

WISSENSCHAFTSFÖRDERUNG NACH DER REFORM DES
FÖDERALISMUS

Kompetenzen und Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich
Wissenschaft und Forschung in der Bundesrepublik Deutschland
unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben

Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
an der Fakultät für Rechtswissenschaft
der Universität Hamburg

vorgelegt von
Oliver Jauch
aus Hamburg

Hamburg 2013

Erstgutachter: Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute

Zweitgutachter: Jun.-Prof. Dr. Arne Pilniok

Tag der mündlichen Prüfung: 24. April 2013

Inhaltsübersicht

<i>Inhaltsübersicht</i>	<i>III</i>
<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>VI</i>
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	<i>XXI</i>
<i>A. Einleitung und Problemstellung</i>	<i>1</i>
I. Einleitung	1
II. Aktuelle Probleme von Wissenschaft und Forschung im Bundesstaat	3
III. Ausgangspunkt und Gang der Untersuchung	11
IV. Terminologie.....	18
<i>B. Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich – Veränderungen durch die Föderalismusreform I</i>	<i>24</i>
I. Kompetenzverteilung im Wissenschaftsrecht vor der Föderalismusreform I.....	24
II. Scheitern und Wegfall der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG a.F.) sowie Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes.....	27
III. Verbliebene Kompetenzen des Bundes im Wissenschaftsrecht nach der Föderalismusreform I.....	35
IV. Zusammenfassung der Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen	60
V. Stellungnahme zur Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen	62
<i>C. Gemeinschaftsaufgaben als Ausfluss des kooperativen Föderalismus</i>	<i>65</i>
I. Begriff und Klassifizierung der Gemeinschaftsaufgaben	67
II. Geschichte und Entwicklung der Gemeinschaftsaufgaben	70

III. Neue Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft mit „überregionaler Bedeutung“ (Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG) – Neufassung durch die Föderalismusreform I.....	86
IV. Weitere Förderungsmöglichkeiten des Bundes im Wissenschaftsbereich neben den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG nach Art. 104b und Art. 91a GG.....	131
V. Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich und Stellungnahme	137
VI. Zusammenfassung der Gemeinschaftsaufgaben.....	145
VII. Stellungnahme zu den reformierten Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG	148
<i>D. Umgang mit den reformierten Gesetzgebungskompetenzen und den Gemeinschaftsaufgaben in der Staatspraxis – Finanzierung von Einrichtungen und Vorhaben im Wissenschaftsbereich.....</i>	<i>155</i>
I. Externe Einflüsse in der Wissenschaftsförderung – Akteure der Koordination im deutschen Föderalismus.....	156
II. Bestehende institutionelle außeruniversitäre Forschungsförderung	169
III. Bestehende Programmförderung an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen.....	197
IV. Zusammenfassung der institutionellen und vorhabenbezogenen Förderung	246
<i>E. Die Zukunft der Wissenschaftsförderung unter den veränderten Rahmenbedingungen des Föderalismus – Grenzen der Reformbestrebungen</i>	<i>251</i>
I. Überlegungen zu einer weiteren Reform des Föderalismus	251
II. Reform der außeruniversitären Forschungsförderung unter besonderer Berücksichtigung des Art. 91b GG	270
III. Reform des Hochschulwesens unter besonderer Berücksichtigung des Art. 91b GG	274
IV. Zusammenfassung.....	304
<i>F. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse</i>	<i>306</i>
I. Fazit und Ausblick	306
II. Wesentliche Ergebnisse der Untersuchung in Kurzform	314

*Anhang: Synopse für die Untersuchung relevanter Artikel des
Grundgesetzes vor und nach den Föderalismusreformen I und II328*

Literaturverzeichnis.....336

Quellenverzeichnis396

Inhaltsverzeichnis

<i>Inhaltsübersicht</i>	<i>III</i>
<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>VI</i>
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	<i>XXI</i>
A. Einleitung und Problemstellung	1
I. Einleitung	1
II. Aktuelle Probleme von Wissenschaft und Forschung im Bundesstaat	3
1. Aktuelle Probleme von staatlichen Hochschulen.....	4
2. Aktuelle Probleme von außeruniversitären Forschungseinrichtungen.....	9
3. Zusammenfassung.....	11
III. Ausgangspunkt und Gang der Untersuchung	11
1. Ausgangspunkt der Untersuchung.....	11
a) Die Föderalismusreform I als Ausgangspunkt.....	11
b) Die Föderalismusreform I als Instrument der Neuordnung von Kompetenzen in den Bereichen Wissenschaft und Forschung.....	13
c) Verfassungsrechtliche Untersuchung der staatlichen Wissenschaftsförderung.....	14
aa) Akzessorietät zwischen Kompetenz und Finanzierung?.....	14
bb) Institutionelle und vorhabenbezogene Wissenschaftsförderung durch den Staat.....	15
2. Gang der Untersuchung.....	16
IV. Terminologie	18
1. Föderalismus und Föderalismusreform Im Bundesstaat.....	18
2. Wissenschaft.....	19
a) Forschung.....	20
b) Lehre.....	21

3. Hochschule.....	21
4. Wissenschaft als Gemeinschaftsgut	22
5. Zuwendungen	23
B. Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich – Veränderungen durch die Föderalismusreform I	24
I. Kompetenzverteilung im Wissenschaftsrecht vor der Föderalismusreform I.....	24
1. Rahmengesetzgebung (Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F.)	24
2. Exkurs: Geschichte und Inhalt des Hochschulrahmengesetzes.....	25
a) Entstehungsgeschichte des Hochschulrahmengesetzes	25
b) Inhalt des Hochschulrahmengesetzes	26
c) Änderungen des Hochschulrahmengesetzes.....	26
3. Konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72, 74 GG a.F.)	27
II. Scheitern und Wegfall der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG a.F.) sowie Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes.....	27
1. Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a.F.....	27
a) Vom Bedürfnis zur Erforderlichkeit.....	27
b) Die Erforderlichkeitsklausel und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Anlass für die Föderalismusreform I.....	29
2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum 5. und 6. HRGÄndG	30
a) Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 5. HRGÄndG („Juniorprofessur“)	30
b) Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 6. HRGÄndG („Studiengebühren“ und verfasste Studierendenschaften).....	32
3. Ergebnis der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auf dem Weg zur Föderalismusreform.....	32
4. Bewertung des Wegfalls der Rahmengesetzgebung	33
III. Verbliebene Kompetenzen des Bundes im Wissenschaftsrecht nach der Föderalismusreform I.....	35
1. Ausbildungsbeihilfen und Forschungsförderung (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)	35
a) Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Alternative 1)	35
b) Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Alternative 2)	36

aa) Begriffe der Forschung und der Förderung.....	37
bb) Inhalt der Kompetenz	37
c) Einschränkung durch die Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG).....	38
2. Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 33 GG).....	40
a) Hochschulzulassung (Alternative 1)	40
aa) Begriff der Hochschulzulassung.....	40
bb) Beinhaltet die Hochschulzulassung auch den Hochschulzugang?	41
(1) Erstreckung der Hochschulzulassung auch auf den Hochschulzugang.....	41
(2) Keine Erstreckung der Hochschulzulassung auch auf den Hochschulzugang.....	42
(3) Stellungnahme	42
b) Hochschulabschlüsse (Alternative 2).....	43
c) Abweichungsbefugnis der Länder (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG).....	43
aa) Entstehungsgeschichte und Zweck der Abweichungsgesetzgebung.....	44
bb) Anwendung der Abweichungsgesetzgebung insbesondere im Hochschulbereich	44
(1) Erstes Szenario: Bundesgesetz existiert schon.....	45
(2) Zweites Szenario: Bundesgesetz existiert noch nicht	45
cc) Wahrscheinlichkeit der Abweichungsgesetzgebung.....	45
dd) Praktische Umsetzung der Abweichungsbefugnis.....	46
(1) Grundlegende Anforderungen an das Abweichungsgesetz.....	46
(2) Inhaltliche Ausgestaltung des Abweichungsgesetzes.....	47
(3) Wirkung des Abweichungsgesetzes.....	48
(4) Zeitliche Komponente bei der Abweichungsgesetzgebung.....	48
ee) Unterschied zum Ersetzungsrecht (Art. 72 Abs. 4 GG).....	49
ff) Bisherige Bewertung der Abweichungsgesetzgebung.....	50
(1) Kritik an der Abweichungsgesetzgebung	50
(2) Befürwortende Stimmen zur Abweichungsgesetzgebung	50
(3) Stellungnahme	51
3. Exkurs: Beamtenrechtliche Kompetenzen (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 27 GG).....	53
4. Weitere Gesetzgebungskompetenzen im Wissenschaftsrecht	54
5. Übergangsregelungen zu den veränderten Gesetzgebungskompetenzen	54

a) Übergangsregelungen nach Art. 125a GG	55
b) Kompetenz des Bundes zur Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes	55
aa) Problemstellung	56
bb) Bisherige gesetzgeberische Aktivitäten.....	56
cc) Rechtliche Beurteilung der Aufhebungskompetenz.....	56
c) Übergangsregelungen nach Art. 125b GG.....	57
6. Justitiabilität der Gesetzgebungskompetenzen.....	58
a) Justitiabilität der Erforderlichkeitsklausel (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG, § 13 Nr. 6a, § 76 Abs. 2 BVerfGG)	58
b) Neue Justitiabilität gemäß Art. 93 Abs. 2 GG, § 13 Nr. 6b, § 96 BVerfGG.....	59
c) Weiteres Verfahrensrecht.....	60
IV. Zusammenfassung der Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen	60
V. Stellungnahme zur Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen	62
<i>C. Gemeinschaftsaufgaben als Ausfluss des kooperativen Föderalismus.....</i>	<i>65</i>
I. Begriff und Klassifizierung der Gemeinschaftsaufgaben.....	67
1. Legaldefinition (Art. 91a Abs. 1 GG)	67
2. Einteilung in echte und unechte Gemeinschaftsaufgaben.....	68
3. Klassifizierung der einzelnen Gemeinschaftsaufgaben	69
II. Geschichte und Entwicklung der Gemeinschaftsaufgaben.....	70
1. Anfänge der Gemeinschaftsaufgaben als ungeschriebene Verfassungspraxis.....	70
2. Kodifizierung der Gemeinschaftsaufgaben	71
3. Exkurs: Schaffung neuer Gemeinschaftsaufgaben.....	73
4. Bisherige Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich vor der Föderalismusreform I.....	74
a) Bisherige Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und Hochschulkliniken (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.)	74
aa) Anlass für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau.....	74
bb) Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe nach dem Hochschulbauförderungsgesetz.....	75
cc) Rahmenplanung	75

dd) Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe	77
b) Bisherige Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F.)	78
aa) Hochschulprogramme zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen	78
bb) Programme zur Förderung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen	79
5. Vorläufiges Scheitern einer Föderalismusreform aufgrund von Uneinigkeiten bei der Behandlung der Gemeinschaftsaufgaben	80
6. Novellierung der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben	81
a) Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) und Reform des Art. 91a GG	81
b) Reform des Art. 91b Abs. 1 GG (Forschungsförderung).....	82
c) Übergangsrecht zu den novellierten Gemeinschaftsaufgaben.....	82
aa) Übergangsregelungen für die finanziellen Bedürfnisse der Länder (Art. 143c GG).....	83
bb) Entflechtungsgesetz zur Umsetzung des Art. 143c GG	84
(1) Zeitraum von 2007 bis 2013.....	84
(2) Zeitraum von 2014 bis 2019.....	84
cc) Übergangsregelungen für die Fortgeltung älteren Rechts (Art. 125c GG).....	85
III. Neue Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft mit „überregionaler Bedeutung“ (Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG) – Neufassung durch die Föderalismusreform I.....	86
1. Förderung.....	86
a) Institutionelle Förderung.....	86
b) Förderung von Forschungsförderungseinrichtungen.....	87
c) Planung und Mitverwaltung	87
2. Vereinbarungen.....	89
a) Allgemeines zu den Vereinbarungen im Sinne des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG	89
b) Typen von Vereinbarungen.....	90
aa) Vereinbarungen in Form von Staatsverträgen.....	90
bb) Vereinbarungen in Form von Verwaltungsabkommen.....	91

cc) Keine Vereinbarungen in Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen	92
dd) Weitere Vereinbarungsmöglichkeiten?	92
ee) Rechtsform der Vereinbarungen	93
c) Abschluss von Vereinbarungen.....	93
aa) Beachtung der Kompetenzordnung	93
bb) Einrichtung institutioneller Förderung durch Vereinbarung.....	94
cc) Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue).....	95
dd) Sperrwirkung der getroffenen Vereinbarungen und der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG?.....	97
ee) Verhältnis der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG zu den Gesetzgebungskompetenzen.....	99
ff) Rechtsfolgen der geschlossenen Vereinbarungen	99
d) Rechtsmängel und rechtliche Kontrolle der Vereinbarungen.....	100
aa) Behandlung rechtlicher Mängel der Vereinbarungen.....	100
bb) Gerichtliche Kontrolle von Vereinbarungen	101
3. Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen (Nr. 1)	102
a) Umsetzung der Forschungsförderung nach Nr. 1	102
b) Keine Förderung von Forschung an Hochschulen	102
c) Förderung der Industrie- und Ressortforschung von Nr. 1 umfasst?	103
d) Förderung einer Bundesaufgabe?	105
4. Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Nr. 2)	105
a) Abgrenzung von „Einrichtungen“ und „Vorhaben“	106
b) Abgrenzung „wissenschaftliche Forschung“ (Nr. 1) und „Wissenschaft und Forschung“ (Nr. 2)	108
aa) Förderung der Lehre nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG.....	108
bb) Förderung weiterer Ausbildungskapazitäten nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG	109
cc) Zwischenergebnis	110
c) Einstimmigkeitserfordernis (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG).....	111
5. Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten an Hochschulen (Nr. 3).....	111

a) Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (AV-FuG)	112
b) Forschungsbauten	113
aa) Definition des Forschungsbaus	113
bb) Bagatellgrenze für die Förderung.....	114
c) Abgrenzungsschwierigkeiten beim Forschungsbau im Verhältnis zu anderen Bauten	114
(1) Ermittlung über den Schwerpunkt oder den Forschungsanteil?	114
(2) Probleme bei der Nutzungsänderung	115
dd) Durchführung der Förderung von Forschungsbauten.....	116
c) Großgeräte.....	117
aa) Definition der Großgeräte	117
bb) Bagatellgrenze und Höchstbetrag für die Förderung von Großgeräten	117
cc) Durchführung der Förderung von Großgeräten	118
d) Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe.....	118
6. Überregionale Bedeutung der Gemeinschaftsaufgabe.....	119
a) Begriff der überregionalen Bedeutung.....	119
b) Anknüpfungspunkt für die überregionale Bedeutung.....	120
7. Kostentragung bei den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91b Abs. 3 i.V.m. Art. 104a Abs. 5 GG)	121
a) Kostentragung durch Vereinbarung	122
b) Erstreckung der Kostenübernahme auf Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben?.....	122
c) Haushaltshoheit der Länder	123
8. Wirtschaftliche Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG.....	123
9. Entscheidung und Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben	125
a) Entscheidungsphase und notwendiges Quorum	125
aa) Notwendiges Quorum bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG.....	125
bb) Notwendiges Quorum bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 3 GG.....	125
b) Durchführungsphase	127
10. Kontrolldichte von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen bei Abschluss und Umsetzung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG.....	127

a) Definition des Beurteilungsspielraumes und des Ermessens	128
b) Bestehende Beurteilungs- und Ermessensspielräume bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG.....	128
c) Überprüfbarkeit der Beurteilungsspielräume in Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG.....	129
d) Überprüfbarkeit des Ermessens	131
IV. Weitere Förderungsmöglichkeiten des Bundes im Wissenschaftsbereich neben den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG nach Art. 104b und Art. 91a GG.....	131
1. Bisherige Finanzhilfekompetenz aus Art. 104a Abs. 4 GG a.F.....	132
2. Regelungsinhalt des Art. 104b GG	132
a) Ausnahmecharakter der Vorschrift.....	132
b) Tatbestandsmerkmale und Rechtsfolge des Art. 104b Abs. 1 GG.....	133
c) Tatbestandliche Einschränkung des Art. 104b Abs. 1 GG	134
3. Anwendbarkeit des Art. 104b GG im Wissenschaftsbereich.....	135
a) Anwendung im Hochschulbereich (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG).....	135
b) Anwendung bei der Forschungsförderung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG)	136
c) Anwendung aufgrund von Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG?	136
d) Zusammenfassung	137
4. Förderung der Wissenschaft nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG?.....	137
V. Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich und Stellungnahme	137
1. Frühere Kritik (vor der Föderalismusreform I)	138
a) Gemeinschaftsaufgaben als unzulässiger Eingriff in Länderaufgaben.....	138
b) Gemeinschaftsaufgaben als fragwürdiges Lenkungs- und Anreizmittel in Form „Goldener Zügel“	138
c) Gemeinschaftsaufgaben als ineffiziente Form der Mittelverwaltung.....	139
d) Mangel an parlamentarischer Beteiligung	140
e) Finanzielles Ungleichgewicht zwischen den Ländern	141
f) Befürwortende Stimmen zu den Gemeinschaftsaufgaben	142
2. Jüngere Kritik (nach der Föderalismusreform I).....	142

a) Nach wie vor bestehender Bundeseinfluss.....	143
b) Begründung für die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgaben.....	143
c) Kritik an den Mehrheitserfordernissen des Art. 91b Abs. 1 GG.....	144
d) Kritik an der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau.....	144
VI. Zusammenfassung der Gemeinschaftsaufgaben.....	145
VII. Stellungnahme zu den reformierten Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b	
Abs. 1 GG	148
1. Kritische Würdigung	148
2. Kontrolle der Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben.....	151
<i>D. Umgang mit den reformierten Gesetzgebungskompetenzen und</i>	
<i>den Gemeinschaftsaufgaben in der Staatspraxis – Finanzierung</i>	
<i>von Einrichtungen und Vorhaben im Wissenschaftsbereich.....</i>	155
I. Externe Einflüsse in der Wissenschaftsförderung – Akteure der Koordination im	
deutschen Föderalismus.....	156
1. Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) – ehemals Bund-Länder-	
Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK)	156
a) Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung	
(BLK).....	156
b) Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	157
aa) Ziele der GWK	157
bb) Arbeit der GWK	158
cc) Verhältnis zu anderen Institutionen.....	159
c) Zusammenfassung	160
2. Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK)	160
a) Geschichte und Organisation der KMK	160
b) Aufgaben der KMK und deren Verwirklichung	161
c) Kritik an der KMK	162
d) Zusammenfassung	163
3. Wissenschaftsrat (WR)	164
a) Zusammensetzung und Organisation des WR.....	164
b) Aufgaben und Empfehlungen des WR	164

c) Finanzierung des WR.....	165
d) Rechtsgrundlage für die Einrichtung des WR	166
4. Hochschulrektorenkonferenz (HRK)	168
5. Zusammenfassung und Bewertung der Kooperationsgremien	169
II. Bestehende institutionelle außeruniversitäre Forschungsförderung	169
1. Geschichtlicher Abriss der bisherigen institutionellen Forschungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland	171
2. Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)	173
a) Allgemeines zur DFG.....	173
b) Herausragende Aufgaben der DFG im Wissenschaftsföderalismus	175
c) Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung der DFG (AV- DFG)	176
d) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der DFG.....	177
3. Max-Planck-Gesellschaft (MPG).....	178
a) Allgemeines zur MPG.....	178
b) Finanzierung der MPG.....	179
c) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der MPG.....	179
4. Fraunhofer-Gesellschaft (FhG)	179
a) Allgemeines zur FhG	180
b) Finanzierung der FhG	180
c) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der FhG	181
5. Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF)	181
a) Allgemeines zur HGF	181
b) Finanzierung der HGF	183
c) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der HGF	183
6. Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL; ehemals „Blaue- Liste-Einrichtungen“).....	184
a) Allgemeines zur WGL	184
b) Überregionale Bedeutung der WGL.....	185
c) Finanzierung der WGL.....	186

d) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der WGL	187
7. Weitere Förderungen unter dem Dach der GWK.....	187
8. Finanzierung der Forschungseinrichtungen im Überblick	188
9. Auslösung des Gesetzesvorbehalts durch die institutionelle außeruniversitäre Forschungsförderung	189
a) Der Gesetzesvorbehalt	189
b) Verletzung des institutionellen Gesetzesvorbehalts	189
c) Verletzung des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts.....	192
d) Zwischenergebnis	195
10. Zusammenfassung der institutionellen außeruniversitären Forschungsförderung	195
III. Bestehende Programmförderung an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen.....	197
1. Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder	197
a) Entstehungsgeschichte und Inhalt der Exzellenzinitiative	197
b) Ziele der Exzellenzinitiative.....	199
c) Durchführung der Exzellenzinitiative	200
d) Finanzierung der Exzellenzinitiative	202
e) Inhaltliche Kritik an der Exzellenzinitiative.....	202
aa) Ablehnende Kritik	203
bb) Befürwortende Kritik.....	205
cc) Resultate der vorgebrachten Kritik	206
f) Rechtsgrundlage und rechtliche Bewertung der Exzellenzinitiative.....	207
aa) Erste Programmphase der Exzellenzinitiative (Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F.).....	207
bb) Zweite Programmphase der Exzellenzinitiative (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG).....	208
(1) Zulässige Förderung von Vorhaben durch die zweite Programmphase?.....	208
(a) Förderlinie Graduiertenschulen (erste Förderlinie) und Förderlinie Exzellenzcluster (zweite Förderlinie).....	209
(b) Förderlinie Zukunftskonzepte (dritte Förderlinie)	209
(c) Berücksichtigung der Lehre im Rahmen der Exzellenzinitiative	212
(2) Überregionale Bedeutung der Exzellenzinitiative.....	213

(3) Mögliche Verletzung des Gesetzesvorbehalts durch die Exzellenzinitiative	213
(a) Institutioneller Gesetzesvorbehalt.....	214
(b) Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt.....	215
(c) Zwischenergebnis	217
(4) Mögliche Verletzung der Wissenschaftsfreiheit durch die Exzellenzinitiative	217
(5) Möglicher Verstoß gegen die föderale Solidarität durch die Exzellenzinitiative	219
(6) Probleme bei einer etwaigen Fortsetzung der Exzellenzinitiative.....	219
2. Pakt für Forschung und Innovation.....	220
a) Pakt für Forschung und Innovation I.....	220
b) Pakt für Forschung und Innovation II.....	221
aa) Finanzpolitische Ziele.....	222
bb) Forschungspolitische Ziele.....	222
c) Rechtliche Bewertung des Paktes für Forschung und Innovation.....	223
3. Hochschulpakt 2020.....	224
a) Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger (Art. 1 der Vereinbarung)	225
b) Programm zur Finanzierung von Programmpauschalen für von der DFG geförderte Forschungsvorhaben (Art. 2 der Vereinbarung).....	227
c) Vereinbarkeit des Hochschulpakts 2020 mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG	228
aa) Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger (Art. 1 der Vereinbarung).....	228
bb) Programm zur Finanzierung von Programmpauschalen für von der DFG geförderte Forschungsvorhaben (Art. 2 der Vereinbarung).....	230
cc) Zulässigkeit nach Art. 104b GG?	231
dd) Ergebnis.....	232
4. Qualitätspakt Lehre (sowie zur Verbesserung der Studienbedingungen).....	232
a) Finanzierung des Programms.....	233
b) Durchführung des Programms	234
c) Das Problem der Kapazitätserhöhung	234
d) Vereinbarkeit des Qualitätspakts mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG	235

5. Gleichstellung als „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Professorinnenprogramm).....	237
a) Inhalt des Programms.....	237
b) Finanzierung des Programms	237
c) Durchführung des Programms	237
d) Vereinbarkeit des Professorinnenprogramm mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG.....	238
6. „Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen“ als „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“	239
a) Inhalt des Programms.....	239
b) Vereinbarkeit mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG.....	240
7. Programm „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“	240
a) Inhalt der Vereinbarung.....	241
b) Finanzierung der Vereinbarung	241
c) Durchführung der Vereinbarung	242
d) Vereinbarkeit der Förderung mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG.....	242
8. Programmfinanzierung im Überblick	243
9. Zusammenfassung und summarische Bewertung der Programmförderung.....	243
IV. Zusammenfassung der institutionellen und vorhabenbezogenen Förderung	246
 <i>E. Die Zukunft der Wissenschaftsförderung unter den veränderten Rahmenbedingungen des Föderalismus – Grenzen der Reformbestrebungen</i>	
<i>251</i>	
I. Überlegungen zu einer weiteren Reform des Föderalismus	251
1. Bestandsaufnahme: Vom kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus?	252
a) Idee des kooperativen Föderalismus.....	253
b) Weg zum Wettbewerbsföderalismus	256
2. Probleme und Lösungsansätze bei der Umsetzung des Wettbewerbsföderalismus.....	258
a) Probleme des Wettbewerbsföderalismus	258

b) Neugliederung des Bundesgebiets zur Schaffung angemessener Wettbewerbsstrukturen?.....	259
c) Zwischenergebnis.....	261
3. Ergebnis der Bestandsaufnahme und Stellungnahme.....	261
4. Notwendigkeit einer weiteren Reform des Föderalismus (Föderalismusreform III)?.....	263
a) Notwendigkeit in zeitlicher Hinsicht.....	264
b) Notwendigkeit in sachlicher Hinsicht.....	266
c) Neuregelung der Finanzierung staatlicher Aufgaben.....	267
d) Zusammenfassung und Stellungnahme.....	269
II. Reform der außeruniversitären Forschungsförderung unter besonderer Berücksichtigung des Art. 91b GG	270
III. Reform des Hochschulwesens unter besonderer Berücksichtigung des Art. 91b GG	274
1. Die Idee von der Bundesuniversität.....	274
a) Herkunft der Idee.....	275
b) Sonderfälle.....	275
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit.....	276
d) Änderung des Grundgesetzes zur Verwirklichung der Bundesuniversität – Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG.....	277
e) Alternativen zur Gründung von Bundesuniversitäten.....	280
2. Schaffung einer Bundesuniversität „durch die Hintertür“.....	282
a) IFM-GEOMAR – Universität Lübeck.....	282
aa) Wechsel des IFM-GEOMAR von einer WGL-Einrichtung zu einer HGF-Einrichtung.....	282
bb) Rechtliche Beurteilung des Vorgehens.....	284
b) Karlsruher Institut für Technologie (KIT).....	286
aa) Fusion des Forschungszentrums Karlsruhe mit der Universität Karlsruhe.....	286
bb) Rechtliche Beurteilung der Fusion.....	287
c) Jülich Aachen Research Alliance (JARA).....	291
d) Zusammenfassung und Bewertung.....	292

3. Rolle der „Kleinen Fächer“ unter den veränderten Rahmenbedingungen.....	293
a) Definition der „Kleinen Fächer“	294
b) Problemlage der „Kleinen Fächer“.....	296
c) Möglichkeiten zur Sicherung der „Kleinen Fächer“.....	298
aa) Einrichtung „nationaler Zentren“ der „Kleinen Fächer“	298
bb) Horizontale Kooperation zwischen Hochschulen.....	299
cc) Eigenes Wettbewerbsverfahren für die Geisteswissenschaften?.....	300
d) Förderung der „Kleinen Fächer“ aufgrund von Art. 5 Abs. 3 GG.....	300
e) Förderung „Kleiner Fächer“ von Gesetzes wegen.....	302
f) Zusammenfassung und Bewertung.....	303
IV. Zusammenfassung.....	304
<i>F. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse</i>	<i>306</i>
I. Fazit und Ausblick	306
II. Wesentliche Ergebnisse der Untersuchung in Kurzform	314
<i>Anhang: Synopse für die Untersuchung relevanter Artikel des Grundgesetzes vor und nach den Föderalismusreformen I und II</i>	<i>328</i>
<i>Literaturverzeichnis.....</i>	<i>336</i>
<i>Quellenverzeichnis</i>	<i>396</i>

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	.....	anderer Ansicht
a.a.O.	.....	am angegebenen Ort
a.E.	.....	am Ende
a.F.	.....	alte(r) Fassung
A-Drs.	.....	Ausschussdrucksache (Deutscher Bundestag)
Abghs	.....	Abgeordnetenhaus Berlin
Abghs-Druck.s	.....	Drucksache des Abgeordnetenhauses Berlin
Abs.	.....	Absatz
Abschn.	.....	Abschnitt
AEUV	.....	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	.....	Amtsgericht
AGF	.....	Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen
AK	.....	Alternativkommentar
AL	.....	Aktualisierungslieferung
Alt.	.....	Alternative
ÄndG	.....	Änderungsgesetz
AnwBl	.....	Anwaltsblatt (Zeitschrift)
AöR	.....	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APuZ	.....	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
arg.	.....	argumentum
Art.	.....	Artikel
AufbauL	.....	Aufbaulieferung
Aufl.	.....	Auflage
AV	.....	Ausführungsvereinbarung
AV-AK	.....	Ausführungsvereinbarung Akademienprogramm
AV-DFG	.....	Ausführungsvereinbarung Deutsche Forschungsgemeinschaft
AV-FE	.....	Ausführungsvereinbarung Forschungseinrichtungen
AV-FuG	.....	Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten
AV-Glei	.....	Ausführungsvereinbarung Gleichstellung
AV-MPG	.....	Ausführungsvereinbarung Max-Planck-Gesellschaft
AV-WGL	.....	Ausführungsvereinbarung Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz
BAföG	.....	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAnz	.....	Bundesanzeiger
BauGB	.....	Baugesetzbuch
BayVBl	.....	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVGH	.....	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	.....	Betriebs-Berater (Zeitschrift)

Bbg.	.....	Brandenburg
Bd.	.....	Band
BeamtStG	.....	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BeamtVG	.....	Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz)
BeckRS	.....	Beck-Rechtsprechung (erhältlich über [http://www.beck-online.de])
Begr.	.....	Begründung, Begründer
BerIK	.....	Berliner Kommentar zum Grundgesetz
Beschl.	.....	Beschluss
betr.	.....	betreffend
BGB	.....	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	.....	Bundesgesetzblatt
BGH	.....	Bundesgerichtshof
BGleIG	.....	Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz)
BHO	.....	Bundshaushaltsordnung
BIG	.....	Berliner Institut für Gesundheitsforschung
BIP	.....	Bruttoinlandsprodukt
BK	.....	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BLE	.....	„Blaue-Liste-Einrichtungen“, Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz
BLK	.....	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMBF	.....	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (1994-1998) bzw. Bundesministerium für Bildung und Forschung (seit 1998)
BMFin	.....	Bundesministerium der Finanzen
BMV	.....	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	.....	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNatSchG	.....	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege
BR	.....	Bundesrat
BR-Drucks.	.....	Bundesrats-Drucksache
BRH	.....	Bundesrechnungshof
BRHG	.....	Gesetz über den Bundesrechnungshof
BT	.....	Bundestag
BT-Drucks.	.....	Bundestags-Drucksache
Bü	.....	Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
Bü-Drucks.	.....	Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
BV	.....	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVerfG	.....	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	.....	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	.....	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerwG	.....	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	.....	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BvF	.....	Abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG
BvL	.....	Konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG
B-W	.....	Baden-Württemberg
BWV	.....	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

bzgl.	.....	bezüglich
bzw.	.....	beziehungsweise
ca.	.....	circa
CAU	.....	Christians-Albrecht-Universität zu Kiel
CDU	.....	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CHE	.....	Centrum für Hochschulentwicklung
CSU	.....	Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.
d.	.....	der, die, das, dem, des, den
DAAD	.....	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAV	.....	Deutscher Anwaltverein
DDR	.....	Deutsche Demokratische Republik
ders.	.....	derselbe(n)
DESY	.....	Deutsches Elektronen-Synchrotron
DFG	.....	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DHV	.....	Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften (Speyer)
DHVG	.....	Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Verwaltungshochschulgesetz)
dies.	.....	dieselbe(n)
Dig.	.....	Digesten
Diss.	.....	Dissertation
DJT	.....	Deutscher Juristentag
DKFZ	.....	Deutsches Krebsforschungszentrum
DNH	.....	Die Neue Hochschule (Zeitschrift)
DöD	.....	Der öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	.....	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Dr.	.....	Doktor
DRiZ	.....	Deutsche Richterzeitung (Zeitschrift)
Drs.	.....	Drucksache
Drucks.	.....	Drucksache
DStZ	.....	Deutsche Steuer-Zeitung (Zeitschrift)
duz	.....	Unabhängige deutsche Universitätszeitung (Zeitschrift)
DVBl.	.....	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DZG	.....	Deutsche Zentren der Gesundheitsforschung
E	.....	Entwurf
ebda.	.....	ebenda
EFI	.....	Expertenkommission Forschung und Innovation
EL	.....	Ergänzungslieferung
EntflechtG	.....	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz)
ERC	.....	European Research Council (Europäischer Forschungsrat)
Erg.	.....	Ergänzung
etc.	.....	et cetera
ETH	.....	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	.....	Europäische Union
EUZBBG	.....	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
ExV	.....	Exzellenzvereinbarung

Abkürzungsverzeichnis

F & L	.....	Forschung und Lehre (Zeitschrift)
f.	.....	folgende, für
FAG	.....	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	.....	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	.....	Freie Demokratische Partei
ff.	.....	fortfolgende
FG	.....	Festgabe
FH	.....	Fachhochschule
FhG	.....	Fraunhofer-Gesellschaft
Fn.	.....	Fußnote
Frhr.	.....	Freiherr
FS	.....	Festschrift
FuE	.....	Forschung und Entwicklung
FuE-FH	.....	Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen
FZ	.....	Forschungszentrum
FZJ	.....	Forschungszentrum Jülich
FZK	.....	Forschungszentrum Karlsruhe GmbH
G	.....	Gesetz
GBL	.....	Gesetzblatt
GEOMAR	.....	Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung Kiel
GFE	.....	Großforschungseinrichtungen, Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren
GG	.....	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	.....	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBL	.....	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	.....	Geschäftsordnung
GRC	.....	Göttingen Research Council
GS	.....	Gedächtnisschrift
GVBl.	.....	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	.....	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	.....	Gesetz- und Verordnungsblatt
GW	.....	Grundwerk
GWB	.....	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWK	.....	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
h.c.	.....	honoris causa (lat. ehrenhalber)
h.M.	.....	herrschende Meinung
Habil.	.....	Habilitationsschrift
HBFG	.....	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz)
Hdb.	.....	Handbuch
HdbFöd	.....	Handbuch Föderalismus
HdbStR	.....	Handbuch des Staatsrechts
HdbVerfR	.....	Handbuch des Verfassungsrechts
HdbWissR	.....	Handbuch des Wissenschaftsrechts
HEP	.....	Hochschülerneuerungsprogramm
Hess.	.....	Hessen, Hessisches

HFG	.....	Hochschulfreiheitsgesetz NRW
HFR	.....	Humboldt-Forum Recht (Zeitschrift)
HGB	.....	Handelsgesetzbuch
HGF	.....	Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren
HGR	.....	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HGrG	.....	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HM	.....	Hochschulmanagement (Zeitschrift)
Hmb	.....	Hamburg, hamburgisch
HmbLHO	.....	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg
HP	.....	Hochschulpakt 2020
HRG	.....	Hochschulrahmengesetz des Bundes
HRGÄndG	.....	Änderungsgesetz zum Hochschulrahmengesetz
HRK	.....	Hochschulrektorenkonferenz
Hrsg.	.....	Herausgeber
hrsg.	.....	herausgegeben
Hs.	.....	Halbsatz
HSP	.....	Hochschulsonderprogramm
http	.....	Hypertext Transfer Protocol
HWP	.....	Hochschul- und Wissenschaftsprogramm
i.d.F.	.....	in der Fassung
i.S.d.	.....	im Sinne der/ des
i.V.m.	.....	in Verbindung mit
IFM	.....	Institut für Meereskunde
inkl.	.....	inklusive
insb.	.....	insbesondere
insg.	.....	insgesamt
InsO	.....	Insolvenzordnung
IT	.....	Informationstechnik
JA	.....	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JARA	.....	Jülich Aachen Research Alliance
JöR	.....	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JURA	.....	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	.....	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	.....	Juristenzeitung (Zeitschrift)
Kap.	.....	Kapitel
KIT	.....	Karlsruher Institut für Technologie
KIT-ErrichtG	.....	Gesetz zur Errichtung des Karlsruher Instituts für Technologie
KITG	.....	Gesetz über das Karlsruher Institut für Technologie
KIT-VwV	.....	Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land über Errichtung, Ausgestaltung und Betrieb des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT-Verwaltungsvereinbarung)
KIT-ZFG	.....	Gesetz zur Zusammenführung der Universität Karlsruhe und der Forschungszentrum Karlsruhe GmbH im Karlsruhe Institut für Technologie
KMK	.....	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
KMU	.....	Kleine und mittlere Unternehmen
KoMbO	.....	Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Abkürzungsverzeichnis

Komm.	.....	Kommission
krit.	.....	kritisch
KritV	.....	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
KWG	.....	Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (heute: MPG)
lat.	.....	lateinisch
Lfg.	.....	Lieferung
LHG	.....	Landeshochschulgesetz
LHO	.....	Landeshaushaltsordnung
lit.	.....	littera (lat. Buchstabe)
LKV	.....	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LOM	.....	Leistungsorientierte Mittelvergabe
LT	.....	Landtag
LT-Drucks.	.....	Landtags-Drucksache
LV, LVerf	.....	Landesverfassung
m.	.....	mit
m.w.N.	.....	mit weiteren Nachweisen
MaßstG	.....	Maßstäbengesetz
MDC	.....	Max-Delbrück-Centrum
MFT	.....	Medizinischer Fakultätentag der Bundesrepublik Deutschland
MINT	.....	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik
Mio.	.....	Million
MPFG	.....	Max-Planck-Forschungsgruppen
MPG	.....	Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften
Mrd.	.....	Milliarde
n.F.	.....	neue(r) Fassung
n.v.	.....	nicht veröffentlicht
NdsVBl	.....	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NJW	.....	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	.....	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPM	.....	New Public Management
Nr.	.....	Nummer
NRW	.....	Nordrhein-Westfalen
NSM	.....	Neues Steuerungsmodell
NuR	.....	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	.....	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	.....	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
NW	.....	Nordrhein-Westfalen
NWVBl	.....	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
OVG	.....	Oberverwaltungsgericht
OVGML	.....	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PDF	.....	Portable Document Format (ISO 32000-1:2008)
PFI	.....	Pakt für Forschung und Innovation
PISA	.....	Programme for International Student Assessment (Programm zur internationalen Schülerbewertung)

Abkürzungsverzeichnis

PM	.....	Pressemitteilung
Prot.	.....	Protokoll
PVS	.....	Politische Vierteljahresschrift (Zeitschrift)
QPL	.....	Qualitätspakt Lehre (Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 91b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes über ein gemeinsames Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre)
RBB	.....	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RdJB	.....	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
Rn.	.....	Randnummer(n)
R-P	.....	Rheinland-Pfalz
RuP	.....	Recht und Politik (Zeitschrift)
Rspr.	.....	Rechtsprechung
RV-Fo	.....	Rahmenvereinbarung Forschungsförderung
RWTH	.....	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
S.	.....	Seite, Satz (bei Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften)
s.	.....	siehe
SGB	.....	Sozialgesetzbuch
SH	.....	Schleswig-Holstein
sog.	.....	sogenannt(e/ er/ es)
SPD	.....	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st.	.....	ständig(e)
StH	.....	Stiftung für Hochschulzulassung (ehemals ZVS)
StipG	.....	Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms
tlw.	.....	teilweise
u.	.....	und, unten
u.a.	.....	und andere, unter anderem
UHH	.....	Universität Hamburg
Urt.	.....	Urteil
US	.....	United States
USA	.....	United States of America
v.	.....	von, vom
v.a.	.....	vor allem
Var.	.....	Variante
VBIBW	.....	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
Verf	.....	Verfassung
VerfGH	.....	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	.....	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	.....	Verwaltungsgericht
VGH	.....	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	.....	vergleiche
Vor	.....	Vorbemerkung(en)
VV	.....	Verwaltungsvorschrift
VVDStRL	.....	Veröffentlichungen des Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	.....	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	.....	Verwaltungsvereinbarung
VwVfG	.....	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes
W	.....	Besoldungsordnung W (Wissenschaft) für Hochschullehrer (Professoren)

Abkürzungsverzeichnis

WBL	.....	Wissenschaftsgemeinschaft Blaue Liste
WGL	.....	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz
WHG	.....	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
WissFG	.....	Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außer-universitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz)
WissR	.....	Wissenschaftsrecht (Zeitschrift)
WR	.....	Wissenschaftsrat
WRK	.....	Westdeutsche Rektorenkonferenz (heute: HRK)
WRV	.....	Weimarer Reichsverfassung
www	.....	World Wide Web
z.B.	.....	zum Beispiel
z.T.	.....	zum Teil
ZBR	.....	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDF	.....	Zweites Deutsches Fernsehen
ZG	.....	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	.....	Ziffer
ZJS	.....	Zeitschrift für das Juristische Studium ([www.zjs-online.com])
ZMBH	.....	Zentrum für Molekulare Biologie der Universität Heidelberg
ZParl	.....	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	.....	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	.....	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVS	.....	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (heute: Stiftung für Hochschulzulassung; StH)

Die Abkürzungen im Text folgen ansonsten den Empfehlungen von:

Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Auflage, Berlin 2012 sowie *Duden*, Konrad: Die deutsche Rechtschreibung, 25. Auflage, Mannheim u.a. 2011.

Rechtsprechung und Literatur dieser Arbeit sind auf dem Stand vom 01.05.2013. Alle Internet-Quellen („Links“), die in dieser Arbeit zitiert sind, wurden zuletzt abgerufen am 01.05.2013.

Hinweis: Im Interesse einer besseren Lesbarkeit gelten alle generisch maskulinen Personen- und Funktionsbezeichnungen in dieser Arbeit für Frauen und Männer in gleicher Weise. Es gilt insoweit *Corpus Iuris Civilis* Dig. I, 16,1:

„Verbum hoc »si quis« tam masculos quam feminas complectitur.“

[Für diesen Hinweis möchte ich mich bei Alexander Hartmann (*Unterlassungsansprüche im Internet*, München 2009) bedanken.]

A. Einleitung und Problemstellung

I. *Einleitung*

Wissenschaft und Forschung nehmen im deutschen Bundesstaat moderner Prägung seit jeher eine übergeordnete Rolle ein. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes gestalteten diese Bereiche 1949 nicht nur in Art. 5 Abs. 3 GG als ohne ausdrücklichen Schrankenvorbehalt gewährtes Grundrecht aus; das Bekenntnis zu Wissenschaft und Forschung wurde auch stetig erneuert, so zum Beispiel in Art. 38 Abs. 1 des Einigungsvertrags¹: „Wissenschaft und Forschung bilden auch im vereinten Deutschland wichtige Grundlagen für Staat und Gesellschaft.“

Gegenstand der rechtlichen und politischen Diskussion waren aber seit der Gründung der Bundesrepublik auch die Fragen nach Kompetenzen und Finanzierung der Wissenschaftsförderung. Nach vorangegangener langer Diskussion über die weitere Ausgestaltung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland setzten Bundestag und Bundesrat im Oktober 2003 eine gemeinsame „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (KoMbO) ein.² Diese sogenannte „Föderalismuskommission“ war damit beauftragt, Vorschläge für eine Änderung des Grundgesetzes zu erarbeiten, wodurch ein Zusammenwirken von Bund und Ländern im föderalen Bundesstaat künftig vereinfacht werden sollte. Im Rahmen der Kommissionsarbeit sollten insbesondere die Zuständigkeiten zur Gesetzgebung sowie das Finanzwesen auf ihren besonderen Änderungsbedarf hin untersucht werden. Bereits zu Beginn der Debatte wurden dabei die Neugliederung des Bundesgebiets in weniger Bundesländer sowie der Länderfinanzausgleich ausgeklammert. Allein die Diskussion über diese beiden Themenbereiche hätte wohl zu unüberwindbaren politischen Schwierigkeiten und damit zu einem Scheitern der geplanten Föderalismusreform geführt.³ Trotz Ausklammerung der beiden offenbar strittigsten Punkte scheiterte das erarbeitete

¹ BGBl. 1990 II S. 885, 1055; *Häberle*, Die Verwaltung 24 [1991], S. 169 (180).

² BT-Drucks. 15/1685; BR-Drucks. 750/03.

³ *Kemmler*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, S. 118 (118).

Konzept zur Änderung des Grundgesetzes jedoch letztlich doch noch. Die vom damaligen bayerischen Ministerpräsidenten *Edmund Stoiber* (CSU) sowie vom Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion und SPD-Parteivorsitzenden *Franz Müntefering* geleitete Kommission mit 32 stimmberechtigten Mitgliedern verkündete das Scheitern ihrer Arbeit Ende des Jahres 2004. Dem Scheitern zugrunde lag zuvorderst die fehlende Einigungsbereitschaft im Rahmen der Bildungspolitik.⁴

Nach dem Scheitern des ersten größeren Reformversuchs unternahm man nur wenige Zeit später einen weiteren Anlauf zur Reform des deutschen Föderalismus. Zwischenzeitlich brachte die im Jahr 2005 abgehaltene Wahl zum Deutschen Bundestag eine „Große Koalition“, bestehend aus CDU, CSU und SPD, hervor. Die Vorzeichen für eine gemeinsame (vor allem politische) Verständigung auf eine grundlegende Reform des Föderalismus erschienen nun günstiger. Auf Grundlage des geschlossenen Koalitionsvertrags, der ausdrücklich Bezug nahm auf die vorherige Kommissionsarbeit aus den Jahren 2003 und 2004, befassten sich in der Folge die über eine eigene verfassungsändernde Mehrheit in Bundestag und Bundesrat verfügende Regierungskoalition sowie die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der Länder mit den Entwürfen für eine Verfassungsänderung.⁵ Nachdem in den entscheidenden Punkten Einigkeit erzielt werden konnte, beschloss der Bundestag (30.06.2006) und Bundesrat (07.07.2006) die bis dahin umfassendste Änderung des Grundgesetzes mit der in Art. 79 Abs. 2 GG erforderlichen Mehrheit von jeweils zwei Dritteln der Mitglieder beziehungsweise Stimmen des jeweiligen Verfassungsorgans. Diese meist als „Föderalismusreform I“ bezeichnete Änderung des Grundgesetzes (eine inzwischen in Kraft getretene „Föderalismusreform II“⁶ wollte man sich für den Bereich der Finanzverfassung ausdrücklich vorbehalten) trat sodann mit Wirkung zum 01.09.2006 in Kraft.⁷

Die Föderalismusreform I war bislang die weitgehendste Änderung des Grundgesetzes. Nicht weniger als 25 Artikel des Grundgesetzes wurden geändert. Die vorliegende Arbeit soll die Aspekte der Föderalismusreform I mit Auswirkungen auf den Bereich des Wissenschafts- und Hochschulrechts (unter besonderer Berücksichtigung der Wissenschaftsförderung) darstellen und untersuchen. Hier hat die Föderalismusreform I einschneidende Änderungen mit sich gebracht.

⁴ Zur Arbeit der KoMbO und deren Scheitern ausführlich *Hennecke*, Chancen der Föderalismusreform nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 13 ff.; *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 69 ff.; *Sturm*, Föderalismus, S. 187 ff.; *Hennecke*, DVBl. 2003, S. 845 ff.; *Stern*, Die bundesstaatliche Ordnung auf dem Prüfstand, S. 13 ff.; *Hrbek*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2006, S. 139 (141 ff.); *Guckelberger*, RdJB 2008, S. 267 (268 ff.); *dies.*, Bildung und Föderalismus, in: HdbFöd, Bd. III, § 61 Rn. 2; *Richter*, RdJB 2005, S. 3 ff.; *dies.*, Das Bildungswesen im Föderalismusstreit; *Lhotta/Höffken/Ketelbut*, Von Fröschen, Sümpfen und Tauschgeschäften. Krit. bzgl. des Grundes für das Scheitern *Schimansky/Losch*, RuP 2007, S. 18 (18).

⁵ Die dabei fehlende Beteiligung des Bundestages, der am Ende ohne wirkliche Alternativen nur zustimmen konnte, kritisieren *Degenhart*, NVwZ 2006, S. 1209 (1215 f.) und *Blanke/Schwanengel*, Zur Lage des deutschen Föderalismus, S. 5 (14 f.). In diesem Zusammenhang krit. bzgl. der Gesetzesbegründung auch *Kesper*, NdsVBl 2006, S. 145 (158).

⁶ 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009, BGBl. 2009 I S. 2248.

⁷ 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. 2006 I S. 2034; BT-Drucks. 16/813; BT-Drucks. 16/2010 (Rechtsausschuss); BR-Drucks. 462/06. Die Genese der Föderalismusreform I findet sich noch einmal ausführlich bei *Wollenschläger*, RdJB 2007, S. 8 (9 f.) sowie bei *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 23 ff. und *Bartz*, Die Föderalismusreform von 2006 in zeithistorischer Perspektive, S. 91 ff.

Grundsätzlich handelt es sich bei Bildung, Wissenschaft und Forschung um Gebiete, die traditionell den Ländern zugeschrieben werden. Diese Bildungs- und Kulturhoheit der Länder hat zwar im Grundgesetz keine Erwähnung gefunden, ist jedoch negativ aus der mangelnden Kompetenz des Bundes abzuleiten.⁸ Dabei ist häufig übersehen worden, dass der Bund in der Vergangenheit massiv Einfluss auf diese Gebiete genommen hat, bis er letztendlich mit einigen Versuchen der Einflussnahme – insbesondere über die Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG a.F. – vor dem Bundesverfassungsgericht gescheitert ist. Im Rahmen der Föderalismusreform I sollte nun eine Entflechtung⁹ von Zuständigkeiten sowie der Abbau von sogenannten „Mischfinanzierungen“ vorgenommen werden.¹⁰ Zudem sollte die Anzahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze nach Art. 77 GG reduziert werden. Ziel der Föderalismusreform war es aber auch, die Zuständigkeiten der Länder in den Bereichen Bildung und Wissenschaft zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist auch der in den Beratungen zur Föderalismusreform I immer wieder zitierte Satz zu verstehen, dass die Länder in Zukunft für den kompletten Weg „vom Kindergarten bis zur Habilitation“ zuständig sein sollten.¹¹

Die Finanzierung von Wissenschaft und Forschung ist jedoch – so viel kann vorweggenommen werden – als Problem der Föderalismusreformen übrig geblieben. Gerade die politischen Akteure tun sich nach wie vor schwer damit, die nunmehr gefundene Kompetenzordnung zu akzeptieren. Neuerliche Änderungswünsche werden beständig lauter. Die Debatte wird an dieser Stelle vor allem unter dem Signalwort „Kooperationsverbot“ geführt. Vor diesem Hintergrund sollen nach einer kurzen Skizzierung der aktuellen Probleme von Hochschulen und Forschungseinrichtungen, welche die Rahmenbedingungen für die Wissenschaftsförderung setzen, die in der Föderalismusreform I neu geordneten Kompetenzen sowie die Neugliederung der Gemeinschaftsaufgaben und der auf diesen fußenden sowie geplanten Vorhaben untersucht werden.

II.

Aktuelle Probleme von Wissenschaft und Forschung im Bundesstaat

Zunächst sollte man sich die Situation vergegenwärtigen, in der sich staatliche Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen seit einigen Jahren befinden. Dabei geht es zunächst noch nicht um die rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern um die faktischen und finanziellen Schwierigkeiten, die sich für die angesprochenen Einrichtungen im Rahmen ihrer täglichen Arbeit sowie ihrer strategischen Ausrichtung regelmäßig stellen.

⁸ *Thieme*, Grundprobleme des Hochschulrechts, S. 60.

⁹ Zu den Begriffen von Verflechtung und Entflechtung vgl. *Benz*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2007, S. 180 ff.

¹⁰ *Häde*, JZ 2006, S. 930 (934 ff.).

¹¹ *Krings*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, S. 71 Rn. 37; *Huber*, RdJB 2007, S. 4 ff.; *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 23 (28).

1. Aktuelle Probleme von staatlichen Hochschulen

Die deutschen Hochschulen (insbesondere Universitäten, Technische Universitäten und Fachhochschulen) haben in den letzten Jahren erhebliche Veränderungen der Rahmenbedingungen zu bewältigen. Die andauernden Veränderungen in der Hochschullandschaft gehen sogar so weit, dass mancherorts vertreten wird, die Universität sei derzeit die „größte Reformwerkstatt der Republik“.¹² Nicht nur, dass viele radikale Reformen mit großem Tempo durchgesetzt wurden; seit jeher stellt auch die Finanzierung der Hochschulen ein Kernproblem rechtlicher und politischer Art dar¹³. Der Begriff der „chronischen Unterfinanzierung“ ist dabei in aller Munde.¹⁴ In den vergangenen Jahren sind die hiermit verbundenen Problem- und Fragestellungen jedoch verstärkt in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt.¹⁵

Einheitliche und in sich stimmige Konzepte zur Finanzierung sind vielfach nicht ersichtlich.¹⁶ Bisweilen gleicht die Finanzierung der Hochschulen einem „Stückwerk ohne solide Planung für die Zukunft“, obwohl den Hochschulen vielfach ein Anspruch auf eine funktionsangemessene Finanzierung eingeräumt wird¹⁷. Als die Hochschulrektorenkonferenz beispielsweise vor einiger Zeit ankündigte, man würde aufgrund der Aussetzung der Wehrpflicht sowie der sogenannten „doppelten Abiturjahrgänge“ eine Aufstockung der Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 benötigen, führte das federführende BMBF nur aus, dass eine Umschichtung von Mitteln das zu wählende Ziel sei. Gelder, die zunächst für die Jahre 2012 und 2013 vorgesehen gewesen wären, sollten bereits 2011 für die Schaffung zusätzlicher Studienplätze in Anspruch genommen werden. Anschließend könne man entscheiden, was mit den Mitteln für diese Jahre geschehen solle.¹⁸ Durch entsprechende Manöver wird den Hochschulen eine langfristige Planung sichtlich erschwert.

Hochschulen sehen sich nach der großen Bauoffensive der 1970er Jahre, die notwendig war, da sich immer mehr Schulabgänger für ein Hochschulstudium entschieden, in einer Situation, in der sie die vorhandene Bausubstanz instand halten und einen Sanierungsstau bewältigen müssen, da der bauliche Zustand vielfach nicht mehr den modernen Anforderungen entspricht. Hinzu kommt der

¹² Krull, in: FS für Teichler, S. 243 (243).

¹³ Karpen, Wissenschaftsfreiheit und Hochschulfinanzierung, S. 36 ff.; Bley, in: FG für Gerber, WissR 1970, Beiheft 4, S. 7 ff.; HRK, Finanzierung der Hochschulen – Finanzierung der Zukunft; Timmermann, Kommentar aus der Perspektive der Hochschulleitungen, S. 67 (67 f.); Gieseke, WissR 45 [2012], S. 3 (11).

¹⁴ Die Finanzierung von Hochschulen stellt aber seit jeher ein Problem dar, vgl. schon Rollmann, DÖV 1987, S. 675 ff. Zur Verwaltung der Einnahmen Thieme, in: FS für Selmer, S. 553 ff.

¹⁵ Vgl. hierzu jüngst die Debatte um die Kürzung im Etat der Hamburgischen Behörde für Wissenschaft und Forschung im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Doppelhaushalt 2011/2012, [http://www.uni-hamburg.de/Kampf_um_die_Zukunft/presseecho.html].

¹⁶ Zu den finanziellen Problemen im Einzelnen Himpele, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Komm-Drucks. 050, S. 8 ff.

¹⁷ In diesem Sinne Dörr/Schiedermaier, Die zukünftige Finanzierung der Universitäten, S. 66 ff.; F. Kirchhof, JZ 1998, S. 275 (281 f.). Zu den Vorteilen von Globalhaushalten in diesem Zusammenhang Geis, Autonomie der Universitäten, in: HGR, Bd. IV, § 100 Rn. 53.

¹⁸ duz 01/2011, S. 26 (Kurzmeldung).

Bau von vielfach dringend benötigten, neuen Gebäuden.¹⁹ Exakt in dieses Zeitfenster fiel nun die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.), die später noch näher erörtert werden soll. Fest steht jedoch, dass durch die Abschaffung dieser Gemeinschaftsaufgabe und nach dem Auslaufen von Übergangsmitteln zukünftig nur noch unter schwereren Bedingungen Bundesmittel für die Sanierung und den Ausbau von Hochschulgebäuden zur Verfügung gestellt werden können.

Ebenfalls in dieser Periode ereilten die Hochschulen jüngst die Bewältigung der sogenannten „doppelten Abiturjahrgänge“ sowie die Aussetzung der Wehrpflicht. Beide Faktoren führen dazu, dass die Hochschulen einen Ansturm vieler weiterer Studierender zu bewältigen haben und dies ohne die Bereitstellung weiterer finanzieller Mittel schwer möglich sein wird. Neueste Untersuchungen sprechen von ca. 500.000 Studienanfängern pro Jahr, womit Bund und Länder die Anfängerzahlen um ca. 175.000 Studierenden zu niedrig angesetzt hätten.²⁰ Daneben führt auch der „Bologna-Prozess“ zu weiteren Schwierigkeiten, da die Umstellung der bestehenden Studiengänge auf das sogenannte „Bachelor-Master-System“ noch nicht abgeschlossen ist²¹ und sowohl personelle als auch räumliche Kapazitätsveränderungen notwendig macht. Immerhin war es seit den 1970er Jahren durch die immer weiter wachsende Zahl an Studienanfängern gelungen, die größere Anzahl an Studenten mit den immer gleichbleibenden Strukturen auszubilden („Massenuniversität“). Durch die Neuschaffung veränderter Studienbedingungen unter dem neuen Studiensystem (vor allem kleinerer Arbeitsgruppen) sind die Hochschulen vor der Herausforderung, ihre räumlichen Kapazitäten neu zu ordnen. Einher mit der Umstellung der Studiengänge auf das Bachelor-Master-System, von dem bisher nur die Studiengänge Rechtswissenschaft und Medizin weitgehend verschont geblieben sind, geht die erforderliche Akkreditierung der Studiengänge²², die weitere finanzielle und personelle Ressourcen bindet.

¹⁹ *Gaebtgens*, Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme, S. 17; wiederum exemplarisch für Hamburg: [<http://uni-baut-zukunft.hamburg.de>].

²⁰ *CHE Consult*, Studienanfänger(innen) an Hochschulen in Deutschland Erwartungen für die zweite Phase des Hochschulpaktes, S. 6. Im Jahr 2011 erwarten Bayern und Niedersachsen, im Jahr 2012 Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen und Hessen, im Jahr 2013 Nordrhein-Westfalen sowie im Jahr 2016 Schleswig-Holstein die „doppelten Abiturjahrgänge“ an den Hochschulen (vgl. *WirtschaftsWoche* Nr. 23/2011 vom 06.06.2011, Grafik auf S. 119).

²¹ Der Europäische Hochschulraum, [http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_deu.pdf]. Vgl. zu diesem Thema nur *Hartmer*, Wohin führt der Bologna-Prozess die deutsche Universität?; *Bebrenbeck*, *WissR* 44 [2011], S. 156 ff.; *Sieweke*, *JA* 2010, S. 611 ff.; grundlegend zum Bologna-Prozess *Heß*, *WissR* 36 [2003], S. 272 ff.; *Frenz*, *DÖV* 2011, S. 249 ff.; *Gieseke*, *WissR* 38 [2005], S. 55 ff.; *Aigner*, Der Bologna-Prozess.

²² Vgl. hierzu ausführlich *Wilhelm*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen; *Stüber*, Akkreditierung von Studiengängen; *Martini*, *WissR* 41 [2008], S. 232 ff.; *Müller-Terpitz*, *WissR* 42 [2009], S. 116 ff.; *Quapp*, *WissR* 43 [2010], S. 346 ff.; *dies.*, *DÖV* 2011, S. 68 ff.; *Lege*, *JZ* 2005, S. 698 ff.; *Mager*, *VBIBW* 2009, S. 9 ff.; *Heitsch*, *WissR* 42 [2009], S. 136 ff.; *ders.*, *DÖV* 2007, S. 770 ff.; *S. Schneider*, Akkreditierung von Studiengängen im Gewährleistungsstaat; *Mann/Immler*, *RdJB* 2007, S. 334 ff.; *Pautsch*, *WissR* 38 [2005], S. 200 ff.; vgl. auch jüngst zur möglichen Verfassungswidrigkeit die Normenkontrolle nach Art. 100 GG vom VG Arnsberg, *Beschl. v. 16.04.2010*, 12 K 2689/08 – BeckRS 49801; der Verfassungswidrigkeit zustimmend *S. Meyer*, *NVwZ* 2010, S. 1010 ff.; zum Rechtsschutz gegen Akkreditierungsentscheidungen ebenfalls *S. Meyer*, *DÖV* 2010, S. 475 ff.

Darüber hinaus beeinflussen die ökonomischen Rahmenbedingungen die Vergabe von öffentlichen Mitteln stärker als gedacht. Sowohl Bund als auch Länder unterliegen Sparzwängen, die zu veränderten finanziellen Ausstattungen der Hochschulen führen. Die Einführung neuer Verwaltungsorganisations- und Steuerungsmodelle (NSM/ NPM)²³, neuer Governance-Strukturen²⁴ und die Einführung von Instrumenten wie der leistungsorientierten Mittelvergabe (LOM)²⁵ tragen weiter dazu bei, dass die Hochschulen eine Fülle von Veränderungen in allzu kurzer Zeit zu bewältigen haben. Gerade der Wandel von der Gruppenuniversität hin zur „Räteuniversität“²⁶ mit Hochschulräten und der Einführung unternehmerischer Leitungsstrukturen beschäftigt die Hochschulen mangels bisheriger Erfahrung mit diesen Strukturen immer noch. In diesem Kontext wird es gerade für kleinere Fächer, die sogenannten „Kleinen Fächer“, schwieriger, ihre Existenzberechtigung zu verteidigen und sich neu zu positionieren. Die Durchführung von Exzellenzinitiativen und ähnlichen wettbewerblichen Modellen (dazu mehr im Rahmen der weiteren Untersuchung) sowie der damit verbundenen Projektfinanzierung und Ökonomisierung²⁷ erschweren in der Folge den Fokus auf die eigentliche wissenschaftliche Arbeit. Auch in diesem Kontext sehen sich die Hochschulen (und Forschungseinrichtungen) einem immer stärker werdenden Wettbewerb untereinander ausgesetzt.

Die Hochschulen werden allerdings weiterhin auf eine staatliche Grundfinanzierung angewiesen sein²⁸, auch wenn Drittmittel inzwischen einen Großteil der Ausgaben decken.²⁹ Über die

²³ Vgl. BVerfGE 111, S. 333 ff.; krit. hierzu: *Gärditz*, NVwZ 2005, S. 407 ff.; *Kempen*, DVBl. 2005, S. 1082 (1089); *Ladeur*, DÖV 2005, S. 753 ff.; *Löwer*, in: FS für Mußgnug, S. 421 (434 ff.); *Nettesheim*, DVBl. 2005, S. 1072 (1077). Grundlegend zu der Thematik *Sieweke*, Managementstrukturen und outputorientierte Finanzierung im Hochschulbereich; *Leuzge*, in: WissR 2005, Beiheft 15, S. 56 ff.; *Kracht*, Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich; *Epping*, VerwArch 99 [2008], S. 423 ff.; *Knopp/Schröder*, DöD 2007, S. 125 ff.; *Voigt/Klein-Moddenborg*, HM 2007, S. 100 ff.; *Battis*, DÖV 2006, S. 498 (501); *Schenke*, NVwZ 2005, S. 1000 (1005); *Marettke/Barna*, HM 2010, S. 3 ff.; *Febeling*, Die Verwaltung 35 [2002], S. 399 (412 ff.); *Sandberger*, Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht, S. 39 f.

²⁴ *Jaeger*, Wissenschaftsmanagement 03/2006, S. 30 ff.; *Kluth*, RdJB 2004, S. 174 (182 ff.); *Knopp*, Zauberformel „Mehr Hochschulautonomie“, S. 15 (24); *ders.*, DöD 2008, S. 1 ff.; *Gärditz*, NVwZ 2005, S. 407 (407). Zielvereinbarungen aus juristischer Sicht untersuchen *Schmuck*, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich; *Classen*, HM 2009, S. 31 ff. Zu den neuen Maßstäben für die Universitätsfinanzierung bereits *F. Kirchhof*, JZ 1998, S. 275 (280 f.).

²⁵ *Sandberger*, Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht, S. 42; *ders.*, Finanzierung staatlicher Hochschulen über Ziel- und Leistungsvereinbarungen; *Trute*, WissR 33 [2000], S. 134 ff.; *Hendler*, in: FS für Frotscher, S. 811 (816); *Rogal*, Hochschulautonomie und Zielvereinbarungen; *Geis*, in: FS für Steiner, S. 201 (212 f.); *T. Schmidt*, DÖV 2008, S. 335 ff.; zur LOM im Hochschulbereich durch Peer-Review-Verfahren *Sieweke*, HM 2010, S. 52 ff. sowie *Möller*, Hochschulfinanzierung und -steuerung, in: Hartmer/Detmer, Kap. XV, Rn. 13; *Dilger*, HM 2007, S. 58 (59), betrachtet die LOM aufgrund von „Rankings“ näher.

²⁶ *Oppermann*, in: WissR 2005, Beiheft 15, S. 1 (10); geläufig ist vor allem auch der Begriff „Managementuniversität“. Ausführlich zur Hochschulorganisation *Gärditz*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung; *Burgi/Gräf*, DVBl. 2010, S. 1125 ff.; *Hüther*, HM 2010, S. 15 (19); *J. Lange*, Kommentar aus der Perspektive der Bundesländer, S. 61 (63); *Kabl*, AöR 130 [2005], S. 225 ff.; zur grundsätzlichen Billigung der Einrichtung von Hochschulräten und neuen Hochschulstrukturen BVerfGE 111, S. 333 (356); *Sieweke*, WissR 45 [2012], S. 149 ff.

²⁷ *Hendler*, in: FS für Frotscher, S. 811 (814 f.); *ders.*, VVDStRL 65 [2005], S. 238 ff.; *Mager*, VVDStRL 65 [2005], S. 274 ff.; *Steinberg*, in: FS für Wahl, S. 609 ff.

²⁸ *Febeling*, Die Verwaltung 35 [2002], S. 399 (400); *Augsberg*, Wissenschaftsverfassungsrecht, S. 187 (188); krit. zu den Instrumenten ökonomischer Effizienzsteigerung *Gärditz*, NVwZ 2005, S. 407 (410).

²⁹ *Trute*, in: Evangelisches Staatslexikon, S. 958 ff.; *EFI*, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit 2012, S. 40 ff.; *Hartmann*, Leviathan 38 [2010], S. 370 (377); *Sandberger*, Neuere Entwicklungen im

staatliche Grundfinanzierung bestimmt sich insbesondere der Umfang, in dem einzelne Lehrstühle an den Hochschulen (auch personell) ausgestattet werden können. Gerade auch im Rahmen von personalintensiver Forschungstätigkeit an den Hochschulen ist heute bereits ein Nord-Süd-Gefälle erkennbar, wobei die Hochschulen im Norden hier regelmäßig das Nachsehen haben (auch auf diesen Aspekt wird im Verlauf der weiteren Untersuchung näher eingegangen).

Weiterhin halten auch die Bundesländer ihre an die Hochschulen abgegebenen Zahlungsverprechen vielfach nicht ein. Zugesagte oder bereits zugeteilte Budgets wurden den Hochschulen wieder gekürzt, angesparte Rücklagen wurden zur Sanierung des Landeshaushalts heraus verlangt³⁰ – eine solide Finanzierung und langfristige, strategische Planung scheint auf diese Weise dauerhaft nur schwer möglich. Es sind an dieser Stelle vor allem die Gelder des Bundes – wie zu zeigen sein wird – die eine ausreichende Finanzierung sicherstellen. Ob dies regelmäßig den Kompetenzen im föderalen Bundesstaat entspricht, wird gesondert zu untersuchen sein. Dass im Falle nicht verfassungskonformer Finanzierungsmodelle auch eine Pflicht des Bundes zur verfassungskonformen Finanzierung sowie zur Einhaltung der entsprechenden Kompetenzen aus Art. 20 Abs. 3 GG besteht, darf dabei nicht vergessen werden.

Hinzu kommt der immer stärker propagierte Wettbewerbsgedanke, dem die Hochschulen heutzutage unterliegen und der politisch ausdrücklich gewünscht ist. Damit geht einher die Kommerzialisierung der Hochschulen wie auch die Homogenisierung der Forschungsstrukturen.³¹ Wettbewerb bedeutet für Hochschulen in der heutigen Zeit nicht nur die Suche nach dem fachlichen Wettbewerb, sondern auch einen über das Beamtenrecht der jeweiligen Länder folgenden Besoldungswettbewerb. Auf diesen Teil des Wettbewerbs haben die Hochschulen jedoch keinerlei Einfluss. Mit der Föderalismusreform I haben die Bundesländer im Beamtenrecht die Kompetenzen für das Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht der Landesbeamten zurückerhalten (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG), die früher im Bereich der Rahmengesetzgebung des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. geregelt waren. Während ursprünglich das Ziel war, einen ruinösen Wettbewerb der Länder untereinander über das beste Besoldungsrecht zu vermeiden³², besteht nunmehr auch hier das Risiko, dass es im Rahmen eines unterschiedlichen Besoldungsrechts der Bundesländer zu einer

Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht, S. 39, hat für die Technischen Universitäten bereits einen Drittmittelanteil von ca. 45% ermittelt; die mit der hochschulbezogenen Drittmittelforschung verbundenen rechtlichen Probleme stellt *Misera*, Drittmittelforschung, anschaulich dar. *Siekmann*, in: Sachs (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 41, kritisiert, dass hoch qualifizierte Wissenschaftler Forschungsmittel organisieren müssen und dies auf Dauer zu Ineffizienzen führt, da die Zeit für die eigentliche Aufgabenwahrnehmung fehle. Einen Überblick über die Quellen der Hochschulfinanzierung bietet *Marx*, NWVBl 2011, S. 201 (201 f.).

³⁰ *Wiarda*, DIE ZEIT Nr. 46/2010 vom 11.11.2010, S. 83 mit einer Sammlung von Negativbeispielen. Hinzu kommt im Wissenschaftsbereich vielfach eine Fehlallokation der Mittel, vgl. *Fischer*, WirtschaftsWoche Nr. 16/2011 vom 18.04.2011, S. 9, mit einem Beispiel aus Bayern, wo Baumaßnahmen an den Hochschulen zur Aufnahme doppelter Abiturjahrgänge nicht rechtzeitig angegangen wurden und somit die notwendigen Mittel an anderer Stelle fehlten. Eine kritische Würdigung aus rechtlicher Sicht in Bezug auf die Rücklagen aus dem Hochschulpakt 2020 liefert *Pestalozzi*, RdJB 2001, S. 347 ff. Einen konträren Versuch unternimmt zurzeit Hamburg, vgl. Bü-Drucks. 20/2350.

³¹ *Bumke*, VVDStRL 69 [2009], S. 407 (457).

³² *Vofskuhle*, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 43, S. 3 (51).

Stärkung der ohnehin schon finanzstarken Länder kommt und die Mobilität von Wissenschaftlern zukünftig eingeschränkt wird.³³

Auf eine nutzerbezogene Finanzierung zur Behebung eines Teils der finanziellen Probleme, also durch die Erhebung von Studiengebühren, können sich die Universitäten ebenfalls nicht (mehr) verlassen. Nachdem diese vielerorts zunächst eine echte Renaissance erlebt haben (die rechtliche Würdigung dabei jedoch eher kritisch ausfiel³⁴), haben viele Bundesländer die Erhebung von Studiengebühren inzwischen wieder rückgängig gemacht. Dies geschah vielfach auch als Folge von Landtagswahlergebnissen³⁵. Ohnehin konnte dieser Teil der Finanzierung nur einen Bruchteil der notwendigen Finanzierung ausmachen. Die Befürchtung, dass die Länder den durch Studierende finanzierten Betrag an anderer Stelle wieder einsparen, war zudem regelmäßig gegeben.³⁶ Zusage der Länder, weggefallene Studiengebühreneinnahmen auszugleichen, wurden und werden vielfach nicht oder nur in geringerem Umfang eingehalten. Zwar bemühen sich die Hochschulen, ihre Lehre inzwischen zum Teil über kostenpflichtige Angebote mittels sogenannter „Executive Education“ zu finanzieren, also im Bereich der Weiterbildung³⁷, allerdings befinden sich auch diese Bemühungen noch in den Kinderschuhen. Dasselbe gilt für den Aufbau von Stiftungen, die – angelehnt an amerikanische Eliteuniversitäten – dauerhaft für die Finanzierung von Wissenschaft und Forschung sorgen können. Entsprechende Modelle sind in Deutschland seit über 200 Jahren in der Diskussion³⁸; bemerkbare Erfolge sind auf diesem Feld bisher dennoch nicht zu verzeichnen.³⁹

Auch im Bereich des Hochschulsponsorings besteht noch erheblicher Entwicklungsbedarf, um als ernst gemeinte Finanzierungsalternative zu dienen.⁴⁰ Zudem kann Sponsoring – im Gegensatz zur Drittmittelfinanzierung – immer nur einen kleinen Teil als Ergänzung der staatlichen Fi-

³³ Vgl. zu diesem Komplex vor allem *Lorse*, DÖV 2010, S. 829 ff.

³⁴ Zur rechtlichen Bewertung von Studiengebühren (juristisch korrekt Studienbeiträge) vgl. *Lorenzmeier*, ZJS 2009, S. 438 ff.; *ders.*, NVwZ 2006, S. 759 ff.; *Deppner/Heck*, NVwZ 2008, S. 45 ff.; *Riedel/Söllner*, JZ 2006, S. 270 ff.; *Löwer/v. Weschpfennig*, WissR 41 [2008], S. 3 ff.

³⁵ Die Abschaffung der Studienbeiträge erfolgte in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Hamburg sowie in Baden-Württemberg. Lediglich Bayern und Niedersachsen erheben auf Grundlage ihrer Landeshochschulgesetze dann noch Studienbeiträge von den Studierenden ihrer Hochschulen.

³⁶ Hierzu schon *Oppermann*, in: *WissR* 2005, Beiheft 15, S. 1 (14).

³⁷ Vgl. zum unternehmerischen Handeln der Hochschulen auch *Sendlak*, Unternehmerische Tätigkeit der Hochschulen – Erörtert am Beispiel des Hochschulfreiheitsgesetzes NRW; Aktuelle Entwicklungen in der Executive Education bei *van Bebber*, *duz* 08/2011, S. 9 ff.

³⁸ *Dilger*, *HM* 2007, S. 58 (60 f.).

³⁹ In jüngerer Vergangenheit hierzu *Sandberger*, in: *WissR* 2005, Beiheft 15, S. 19 (40 ff.), der auch noch weitere Rechtsformen des Privatrechts diskutiert und zu dem Ergebnis kommt, dass weder Art. 5 Abs. 3 GG noch das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 GG bestimmte Trägerformen für Hochschulen vorschreiben – lediglich die staatliche Mitwirkung bei der Auswahl der Leitungsorgane müsse gewährleistet sein (S. 38); *Löwer*, in: ebenda, S. 69 ff.; *ders.*, *RdJB* 2004, S. 190 ff.; *Sandberger*, *Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht*, S. 26 f.; *Peine*, *Öffentlich-rechtliche Stiftungshochschulen*, S. 61 ff.; *Donner*, in: *FS für Driehaus*, S. 244 ff.; *Ipsen*, *RdJB* 2003, S. 36 ff.; *K. Schmidt*, *Hochschulen in Rechtsformen des privaten Rechts*; *Wells*, *Neue Rechtsformen als Finanzierungs Herausforderung*; *Göring*, *Neue Hochschulstrukturen als Innovationspotential. Die Anforderungen von Stiftungshochschulen an Art. 5 Abs. 3 GG stellt BVerwG, NdsVBl 2010, S. 154 ff. klar.*

⁴⁰ Vgl. zu diesem Themenkomplex nur *Hampe*, *Hochschulsponsorings und Wissenschaftsfreiheit*; *Karpen*, *Wissenschaftliche Grenzen des Forschungssponsorings*, S. 51 ff.; *Kocyan*, *Rechtsprobleme des Hochschulsponsorings*; *Remmert*, *DÖV* 2010, S. 583 ff.

finanzierung ausmachen. Nichts desto trotz sind die Hochschulen auch zukünftig gut beraten, sich auf ihre Kernkompetenzen – die nun einmal in Forschung und Lehre liegen – zu konzentrieren. Dabei streben die Hochschulen nach immer größerer Autonomie – also der Trennung von Wissenschaft und Verwaltung durch die Übertragung staatlicher Aufgaben⁴¹ sowie der Abschaffung der Steuerung durch die Politik bis ins letzte Detail, die ihnen jedoch auch nicht widerstandslos eingeräumt wird.⁴² Die Gewährleistung von Autonomie wird als Schlüssel zu wettbewerbsfähigen Hochschulen angesehen.⁴³ Die Kehrseite kann jedoch wiederum bedeuten, dass eine ausreichende Hochschulfinanzierung durch den Staat – als Gegenleistung für die Autonomie – nicht sichergestellt ist.⁴⁴

2. Aktuelle Probleme von außeruniversitären Forschungseinrichtungen

Außeruniversitäre Forschung und die damit notwendig verbundene Forschungsförderung findet in staatlicher und privater Förderung statt. Dabei wird zudem zwischen der Projektförderung sowie der institutionellen Förderung unterschieden.⁴⁵ Auch die außeruniversitäre Forschung befindet sich in einem dynamischen Veränderungsprozess, was sich anhand vielfältiger Anforderungen in verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Hinsicht, aber auch im Bereich der Forschungspolitik sowie organisationsrechtlicher Fragestellungen äußert.⁴⁶ Wie im Laufe der Untersuchung noch anhand einzelner Forschungseinrichtungen zu zeigen sein wird, hat sich deren Organisationsstruktur im Laufe der vergangenen Jahre zum Teil erheblich verändert. Erschwerend für die Finanzierung – gerade von außeruniversitärer Wissenschaft und Forschung – kommt hinzu, dass Wissenschafts- oder Forschungsförderung vielfach nur noch projekt- beziehungsweise vorhabenbezogen vergeben wird⁴⁷ und kontinuierliche Forschungsprozesse dadurch erschwert werden, zumal zweckfreie Forschungsmittel in der Folge knapper gehalten werden⁴⁸. Wirtschaftliche und technische Rahmenbedingungen ändern sich beständig; die Entwicklungszyklen der Forschung werden dabei immer kürzer⁴⁹. Globalisierungsprozesse und die Dynamik der internationalen Forschung tragen einen weite-

⁴¹ T. Groß, DVBl. 2006, S. 721 (722 f.) m.w.N.

⁴² HRK, Zur Hochschulautonomie, Entschließung der 10. Mitgliederversammlung am 03.05.2011, [http://www.hrk.de/de/download/dateien/Entschl._HS-Autonomie_Endfassung_MV_10.pdf]; *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem; krit. hierzu tlw. Geis, WissR 37 [2004], S. 2 (5); Görisch, DÖV 2003, S. 583 ff.

⁴³ Knopp, Zauberformel „Mehr Hochschulautonomie“?, S. 15 (15) m.w.N.; Smeddinck, Die deregulierte Hochschule, S. 23 (24 ff.); ders., DÖV 2007, S. 269 (270 f.). Köhl, F & L 2007, S. 388 ff., warnt jedoch für den Fall der Autonomieeinräumung für einer Überbürokratisierung.

⁴⁴ Oppermann, in: WissR 2005, Beiheft 15, S. 1 (14).

⁴⁵ Groß/Karaalp/Wilden, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 22 f.

⁴⁶ Vgl. hierzu schon Meusel, In Sachen außeruniversitäre Forschung; ders., Grundprobleme des Rechts der außeruniversitären ‚staatlichen‘ Forschung; Lebr, in: WissR 1979, Beiheft 7. Aktuelle Entwicklungen bei Müller, duz 04/2012, S. 34 ff.

⁴⁷ Hünze, Forschungsförderung in Deutschland, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 162 (167, 171).

⁴⁸ Lenz, DIE ZEIT Nr. 45/2010 vom 04.11.2010, S. 79. Siehe auch Streiter, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 62.

⁴⁹ Herzog, in: FS für Schiedermaier, S. 459 (462); Regierungsentwurf zum HFG NRW, [http://www.ruhr-uni-bochum.de/gleichstellungsbeauftragte/pdf/HFG_NRW_Entwurf.pdf], S. 1 lit. A; BMBF, Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen, S. 8.

ren Teil zur andauernden Veränderung bei.⁵⁰ Bezüglich des Erhalts staatlicher Finanzierung für die außeruniversitäre Forschung stehen die Forschungseinrichtungen damit in Zeiten knapper werdender öffentlicher Mittel vor demselben Problem wie auch die staatlichen Hochschulen. In Zeiten einer Finanzkrise werden die staatlichen Mittel für Stabilitätspakte verwendet und Forschungsvorhaben können nicht angemessen aufgestockt, das heißt zusätzlich finanziert werden. Das Geld für die entsprechenden Vorhaben muss also zumindest zum Teil aus anderen Quellen kommen.

Die Bundesländer sind in der heutigen Zeit häufig bereits finanziell damit überfordert, die umfangreichen Ausgaben für die Hochschulen zu stemmen. Gerade die kostenintensive Forschung an außeruniversitären Forschungseinrichtungen ist deswegen ungeeignet, um den Ländern (gerade den finanzschwachen) weitere Ausgaben aufzubürden. Bei aller Finanznot der Länder darf jedoch auch nicht vergessen werden, dass der Bund nicht jedwede Art der Finanzierung übernehmen kann. Die vermehrte Suche nach privaten Drittmitteln ist daher auch für Forschungseinrichtungen angezeigt. Die Befürchtung hinter der privaten Unterstützung der Forschung besteht jedoch darin, dass die Grundlagenforschung hinter der projektfinanzierten Forschung noch weiter zurückbleibt. Schon heute machen die Mittel aus der staatlichen Finanzierung einen geringeren Teil der Forschungsförderung aus. In forschungsintensiven Fächern werden mehr als zwei Drittel des Forschungspersonals aus Drittmitteln finanziert.⁵¹ Drittmittel werden daher regelmäßig benötigt, um überhaupt noch Forschung betreiben zu können.⁵² Mit der Einwerbung von Drittmitteln geht jedoch auch immer externe Governance einher.⁵³

Bei dem Erhalt von finanziellen Mitteln aus dem staatlichen Haushalt findet die Mittelvergabe inzwischen – ebenfalls wie an staatlichen Hochschulen – nach leistungsorientierten Kriterien statt.⁵⁴ Auch die Evaluation bisheriger Forschungsleistungen spielt für die Vergabe der Mittel eine immer größer werdende Rolle.⁵⁵ Hier müssen sich die Forschungseinrichtungen also ähnlich positionieren wie die Hochschulen. Daneben gibt es weitere Berührungspunkte zu den Hochschulen: Forschungseinrichtungen müssen immer mehr – auch zur Steigerung von Synergien – die Anbindung an die Hochschulen suchen, wie die im weiteren Verlauf zu untersuchenden Kooperationen zeigen werden. Aus diesem Erfordernis ergeben sich neue Anforderungen an Struktur und Organisation. Diese neuen Kooperationen führen zu einer Reihe von weiteren Problemstellungen – sowohl für die Forschungseinrichtungen als auch für die Hochschulen. Des Weiteren rückt die Zusammenarbeit mit anderen außeruniversitären Forschungseinrichtungen vor dem Hintergrund der interdisziplinären Forschung verstärkt in den Fokus.

⁵⁰ Zacher, in: FS für Häberle, S. 703 (727 ff.).

⁵¹ Hornbostel/Heise, Die Rolle von Drittmitteln in der Steuerung von Hochschulen, in: Hdb. Praxis Wissenschaftsfinanzierung, S. 1 (19).

⁵² DFG, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 106.

⁵³ Trute/Pilniok, Von der Ordinarien- über die Gremien- zur Managementuniversität? S. 21 (22).

⁵⁴ Hinzge, Forschungsförderung in Deutschland, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 162 (162).

⁵⁵ Hierzu Gärditz, WissR 42 [2009], S. 353 ff.; für die Universitäten beleuchten dies Musil, Wettbewerb in der Staatlichen Verwaltung, S. 331 f., 340 ff.; Hendler, in: FS für Frotzcher, S. 811 (816 f.).

3. Zusammenfassung

Die meisten der soeben aufgezeigten Probleme haben einen unmittelbaren oder zumindest mittelbaren Bezug zur finanziellen Ausstattung der angesprochenen Institutionen. Es wird also im Folgenden entscheidend darauf ankommen, die bestehenden Rahmenbedingungen der Wissenschaftsförderung weiter zu skizzieren, bestehende Regelungen auf ihre Tauglichkeit und ihren Beitrag zur Lösung der Probleme zu untersuchen und sodann die erforderlichen Bewertungen und Änderungsvorschläge vorzunehmen.

III.

Ausgangspunkt und Gang der Untersuchung

Die angesprochenen Probleme sind – soweit sie einen Bezug zur Finanzierung der maßgeblichen Institutionen sowie den Kompetenzen von Bund und Ländern für den angesprochenen Bereich aufweisen – in der vorliegenden Untersuchung zu berücksichtigen und geben die tatsächlichen Rahmenbedingungen der Wissenschaftsförderung im Bundesstaat vor.

1. Ausgangspunkt der Untersuchung

Ausgangspunkt für eine Neuordnung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich war die Föderalismusreform I beziehungsweise das Ergebnis der ihr vorangegangenen Kommissionen.

a) Die Föderalismusreform I als Ausgangspunkt

Vor der Verabschiedung der Föderalismusreform I lag ein hauptsächlich politisches Grundproblem vor, das sich im Laufe der Verfassungspraxis des Grundgesetzes seit 1949 entwickelt hatte: Das Grundgesetz kennt für die vor allem in den Art. 76 bis 78 GG verbrieftete Beteiligung des Bundesrates im Rahmen der Gesetzgebung des Bundes Zustimmungs- und Einspruchsgesetze. Über diese Ausgestaltung im Bundesrat sind die Bundesländer über ihre jeweiligen Landesregierungen an der Gesetzgebung des Bundes unmittelbar beteiligt. Während Einspruchsgesetze dabei politisch weniger bedeutend sind, weil ein Einspruch des Bundesrates nach Art. 77 Abs. 3 und 4 GG vom Bundestag überstimmt werden kann, stellt sich die Situation für Zustimmungsgesetze anders dar. Hier bedarf es – gegebenenfalls nach Durchführung eines Vermittlungsverfahrens gemäß Art. 77 Abs. 2 GG – der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundesrates zu einem Gesetzesvorhaben. Im Rahmen der von *Fritz W. Scharpf* beschriebenen „Politikverflechtung“⁵⁶ kam es in der politischen Praxis mehrfach zu „Blockaden“ von Bundesgesetzen im Bundesrat durch die gegen-

⁵⁶ Zuletzt *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 19 ff., zur Genealogie der Politikverflechtung; siehe auch *ders.*, Die Theorie der Politikverflechtung, S. 21 ff.

über dem Bund in politisch entgegengesetzter Couleur regierten Bundesländer. Gesetzgebungszuständigkeiten waren und sind daher immer auch eine Machtfrage im politischen Bereich. Insofern ist der Ausspruch „Recht ist Recht und Politik ist Politik, wechselseitig miteinander verschränkt“⁵⁷ durchaus zutreffend, wenn auch die Verschränkung zum Teil ein größeres Ausmaß annehmen kann, als dies wünschenswert ist.

Die Länder haben sich dabei nach Inkrafttreten des Grundgesetzes mit der Zeit für ihre Zustimmung zur Ausweitung von Bundeskompetenzen in der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72, 74 GG) mehr Mitspracherechte über den Bundesrat in Form von Zustimmungsgesetzen einräumen lassen⁵⁸, obwohl Zustimmungsgesetze ursprünglich als Ausnahmeregelung des Grundgesetzes gedacht waren.⁵⁹ Dadurch ist die Situation entstanden, dass sich die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze im Laufe der Jahrzehnte (1949 bis 2006) versechsfacht hat⁶⁰ und sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis somit faktisch umgekehrt hat⁶¹. Sobald nur eine Vorschrift eines neuen Gesetzes zustimmungsbedürftig war, wurde das gesamte Gesetz als solches zustimmungsbedürftig.⁶² Insbesondere die Regelung des Art. 84 Abs. 1 GG a.F., der die Verwaltungskompetenz der Länder regelt, wurde für diese Situation verantwortlich gemacht.⁶³ Die Ursachen für diese Entwicklung sollen in der Untersuchung jedoch nicht näher betrachtet werden.

Mit der Föderalismusreform I sollte nunmehr die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze wieder halbiert werden⁶⁴, auch wenn es mit der Mehrzahl der Zustimmungstatbestände, die im

⁵⁷ *Franzius*, NVwZ 2008, S. 492 (499).

⁵⁸ 1949: 14 Zustimmungstatbestände, 2008: über 50 Zustimmungstatbestände, hierzu *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 77 Rn. 21; *Gramm*, AöR 124 [1999], S. 212 (227 f.); *Dästner*, ZParl 2001, S. 290 ff.; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 294; a.A. *Hillgruber*, JZ, 2004, S. 837 (838); *de Wall*, in: BerlK-GG, Bd. 3, Stand 06/2002 (5. EL), Art. 50 Rn. 40; *Lehmann-Brauns*, Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, S. 31; für eine Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen bereits 1992 *Oeter*, Stärkung des föderalistischen Systems durch Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen, S. 115 ff.

⁵⁹ BVerfGE 37, S. 363 (381), mit Besprechung von *Pestalozza*, JuS 1975, S. 366 ff.; BVerfGE 1, S. 76 (79).

⁶⁰ 1949: ca. 10% zustimmungsbedürftige Gesetze, 2005: ca. 60% zustimmungsbedürftige Gesetze, vgl. *B. Vogel*, in: FS für Herzog, S. 525 (534); *Volkman*, in: FS für Frotscher, S. 183 (199); *Lehmann-Brauns*, Die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung, in: HdbFöd, Bd. I, § 23 Rn. 2; *Korloth*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2 (5. Aufl.), Art. 50 Rn. 30 und *Risse*, in: FS für Schneider, S. 271 (272) sowie *ders.*, ZParl 2007, S. 707 ff., sprechen von ca. 50% zustimmungsbedürftigen Gesetzen; dies dürfte nach *Georgii/Borhanian*, Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform, S. 39, auf die 14. Wahlperiode (55,2%) und die 15. Wahlperiode (51%) des Deutschen Bundestags zutreffen. BR-Drucks. 178/06, S. 13, spricht davon, dass der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze „im Laufe der Zeit erheblich gestiegen“ ist. Vgl. auch *Höreth*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008, S. 139 ff., der vor dem Hintergrund der zustimmungsbedürftigen Gesetze insbesondere die Regelung des Art. 104a Abs. 4 GG krit. würdigt; *ders.*, ZParl 2007, S. 712 ff. Des Weiteren *F. Kirchhof*, ZG 2004, S. 204 (219).

⁶¹ BVerfGE 37, S. 363 (383), wonach die große Zahl an Zustimmungsgesetzen der Gesamtkonzeption des Grundgesetzes widerspreche sowie S. 405 – Sondervotum der Richter Geiger, Rinck und von Schlabrendorff; *Dolzer*, VVDStRL 58 [1998], S. 7 (14 f.); a.A. *Ossenbühl*, AöR 99 [1974], S. 369 (386).

⁶² Zur sogenannten „Einheitstheorie“ seit 1958 BVerfGE 55, S. 274 (319); 48, S. 127 (177 f.); 37, S. 363 (380 f.); 24, S. 184 (195); 8, S. 274 (294 f.); *Risse*, in: FS für Schneider, S. 271 (272), merkt an, dass die Länder hingegen oft das Gefühl hatten, dass die falschen Gesetze zustimmungsfrei waren.

⁶³ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (303); grundlegend *Lehmann-Brauns*, Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, S. 29 ff. m.w.N., der die Fassung des Art. 84 Abs. 1 GG a.F. als „Generalklausel“ hierfür maßgeblich verantwortlich macht. In diesem Sinne auch *Huber*, Deutschland in der Föderalismusfalle, S. 13 ff.; *Smith*, Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat, S. 388; *Volkman*, in: FS für Frotscher, S. 183 (199).

⁶⁴ BT-Drucks. 16/813, S. 14; BR-Drucks. 178/06, S. 14 f., 34.

Grundgesetz abschließend aufgezählt sind, aufgrund der geringen praktischen Bedeutung keine Probleme gab⁶⁵. Dieses wesentliche Ziel der Föderalismusreform I, die Anzahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu reduzieren, könnte sogar gelungen sein⁶⁶, auch wenn weiterhin mit Blockaden des Bundesrats gegen einzelne Gesetze gerechnet werden muss.⁶⁷ Ob dieser mit der Föderalismusreform I beabsichtigte Effekt in diesem Punkt aber wirklich eintritt, wird aber erst die Verfassungspraxis der kommenden Jahre zeigen können.⁶⁸ Für eine fundierte Analyse ist es noch zu früh.

Die Durchsetzung zustimmungsbedürftiger Gesetze hängt letztlich auch in großem Maß von der politischen Zusammensetzung des Bundesrates ab. In mehr als zwei Dritteln der Zeit seit Gründung der Bundesrepublik stand der jeweiligen Regierungsmehrheit im Bundestag eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenüber.⁶⁹ Teilweise war aber auch in dem restlichen Drittel der Zeit eine gleichzeitige Mehrheit in Bundestag und Bundesrat für die politischen Akteure wenig hilfreich, weil einzelne Ministerpräsidenten im Bundesrat die entsprechende Zustimmung aus landespolitischen Gründen versagen wollen beziehungsweise versagten. Letztlich führt diese Konstellation bei Vorliegen eines Zustimmungsgesetzes zu weiteren Kompromisszwängen⁷⁰, die schlussendlich auch im Vermittlungsausschuss (vgl. Art. 77 Abs. 2 GG) enden kann und zu einem politischen Ergebnis führt, das einer „Großen Koalition“ vergleichbar ist.

b) Die Föderalismusreform I als Instrument der Neuordnung von Kompetenzen in den Bereichen Wissenschaft und Forschung

Ein weiteres Ziel der Föderalismusreform I war es, die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich zu reduzieren. Dabei sollten wesentliche Kompetenzen auf die Länder zurückübertragen werden. Dies bot sich im Hochschulbereich besonders an, da die Länder hier bereits einen Großteil der Kompetenzen inne hatten und nach der Übertragung weiterer Kompe-

⁶⁵ *Lehmann-Brauns*, Die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, S. 27.

⁶⁶ *Georgii/Borhanian*, Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform, S. 3, 40 f., 45, 95, sprechen davon, dass in der 14. Wahlperiode der Anteil an Zustimmungsgesetzen von 55,2% auf 25,8% und in der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages von 51% auf 24% gefallen wäre; *Hofmann*, DÖV 2008, S. 833 (835), führt hingegen an, dass die Quote bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen ohne Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen sogar nur bei 33,6% gelegen hätte. Zudem *Ipsen*, NJW 2006, S. 2801 (2805 f.); krit. hierzu jedoch *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 380; *Schmidt-Jortzig*, ZG 2005, S. 16 (21 ff.); *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (303); *Birsl*, ZParl 2006, S. 384 (389); *Lehmann-Brauns*, Die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, S. 35 f., 404; *Häde*, JZ 2006, S. 930 (934); *ders.*, ZG 2009, S. 1 (16 f.); *Thiele*, JA 2006, S. 714 (718); *Korioth*, ZG 2007, S. 1 (4); *Schimansky/Losch*, RuP 2007, S. 18 (23). Auch das Bundesministerium der Finanzen zweifelt an dieser Aussage, *BMFin*, Komm. AU 071, S. 8 ff. Nach ersten Untersuchungen hat sich eine Quote an zustimmungsbedürftigen Gesetzen von 44,2% realisiert, so zumindest *Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 306; *Zypries*, in: FS für Schneider, S. 323 (324) m.w.N.

⁶⁷ *Risse*, in: FS für Schneider, S. 271 (284).

⁶⁸ *Trute*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 148; *Ipsen*, NJW 2006, S. 2801 (2806).

⁶⁹ *Rüblicke*, JURA 2006, S. 77 (78). Krit. hierzu *Böckenförde*, in: FS für Schäfer, S. 182 ff. („Beteiligungsföderalismus“).

⁷⁰ *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 84 Rn. 21; *Bull*, in: AK-GG, Bd. 3, Stand 2001 (GW), Art. 84 Rn. 21; *Antoni*, AöR 113 [1988], S. 329 (333); *Haug*, DÖV 2004, S. 190 (193); *Zypries*, ZRP 2003, S. 265 (266); *Schwanengel*, DÖV 2004, S. 553 (558); *Hofmann*, Zukunftsfähigkeit des deutschen Bundesstaats, S. 97 (102 f.). *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (707), weist darauf hin, dass dieses Phänomen erst mit dem Ende der ersten Großen Koalition zu verzeichnen ist.

tenzen streben. Kehrseite der Kompetenzausübung – dies wird die weitere Untersuchung noch zeigen – war jedoch die umstrittene Frage nach der Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung.

Vor der Föderalismusreform I hatte der Bund verschiedene und – wie sich zeigen wird – differenziertere Einwirkungsmöglichkeiten vor allem im Bereich des Hochschulrechts. Dazu zählten insbesondere die Kompetenz für die Rahmengesetzgebung aus Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F., auf deren Grundlage das Hochschulrahmengesetz erlassen wurde, das von den Ländern (vergleichbar mit der Umsetzung einer europäischen Richtlinie gemäß Art 288 AEUV) im Landeshochschulrecht umzusetzen war sowie einzelne Gesetzgebungsbefugnisse im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung der Art. 72, 74 GG. Auch die in Art. 72 Abs. 3 GG neu geschaffene Abweichungsgesetzgebung – eine dem Grundgesetz bisher nicht bekannte Form der Gesetzgebung – betrifft zumindest den Hochschulbereich und wird weiterhin für Diskussionsbedarf sorgen.

Zuletzt blieb Bund und Ländern vor der Föderalismusreform I noch die gemeinschaftliche Aufgabenfinanzierung aus den Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91a, 91b GG a.F. Dabei handelte es sich in der Wissenschaftsförderung um eine besondere Art der Mischfinanzierung, die jedoch nicht mit der Mischverwaltung⁷¹ zu verwechseln ist. Mischfinanzierung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass eine Aufgabe von Bund und Ländern lediglich gemeinsam finanziert wird.⁷² Es kommt bei den Gemeinschaftsaufgaben somit zu einer Vermengung von Kompetenzen und deren Finanzierung, auf die im Folgenden noch ausführlich einzugehen sein wird.

c) Verfassungsrechtliche Untersuchung der staatlichen Wissenschaftsförderung

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der verfassungsrechtlichen Untersuchung der staatlichen Wissenschaftsförderung. Um sich diesem Themenkomplex zu nähern, sind zunächst zwei Vorüberlegungen beziehungsweise Eingrenzungen anzustellen.

aa) Akzessorietät zwischen Kompetenz und Finanzierung?

Die in der Arbeit zu untersuchenden Themenkomplexe „Kompetenzen“ auf der einen und „Finanzierung“ auf der anderen Seite, hängen in den Bereichen Wissenschaft und Forschung thematisch unmittelbar miteinander zusammen. Während es vor allem im „klassischen“ Bildungsbereich von der Grundschule bis zur Universität im Grundgesetz (ungeschriebene) verankerte Kompetenzen der Länder gibt, sind die Länder dabei vielfach auf eine Co-Finanzierung des Bundes angewiesen. Gegenstand der Untersuchung wird daher auch sein, wie diese Co-Finanzierung bislang ausgestaltet ist und ob diese Realisierung den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Es wird dabei

⁷¹ Diese ist grundsätzlich unzulässig, soweit sie nicht in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen ist, vgl. nur BVerfGE 108, S. 169 (182); *Trute*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 8. Im Folgenden wird auf *Ronellenfötsch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 58, für den Begriff der Mischverwaltung zurückgegriffen: „Mischverwaltung ist jede funktionelle oder organisatorische Verflechtung der Verwaltung von Bund und Ländern.“

⁷² *Borell*, Mischfinanzierungen, S. 9.

aufzuzeigen sein, dass die Finanzierungslast nicht zwingend akzessorisch der Kompetenz folgt. Auch die Möglichkeiten der kooperativen Wissenschaftsförderung sollen dabei aufgezeigt werden.

bb) Institutionelle und vorhabenbezogene Wissenschaftsförderung durch den Staat

Die staatliche Wissenschaftsförderung erfolgt im Wesentlichen auf Grundlage von drei Säulen⁷³:

1. Gemeinschaftliche Wissenschaftsförderung von Projekten und Institutionen durch Bund und Länder bei überregionaler Bedeutung auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG⁷⁴,
2. Projektförderung außeruniversitärer Forschung durch den Bund außerhalb des Art. 91b GG aufgrund bestehender Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen⁷⁵,
3. Förderung von Wissenschaft und Forschung durch einzelne Länder, zum Beispiel in Form von Sonderforschungsbereichen⁷⁶.

Vor allem die erste Säule wird in der folgenden Darstellung näher untersucht, wobei jeweils versucht wird, einen engen Bezug zu den reformierten Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG herzustellen, zumal in der zweiten und dritten Säule durch die Föderalismusreform I keine Änderungen stattgefunden haben. Das Hauptaugenmerk der Untersuchung wird somit im Folgenden auf die institutionelle sowie vorhabenbezogene Wissenschaftsförderung an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen durch den Staat, insbesondere unter Beteiligung des Bundes, gelegt. Die Mittelvergabe durch den Bund erfolgt ungefähr zur Hälfte vorhabenbezogen, jedoch mit steigender Tendenz zulasten der institutionellen Förderung.⁷⁷ Die Frage der staatlichen Finanzierung ist dabei grundsätzlich zu trennen von den Fragen der Nutzerfinanzierung sowie der Finanzierung durch private Dritte (Mäzene, Sponsoren, Wissenschaftsstiftungen, etc.). Die Aspekte der Finanzierung von Nutzern oder durch Nutzer der Wissenschaftseinrichtungen sollen bei der weiteren Betrachtung keine weitere Rolle spielen.

Um die Untersuchung im Folgenden inhaltlich nicht zu überfrachten, werden die supranationalen Ansätze, die vor allem in der Forschungsförderung bestehen, nicht näher untersucht. Damit bleiben Aspekte des Europäischen Forschungsraumes auf Grundlage von Art. 179 Abs. 1 AEUV

⁷³ Aufzählung entnommen bei *Eckey*, Handlungsspielräume des Bundes bei langfristig angelegten Förderungen durch Zuwendungen an Hochschulen und Kooperationen mit Forschungseinrichtungen, S. 3.

⁷⁴ Vgl. hierzu bereits *Classen*, Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, S. 46 ff. Dies umfasst ausweislich des Verfassungstextes und einer näheren Klarstellung in § 3 der Anlage zum GWK-Abkommen die finanzielle Förderung von Forschungseinrichtungen durch Finanzierung von Investitions- und Betriebskosten sowie die finanzielle Förderung von Vorhaben.

⁷⁵ Vgl. hierzu *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 25 f.; *Heinrich*, Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften, S. 78 ff. Diese Förderung erfolgt vielfach direkt durch die Ministerien (vor allem BMBF, BMWi oder BMV). Das BMBF trägt dabei 58%, das BMWi 19% und das BMV 11% der vom Bund bereitgestellten Forschungsförderungsmittel, *Hinze*, Forschungsförderung in Deutschland, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 162 (163).

⁷⁶ Hierzu *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 493 ff.; *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (719). Dabei handelt es sich immer häufiger um thematisch fokussierte Forschung, so *Hinze*, Forschungsförderung in Deutschland, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 162 (171).

⁷⁷ *Hinze*, Forschungsförderung in Deutschland, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 162 (167, 171).

sowie die damit verbundenen Forschungsrahmenprogramme außer Betracht.⁷⁸ Auch die Arbeit des Europäischen Forschungsrates (ERC) wird in diesem Zusammenhang nicht näher untersucht.⁷⁹

2. Gang der Untersuchung

Im Rahmen der Untersuchung werden in einem ersten Abschnitt (B.) nach einer kurzen Definition der zentralen Begrifflichkeiten die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich sowie die eingetretenen Veränderungen durch die Föderalismusreform I dargestellt. Dabei wird zunächst die bisherige Kompetenzverteilung im Hochschulrecht und in der Wissenschaftsförderung dargestellt, bevor der Wegfall der Rahmengesetzgebung und die damit verbundene Vorgeschichte sowie die aus dem Wegfall resultierenden Konsequenzen thematisiert werden. Kernstück dieses Abschnitts ist die Darstellung der verbliebenen Kompetenzen des Bundes im Wissenschaftsrecht. Diese Darstellung beschränkt sich auf den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, da Kompetenzen in der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nicht vorhanden sind. Untersucht werden dabei Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Kompetenz für Ausbildungsbeihilfen und Forschungsförderung) inklusive der veränderten Erforderlichkeitsklausel sowie Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 33 GG (Kompetenz für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) mitsamt der Abweichungsbefugnis der Länder nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG. Die notwendigen Übergangsregelungen sowie die Justitiabilität der Erforderlichkeitsklausel werden entsprechend kurz angesprochen.

Der zweite Abschnitt (C.) der Arbeit widmet sich den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsrecht (Art. 91b Abs. 1 GG). Dafür wird zunächst eine Definition der Gemeinschaftsaufgaben gesucht und die bestehenden Gemeinschaftsaufgaben in den Art. 91a bis 91e GG werden voneinander abgegrenzt. Nach einer kurzen geschichtlichen Darstellung der 1969 ins Grundgesetz eingeführten Gemeinschaftsaufgaben – allen voran der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau und Hochschulkliniken“ aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. – wird dargestellt, warum die Reform oder Novellierung dieser Mischfinanzierungstatbestände schon einmal zum Scheitern einer Föderalismusreform beigetragen hat. Die bereits angesprochene „Politikverflechtung“ wird dabei ebenso dargestellt, wie auch die Bemühungen, die angestrebte Entflechtung zu erreichen.

Im Anschluss daran werden die drei neuen Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaftsförderung aus Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG in der nunmehr durch die Föderalismusreform I geänderten Fassung ausführlich vorgestellt. Da es sich bei Art. 91b Abs. 1 GG um eine „freiwillige“ Gemeinschaftsaufgabe handelt, wird untersucht, welche Ermessensspielräume beim Abschluss dieser Ver-

⁷⁸ Hierzu *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 35 ff.; *Pilniok*, Governance im europäischen Forschungsförderverbund; *Lindner*, Die Europäisierung des Wissenschaftsrechts; *Meusel*, in: GS für Kimminich, WissR 1999, Beiheft 13, S. 66 ff.; *Zacher*, in: FS für Jahn, S. 199 (209 ff.). Auch das 7. European Research Program (für Grundlagenforschung) mit einem Volumen von ca. 50 Mrd. Euro bleibt damit unerwähnt (ab dem 01.01.2014 „Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation“).

⁷⁹ Hierzu wiederum *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 95 ff.; *Lorz/Payandeh*, Die Institutionalisierung des Europäischen Forschungsraums, WissR 2012, Beiheft 22.

einbarungen bestehen und die Überprüfbarkeit dieser Entscheidungen thematisiert. Danach werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die institutionelle und vorhabenbezogene Wissenschaftsförderung genauer dargestellt und auf ihre Tauglichkeit für die Finanzierung von Wissenschaft und Forschung untersucht. Zuletzt werden einzelne Probleme des neu gefassten Art. 104b GG und seines Verhältnisses zu den Gesetzgebungskompetenzen und Gemeinschaftsaufgaben angesprochen, bevor zum Ende des zweiten Abschnitts eine Stellungnahme zur Neuregelung inklusive früherer und jüngerer Kritik erfolgt. Dabei wird auch darauf eingegangen, inwiefern die Gemeinschaftsaufgaben den „kooperativen Föderalismus“ umsetzen. Schließen wird die Betrachtung dieses Abschnitts mit einer Bewertung darüber, ob die angestrebte Entflechtung durch die Föderalismusreform I gelungen ist.

Der dritte Abschnitt (D.) behandelt sodann den Umgang der Staatspraxis mit den in der Föderalismusreform I überarbeiteten Gesetzgebungskompetenzen und Gemeinschaftsaufgaben. Neben der Vorstellung der wesentlichen Akteure zur Umsetzung der Gemeinschaftsaufgaben als Ausfluss des kooperativen Föderalismus (GWK, KMK, WR) wird die bestehende institutionelle außeruniversitäre Forschungsförderung anhand der großen Forschungseinrichtungen (MPG, FhG, HGF, WGL) beziehungsweise der Forschungsförderungseinrichtung DFG vorgestellt. Dabei wird immer wieder Bezug genommen auf die bereits dargestellten Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG und eine Verknüpfung gezogen. Da die institutionelle Förderung bei den soeben genannten Institutionen jedoch weniger Probleme aufweist, wird sodann die bestehende Programmförderung untersucht, die neben außeruniversitären Forschungseinrichtungen vor allem die Hochschulen betrifft. Genannt seien hierbei vor allem die Exzellenzinitiativen sowie der Hochschulpakt 2020 mit seinen inzwischen drei Fördersäulen. Die Untersuchung des Paktes für Forschung und Innovation sowie weitere auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG beschlossene Programme runden diesen Unterabschnitt ab.

Der vierte und letzte Abschnitt (E.) beschäftigt sich mit der Zukunft von Wissenschafts- und Forschungsförderung unter den veränderten Rahmenbedingungen des Föderalismus. Hier sollen aktuelle Entwicklungen rund um die Reform der außeruniversitären Forschungsförderung sowie die Idee der „Bundesuniversität“ und weitere veränderte Rahmenbedingungen für die Hochschulförderung dargestellt werden. Gerade die politisch diskutierten „Dauerförderungen“ und Modellversuche, welche die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG vermeintlich umgehen, werden dabei näher betrachtet. Etwaige Reformvorschläge müssen sich dabei auch an Art. 79 Abs. 3 GG messen lassen. Des Weiteren soll in diesem Abschnitt auch die Sicherung von Gemeinschaftsgütern wie der Wissenschaft im Bundesstaat anhand der „Kleinen Fächer“ erörtert werden. Zuletzt ist eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, die auch der Beantwortung der Frage nach der Zukunft der Gemeinschaftsaufgaben und einer weiteren, bereits diskutierten Reform des Föderalismus nachgeht. Hierfür kommt es auch darauf an, von welchem Bild des Föderalismus das Grundgesetz aktuell und in Zukunft ausgeht.

IV.

Terminologie

Die für die Untersuchung relevanten und zentralen Begriffe, die an den unterschiedlichen Stellen der Arbeit erwähnt sind, sollen im Folgenden vorab abstrakt dargestellt werden. Sofern sich an bestimmten Stellen der Arbeit hiervon Abweichungen ergeben, wird auf diese gesondert eingegangen.

1. Föderalismus und Föderalismusreform Im Bundesstaat

Kernelement des deutschen Grundgesetzes und der auf ihm aufbauenden Kompetenz- und Finanzierungsverteilung ist der Föderalismus.⁸⁰ Er wird in der zentralen Vorschrift des Grundgesetzes, Art. 20 GG, vorausgesetzt und stellt darüber hinaus seit Jahrhunderten ein prägendes Element der bisherigen deutschen Verfassungen dar.⁸¹ Nicht zuletzt die jüngsten Reformen des Föderalismus gaben Anlass zu der folgenden Untersuchung.

Eine allgemein akzeptierte Föderalistentheorie gibt es nicht.⁸² Zunächst ist also darzustellen, von welchem Verständnis des Föderalismus die vorliegende Arbeit ausgeht. Nach *Hesse*⁸³ bezeichnet der Föderalismus ein politisches Grundprinzip, das die „freie Einung von differenzierten, grundsätzlich gleichberechtigten, in der Regel regionalen politischen Gesamtheiten“ umfasst, „die auf diese Weise zu gemeinschaftlichem Zusammenwirken verbunden werden sollen“. Der Föderalismus ist damit das Gegenstück zum Einheitsstaat.⁸⁴

Im Bundesstaat deutscher Prägung, der sich aus Art. 20 Abs. 1 GG herleitet, ist der Föderalismus ein wesentliches Merkmal. Der Begriff des Föderalismus ist jedoch grundsätzlich weiter gefasst als der Begriff des Bundesstaates. So umfasst der Begriff des Föderalismus auch noch den Staatenbund als Vorstufe des Bundesstaates.⁸⁵ Ein Bundesstaat besteht dabei aus dem Bund sowie den Ländern. Er ist ohne die Gliederung des Bundes in Länder nicht denkbar.⁸⁶ Föderalismus setzt aber darüber hinaus auch das ständige Mit-, Neben- und Gegeneinander zwischen Ländern und dem Bund voraus.⁸⁷ Damit verteilt sich die staatliche Verantwortung über mehrere Ebenen.⁸⁸

⁸⁰ Grundlegend hierzu *Blankart*, Föderalismus in Deutschland und Europa; *Isensee*, AöR 115 [1990], S. 248 ff.; *ders.*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: HdbStR, Bd. VI, § 126.

⁸¹ Hierzu *Oehlrich*, JURA 2009, S. 805 ff.; *Volkmann*, in: FS für Frottscher, S. 183 (185 ff.).

⁸² *Jekewitz*, in: FS für Bothe, S. 1133 (1133).

⁸³ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 219; so auch *Friedrich*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 216; *Nettesheim*, in: FS für Badura, S. 363 (369).

⁸⁴ *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, § 14 Rn. 24.

⁸⁵ *Friedrich*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 216.

⁸⁶ *Isensee*, AöR 115 [1990], S. 248 (250).

⁸⁷ BVerfGE 13, S. 54 (77 f.); *March*, Föderalismus, S. 74; demokratietheoretisch existiert mit dem Föderalismus neben der horizontalen auch die vertikale Gewaltenteilung, *Sturm*, Föderalismus, S. 17.

⁸⁸ *Sturm*, Föderalismus, S. 17. Sozialwissenschaftler sprechen an dieser Stelle von einem „Mehrebenensystem“.

Über Art. 79 Abs. 3 GG – der sogenannten Ewigkeitsklausel – gehört die föderale Gliederung des Art. 20 Abs. 1 GG zu den unabänderlichen Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland.⁸⁹ Kein anderes Organisationsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland ist damit verfassungsrechtlich eindeutiger festgeschrieben als der Föderalismus.⁹⁰ Somit ist dann letztlich nicht nur die Aufteilung in Bund und Länder abgesichert, sondern auch die Teilung der staatlichen Verantwortung – wobei jedoch die Bestandsgarantie einzelner Bundesländer von dieser Aufteilung nicht erfasst ist⁹¹. Diese Teilung der staatlichen Verantwortung findet sich sodann in verschiedenen Vorschriften des Grundgesetzes wieder: der Homogenitätsklausel (Art. 28 Abs. 1 GG), den Vorschriften über die Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29, 118, 118a GG), den Kompetenzvorschriften (Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG), der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) sowie der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes im Bundesrat (Art. 50 GG).⁹² Der zuletzt angesprochene Aspekt macht auch deutlich, dass eine einseitige Verlagerung von Kompetenzen von den Ländern hin zum Bund nicht möglich sein kann. Dies regelt Art. 79 Abs. 3 Var. 2 GG explizit. Über Art und Umfang der Mitwirkung bei der Gesetzgebung trifft Art. 79 Abs. 3 GG allerdings keine nähere Aussage.⁹³ Demnach ist es nicht unzulässig, die Kataloge von Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen abzuändern.⁹⁴

Die genaue Ausgestaltung des Föderalismusbegriffs, vor allem die Verhinderung des Leerlaufens von Länderkompetenzen über Art. 79 Abs. 3 GG sowie die verschiedenen Spielarten des Föderalismus, allen voran der kooperative Föderalismus sowie der Wettbewerbsföderalismus, sollen im Verlaufe der Untersuchung näher dargestellt werden. Vor diesem Hintergrund sind auch die jüngsten Reformbemühungen des Föderalismus in den Jahren 2006 und 2009 zu betrachten. Die letztlich beschlossenen Verfassungsänderungen waren Gegenstand lang anhaltender politischer und wissenschaftlicher Diskussionen.⁹⁵ Gegenstand der Diskussionen war dabei immer wieder ein sich wandelndes Verständnis des Föderalismusbegriffs, der vor allem an der sogenannten „Verflechtung“ von Bund und Ländern festgemacht wurde.

2. Wissenschaft

Sodann ist der Wissenschaftsbegriff für die nachfolgende Untersuchung zu definieren. Nach ganz herrschender Meinung stellt der Begriff der Wissenschaft im Verfassungsgefüge den Oberbegriff

⁸⁹ P. Kirchhof, Die Identität der Verfassung, in: HdbStR, Bd. II, § 21 Rn. 93; Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2 (5. Aufl.), Art. 79 Rn. 119; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 647 ff., § 19 I 2; Knüpling, Wachsende Bedeutung des Föderalismus weltweit, S. 311 (312).

⁹⁰ B. Vogel, in: FS für Herzog, S. 525 (526).

⁹¹ BVerfGE 1, S. 14 (47 f.); Maurer, Staatsrecht I, § 10 Rn. 18.

⁹² Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 16.

⁹³ Sachs, in: Sachs, Art. 79 Rn. 46; Bryde, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 79 Rn. 33.

⁹⁴ Bryde, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 79 Rn. 33; Evers, in: BK-GG, Bd. X, Stand 10/1982 (45. Lfg.), Art. 79 Rn. 218.

⁹⁵ H.-P. Schneider, in: FS für Herzog, S. 451 (455). Grundlegend auch Stern, Die bundesstaatliche Ordnung auf dem Prüfstand, S. 13 ff.

für Forschung und Lehre dar.⁹⁶ Er findet sich in der Verfassung in den Art. 5 Abs. 3, Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG. Der Begriff der Wissenschaft ist dabei ein weit zu verstehender Begriff, dessen Abgrenzung schwer zu konturieren ist. Im Ergebnis geht es in der Wissenschaft „um [die] Erkenntnis der Beziehungen, in denen Natur- aber auch Sozialerscheinungen zueinander stehen“.⁹⁷

a) *Forschung*

Forschung findet in Deutschland im Wesentlichen an drei Standorten statt: an Hochschulen, an außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie in Forschungsinstituten der Wirtschaft.⁹⁸ Der Begriff der Forschung findet sich in der Verfassung in Art. 5 Abs. 3 GG an zentraler Stelle und wird dort eigenständig neben den anderen Rechtsgütern geschützt⁹⁹. Er wird dabei als „geistige Tätigkeit mit dem Ziele, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen“¹⁰⁰ verstanden. *Maunz* stellt bei dem Versuch einer Definition stärker auf den Wissenschaftsbegriff selbst ab: danach sei Forschung die „auf die Gewinnung neuer Erkenntnisse gerichtete Tätigkeit, die nach wissenschaftlichen Grundsätzen und mit wissenschaftlichen Mitteln erfolgt“.¹⁰¹ Allerdings ist der Terminus nicht einfach und abschließend zu erfassen.¹⁰² So ist immer wieder anhand der jeweiligen Tätigkeit und bestimmter Merkmale zu prüfen, ob das untersuchte Verhalten noch unter den Wissenschaftsbegriff zu subsumieren ist.

An anderer Stelle im Grundgesetz, namentlich im Zusammenhang mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG, wird der Begriff „wissenschaftliche Forschung“ verwendet. Zur wissenschaftlichen Forschung gehören nach überwiegender Auffassung „die Entscheidungen über die Fragestellung, die angewandte Methode, die Bewertung die Verbreitung des Forschungsergebnisses, gegebenenfalls auch des Forschungsvorganges.“¹⁰³ Damit ist alles erfasst, „was nach Inhalt und Form als ernsthafter Versuch zur Ermittlung von Wahrheit anzusehen ist“.¹⁰⁴ Die Unterschiede des „einfachen“ Forschungsbegriffs und desjenigen der „wissenschaftlichen Forschung“ sollen noch an späterer Stelle im Zusammenhang mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG erläutert werden (vgl. hierzu Abschnitt C. III. 4.). Ansonsten ist der im Grundgesetz verwendete Forschungsbegriff in Art. 5 Abs. 3, Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich identisch.

⁹⁶ Statt vieler: BVerfGE 35, S. 79 (113); *Fehling*, in: BK-GG, Bd. II, Stand 03/2004 (110. Lfg.), Art. 5 Abs. 3 Rn. 57; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art. 5 Rn. 121; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 670; *Mager*, Freiheit von Forschung und Lehre, in: HdbStR, Bd. VII, § 166 Rn. 7; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 11; *Schmitt Glaeser*, WissR 7 [1974], S. 107 (108). A.A. wohl *Kaufbold*, Die Lehrfreiheit – ein verlorenes Grundrecht, S. 60 ff.

⁹⁷ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 1, Art. 5 Rn. 353.

⁹⁸ *J. Lange*, Netzworkebildung und Wissenstransfer, S. 35 (42). Forschung als soziales Phänomen beschreibt *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (708 ff.).

⁹⁹ *Trute*, in: Evangelisches Staatslexikon, S. 2759 (2760).

¹⁰⁰ BVerfGE 35, S. 79 (113).

¹⁰¹ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 44.

¹⁰² BVerfGE 61, S. 210 (246); *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 1, Art. 5 Rn. 100 f.

¹⁰³ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 1, Art. 5 Rn. 361 m.w.N. und einer näheren Konkretisierung im Einzelnen.

¹⁰⁴ BVerfGE 90, S. 1 (12); 47, S. 327 (367).

b) Lehre

Die Lehre ist ein Begriff, der in seiner Relation zum Wissenschaftssystem im Grundgesetz explizit nur in Art. 5 Abs. 3 GG genannt wird. Darüber hinaus spielt er jedoch im Rahmen der weiteren Untersuchung eine entscheidende Rolle, insbesondere wenn die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG und die praktische Umsetzung dieser Gemeinschaftsaufgaben näher untersucht werden (vgl. hierzu die Abschnitte C. III. 4 und D. III.).

Die Lehre, von der das Grundgesetz spricht, ist inhaltlich als wissenschaftliche Lehre zu verstehen.¹⁰⁵ Durch die Lehre wird die im Rahmen der Forschung ergründete Wissenschaft vermittelt.¹⁰⁶ Auch wenn dies überwiegend an Hochschulen geschieht, ist die Hochschule nicht zwangsläufig der einzige Ort, an dem wissenschaftlich gelehrt wird.

3. Hochschule

Das Grundgesetz kennt den Hochschulbegriff als Teil von „Hochschulzulassung“ und „Hochschulabschlüssen“ im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG sowie in Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG. An zuletzt genannter Stelle wird auch deutlich, dass es sich bei den Hochschulen um einen Teil der Wissenschaft handelt, nämlich um Orte, an denen wissenschaftlich geforscht und gelehrt wird. Die Hochschule soll sich – soweit sie forschend tätig ist – bei ihren Forschungsaufgaben „dem vorgabefreien Erkenntnisgewinn, der Erkenntnisbewahrung und der Erkenntnisweitergabe“ orientieren.¹⁰⁷

Der in dieser Untersuchung verwendete Hochschulbegriff wird weit verstanden. Das Bundesverfassungsgericht wollte in der Vergangenheit einen Hochschulcharakter (in Abgrenzung zu einer Schulorganisation) annehmen, wenn die jeweilige Institution an die „überlieferte deutsche Hochschultradition“ anknüpft sowie eine selbstständige Rechtspersönlichkeit besitzt, über eine Akademische Selbstverwaltung verfügt, die Befugnis zum Erlass von Satzungen hat und als Zulassungsvoraussetzung die Hochschulreife erfordert.¹⁰⁸

Der im Grundgesetz verwendete Hochschulbegriff erfasst damit nicht nur Universitäten und technische Hochschulen, sondern auch Kunst-, Musik-, Sport-, Gesamt- und Fachhochschulen, Wissenschaftsakademien sowie Hochschulen, die sich in Trägerschaft Privater, der Kirche oder der Bundeswehr befinden.¹⁰⁹ Damit lehnt er sich an § 1 S. 1 HRG an, der den Hochschulbegriff wie folgt definiert: „Hochschulen im Sinne dieses Gesetzes sind die Universitäten, die Pädagogischen

¹⁰⁵ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 1, Art. 5 Rn. 375, auch mit Verweis auf *Stern*, in: FS für Herzog, S. 507 (513 ff.).

¹⁰⁶ BVerfGE 35, S. 79 (113); *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Bd. I, Stand 1977 (20. Lfg.), Art. 5 Abs. 3 Rn. 103 f.

¹⁰⁷ *Geis*, in: FS für Steiner, S. 201 (216).

¹⁰⁸ BVerfGE 37, S. 314 (321).

¹⁰⁹ *Degenhart*, in: Sachs, Art. 74 Rn. 127; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 91b Rn. 12; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91a Rn. 16; *Starck*, JZ 2008, S. 81 (82); *Pautsch*, in: Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht, A Rn. 40 ff.; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 21. Definition und Abgrenzung dieser Hochschultypen bei *Reich*, Hochschulrahmengesetz, § 2 HRG Rn. 2 ff.

Hochschulen, die Kunsthochschulen, die Fachhochschulen und die sonstigen Einrichtungen des Bildungswesens, die nach Landesrecht staatliche Hochschulen sind.“ Da jedoch dieser Hochschulbegriff des HRG zu eng gefasst wäre, kommen auch hier gemäß § 70 HRG die staatlich anerkannten Hochschulen – zumeist in privater Trägerschaft – hinzu, auf die in der folgenden Untersuchung jedoch kein Bezug genommen werden soll. Damit entspricht diese Definition auch dem Hochschulbegriff, den das Grundgesetz früher an anderer Stelle – nämlich bei Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. – vorsah.¹¹⁰ Das Schulwesen, Laborschulen, Oberstufenkollegs oder die Volkshochschulen sind vom Hochschulbegriff hingegen nicht erfasst, da diese Einrichtungen erst die Hochschulreife als notwendigen Zugang zu den Hochschulen vergeben.¹¹¹

4. Wissenschaft als Gemeinschaftsgut

Die staatliche Bedeutung der Förderung und Finanzierung von Wissenschaft ist auch deswegen von zentraler Bedeutung, da es sich bei der Wissenschaft um ein Gemeinschaftsgut (bzw. öffentliches Gut oder Kollektivgut) handelt. Ein Gemeinschaftsgut ist, nachdem es vom Staat (oder von Privaten) bereit gestellt wurde, allen potenziellen Nachfragern frei zugänglich. Es fehlt an der Rivalität um das Gut und/ oder an der Ausschließbarkeit des Konsums.¹¹²

Die Einordnung von Wissenschaft als Gemeinschaftsgut misst ihr eine besondere Bedeutung bei: der Staat muss die Wissenschaft fördern, da anderenfalls eine flächendeckende Versorgung mit dem Gemeinschaftsgut nicht sichergestellt werden kann.¹¹³ Würde die Finanzierung der Wissenschaft nur durch Private erfolgen, bliebe das Angebot hinter dem gesellschaftlich gewünschten Ausmaß zurück, weswegen eine staatliche Finanzierung der Wissenschaft auch volkswirtschaftlich dringend geboten ist.¹¹⁴ Diese Verpflichtung zur Förderung der Wissenschaft als wesentlicher Staatsaufgabe lässt sich zudem auch aus dem Sozialstaatsprinzip herleiten, da sie zur Daseinsvorsorge des Staates gehört.¹¹⁵

Der Umstand, dass es sich bei der Wissenschaft um ein Gemeinschaftsgut handelt, lässt sich zudem dadurch belegen, dass die von der Wissenschaft umfassten Sachbereiche ebenfalls Gemeinschaftsgüter darstellen. Bei der Forschung, allen voran der Grundlagenforschung, handelt es sich um ein Gemeinschaftsgut, da die Finanzierung alleine durch Private nicht sichergestellt werden

¹¹⁰ *Rozek*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2 (5. Aufl.), Art. 75 Rn. 39.

¹¹¹ BVerfGE 37, S. 314 (320); *Degenhart*, in: Sachs, Art. 74 Rn. 128; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91a Rn. 29.

¹¹² *Pechar*, Bildungsökonomie und Bildungspolitik, S. 43 ff.; *Anderbeiden*, Gemeinwohl in Republik und Union, S. 112 f.

¹¹³ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 39; *Anderbeiden*, Gemeinwohl in Republik und Union, S. 635 f.: die Finanzierung erfolgt zumeist auf der Grundlage von Steuern; *Seckelmann*, ZRP 2013, S. 82 (83).

¹¹⁴ *Musgrave*, *The Theory of Public Finance* (1959), S. 43 f., zitiert nach *Musgrave/Musgrave/Kullmer*, *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Bd. 1, S. 76 ff., spricht in diesem Zusammenhang von einem „meritorischen Gut“. Für das Ergebnis aus ökonomischer Sicht auch *Pechar*, *Bildungsökonomie und Bildungspolitik*, S. 43 ff.

¹¹⁵ *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 6, der aus diesem Grund auch eine Mitwirkung des Bundes an der Finanzierung für unerlässlich erachtet; ebenso *Häde*, *Zwischenbilanz zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I*, S. 37 (44); *Löwer*, *Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre*, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 1.

kann.¹¹⁶ Die durch eine staatliche Finanzierung ermittelten Forschungsergebnisse sind grundsätzlich öffentlich und können durch andere Forscher weiterentwickelt werden. Dies führt zu wissenschaftlichem Fortschritt.¹¹⁷ Die Qualitätskontrolle dieses Gemeinschaftsguts wird dabei durch „peer-review“-Verfahren gewährleistet.¹¹⁸ Sobald jedoch anwendungsorientierte Forschung hinzutritt, wie es etwa häufig bei einer Finanzierung durch die Privatwirtschaft der Fall ist, wird die so angewandte Forschung zu einem Teil zum privaten Gut. Da jedoch auch für die anwendungsorientierte Forschung eine staatliche Nachfrage besteht, liegt zum anderen Teil wiederum ein Gemeinschaftsgut vor.¹¹⁹ Wenn der Markt die anwendungsorientierte Forschung nicht mehr nachfragt, dann hat auf diesem Wege die Qualitätskontrolle der privaten Forschung stattgefunden.¹²⁰

Auch Leistungen der Hochschulen in Forschung und Lehre stellen Gemeinschaftsgüter dar.¹²¹ Diese sind sodann jedoch als eine besondere Form der Gemeinschaftsgüter, nämlich der sogenannten Klubgüter einzuordnen. Hier ist es möglich, einzelne Teilnehmer von dem Genuss der Nutzung des Guts auszuschließen. Wächst die Größe des „Klubs“ stark an, zum Beispiel durch eine hohe Anzahl an Studienbewerbern, so dass die vorhandenen Kapazitäten nicht für alle Klubmitglieder ausreichen, beginnt eine Rivalität um die Klubgüter, die den Gemeinschaftsgütern fremd ist.¹²² Der „Zugang zum Klub“ wird sodann von bestimmten Voraussetzungen, wie zum Beispiel der Hochschulreife oder sonstigen qualifizierten Zugangsvoraussetzungen abhängig gemacht.

5. Zuwendungen

Wenn in der Untersuchung von Zuwendungen die Rede ist, sind solche im Sinne des Haushaltsrechts gemeint (§ 23 BHO/ LHO bzw. § 14 HGrG). Danach handelt es sich um Zuwendungen, „wenn Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) gewährt werden, weil der staatliche Träger an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“. Dazu gehören gemäß Nr. 1.1 der VV zu § 23 BHO zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen.

¹¹⁶ *Konegen-Grenier*, Zukunftskonzept Hochschulautonomie, S. 6.

¹¹⁷ *Pechar*, Bildungsökonomie und Bildungspolitik, S. 44.

¹¹⁸ *Konegen-Grenier*, Zukunftskonzept Hochschulautonomie, S. 7.

¹¹⁹ *Konegen-Grenier*, Zukunftskonzept Hochschulautonomie, S. 7.

¹²⁰ *Konegen-Grenier*, Zukunftskonzept Hochschulautonomie, S. 7.

¹²¹ *Geis*, VVDStRL 69 [2009], S. 364 (401); *Seckelmann*, DÖV 2009, S. 747 (757).

¹²² *Straubhaar/Winz*, Reform des Bildungswesens, S. 59. Dieser Effekt tritt auch ein, sobald Forschungsergebnisse als private Güter weiterentwickelt und patentiert werden und damit ein Ausschluss der Allgemeinheit von dem Klubgut der Forschungsergebnisse stattfindet (*Pechar*, Bildungsökonomie und Bildungspolitik, S. 44).

B.

Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich – Veränderungen durch die Föderalismusreform I

Im Folgenden werden zunächst die durch die Föderalismusreform I erfolgten Änderungen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen (Art. 72, 74 GG) im Wissenschaftsbereich untersucht. Auch die bestehen gebliebenen Kompetenzen werden dabei dargestellt. Gerade die bisherigen Bundeskompetenzen im Hochschulrecht unterlagen während der Beratungen zur Föderalismusreform I einer kritischen Würdigung. Dies lag nicht zuletzt an zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts¹²³ zu den im Jahr 2002 erfolgten Änderungen des Hochschulrahmengesetzes.

I.

Kompetenzverteilung im Wissenschaftsrecht vor der Föderalismusreform I

Um die Veränderungen der Föderalismusreform I im Wissenschaftsbereich vollständig darstellen zu können, ist es erforderlich, die Kompetenzverteilung vor der Föderalismusreform I vorzustellen.

1. Rahmengesetzgebung (Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F.)

Das Grundgesetz sah in seiner Fassung vor Inkrafttreten der Föderalismusreform I in Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. eine Rahmengesetzgebung vor, nach welcher der Bund das Recht hatte, unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG a.F. Rahmenvorschriften über „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ zu erlassen. Diese Kompetenz war im Jahr 1969 durch das 22. Grundgesetzänderungsgesetz¹²⁴ in die Verfassung eingefügt worden – und damit zu einem Zeitpunkt, der auch als „Höhepunkt des kooperativen Föderalismus“¹²⁵ bezeichnet wird. Zwar bestand die Rahmengesetzgebung für andere Bereiche schon seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, diejenige für allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens wurde jedoch neu hinzugefügt.

¹²³ BVerfGE 112, S. 226 ff.; 111, S. 226 ff.

¹²⁴ 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl. 1969 I S. 363.

¹²⁵ Gerstenberg, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 189.

Aufgrund dieser 1969 eingerichteten Kompetenz erließ der Bund in der Folgezeit das Hochschulrahmengesetz¹²⁶ (HRG), das fortan die in Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. erwähnten allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens festlegte. Das Hochschulrahmengesetz beinhaltete allgemeine Richtlinien für die Hochschulgesetzgebung der Länder. Diese waren sodann gemäß Art. 75 Abs. 3 GG a.F. zur Ausfüllung des vorgegebenen Rahmens durch konkrete Gesetze innerhalb einer vom Bundesgesetzgeber festgelegten Frist verpflichtet. Art. 75 Abs. 2 GG a.F. legte als Einschränkung der Rahmengesetzgebung aufgrund der immer detaillierter werdenden Rahmenregelungen fest, dass Rahmenvorschriften nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten durften. In diesem Zusammenhang fand vor allem die politische Äußerung des ehemaligen Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen und späteren Bundespräsidenten *Johannes Rau* Anklang: „Vor lauter Rahmen sehe ich das Bild nicht mehr!“¹²⁷.

2. Exkurs: Geschichte und Inhalt des Hochschulrahmengesetzes

Im Folgenden wird das für die Länder und deren Hochschulen in vielfacher Form relevante Hochschulrahmengesetz kurz vorgestellt. Auf dieses Gesetz wird im weiteren Verlauf der Untersuchung immer wieder zurückzukommen sein.

a) Entstehungsgeschichte des Hochschulrahmengesetzes

Das Hochschulrahmengesetz war bereits zu Beginn seiner Entstehung ein politischer Streitpunkt.¹²⁸ Es handelte sich um ein Zustimmungsgesetz, so dass die politischen Parteien in Bundestag und Bundesrat bei seiner Verabschiedung auf einen Kompromiss angewiesen waren.¹²⁹ Der Kompromiss kam schließlich zustande, weil der Gesetzgeber zu der wesentlichen Einsicht kam, dass die „Freizügigkeit der Studenten über die Grenzen des Landes hinweg“ zu organisieren sei.¹³⁰ Bereits dieser Aspekt deutet den Grundgedanken des Hochschulrahmengesetzes an, nämlich die „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. in seiner Ursprungsfassung). Eine weitere wesentliche Erwägung für den Erlass des Hochschulrahmengesetzes war die Angst, dass die Bundesländer ihre Hochschulen mit allzu liberalen Regelungen ausstatten würden

¹²⁶ Hochschulrahmengesetz vom 26.01.1976, BGBl. 1976 I S. 185; neu bekannt gemacht am 31.03.1999, BGBl. 1999 I S. 18; vgl. ausführlich zur Entstehungsgeschichte auch *Freund*, in: Hailbronner/Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Bd. 2, Stand 11/1999 (22. Lfg.), Anhang: Entstehungsgeschichte (mit ausführlicher Dokumentation); *Hall*, in: FS für Oppermann, S. 15 ff.; *Maunz*, BayVBl 1976, S. 289 ff.; *Wilden*, Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und die Forschungsförderung, S. 15 f.; krit. zur Rahmengesetzgebung *Oeter*, Stärkung des föderalistischen Systems durch Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen, S. 115 (126 f.); *Hoymann/Münch*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2011, S. 205 (206 ff.); *Gieseke*, WissR 45 [2012], S. 3 (4 ff.).

¹²⁷ Zitiert nach *Winnacker*, forschung 02/2004, S. 2 (2).

¹²⁸ Vgl. nur *Hoymann*, Der Streit um die Hochschulrahmengesetzgebung des Bundes 1967-1976; *Brauns*, ZRP 1972, S. 43 ff.; *Denninger*, Das Hochschulrahmengesetz – Kernstück einer Bildungsreform?; *Böning*, in: WissR 1974, Beiheft 2, S. 7 ff.

¹²⁹ *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, Rn. 42.

¹³⁰ *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, Rn. 42, mit einem Hinweis auf die Forderung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 33, S. 303 ff., Leitsatz 6 sowie S. 356.

(z.B. durch die Einführung der sogenannten „Viertelparität“ bzw. „Drittelparität“ oder der Abschaffung von Habilitationen). Aufgrund dieses neuen Rahmengesetzes, von *Thieme*¹³¹ auch als „Grundgesetz“ des Hochschulrechts bezeichnet, erließen die Länder in der Folge neue Hochschulgesetze, um den vom Bund vorgegeben Rahmen auszufüllen.¹³²

b) Inhalt des Hochschulrahmengesetzes

Das Hochschulrahmengesetz ist insgesamt in sieben Kapitel aufgeteilt. Es regelt in seiner (noch) geltenden Fassung unter anderem Einzelheiten für Studium und Lehre (inklusive Prüfungen, Prüfungsordnungen und Hochschulgrade), Fragen der Studienreform, die unterschiedlichen Formen der Studiengänge, Einzelheiten zur Hochschulforschung (Koordination, Veröffentlichung von Forschungsergebnissen, Drittmittelforschung), die Zulassung zum Studium und beinhaltet Vorschriften über die Hochschulmitgliedschaft sowie Regelungen für das wissenschaftliche und künstlerische Personal. Abschließend regelt es die Rechtsstellung der Hochschule sowie die staatliche Anerkennung von privaten Hochschulen.

c) Änderungen des Hochschulrahmengesetzes

Das Hochschulrahmengesetz unterlag seit seiner Entstehung insgesamt sechs bedeutenden Novellierungen. Das erste Änderungsgesetz (1980) betraf vor allem Änderungen des Prüfungswesens und der Regelstudienzeit. Die zweite Reform (1985) betraf die Änderung des besonderen Auswahlverfahrens für sogenannte „Numerus-Clausus-Fächer“, während mit dem dritten Änderungsgesetz die Gesamthochschule als Leitmodell für die Hochschulentwicklung aufgegeben sowie der akademische Mittelbau reformiert wurde (ebenfalls 1985). Zudem erhielt die Gruppe der Professoren die Sitzmehrheit in universitären Gremien mit Entscheidungsbefugnissen.¹³³ Mit der vierten Gesetzesnovelle (1998) wurde eine leistungsunabhängige Hochschulfinanzierung festgeschrieben sowie erstmals Bachelor- und Master-Studiengänge ermöglicht. Die innere und äußere Organisation der Hochschule wurde weitgehend dereguliert.¹³⁴ Insgesamt fand mit dieser Reform eine Liberalisierung des Hochschulwesens statt. Die Änderungen, die im Jahr 2002 mit dem 5. HRGÄndG (Juniorprofessur) und 6. HRGÄndG (Verbot allgemeiner Studiengebühren sowie verpflichtende Einrichtung verfasster Studierendenschaften) einher gingen, werden im Folgenden anhand der hierzu ergangenen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung näher dargestellt (vgl. hierzu unten Abschnitt B. II. 2.).

¹³¹ *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, Rn. 42 mit Verweis auf *ders.*, WissR 9 [1976], S. 193 ff.

¹³² *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, Rn. 42. Zur Drittelparität vgl. *Reinhardt*, in: FG für Gerber, WissR 1970, Beiheft 4, S. 164 ff.

¹³³ Dem vorausgegangen war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1980 zum sog. „Bremer Modell“, BVerfGE 55, S. 37 ff.

¹³⁴ *Freund*, in: Hailbronner/Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Bd. 2, Stand 11/1999 (22. Lfg.), Anhang: Entstehungsgeschichte, S. 40. Hierzu auch *Detmer*, NVwZ 1999, S. 828 (830 ff.); *Gieseke*, WissR 45 [2012], S. 3 (4 ff.).

3. Konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72, 74 GG a.F.)

Neben der Rahmengesetzgebung aus Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. hatte der Bund vor allem bei der konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 72, 74 GG weitergehende Befugnisse im Wissenschaftsbereich.¹³⁵ Dies waren die Kompetenzen im Bereich der Ausbildungsförderung sowie bei der Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Da sich die innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung maßgebliche Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG nicht verändert hat, wird diese sogleich im Zuge der nach der Föderalismusreform I verbliebenen Kompetenzen vorgestellt (vgl. hierzu Abschnitt B. III. 1.). Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für den Wissenschaftsbereich bestanden vor der Föderalismusreform I nicht – und bestehen auch nach wie vor nicht.

II.

Scheitern und Wegfall der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG a.F.) sowie Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes

Der Art. 75 GG a.F. ist durch die Änderung des Grundgesetzes im Zuge der Föderalismusreform I komplett entfallen. Das Grundgesetz kennt somit keine Rahmengesetzgebungskompetenz mehr. Die Gründe für den Wegfall der Rahmengesetzgebung und die daraus resultierenden Konsequenzen werden im Folgenden näher dargestellt.

1. Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a.F.

Dem Scheitern der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes lag im Wesentlichen die 1994¹³⁶ im Rahmen einer Grundgesetzänderung verschärfte Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG a.F. zugrunde. Diese Erforderlichkeitsklausel galt nicht nur für die in den Art. 72, 74 GG geregelte konkurrierende Gesetzgebung, sondern über Art. 75 Abs. 1 S. 1 GG a.F. auch für die Rahmengesetzgebung.

a) Vom Bedürfnis zur Erforderlichkeit

Vor der Verfassungsänderung im Jahr 1994 bedurfte es für den Bundesgesetzgeber keiner *Erforderlichkeit*, um im Bereich der Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 GG a.F. tätig zu werden.

¹³⁵ Zur alten Rechtslage *Lüthje*, DÖV 1973, S. 545 ff.; *Mönikes/Faber/Gieseke*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich, S. 9 ff.; *Mager*, RdJB 2005, S. 312 (313 f.); *Schmittner*, WissR 4 [1971], S. 234 ff.; *Köstlin*, Die Kulturhoheit des Bundes, *Staff*, Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat; *Schmidt-Aßmann*, JZ 1989, S. 209 ff.

¹³⁶ 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. 1994 I S. 3146; hierzu *Sannwald*, NJW 1994, S. 3313 (3315 ff.); *Härtel*, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder, in: HdbFöd, Bd. I, § 19 Rn. 137 ff.

Es genügte vielmehr ein *Bedürfnis* für eine bundesgesetzliche Regelung, das bereits dann bejaht wurde, wenn die „Wahrung der Rechtseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Bundeslandes hinaus“, dies erforderte.¹³⁷ Im Laufe der Zeit entwickelte das Bundesverfassungsgericht einen weiten politischen Beurteilungsspielraum für das Vorliegen eines Gesetzgebungsbedürfnisses.¹³⁸

Die Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 GG a.F. in der Fassung des 42. Grundgesetzänderungsgesetzes von 1994 wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber – im Gegensatz zu der vom Bundesverfassungsgericht weit verstandenen Bedürfnisklausel – ausdrücklich ohne diesen weiten Beurteilungsspielraum ausgestalten. Zusätzlich wurde mit der Verfassungsänderung 1994 die Überprüfung der Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG justitiabel.¹³⁹ Die Regelung in Art. 72 Abs. 2 GG a.F. wandelte sich also von einer schwer justitiablen Bedürfnisklausel, deren Anwendung im Ermessen des Gesetzgebers stand, hin zu einer gerichtlich voll überprüfbarer Erforderlichkeitsklausel. Wenn der Bundesgesetzgeber nunmehr für die Verabschiedung eines neuen Gesetzes in der konkurrierenden Gesetzgebung oder in der Rahmengesetzgebung die Tatsachen für eine Erforderlichkeit darlegte, dann musste diese Begründung auch nachvollziehbar sein.¹⁴⁰ Somit konnten Gesetze, die mit Art. 72 Abs. 2 GG a.F. begründet wurden, vom Bundesverfassungsgericht konkret auf eine tatsächlich bestehende Erforderlichkeit überprüft werden. Das gesetzgeberische Ziel hierfür war, den Ländern nach der deutschen Wiedervereinigung (genauer: dem Beitritt der ehemaligen DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes) wieder mehr Gesetzgebungskompetenzen einzuräumen und die im Vordringen befindliche Kompetenzausübung des Bundes zurückzudrängen.¹⁴¹

Hinsichtlich der Auswirkungen der 1994 vorgenommenen Änderungen der Erforderlichkeitsklausel bestand längere Zeit Unsicherheit im Hinblick auf die künftige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.¹⁴² Einzelne Stimmen sahen über der Gesetzgebung des Bundes unter Anwendung der Erforderlichkeitsklausel sogar das „Damoklesschwert“ der verfassungsgerichtlichen Überprüfung schweben.¹⁴³ Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den entspre-

¹³⁷ Freund, Hochschulrecht, Hochschulrahmengesetz, Landeshochschulgesetzgebung, S. 77.

¹³⁸ So bereits Maunz, in: FS für Müller, S. 257 (264); BT-Drucks. 12/6633, S. 5; Karpen, Hochschulplanung und Grundgesetz, S. 714.

¹³⁹ Hierzu Calliess, DÖV 1997, S. 889 ff., der die Änderung jedoch als „Redaktionsversehen“ bezeichnet (S. 896); Kenntner, Justitiabler Föderalismus, S. 179 f.; ders., NVwZ 2003, S. 821 ff.; Scharpf, Föderalismusreform, S. 95; ders., Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 23 (28 f.); Sanden, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 334 ff.; Depenbeuer, ZG 2003, S. 83 (86); Mehde, Wettbewerb zwischen Staaten, S. 144, bezeichnet die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG als „Bekennnis zur föderalen Vielfalt“.

¹⁴⁰ Dörfer, Bundesstaat und Bundesverfassungsgericht, S. 146; Depenbeuer, ZG 2003, S. 177 (188).

¹⁴¹ BT-Drucks. 12/6633, S. 5; BT-Drucks. 12/8165, S. 31. Vgl. hierzu auch Art. 5 des Einigungsvertrages, BGBl. 1990 II S. 885, 1055.

¹⁴² Jarass, NVwZ 1996, S. 1041 (1042); Calliess, DÖV 1997, S. 889 (895); Sannwald, DÖV 1994, S. 629 (632).

¹⁴³ Batt, ZParl 2004, S. 753 (759).

chenden auf Art. 75 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 a.F. (i.d.F. von 1994) beschlossenen Gesetzen war sodann auch ein wesentlicher Anlass für den Gesetzgeber auf dem Weg zur Föderalismusreform.¹⁴⁴

b) Die Erforderlichkeitsklausel und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Anlass für die Föderalismusreform I

Den gesetzgeberischen Überlegungen zu Art. 72 und Art. 75 GG a.F. während den Beratungen zur Föderalismusreform I gingen einige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Erforderlichkeitsklausel und zur Rahmengesetzgebung voraus. In dem Urteil zum Altenpflegegesetz¹⁴⁵ hatte das Bundesverfassungsgericht im Oktober 2002 erstmalig ein Gesetz anhand der geänderten Erforderlichkeitsklausel ausführlich zu prüfen und Maßstäbe für die Überprüfung der Erforderlichkeitsklausel aufzustellen. Bis dahin war der Bundesgesetzgeber davon ausgegangen, dass es – trotz bewusst geändertem Gesetzeswortlaut und eindeutigem gesetzgeberischen Willen – keiner umfassenden Rechtfertigung und Begründung für die Erforderlichkeit bedurfte. Das Bundesverfassungsgericht stellte daher in der angesprochenen Entscheidung klar, dass es die Tatbestandsmerkmale des Art. 72 Abs. 2 GG zum Schutz der Länder vor einer weiteren Aushöhlung ihrer Zuständigkeiten als unbestimmte Rechtsbegriffe vollumfänglich prüfen werde.¹⁴⁶ Danach erfordere die *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse*, dass sich „die Lebensverhältnisse der Länder in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander“ entwickelt haben oder „sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichne“¹⁴⁷. Auch die *Wahrung der Rechtseinheit* erfordere „eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen [...], die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden könne“¹⁴⁸. Zuletzt liege die *Wahrung der Wirtschaftseinheit* erst dann im gesamtstaatlichen Interesse, wenn die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland anders nicht erhalten werden könne.¹⁴⁹

Die Möglichkeiten, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz der Art. 72, 74 GG zu nutzen und die entsprechende Erforderlichkeit der Gesetzgebung darzulegen, sollten für den Bundesgesetzgeber durch die neuen Maßstäbe nachhaltig beschränkt sein. Eine Bundeskompetenz sollte danach nur bestehen, falls landesrechtliche Regelungen zum Schutz der soeben dargelegten Rechtsgüter nicht ausreichen sollten.¹⁵⁰ Bestand die notwendige Erforderlichkeit nicht, so fehlte dem Bund hier schlicht die Gesetzgebungskompetenz. All dies hatte für den Bundesgesetzgeber jedoch noch

¹⁴⁴ *Hrbek*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2006, S. 139 (146 f.); *Heitsch*, JöR 57 [2009], S. 333 (334 ff.); *H. Meyer*, Föderalismusreform: Wie reformfähig ist unser System?, S. 12, sprach in diesem Zusammenhang auch von einer „rabiaten Auslegung“ der neuen Erforderlichkeitsklausel.

¹⁴⁵ BVerfGE 106, S. 62 ff.

¹⁴⁶ BVerfGE 106, S. 62 (136, 144 ff., 148). Hierzu auch *Blanke/Schwanengel*, Zur Lage des deutschen Föderalismus, S. 5 (13); *Rijfner*, in: FS für Isensee, S. 389 (398).

¹⁴⁷ BVerfGE 106, S. 62 (144).

¹⁴⁸ BVerfGE 106, S. 62 (145).

¹⁴⁹ BVerfGE 106, S. 62 (146).

¹⁵⁰ BVerfGE 106, S. 62 (149).

keine Konsequenzen, da das Altenpflegegesetz aufgrund der Erforderlichkeit zur *Wahrung der Wirtschaftseinheit* mit Art. 72 Abs. 2 GG a.F. in Einklang zu bringen war.¹⁵¹

2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum 5. und 6. HRGÄndG

Das Bundesverfassungsgericht hatte sich sodann im Rahmen der fünften¹⁵² und sechsten¹⁵³ Novellierung des Hochschulrahmengesetzes mit der Auslegung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. sowie der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. auseinander zu setzen.

a) Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 5. HRGÄndG („Juniorprofessur“)

In seinem Urteil zum 5. HRGÄndG¹⁵⁴, mit dem insbesondere die verbindliche Einführung der Juniorprofessur sowie die Abkehr vom zwingenden Erfordernis der Habilitation geregelt wurde, hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Kompetenz des Bundes aus Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. begrenzt war. Es handelte sich um das erste Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das von weitreichender Bedeutung für die Abschaffung der Rahmengesetzgebung sowie die veränderten Anforderungen an Art. 72 Abs. 2 GG a.F. war.¹⁵⁵

Das Bundesverfassungsgericht stufte in seiner Entscheidung zunächst Detailregelungen oder unmittelbar geltende Normen, die im Wege der Rahmengesetzgebung eingeführt wurden, abgesehen von gesondert begründeten Ausnahmefällen mit erhöhtem Rechtfertigungsbedürfnis, als unzulässig ein.¹⁵⁶ Vielmehr dürfe der Bundesgesetzgeber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im Hochschulrahmenrecht auf Grundlage des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F. nur „allgemeine Grundsätze“ regeln.¹⁵⁷ Dieses Erfordernis sei nur dann eingehalten worden, wenn ein „starkes und legitimes Interesse“ an den Regelungen bestehe „und das Gesetz als Ganzes den Ländern genügend Spielraum“ lasse.¹⁵⁸ Den Ländern müsse daher innerhalb des Regelungsbereiches ein normativer Spielraum von substanziellem Gewicht verbleiben.¹⁵⁹ Zwar dürften im Rahmen von Art. 75 Abs. 2 GG a.F. Detailregelungen und Durchgriffsregelungen erlassen werden, dies allerdings nur unter wesentlich strengeren Voraussetzungen als bei den allgemein gehaltenen Regelungen.¹⁶⁰ Insgesamt solle der Rahmencharakter des Gesetzes erhalten bleiben; sofern abschließende Regelungen

¹⁵¹ *Leibholz/Rinck*, Bd. III, Stand 05/2012 (59. Lfg.), Art. 72 Rn. 240; ausführlich *Depenbeuer*, ZG 2003, S. 177 (185).

¹⁵² 5. HRGÄndG, BGBl. 2002 I S. 693.

¹⁵³ 6. HRGÄndG, BGBl. 2002 I S. 3138.

¹⁵⁴ BVerfGE 111, S. 226 ff.

¹⁵⁵ *Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 127.

¹⁵⁶ *Krausnick*, DÖV 2005, S. 902 (902); *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1217); *Depenbeuer*, ZG 2005, S. 83 ff.; *Degenhart*, RdJB 2005, S. 117 (125). So im Übrigen auch schon der Wortlaut des Art. 75 Abs. 2 GG a.F.

¹⁵⁷ BVerfGE 111, S. 226 (247).

¹⁵⁸ *Degenhart*, in: Sachs (3. Aufl.), Art. 75 Rn. 5-7, 12.

¹⁵⁹ BVerfGE 111, S. 226 (249).

¹⁶⁰ *Lindner*, JuS 2005, S. 577 (579); *Sanden*, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 340 ff.

ohne Rahmencharakter getroffen würden, müssten diese vor dem Hintergrund des Ausnahmecharakters des Art. 75 Abs. 2 GG a.F. „schlechthin unerlässlich“ sein.¹⁶¹

Diese Anforderungen hielt das Bundesverfassungsgericht im 5. HRGÄndG für nicht erfüllt. Der Bereich, den die Länder im Zusammenhang mit der Juniorprofessur noch entscheiden durften, sei zu klein, um den Anforderungen des Art. 75 GG a.F. zu genügen.¹⁶² Auch eine Abkehr vom zwingenden Erfordernis der Habilitation lege die Länder in unzulässiger Weise auf eine Position fest. Dies sei mehr als die Regelung der „allgemeinen Grundsätze“.

Für die Begründung seiner Entscheidung zog das Bundesverfassungsgericht über den Verweis aus Art. 75 Abs. 1 S. 1 GG a.F. auch die Beschränkungen des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. in vollem Umfang zur Abwägung heran. So müssten bei der Rahmengesetzgebung die gleichen Anforderungen an das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. gestellt werden wie bei Art. 74 GG a.F. im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung. Hierbei bezog sich das Gericht auf die bereits festgesetzten Grundsätze aus dem Altenpflegegesetz-Urteil¹⁶³. Das Bundesverfassungsgericht wiederholte somit die (zunächst unterschätzte) Bedeutung der verschärften Änderung der Erforderlichkeitsklausel.¹⁶⁴ Der Bund hätte insgesamt nicht darlegen können, dass eine qualifizierte Notwendigkeit für den Erlass des 5. HRGÄndG bestanden habe.¹⁶⁵ Klarzustellen ist aber auch, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil keineswegs die Juniorprofessur an sich verbieten wollte (wie es in der Folge des Urteils unmittelbar interpretiert wurde), sondern lediglich feststellte, dass dem Bund zu deren gesetzlicher Festschreibung im Hochschulrahmenrecht die erforderliche Kompetenz fehlte.

In der Zeit nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 5. HRGÄndG wurde teilweise angenommen, der Bund sei im Rahmen der Erforderlichkeitsklausel kaum noch handlungsfähig.¹⁶⁶ Allerdings bezog sich die Entscheidung gerade auf die Besonderheiten der Rahmengesetzgebung, wonach gemäß Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. keine Einzelfallregelungen oder unmittelbar wirkende Vorschriften erlassen werden durften. Somit scheiterte die Novelle durch das 5. HRGÄndG vor allem aufgrund eines Verstoßes gegen das Verbot des Erlasses von allgemeinen Grundsätzen.¹⁶⁷

¹⁶¹ BVerfGE 111, S. 226 (252); zustimmend *Degenhart*, RdJB 2005, S. 117 (118, 122).

¹⁶² BVerfGE 111, 226 (257 ff.); so auch *Krausnick*, DÖV 2005, S. 902 (903); *Hufen*, RdJB 2005, S. 323 (331); *Winterhoff*, JZ 2005, S. 59 ff.; vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts bereits krit. *Knopp/Gutheil*, NVwZ 2002, S. 2828 (2834).

¹⁶³ BVerfGE 111, S. 226 (252 ff.).

¹⁶⁴ *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1217); *Hansalek*, NVwZ 2006, S. 668 (668).

¹⁶⁵ BVerfGE 111, S. 226 (268 ff.).

¹⁶⁶ *Huber*, in: FS für Scholz, S. 595 (611); *Uhle*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 72 Rn. 65; *Häde*, JZ 2006, S. 930 (932).

¹⁶⁷ So im Ergebnis auch *Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 305.

b) Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 6. HRGÄndG („Studiengebühren“ und verfasste Studierendenschaften)

Nur kurze Zeit nach der Entscheidung zum 5. HRGÄndG sorgte das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum 6. HRGÄndG für einen weiteren Einschlag auf dem Weg zur Abschaffung der Rahmengesetzgebung. Mit dem Urteil vom 26.01.2005 zum 6. HRGÄndG¹⁶⁸, das den Ländern insbesondere das Verbot allgemeiner Studiengebühren für das Erststudium sowie die Einrichtung verfasster Studierendenschaften vorschrieb, hob das Bundesverfassungsgericht eine weitere Änderung des Hochschulrahmengesetzes auf. Zwar wurden – so die Begründung des Bundesverfassungsgerichts – mit dem Verbot von Studiengebühren „allgemeine Grundsätze“ im Sinne des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. geregelt.¹⁶⁹ Dennoch verstoße die Gesetzesänderung durch das 6. HRGÄndG gegen die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse würde durch die Einführung allgemeiner Studiengebühren nicht gefährdet, womit die Regelungen gemessen an den neuen Anforderungen der Erforderlichkeitsklausel nicht erforderlich gewesen seien.¹⁷⁰ Dasselbe gelte auch für die Verpflichtung der Länder, an den Hochschulen verfasste Studierendenschaften zu bilden. Insofern hielt das Bundesverfassungsgericht – wie es ausdrücklich betonte¹⁷¹ – an den in der Altenpflegegesetz-Entscheidung aufgestellten Grundsätzen fest. Wie *Rudolf* hierzu korrekt anmerkt, kann eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ohnehin nicht dergestalt hergestellt oder verstanden werden, dass die Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands gleich ausgestaltet sind.¹⁷² Anders als noch in der Entscheidung zum 5. HRGÄndG, in der das Bundesverfassungsgericht ausführlicher auf die Problematik der allgemeinen Grundsätze einging (vgl. Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F.), stellte das Gericht in der Entscheidung zum 6. HRGÄndG die Prüfung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. in den Vordergrund.

3. Ergebnis der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auf dem Weg zur Föderalismusreform

Unmittelbar vor der Föderalismusreform I sowie kurz nach deren Inkrafttreten ergingen noch zwei weitere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Erforderlichkeitsklausel¹⁷³, die zwar nicht das Hochschulrahmenrecht betrafen, an dem eingeschlagenen Weg jedoch festhielten. Letztendlich trifft es daher zu, dass der Bundesgesetzgeber im Hochschulrecht seit 1994 eine für die

¹⁶⁸ BVerfGE 112, S. 226 ff.

¹⁶⁹ BVerfGE 112, S. 226 (243).

¹⁷⁰ BVerfGE 112, S. 226 (247); vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts bereits krit. *Degenhart*, DVBl. 1998, S. 1309 (1311 ff.).

¹⁷¹ BVerfGE 112, S. 226 (243 ff., 251 ff.).

¹⁷² *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 14.

¹⁷³ BVerfGE 117, S. 126 ff. (zum Hufbeschlaggesetz) sowie BVerfGE 113, S. 167 ff. (zum Risikostrukturausgleich). *Sachs*, Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung?, S. 7 (33, Fn. 117), bezeichnet es als Zufall, dass die Fragen des Bildungswesens die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 Abs. 2 GG zuerst beschäftigt haben.

Rechtsetzung „unbrauchbare Kompetenz“¹⁷⁴ behalten hatte, die er nicht mehr weiter ausfüllen konnte. Der Bundesgesetzgeber konnte nach den beiden wegweisenden Entscheidungen zum 5. und 6. HRGÄndG sowie der Altenpflegegesetz-Entscheidung nicht mehr darauf vertrauen, dass das Bundesverfassungsgericht ihm einen nicht überprüfbaren Beurteilungsspielraum bei Erlass von Gesetzen über Art. 75 Abs. 1, Art. 72 Abs. 2 GG a.F. zubilligen würde¹⁷⁵, wie es vor der Reform der Erforderlichkeitsklausel im Jahr 1994 der Fall gewesen war. Diese Rechtsprechung war mithin einer der maßgeblichen Gründe für den Fortfall der Rahmengesetzgebung.

Des Weiteren wohnte der Rahmengesetzgebung ein zu kompliziertes Umsetzungsverfahren inne, da es sich jeweils um ein „doppeltes“ Gesetzgebungsverfahren handelte. Dies wurde vielfach als ineffektiv kritisiert.¹⁷⁶ Zunächst hatte der Bundesgesetzgeber das Rahmengesetz zu beschließen, anschließend folgten die 16 Länder, die diesen Rahmen jeweils mit konkreten, detaillierteren Gesetzen ausfüllen mussten. Gerade bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien, die von der bundesstaatlichen Gesetzgebungskompetenz her mit einem Rahmengesetz umzusetzen waren, kam es zu Verzögerungen, welche Vertragsverletzungsverfahren gemäß der Verträge über die Europäische Union nach sich zogen.¹⁷⁷

Politischer Streitpunkt war zudem regelmäßig die inhaltliche Tiefe, mit der ein Rahmengesetz operieren durfte. Dabei ging es zuvorderst um die Frage, zu der das Bundesverfassungsgericht vor allem in seinem Urteil zum 5. HRGÄndG Stellung genommen hatte: wann fällt ein Rahmengesetz noch unter die „allgemeinen Grundsätze“ des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. oder wann ist ein „Ausnahmefall“ erreicht, in dem das Rahmengesetz die „Einzelheiten“ aus Art. 75 Abs. 2 GG a.F. überschreiten durfte?

4. Bewertung des Wegfalls der Rahmengesetzgebung

Mit dem Wegfall der Rahmengesetzgebung und der bevorstehenden Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes verliert der Bund wesentliche Kompetenzen im Bereich des Hochschulrechts. Die Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes ist bei genauerer Betrachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber nur konsequent. Zwar hatte der Bundesgesetzgeber grundsätzlich eine Rahmengesetzgebungskompetenz, jedoch war diese im Hinblick auf ihre Regelungsdichte auf

¹⁷⁴ *Hansalek*, NVwZ 2006, S. 668 (668). *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 23 (28 f.), sieht in dem Urteil des BVerfG zum 5. HRGÄndG den Ausgangspunkt, die eigentlich schon gescheiterte Föderalismusreform wiederzubeleben.

¹⁷⁵ *Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 129; *Wieland*, Öffentliche Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern, S. 137 (144), hatte in diesem Zusammenhang bereits vorgeschlagen, mangels Gestaltungsspielraum von Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG entsprechende Regelungen lieber durch Staatsverträge als durch Rahmengesetze zu regeln.

¹⁷⁶ *Ennuschat/Ulrich*, VBIBW 2007, S. 121 (123); *Mammen*, DÖV 2007, S. 376 (377).

¹⁷⁷ BT-Drucks. 16/813, S. 8; *Müller-Graf*, in: FS für Scholz, S. 705 (709); *Kloepfer*, ZG 2006, S. 250 (253); *Huber*, Das Bund-Länder-Verhältnis de constitutione ferenda, S. 21 (33).

„allgemeine Grundsätze“ beschränkt.¹⁷⁸ Einzelheiten oder unmittelbar geltende Vorschriften durfte der Bundesgesetzgeber nicht erlassen. Mit der Festlegung, wann allgemeine Grundsätze überschritten werden oder ausreichend begründete Ausnahmefälle vorlagen, ging eine erhebliche Rechtsunsicherheit in der Bewertung der Rahmengesetze einher. Damit bestand das Risiko, dass einzelne Bundesländer vor dem Bundesverfassungsgericht mit Erfolg klagen konnten und eine einmalige Gesetzesnovellierung aufgrund eines Richterspruchs rückgängig gemacht wurde, zum Beispiel im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. § 78 BVerfGG. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hatte letztlich 1994 die Rahmengesetzgebung durch die Neufassung der Erforderlichkeitsklausel so stark eingeschränkt, dass ihm über Art. 75 GG a.F. kaum noch eine relevante Gestaltungsmöglichkeit blieb. Mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung beseitigt der Gesetzgeber somit auch die Unklarheit um die Erforderlichkeitsklausel zumindest für diesen Bereich.

Der Föderalismusreformgesetzgeber hätte nun die vor 1994 geltende Bedürfnisklausel zur Rettung der Rahmengesetzgebung wieder einführen können, hat aber nach den Erfahrungen mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgerichtig auf eine entsprechende Änderung verzichtet, da die Rechtsunsicherheit bezüglich der allgemeinen Grundsätze oder der Detailregelungen nach wie vor bestanden hätte. Vor allem die soeben beschriebene geringe Praktikabilität der Rahmengesetzgebung bei der Umsetzung von Rahmengesetzen hat dabei eine entscheidende Rolle gespielt. Im Zuge der Föderalismusreformdebatte waren die Vorzeichen für eine Verlagerung der Kompetenzen des Art. 75 Abs. 1 GG a.F. auf die Länder vor diesem Hintergrund somit insgesamt günstig.¹⁷⁹ Die Kompromissbereitschaft war entsprechend groß¹⁸⁰, auch wenn diese Bereitschaft durch weitere Forderungen des Bundes immer wieder gefährdet wurde¹⁸¹. Letztlich wurden die Verschiebungen zugunsten des Bundes aus der Rahmengesetzgebung hin zu den konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen allerdings quantitativ gering gehalten¹⁸², da der Wegfall nur durch den Erhalt einiger weniger Kompetenzen kompensiert wurde (dazu sogleich). Die Länder haben somit größere Regelungsmöglichkeiten erhalten.¹⁸³

¹⁷⁸ *Kempen*, Grundfragen des institutionellen Hochschulrechts, in: Hartmer/Detmer, Kap. I Rn. 44; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 75 Rn. 20; *Rožek*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2 (5. Aufl.), Art. 75 Rn. 36; *Lindner*, JuS 2005, S. 577 (579).

¹⁷⁹ Zum genauen Verlauf der Verhandlungen bzgl. Art. 75 GG a.F. vgl. *Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 254 ff. m.w.N. Die Abschaffung befürwortend vor der Reform bereits *Schmidt-Jortzig*, Verantwortlichkeiten im Beziehungsgefüge des deutschen Bundesstaates, S. 59 (62).

¹⁸⁰ *Stünker*, Zur Entwicklung der Neufassung von Artikel 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeitsklausel) und Artikel 72 Abs. 3 GG (Abweichungsrechte), S. 91 (102).

¹⁸¹ *Sager*, Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft, S. 117 (120).

¹⁸² *Schmidt-Jortzig*, Entflechtung bundesstaatlicher Verantwortung im Bereich der Gesetzgebung, S. 147 (149).

¹⁸³ *Härtel*, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder, in: HdbFöd, Bd. I, § 19 Rn. 106.

III.

Verbliebene Kompetenzen des Bundes im Wissenschaftsrecht nach der Föderalismusreform I

Mit dem Wegfall der Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG a.F. verbleiben dem Bund nur noch wenige Kompetenzen im Bereich des Wissenschaftsrechts. Immerhin erübrigen sich Abgrenzungsschwierigkeiten der Gesetzgebungskompetenzen zu der abgeschafften Rahmengesetzgebung inzwischen. Dieses Feld war vor der Föderalismusreform I nicht unumstritten.¹⁸⁴

An die Stelle der Rahmengesetzgebung treten nunmehr einige begrenzte konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen der Art. 72, 74 GG. Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat. Dies betrifft für diese Untersuchung die Ausbildungsbeihilfen und die Forschungsförderung (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG), die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) sowie zum Teil Kompetenzen im Bereich des Beamtenrechts (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 27 GG). Dabei ist der Bund zum Teil an die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gebunden, die nach der Föderalismusreform I nur noch auf ausgewählte Bereiche des Art. 74 Abs. 1 GG beschränkt ist. Zudem besteht teilweise eine Abweichungsbefugnis der Länder (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG). Dabei handelt es sich um einen neuen Typus im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen, der noch näher untersucht wird.

1. Ausbildungsbeihilfen und Forschungsförderung (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)

Zum einen kann der Bund weiterhin Regelungen über Ausbildungsbeihilfen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung erlassen. Diese Kompetenzen werden dem Bund durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG eingeräumt. Eine Zustimmung des Bundesrats ist zu den aufgrund dieser Kompetenz erlassenen Gesetzen jedoch nicht zwingend erforderlich, wie sich aus dem Umkehrschluss des Art. 74 Abs. 2 GG ergibt. Eine Zustimmungsbedürftigkeit entsteht dann lediglich in den Fällen, in denen Verwaltungskompetenzen der Länder berührt sind (z.B. Art. 84 Abs. 1 S. 5 und 6, Art. 85 Abs. 1 S. 1, Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG).

a) Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Alternative 1)

Zunächst kann der Bund die Frage der Ausbildungsbeihilfen regeln. Ausbildungsbeihilfe bedeutet die individuelle Förderung von Personen, die sich in der Ausbildung befinden; eine institutionelle Förderung von Bildungseinrichtungen oder deren Personal ist davon nicht erfasst.¹⁸⁵ Auch die För-

¹⁸⁴ Statt vieler: *Rozek*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2 (5. Aufl.), Art. 74 Rn. 38 m.w.N.

¹⁸⁵ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, Art. 74 Rn. 53; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 74 Rn. 57; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 74 Rn. 108; *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (88), weist insofern auf den begriffli-

derung von Graduierten dürfte an dieser Stelle – anders als im Rahmen der Forschungsförderung – nicht mehr erfasst sein.¹⁸⁶ Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG vermittelt in seiner ersten Alternative daher „keine allgemeine Bildungskompetenz“¹⁸⁷.

Der Bundesgesetzgeber hat von dieser Kompetenz durch den Erlass des Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) Gebrauch gemacht.¹⁸⁸ Danach besteht ein Rechtsanspruch auf Ausbildungsförderung für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung, wenn dem Auszubildenden die für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen (vgl. § 1 BAföG). Die Förderung greift vor allem für Schüler und Studenten ein. Der Ausschluss von Graduierten wird dadurch sicher gestellt, dass eine Förderung nur bis zum Ende des ersten berufsqualifizierenden Abschlusses gewährt wird (vgl. § 7 Abs. 1 BAföG). Die Vergabe der Leistungen nach dem BAföG erfolgt durch die Länder nach den Grundsätzen der Auftragsverwaltung gemäß Art. 85 GG, da der Bund hier mit 65% mehr als die Hälfte der im Gesetz festgelegten Geldleistungen trägt (vgl. Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG, § 56 BAföG). Somit besteht an dieser Stelle ein allgemeines Weisungsrecht des Bundes in mittelbaren Hochschulfragen¹⁸⁹, zumal der Bund hier gemäß Art. 104a Abs. 2 GG die aus der Auftragsverwaltung resultierenden Kosten trägt.

b) Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Alternative 2)

Als weitere Alternative zählt Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG die Förderung der wissenschaftlichen Forschung auf. Die Kompetenz zum Erlass eines Forschungsförderungsgesetzes auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG ist bereits früh diskutiert worden.¹⁹⁰ Von dieser Kompetenz hat der Bund allerdings nie wirklich Gebrauch gemacht. Lediglich zwischen 1976 und 1984 bestand ein Gesetz über die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses an Hochschulen (Graduiertenförderungs-

chen Unterschied zwischen „Beihilfe“ und „Förderung“ hin, der in dem ursprünglichen Gesetzesentwurf (BT-Drucks. 5/2861, S. 85 ff.) vorgesehen war.

¹⁸⁶ *Beaucamp*, JA 1998, S. 53 (54); *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 74 Rn. 70; einschränkend *Geis/Krausnick*, Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. III, § 63 Rn. 11.

¹⁸⁷ *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 74 Rn. 108; *Degenhart*, in: Sachs, Art. 74 Rn. 61.

¹⁸⁸ BGBl. 2010 I S. 1952; *Sachs*, Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung?, S. 7 (14); zur Vorgängerregelung des BAföG („Honnefer Modell“) vgl. *Schmittner*, WissR 4 [1971], S. 234 (242) – diese Regelung stellte eine Mischfinanzierung dar (*Kunig*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 74 Rn. 57). Krit. zu der Kompetenz für diesen Regelungsbe-
reich *Geis/Krausnick*, Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. III, § 63 Rn. 9 f. Zur Gesetzgebungskompetenz der „öffentlichen Fürsorge“ in diesem Zusammenhang siehe BVerwGE 27, S. 58 (59 ff.).

¹⁸⁹ *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, Rn. 239; *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (88), macht darüber hinaus noch ein größeres Steuerungspotential des Bundes über die Ausbildungsbeihilfen aus, das vor dem Hintergrund von Art. 3 GG jedoch stark fragwürdig erscheint.

¹⁹⁰ Zur alten Rechtslage *Staff*, Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat, S. 156 f.; *Goroncy*, WissR 5 [1972], S. 135 (153); zu den Grenzen der Forschungsförderung: *Bode*, WissR 5 [1972], S. 222 ff. *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 39, weist darauf hin, dass der Bund von dieser Kompetenz nie Gebrauch gemacht hat, da er wegen Art. 77 Abs. 4 GG mit einem einstimmigen Einspruch der Länder im Bundesrat rechnete.

gesetz), das auf diese Kompetenz gestützt wurde.¹⁹¹ Jüngst wurde zudem eine Vorschrift des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf diese Kompetenz gestützt.¹⁹²

aa) Begriffe der Forschung und der Förderung

Der Begriff der Forschung ist dabei so zu verstehen wie bei Art. 5 Abs. 3 GG¹⁹³ und entspricht damit dem oben dargestellten Begriff (vgl. Abschnitt A. IV. 2.). Der Begriff der Förderung ist weiter zu verstehen als der in der ersten Alternative verwendete Begriff der Beihilfe und umfasst die personelle, vorhabenbezogene und institutionelle Unterstützung.¹⁹⁴ Mit der zweiten Alternative wird daher auch die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie von Forschungsprojekten erfasst.¹⁹⁵ Zumeist erfolgt die Förderung durch die Gewährung finanzieller Mittel.¹⁹⁶

bb) Inhalt der Kompetenz

Inhaltlich ist nicht ausschließlich die außeruniversitäre Forschung von der Förderung erfasst, sondern auch diejenige an Universitäten.¹⁹⁷ Die Förderung von Lehrprojekten unterfällt allerdings nicht der Kompetenz.¹⁹⁸ Strukturen des Hochschulwesens dürfen nach der weggefallenen Rahmenkompetenz ebenfalls nicht gestaltet werden.¹⁹⁹ Auch die Organisation der wissenschaftlichen Forschung darf vom Bund nicht in eigener Kompetenz geregelt werden. Eine institutionelle Kompetenz ist mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG also insgesamt nicht gegeben.²⁰⁰

Bei dem weiteren Inhalt der Kompetenz ist zu differenzieren: Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG eröffnet nur die Option, Förderungsmöglichkeiten in einem Bundesgesetz zu regeln und damit einheitliche Rahmenbedingungen für die Förderung zu schaffen. Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. sowie die Begrenzung der Bundeskompetenzen im Hochschulbereich durch den insoweit eindeutigen Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG (dazu sogleich) dürfen dabei nicht umgangen werden.²⁰¹

¹⁹¹ Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (85); Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, Bd. 8 (3. Aufl.), Art. 74 Rn. 905.

¹⁹² Vgl. BT-Drucks. 17/10037, S. 10; zu diesem Gesetz siehe auch unten Abschnitt D. II. 10 sowie Jauch, NVwZ 2013, S. 32 ff.

¹⁹³ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 74 Rn. 108; Starck, in: ebda., Bd. 1, Art. 5 Rn. 321 ff.

¹⁹⁴ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 74 Rn. 109. Zu den Begriffen „Förderung“, „Vorhaben“ und „institutionell“ vgl. später Abschnitt C. III. 1. und 4.

¹⁹⁵ Seiler, in: Epping/Hillgruber, Art. 74 Rn. 54; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 74 Rn. 58.

¹⁹⁶ Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (86); Kunig, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 74 Rn. 58: möglich sind aber auch organisatorische, planerische sowie kontrollierende Maßnahmen als Förderung.

¹⁹⁷ Hierzu *Parlamentarischer Rat*, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 355 ff., zitiert nach Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, Bd. 8 (3. Aufl.), Art. 74 Rn. 883.

¹⁹⁸ Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (86); Geis/Krausnick, Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. III, § 63 Rn. 14.

¹⁹⁹ Seiler, in: Epping/Hillgruber, Art. 74 Rn. 54; Rengeling, Gesetzgebungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. IV (2. Aufl.), § 100 Rn. 194.

²⁰⁰ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 74 Rn. 107; Stettner, in: Dreier, Supplementum 2007, Art. 74 Rn. 72. Krit. zu dieser Kompetenz daher Kunig, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 74 Rn. 58 („systemfremd“).

²⁰¹ Degenhart, in: Sachs, Art. 74 Rn. 62.

Eine Zuständigkeit des Bundes zur *Vornahme* der Förderung geht mit der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG dagegen nicht einher. Wenn diese nicht aus den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG folgt, ist sie erst mit der Begründung der Verwaltungskompetenz nach Art. 87 GG vorhanden.²⁰² Über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG kann der Bund aufgrund der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG mithin auch eigene Verwaltungszuständigkeiten begründen und selbstständige Bundesoberbehörden sowie bundesunmittelbare Anstalten auf diesem Gebiet errichten, welche die Durchführung der Förderung übernehmen und über die Mittelvergabe entscheiden.²⁰³ Daraus folgt sodann die Finanzierungskompetenz.²⁰⁴ Ansonsten führen die Länder regelmäßig nach Art. 83 GG die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, was auch im Rahmen dieser Gesetzgebungskompetenz zu beachten wäre.²⁰⁵ Für den Fall eines Forschungsförderungsgesetzes könnten ohne entsprechenden Verwaltungsunterbau des Bundes also nur die Länder die Durchführung der Förderung vornehmen.

c) Einschränkung durch die Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)

Die gesamte Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG steht jedoch unter dem Vorbehalt der in Art. 72 Abs. 2 GG beibehaltenen Erforderlichkeitsklausel. Diese ist im Rahmen der Föderalismusreform zwar mittlerweile auf nur zehn Bereiche des Art. 74 Abs. 1 GG beschränkt worden (anstatt vormaliger Geltung für 32 Bereiche), geht aber für diese Materien davon aus, dass dem Bund ein Gesetzgebungsrecht nur zusteht, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Auch wenn der Bundesgesetzgeber an einer starken Rückführung dieser Erforderlichkeitsklausel im Rahmen der Föderalismusreform I interessiert war, so ist ihm lediglich eine Zurückdrängung auf einzelne Kompetenztitel gelungen. Im Gegenzug haben die Länder einige Kompetenztitel durch die Streichung aus dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG übertragen erhalten.²⁰⁶

Bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG beginnt für den Bund einmal mehr ein seit der Verfassungsreform von 1994 und der sich anschließenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. dazu bereits oben unter Abschnitt B. II. 2.) bekanntes Problem: die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG unterliegt weiterhin den seit dem Altenpflegegesetz-Urteil fortentwickelten strengen Anforderungen. Es ist zwar anzuerkennen, dass der Anwendungsbereich der Erforderlichkeitsklausel durch die Beschränkung auf zehn ausgewählte Kompetenztitel merklich reduziert

²⁰² Schmidt-Aßmann, in: FS für Isensee, S. 405 (419).

²⁰³ Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (87); Streiter, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 195; Pautsch, in: Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht, C Rn. 28.

²⁰⁴ R. Maier, DÖV 2003, S. 796 (798), der als Beispiel auf die mögliche Gründung eines Forschungsbundesamtes verweist; Hohler, *Kompetition statt Kooperation*, S. 432.

²⁰⁵ Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (86 f.).

²⁰⁶ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 72 Rn. 51. Die Gesetzgebungskompetenzen ohne die Einschränkung der Erforderlichkeitsklausel kommen nunmehr einer ausschließlichen Bundeskompetenz nahe, so die Bewertung von R. Wagner, *Die Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern*, S. 44.

wurde. Für die Kompetenzen, in denen es auf die Erforderlichkeitsklausel ankommt, haben sich diese Anforderungen aber gerade nicht gelockert.²⁰⁷ Dies war vom verfassungsändernden Gesetzgeber offenbar auch gar nicht anders gewollt, denn eine Änderung des Wortlauts in Art. 72 Abs. 2 GG wurde insofern nicht vorgenommen. Eine Bundeskompetenz in den betroffenen Materien besteht damit weiterhin nur, wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG niedergelegten Rechtsgüter nicht ausreichen sollten.²⁰⁸ Der Bund hat daher auch zukünftig kein politisches Ermessen (wie es vor 1994 bei der Bedürfnisklausel bestand) und muss das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale des Art. 72 Abs. 2 GG genau darlegen und begründen können. Das Risiko des Bundes, dass ein verabschiedetes Gesetz aufgrund einer Überschreitung der Erforderlichkeitsschwelle aufgehoben wird, bleibt also weiterhin bestehen.²⁰⁹

Für bestehende praxisrelevante Regelungen wie das Bundesausbildungsförderungsgesetz dürften sich allerdings keine gewichtigen Änderungen ergeben. Die momentan bestehenden Regelungen sind unter die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ zu subsumieren. Mit diesem Begriff wird unter anderem das gesamte soziale Umfeld beschrieben („bundesstaatliches Sozialgefüge“), in dem die Bürger leben und das ihre Lebenswirklichkeit prägt.²¹⁰ Im Rahmen der Ausbildungsförderung liegt diese Prägung auf der Hand – auch Auszubildenden und Studenten aus einkommensschwächeren Familien soll die Aufnahme eines Studiums ermöglicht werden²¹¹, gleich in welchem Bundesland sie ausgebildet werden oder studieren und ob alternativ ein Landesausbildungsförderungsgesetz besteht oder nicht. Für ein mögliches Forschungsförderungsgesetz – das momentan ohnehin nicht in Planung ist – stellt sich die Situation sodann schon wieder anders dar. Hier müsste der Bundesgesetzgeber ein gesamtstaatliches Interesse an einer bundeseinheitlichen Regelung darlegen.

Im Zusammenhang mit der auf bestimmte Bereiche beschränkten Erforderlichkeitsklausel wird das Bundesverfassungsgericht bei der Prüfung von behaupteten Verletzungen der Gesetzgebungskompetenzen künftig auch genauer untersuchen müssen, welchem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 GG ein erlassenes Bundesgesetz zuzuordnen ist²¹²: je nach Verteilung der jeweiligen Kompetenz geht damit einher, ob das Einhalten der Erforderlichkeitsklausel zu beachten war oder nicht.²¹³ Insbesondere bei Gesetzen, die unter verschiedene Kompetenztitel subsumiert werden können, bedarf es dieser genauen Analyse.²¹⁴

²⁰⁷ Oeter, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 66.

²⁰⁸ BVerfGE 106, S. 62 (149).

²⁰⁹ Scharpf, Föderalismusreform, S. 97 f.; Häde, LKV 2011, S. 97 (99). Krit. zur Erforderlichkeitsklausel daher Hober, *Kompetition statt Kooperation*, S. 360.

²¹⁰ Gröpl, Staatsrecht I, Rn. 1187.

²¹¹ Raumsauer/Stallbaum/Sternal, § 1 BAFöG, Rn. 4.

²¹² Heitsch, JöR 57 [2009], S. 333 (343 f.); Oeter, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 24.

²¹³ Heitsch, JöR 57 [2009], S. 333 (343).

²¹⁴ Heitsch, JöR 57 [2009], S. 333 (344); Degenhart, NVwZ 2006, S. 1209 (1210).

2. Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)

Darüber hinaus hat der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG die Möglichkeit, den Bereich der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse zu regeln und über diese Materien ein Bundesgesetz zu erlassen. Diese Kompetenz wurde nach der Abschaffung der Rahmengesetzgebung im Zuge der Föderalismusreform I neu in das Grundgesetz aufgenommen. Abweichend von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (und ehemals möglichen Regelungen über Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F.) unterfällt die Kompetenz für die Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse mangels Erwähnung nicht der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Allerdings verbleibt den Ländern hier die durch die Föderalismusreform I neu geschaffene Möglichkeit, von Bundesgesetzen aufgrund der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG abzuweichen. Gleichwohl hat der Bund von seinen Kompetenzen aus Nr. 33 mangels eines Regelungsbedürfnisses bisher noch keinen Gebrauch gemacht²¹⁵ – also weder bei der Hochschulzulassung, noch bei den Hochschulabschlüssen; dies auch weil die Länder die ehemaligen Vorgaben des Hochschulrahmengesetzes bereits vor der Änderung des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform umgesetzt haben.

Mit dieser neuen Kompetenz ist der Bund für den Beginn des Studiums mit der Hochschulzulassung und das Ende des Studiums mit einem (berufsqualifizierenden) Hochschulabschluss zuständig. Diese Regelung soll vor allem dazu dienen, die „Wettbewerbsfähigkeit der Wissensgesellschaft“ zu erhalten.²¹⁶ Die Regelung der Ausgestaltung des Studiums, der Qualitätssicherung, von Vorlesungsinhalten und des Prüfungswesens – also all dessen, was zwischen Zulassung und Abschluss liegt – bestimmen die Länder hingegen selbst. Insofern gilt der Grundsatz des Art. 70 GG.

a) Hochschulzulassung (Alternative 1)

Die erste Alternative des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG bildet die Kompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung. Was von dieser einzelnen Kompetenz erfasst ist, wird jedoch uneinheitlich beurteilt.

aa) Begriff der Hochschulzulassung

Durch die Kompetenz zum Erlass eines Bundesgesetzes zur Hochschulzulassung soll der Bund die Möglichkeit haben, „insbesondere bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen Vorgaben für die Ermittlung und vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sowie für die Vergabe der Studienplätze und Auswahlverfahren einheitlich zu regeln“.²¹⁷ Davon sind zunächst bundesweit einheitliche Regelungen für Eignungstests vor der Auf-

²¹⁵ BT-Drucks. 16/11550, S. 2. Jüngst gab es jedoch wieder vereinzelte Bestrebungen, ein Hochschulzulassungsgesetz des Bundes zu verabschieden, vgl. BT-Drucks. 17/7051.

²¹⁶ Zypries, in: FS für Schneider, S. 323 (328).

²¹⁷ BT-Drucks. 16/813, S. 14.

nahme eines Studiums erfasst.²¹⁸ Darüber hinaus hat der Bundesgesetzgeber auch die Möglichkeit, Regelungen zur Hochschulzulassung bei nicht bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen einzuführen.²¹⁹ Die Kompetenz zur Schaffung von Regelungen der Hochschulzulassung betrifft allerdings im Bereich des Kapazitätsrechts nur die Verwaltung der Kapazitäten und nicht auch die Schaffung neuer Kapazitäten.²²⁰ Die Schaffung der Kapazitäten ist weiterhin Sache der Länder – der Hochschulpakt 2020, der von dieser Grundregel merkbare Ausnahmen macht, wird in diesem Zusammenhang noch gesondert zu untersuchen sein (vgl. dazu unten Abschnitt D. III. 3.).

Eindeutig nicht erfasst von dieser Kompetenz sind Regelungen zu den sogenannten Studiengebühren.²²¹ Diese stellen als solche keine Zulassungsvoraussetzung zum Studium dar, sondern eine Beitragsfinanzierung durch die Nutzer. Die Entscheidung über die Einführung von Studiengebühren ist eine Frage der Ausgestaltung des Studiums, welche aufgrund von Art. 70 Abs. 1 GG in die Kompetenz der Länder fällt.

bb) Beinhaltet die Hochschulzulassung auch den Hochschulzugang?

Der Begriff der Hochschulzulassung bereitet terminologische Probleme, nämlich soweit es um die Frage geht, ob die Hochschulzulassung auch die Kompetenz zur Regelung des Hochschulzugangs betrifft. Die Zulassung betrifft die Festsetzung eines numerus clausus und von Zulassungskapazitäten. Der Zugang zum Studium betrifft hingegen die (formale) Qualifikation, die erforderlich ist, um das Studium aufnehmen zu können. Ob der Zugang von der Kompetenz auch erfasst ist, wird in der Literatur uneinheitlich beurteilt.

(1) Erstreckung der Hochschulzulassung auch auf den Hochschulzugang

Eine erste Ansicht geht davon aus, dass mit der Kompetenz für die Hochschulzulassung auch die Frage des Hochschulzugangs geregelt werden könne.²²² Diese Ansicht verweist auf das zweite Kapitel des HRG (§§ 27-35), das unter der Überschrift „Zulassung zum Studium“ den Studienzugang, die Festsetzung von Zulassungszahlen und die Studienzulassung im engeren Sinne regelt. Zudem hängen die Fragen von Studienzugang und Studienzulassung eng miteinander zusammen.²²³

²¹⁸ Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (89); Gieseke, WissR 40 [2007], S. 180 (184).

²¹⁹ Hansalek, NVwZ 2006, S. 668 (669).

²²⁰ Hansalek, NVwZ 2006, S. 668 (669); Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 74 Rn. 196, spricht in diesem Zusammenhang davon, dass dem Bund auf diesem Gebiet nur die „Mängelverwaltung“ bleibt. Z.T. verwalten die Länder ihre Kapazitäten in zulassungsbeschränkten Fächern über die „Stiftung für Hochschulzulassung“ (StH), die der ZVS nachgefolgt ist. Sie ist auf Grundlage eines Staatsvertrags gegründet worden, abgedruckt in: GVBl. R-P 2010 S. 167. Das Vergabeverfahren von Studienplätzen durch eine Stiftung begegnet keinen rechtlichen Bedenken, wie das OVG Münster inzwischen festgestellt hat (NVwZ-RR 2011, S. 408 ff.).

²²¹ BT-Drucks. 16/813, S. 14; Degenhart, in: Sachs, Art. 74 Rn. 129; a.A. Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (89 f.), der mittels einer meines Erachtens nicht mehr zulässigen Dehnung des Wortlauts auch die Frage der Studiengebühren als Zulassungsfrage verstehen möchte.

²²² Gieseke, WissR 40 [2007], S. 180 (181); Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (89).

²²³ Gieseke, WissR 40 [2007], S. 180 (182); ders., WissR 45 [2012], S. 3 (10).

(2) Keine Erstreckung der Hochschulzulassung auch auf den Hochschulzugang

Eine weitere Ansicht geht davon aus, dass die Kompetenz für die Hochschulzulassung sich nicht auch auf den Hochschulzugang erstreckt. Die Zulassung zum Studium sei nämlich strikt von der Regelung über den Zugang (also der Hochschulzugangsberechtigung) zum Studium abzugrenzen.²²⁴

Mangels eindeutiger Erwähnung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 GG hätten die Länder – anstatt des Bundesgesetzgebers – nach dieser Ansicht die Möglichkeit, den Zugang zum Studium selbst zu regeln. Dies ergebe sich vor allem daraus, dass in der Frage des Hochschulzugangs ein enger Bezug zum Schulrecht bestehe, das unzweifelhaft Ländersache sei.²²⁵ Dadurch besteht nunmehr für die Bundesländer die Möglichkeit, auch „beruflich qualifizierte“ Studierende aufzunehmen, die nicht über die allgemeine Hochschulreife verfügen. Gerade der Zugang von „beruflich Qualifizierten“ war auch ein Ziel der im Bund regierenden Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD, die letztlich die Föderalismusreform I wesentlich veranlasste. In ihrem Koalitionsvertrag hatten die damaligen Regierungspartner festgelegt, dass die Zulassung zu Fachhochschulen und Universitäten auf der Grundlage einer erfolgreich abgeschlossenen Berufsausbildung im Hochschulrecht grundsätzlich geöffnet werden soll.²²⁶ Folgt man der hier vertretenen Ansicht, ist der Bundesgesetzgeber jedoch nun nicht für diese Materie zuständig, da es sich gerade nicht um eine Frage der Zulassung handelt, sondern um eine solche des Zugangs.

(3) Stellungnahme

Die Ansicht, dass unter dem Oberbegriff der Hochschulzulassung auch eine Kompetenz zur Frage des Hochschulzugangs bestünde, überzeugt nicht. Auch wenn man dies nach dem reinen Wortlaut mit guter Begründung annehmen kann, so war der Wille des Gesetzgebers im Rahmen der Föderalismusreform ein anderer, was in der Gesetzesbegründung deutlich wird: „Nicht erfasst werden von dieser Kompetenz auch Regelungen bezüglich des Hochschulzugangs, die aufgrund ihres engen Bezugs zum Schulwesen zur Zuständigkeit der Länder gehören“.²²⁷ Bereits in der Arbeit der KoMiBO war die Frage des Hochschulzugangs ein Streitpunkt, der zwischen Bund und Ländern aufkam. Die dortigen Verhandlungen sprechen ebenfalls dafür, dass die Aspekte des Hochschulzugangs von dem Begriff der Hochschulzulassung nicht erfasst sein sollten.²²⁸ Der so verstandenen Würdigung steht der Wortlaut der Vorschrift ebenfalls nicht entgegen. Die Grenze des Wortlauts in Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Alt. 1 GG wird dadurch nicht überschritten.

²²⁴ Kluth, in: ders., Föderalismusreformgesetz, Art. 74 Rn. 30; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 74 Rn. 125; Geis/Krausnick, Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. III, § 63 Rn. 15 ff.; so auch die Bundesregierung, BT-Drucks. 17/7051, S. 7. Zur alten Rechtslage für diese lang umstrittene Frage ebenfalls in diesem Sinne Hailbronner, WissR 27 [1994], S. 1 (18 ff.).

²²⁵ BT-Drucks. 16/813, S. 14; Hansalek, NVwZ 2006, S. 668 (670).

²²⁶ Koalitionsvertrag „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 35, Punkt 3.4.

²²⁷ BT-Drucks. 16/813, S. 14.

²²⁸ Risse, Bildungs- und Hochschulwesen, S. 111 (119).

b) Hochschulabschlüsse (Alternative 2)

Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG beinhaltet in seiner zweiten Alternative „im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und Studienabschlüsse“²²⁹, zudem eine Kompetenz zur Regelung der Hochschulabschlüsse. Gesetzgeberisch gewollt war diese Kompetenz des Bundes vor allem deswegen, weil der Bundesgesetzgeber „einen Beitrag zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Hochschulraums und zur internationalen Akzeptanz deutscher Hochschulabschlüsse“²³⁰ leisten wollte. Der Bundesgesetzgeber hat mittels dieser Kompetenz nunmehr die Möglichkeit, „die Abschlussniveaus und die Regelstudienzeiten zu regeln“²³¹. Über die Regelung des Abschlussniveaus kann der Bund letztlich dann doch noch inhaltliche Fragen der Studiengänge mit regeln²³², auch wenn dies ursprünglich ausgeschlossen sein sollte. Erfasst von der Kompetenz ist auch die Bezeichnung der Hochschulabschlüsse.

In der hochschulrechtlichen und -politischen Debatte ist die mit den Hochschulabschlüssen verbundene Thematik deswegen von Bedeutung, weil somit die Frage der Berufsqualifizierung eines Bachelorabschlusses in die Kompetenz des Bundesgesetzgebers fallen wird.²³³ Des Weiteren ist die Zahlung von Ausbildungsförderung gemäß dem BAföG – erlassen aufgrund der soeben vorgestellten Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG – an die Regelstudienzeit der Studiengänge geknüpft (vgl. § 15a Abs. 1 BAföG).

c) Abweichungsbefugnis der Länder (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)

Mit der Föderalismusreform I wurde die Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung aus Art. 72 Abs. 3 GG neu in das Grundgesetz eingefügt. Dies war die „auffälligste Schöpfung der Föderalismusreform“²³⁴, handelt es sich dabei doch um einen verfassungsrechtlich neuen Typus der Gesetzgebung. Danach ist nunmehr eine Abweichung der Länder von bestehenden Bundesgesetzen möglich, sofern die Materie im abschließenden Katalog des Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG enthalten ist. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wird somit nicht mehr nur nach Gesetzgebungskompetenzen mit und ohne Prüfung der Erforderlichkeitsklausel unterschieden (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG), sondern auch noch nach einem dritten Kompetenztyp, bei dem keine Erforderlichkeitsprüfung stattfindet, stattdessen aber eine Abweichung durch die Länder nach Erlass eines Bundesgesetzes

²²⁹ BT-Drucks. 16/813, S. 14.

²³⁰ BT-Drucks. 16/813, S. 35.

²³¹ BT-Drucks. 16/813, S. 14.

²³² *Oeter*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 57; *Kluth*, in: ders., Föderalismusreformgesetz, Art. 74 Rn. 31; *Degenhart*, in: Sachs, Art. 74 Rn. 129; *Hansalek*, NVwZ 2006, S. 668 (669 f.); *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (90).

²³³ *Hansalek*, NVwZ 2006, S. 668 (669); *Gieseke*, WissR 45 [2012], S. 3 (10), der dieser Frage allerdings eine geringe Bedeutung beimisst.

²³⁴ *Stock*, ZG 2006, S. 226 (226); *Degenhart*, NVwZ 2006, S. 1209 (1212); zur Entstehungsgeschichte und den unterschiedlichen Vorschlägen zur Ausgestaltung dieses Gesetzgebungsinstruments vgl. *Dietsche*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2006, S. 182 ff. *Mammen*, DÖV 2007, S. 376 (378), vergleicht den neuen Typus mit der Grundsatzgesetzgebung aus Art. 10 Nr. 2 und Nr. 4 WRV.

möglich ist.²³⁵ Eine ähnliche Möglichkeit hat der verfassungsändernde Gesetzgeber auch im Bereich der Verwaltungskompetenzen geschaffen (Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG). Relevant im Wissenschaftsbereich ist die Abweichungsgesetzgebung für die Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse, wie sich aus dem Zusammenspiel von Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG zeigt.

aa) Entstehungsgeschichte und Zweck der Abweichungsgesetzgebung

Die Schaffung der Abweichungsgesetzgebung ist ein Ausgleich für die weggefallene Rahmengesetzgebung aus Art. 75 GG a.F. und die gleichzeitige (Teil-)Übertragung der ehemals in der Rahmengesetzgebung festgelegten Kompetenzen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 28-33 GG, ohne dass es bei der Ausübung der konkurrierenden Kompetenz durch den Bund nunmehr einer Erforderlichkeit im Sinne des Art. 75 Abs. 1 S. 2 i.V.m. 72 Abs. 2 GG a.F. bedarf.²³⁶ Vorbild für den Geltungsnachrang im Wege der Abweichungsgesetzgebung war § 1 Abs. 3 VwVfG (Bund).²³⁷ Auch sonst ist eine Abweichung vom Bundesrecht keine komplett neue Erscheinung, sondern findet sich beispielsweise unter anderem in § 68 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 VwGO sowie § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO wieder.

Ziel der Schaffung der Abweichungsgesetzgebung und die Überführung von Kompetenzen aus der Rahmengesetzgebung war auch die Erhöhung der „Europatauglichkeit“ des Grundgesetzes²³⁸, um die oben bei der Rahmengesetzgebung angesprochenen Probleme bezüglich der doppelten Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union zu vermeiden (vgl. oben Abschnitt B. 2.). In der parlamentarischen Beratung standen zwar verschiedene Modelle zur Abwicklung der Rahmengesetzgebung bereit²³⁹, aber letztlich hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber für das Modell der Abweichungsgesetzgebung entschieden. Vermehrt wird von diesem Instrument inzwischen als Ausprägung des „asymmetrischen Föderalismus“ gesprochen, da nunmehr ein hohes Maß an Ungleichheit zwischen den Ländern möglich ist.²⁴⁰

bb) Anwendung der Abweichungsgesetzgebung insbesondere im Hochschulbereich

Die Existenz der Abweichungsgesetzgebung für die Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse wirft in unterschiedlichen Konstellationen beim Zusammentreffen von Bundes- und Landesgesetzen einige Fragen auf.

²³⁵ Grundlegend hierzu *Beck*, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder; *Kloepfer*, in: FS für Scholz, S. 651 ff.; *Wolensschläger*, RdJB 2007, S. 8 (19); *Schmidt-Jortzig*, „Abweichungsgesetzgebung“ als neues Kompetenzverteilungsinstrument zwischen den Gliederungsebenen des deutschen Bundesstaates, in: HdbFöd, Bd. I, § 20. Insofern ähnelt dieser neue Gesetzgebungstypus demjenigen der „Auffanggesetzgebung mit Zugriffsrecht“, der bereits seit 1977 diskutiert wurde – dazu *Huber*, Das Bund-Länder-Verhältnis de constitutione ferenda, S. 21 (30 f.).

²³⁶ *B. Becker*, DVBl. 2010, S. 754 (754); *Mammen*, DÖV 2007, S. 376 (376).

²³⁷ *Steinbeiß-Winkelmann*, Kompetenzverteilung im Umweltrecht sowie im Bildungs- und Hochschulwesen aus Sicht der Bundesregierung, S. 125 (132).

²³⁸ Zweifelnd *Degenhart*, NVwZ 2006, S. 1209 (1215); *Bull*, RuP 2007, S. 67 (72).

²³⁹ Vgl. die Übersicht bei *Haug*, DÖV 2008, S. 851 (852 f.).

²⁴⁰ *Decker*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2007, S. 205 ff.

(1) Erstes Szenario: Bundesgesetz existiert schon

Der Bund kann im Bereich der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) Regelungen erlassen, ohne die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG beachten zu müssen. Dafür haben die Länder jedoch die Möglichkeit, gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG von einer im Rahmen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 getroffenen Regelung des Bundes abweichende Regelungen zu treffen. Ein abweichungsfester Kern, der als Regelung des Bundes existent bleiben muss, besteht dabei nicht.²⁴¹ Das heißt, dass sich einzelne Länder komplett auf ein erlassenes Gesetz des Bundes berufen können, während andere Länder auf ein eigens geschaffenes Gesetz vertrauen. Die fehlende Bezugnahme auf Art. 72 Abs. 2 GG und die gleichzeitig eingeführte Abweichungsmöglichkeit zeigt aber auch, dass man davon ausging, dass in den Bereichen Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse bundeseinheitliche Regelungen nicht zwingend erforderlich sein würden.²⁴²

(2) Zweites Szenario: Bundesgesetz existiert noch nicht

Hat der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis noch keinen Gebrauch gemacht, so können die Länder denklogisch auch nicht nach Art. 72 Abs. 3 GG von einem bestehenden Bundesgesetz abweichen, sondern vielmehr im Rahmen der „normalen“ konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG tätig werden, solange und soweit der Bund von seiner Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat. Art. 72 Abs. 3 GG setzt also zunächst einmal voraus, dass der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit überhaupt Gebrauch gemacht hat. Damit ist eine Abweichungsgesetzgebung überall dort ausgeschlossen, wo der Bund noch keine Vollregelung beschlossen hat; nur ein lückenloses Bundesrecht soll demnach Abweichungsmöglichkeiten der Länder eröffnen.²⁴³

cc) Wahrscheinlichkeit der Abweichungsgesetzgebung

Erste Bewertungen gehen davon aus, dass die Abweichungsgesetzgebung einen Ausnahmefall darstellt.²⁴⁴ Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte diesen Umstand nicht weiter bewerten und stellte lediglich fest²⁴⁵: „Ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird [...], unterliegt der verantwortlichen politischen Entscheidung des [...] Landesgesetzgebers.“ Dennoch ist zu beachten, dass die Abweichung von Bundesgesetzen bei den Ländern Ressourcen binden wird. Die Länder

²⁴¹ Gerstenberg, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 300; anders im Umweltrecht nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 und Nr. 5 GG, wo ein „abweichungsfester Kern“ explizit festgelegt ist (v.a. im WHG und im BNatSchG).

²⁴² BT-Drucks. 16/813, S. 9; Nierhaus/Rademacher, LKV 2006, S. 385 (391); Klein/Schneider, DVBl. 2006, S. 1549 (1552); differenzierend: Kotulla, NVwZ 2007, S. 489 (491); Degenhart, NVwZ 2006, S. 1209 (1212); Köck/Wolf, NVwZ 2008, S. 353 (356).

²⁴³ Franzius, NVwZ 2008, S. 492 (494 f.); krit. hierzu Häde, ZG 2009, S. 1 (6 f.).

²⁴⁴ Schulze-Fielitz, NVwZ 2007, S. 249 (256); Kesper, NdsVBl 2006, S. 145 (150); zutreffend a.A. Degenhart, DÖV 2010, S. 422 (426).

²⁴⁵ BT-Drucks. 16/813, S. 11.

werden also eine geringere Abweichungsmotivation haben, wenn sie das Bundesgesetz für ausreichend befinden.²⁴⁶ Zudem hat der Bund hier die Möglichkeit, im Rahmen des kooperativen Föderalismus Absprachen mit den Ländern über seine Bundesgesetzgebung zu treffen.²⁴⁷ Dies ist am Ende eine zutreffende Bewertung. Viele Landesparlamente haben bereits ohne die Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung eine Vielzahl an Gesetzen zu verabschieden oder zu ändern. Die Abweichung von einem Bundesgesetz erfordert eine ausführliche Vorbereitung sowie ein langes Verfahren im Parlament und seinen Ausschüssen. Dabei sind sodann auch Stellungnahmen von Interessenverbänden und Sachverständigen zu berücksichtigen. Lediglich für politisch motivierte Bereiche existiert eine höhere Abweichungswahrscheinlichkeit.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Frage der Hochschulabschlüsse zum Teil um einen politischen Streitpunkt handelt. Jüngst hat das Land Mecklenburg-Vorpommern sein Hochschulgesetz derart novelliert, dass neben dem Master-Abschluss auch wieder alternativ der Diplom-Grad als Hochschulabschluss beantragt werden kann. Mit der Novellierung des Hochschulgesetzes an dieser entscheidenden Stelle hat Mecklenburg-Vorpommern zwar mangels Vorliegen eines abweichungsfähigen Bundesgesetzes nicht von seinem Abweichungsrecht im Sinne des Art. 72 Abs. 3 GG Gebrauch gemacht. Das gewählte Vorgehen zeigt allerdings, dass die Länder weiterhin um die besten Lösungen ringen werden und derartige Vorstöße in den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz mit Abweichungsmöglichkeit (Art. 72 Abs. 3 GG) zu erwarten sind, sobald der Bundesgesetzgeber tätig wird. Es zeigt darüber hinaus aber auch, dass nunmehr eine kontroverse Diskussion zu diesem Aspekt – der Notwendigkeit einheitlich geregelter Hochschulabschlüsse – einsetzen wird.²⁴⁸ Für die teilweise emotional geführte Debatte um die Hochschulabschlüsse bietet sich der Wettbewerb der Länder untereinander damit geradezu an.

dd) Praktische Umsetzung der Abweichungsbefugnis

Sodann stellt sich die Frage, wie die Abweichungsbefugnis praktisch am besten umgesetzt werden kann.

(1) Grundlegende Anforderungen an das Abweichungsgesetz

Bei ihren Abweichungen müssen die Länder einen grundrechtlich gewährleisteten Mindeststandard wahren²⁴⁹ und europarechtliche Vorgaben beachten. Zugleich unterliegen die Länder der Verpflichtung, für ein Mindestniveau der Lebensverhältnisse Sorge zu tragen und ein Unterschreiten dieses Niveaus nicht durch abweichende Gesetze mit niedrigeren Standards zu unterlaufen.²⁵⁰ Die Abweichung hat durch ein formelles Gesetz zu erfolgen (vgl. Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG), das aufgrund der

²⁴⁶ Zypries, in: FS für Schneider, S. 323 (326); Michael, JZ 2006, S. 884 (890).

²⁴⁷ Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (304); ders., in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 166 ff.

²⁴⁸ Vgl. nur Kreuzer und Sattelberger, duz 02/2011, S. 26 f. (Pro & Contra).

²⁴⁹ BVerfGE 35, S. 79 ff.; 33, S. 303 ff.; im Hochschulbereich müssen dabei zuvorderst Art. 5 Abs. 3 GG sowie Art. 12 GG beachtet werden.

²⁵⁰ Selmer, ZG 2009, S. 33 (42).

Normenklarheit genau angeben muss, von welchen Teilen des entsprechenden Bundesgesetzes abgewichen wird²⁵¹ und wie weit der Regelungsanspruch reicht.²⁵² Die Abweichung durch ein materielles Gesetz, also zum Beispiel durch eine Rechtsverordnung, genügt nicht.²⁵³ Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde auch eine elektronische Dokumentation von abweichendem Recht angeregt.²⁵⁴ Im Bundesgesetzblatt erfolgt zwischenzeitlich jedenfalls teilweise eine Dokumentation abweichenden Landesrechts.²⁵⁵

(2) Inhaltliche Ausgestaltung des Abweichungsgesetzes

Die Abweichung kann durch Anordnung der Nichtanwendbarkeit des Bundesgesetzes²⁵⁶, durch den Erlass eines inhaltsgleichen Gesetzes oder durch inhaltliche Umgestaltung beziehungsweise Erweiterung eines Bundesgesetzes erfolgen. Der Erlass eines inhaltsgleichen Gesetzes kann jedoch bereits keine Abweichung im Wortsinn sein, auch wenn der inhaltsgleiche Erlass von Bundesgesetzen als Landesgesetz unschädlich ist.²⁵⁷

Inzwischen zeichnen sich auch die Anforderungen ab, die an eine inhaltliche Übernahme durch den Landesgesetzgeber zu stellen sind. Im Freistaat Sachsen hatte der Landtag im Gesetzgebungsverfahren die Übernahme des (Bundes-)Versammlungsgesetzes in das Sächsische Versammlungsgesetz vorgesehen. Der Wortlaut des übernommenen Gesetzes wurde allerdings nicht in die Beschlussvorlage des Landtags übernommen und fand sich auch in den zugehörigen Ausschuss- und Antragsdokumenten nicht wieder. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat das beschlossene Gesetz für nichtig erklärt, da die Abgeordneten nicht in der Lage gewesen seien, den vorgeschlagenen Gesetzestext, der hier übernommen werden sollte, zur Kenntnis zu nehmen. Dies verstoße unter anderem gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.²⁵⁸ Daraus folgt, dass die Übernahme von Gesetzen auch einer schriftlichen sowie wortgenauen Übernahme in den Beschlusstext

²⁵¹ *Franzjusz*, NVwZ 2008, S. 492 (495); *Schulze-Fielitz*, NVwZ 2007, S. 249 (255); *Haug*, DÖV 2008, S. 851 (854); *B. Becker*, DVBl. 2010, S. 754 (755 f.).

²⁵² *Haug*, DÖV 2008, S. 851 (854); *Degenhart*, NVwZ 2006, S. 1209 (1213); *ders.*, DÖV 2010, S. 422 (427); *Köck/Wolf*, NVwZ 2008, S. 353 (357); *Franzjusz*, NVwZ 2008, S. 492 (495); *Fischer-Hüftle*, NuR 2007, S. 78 (81).

²⁵³ *Degenhart*, DÖV 2010, S. 422 (425); differenzierend *Beck*, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder, S. 58.

²⁵⁴ BT-Drucks. 16/2052, S. 9; BR-Drucks. 426/06, S. 14 f.

²⁵⁵ So z.B. BGBl. 2008 I S. 1008 (hier für das Bundesjagdgesetz). Untersuchungen dazu, ob dies regelmäßig bzw. einheitlich erfolgt, liegen noch nicht vor.

²⁵⁶ *Sauer*, JURA 2007, S. 543 (544); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 72 Rn. 30; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 72 Rn. 80; a.A. *Degenhart*, NVwZ 2006, S. 1209 (1213); *ders.*, DÖV 2010, S. 422 (425); *Franzjusz*, NVwZ 2008, S. 492 (494); *Köck/Wolf*, NVwZ 2008, S. 353 (356); *Hendrischke*, NuR 2007, S. 454 (455); *Uhle*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 72 Rn. 51; *ders.*, in: Maunz/Dürig, Bd. VII, Stand 03/2006 (46. Lfg.), Art. 125a Rn. 31. *Haug*, DÖV 2008, S. 851 (854), hält dieser anderen Ansicht entgegen, dass die Grenzen zwischen einer offenen Nichtanwendbarkeit und einer „Scheinabweichung“ mit einer der Nichtanwendbarkeit gleich kommenden positiv normierten Regelung fließend seien; ein Argument, das letztlich an dieser Stelle zu überzeugen vermag.

²⁵⁷ *Uhle*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 72 Rn. 51; *Mayen*, DRiZ 2007, S. 51 (54). Dennoch wollen auch hier einige eine Abweichung annehmen: *Ipsen*, NJW 2006, S. 2801 (2804); *Frenz*, JURA 2007, S. 165 (167); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 72 Rn. 30; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 72 Rn. 80; *Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 262. Dies im Ergebnis wohl ablehnend *Degenhart*, DÖV 2010, S. 422 (424).

²⁵⁸ VerfGH Sachsen, NVwZ 2011, S. 936 ff.

bedarf. Rechtsfolge des für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärten Gesetzes ist sodann, dass wieder ausschließlich das Gesetz des Bundes gilt.

(3) Wirkung des Abweichungsgesetzes

Die Möglichkeit zur Abweichung bedeutet jedoch nicht, dass das abweichende Landesgesetz das Bundesrecht ersetzt. Vielmehr *geht* das später erlassene Landesrecht dem früher beschlossenen Bundesrecht *vor*. Es besteht also ein Anwendungsvorrang der späteren landesrechtlichen Norm.²⁵⁹ Dies regelt auch der Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 GG. Der Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht.“) wird damit als allgemeine Regel verdrängt.²⁶⁰ Mithin handelt es sich lediglich um einen Anwendungsvorrang des Landesrechts.²⁶¹ Systematisch vergleichbar ist dieser Anwendungsvorrang mit demjenigen, der im Verhältnis von europäischem zu nationalem Recht gilt.²⁶² Sobald das abweichende Landesgesetz – gleich aus welchem Grund – nicht mehr existent ist, lebt das Bundesrecht wieder auf.²⁶³ Teilweise wird die Abweichungsgesetzgebung daher auch als „dogmatische Unverträglichkeit“ mit dem bisherigen Kompetenzgefüge des Grundgesetzes gesehen, wonach aus Art. 31 GG folgen müsse, dass Bundesrecht über Landesrecht stehe.²⁶⁴ Diese dogmatischen Bedenken sind jedoch unbeachtlich, da es dem gesetzgeberischen Willen entsprach, gerade diese neue Form der Abweichungsgesetzgebung einzuführen. Es lässt sich daher damit argumentieren, dass auch der Grundsatz des Art. 31 GG eingeschränkt werden kann. Nach allem ist die Abweichungsgesetzgebung systematisch also eine Einschränkung der Ausnahme der Art. 72, 74 GG, die wiederum zur Geltung des Art. 70 GG führt²⁶⁵, wonach die Länder das Recht zur Gesetzgebung haben, sofern das Grundgesetz nicht etwas anderes vorschreibt.

(4) Zeitliche Komponente bei der Abweichungsgesetzgebung

Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG sieht – anders als noch die Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG a.F. – nicht vor, dass die Länder zunächst eine Bundesregelung anwenden müssen, der sie nicht folgen wollen. Vielmehr ist festgelegt, dass sie sechs Monate Zeit haben, um eine abweichende Regelung zu erlassen, da das entsprechende Bundesgesetz frühestens sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft tritt (Art. 72 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG). Eine Ausnahme gilt nur, wenn der Bundesrat eine kürzere Frist für das Inkrafttreten vorgesehen hat (Art. 72 Abs. 3 S. 2 Hs. 2). Die halbjährige Frist des Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG kann jedoch an anderer Stelle problematisch sein: ist der Bund ausnahmsweise einmal gezwungen, im Bereich einer Abweichungsmaterie zügig zu handeln, wird diese Mög-

²⁵⁹ Stettner, in: Dreier, Supplementum 2007, Art. 72 Rn. 49; B. Becker, DVBl. 2010, S. 754 (755 f.); Degenhart, DÖV 2010, S. 422 (424).

²⁶⁰ Beck, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder, S. 87.

²⁶¹ BT-Drucks. 16/813, S. 11; Kloepfer, ZG 2006, S. 250 (255).

²⁶² Vgl. zu diesem Verhältnis nur BVerfGE 73, S. 339 ff. („Solange II“).

²⁶³ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 72 Rn. 32.

²⁶⁴ Schulze-Fielitz, NVwZ 2007, S. 249 (253).

²⁶⁵ Papier, NJW 2007, S. 2145 (2147), der von einer „Rückausnahme“ spricht; Hang, DÖV 2008, S. 851 (855); a.A. mit der Annahme einer Vorranggesetzgebung für den Bund Köck/Wolf, NVwZ 2008, S. 353 (355 f.).

lichkeit durch Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG eingeschränkt. Der Bundesgesetzgeber ist in dieser Situation also darauf angewiesen, dass der Bundesrat die Sperre aufhebt.

Für eine Verlängerung der Frist ist die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich, da es sich insoweit nur um eine Schutzfrist zugunsten der Länder handelt.²⁶⁶ Bei der Betrachtung aktueller Gesetzgebungsverfahren und deren Dauer mag eine Frist von sechs Monaten zwar kurz erscheinen, wird jedoch überwiegend als ausreichend angesehen.²⁶⁷ Die Frist ist vor allem deshalb vorgesehen, um für die Länder Rechtssicherheit zu schaffen und um ihnen die Möglichkeit einzuräumen, mit einem Abweichungsgesetz dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes zuvorzukommen.²⁶⁸ Die Sechsmonatsfrist beginnt zu laufen, wenn das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist.²⁶⁹

Um die Grundsätze des *lex-posterior-Grundsatzes*²⁷⁰ einhalten zu können, gilt ein Bundesgesetz dann als älter, wenn es verkündet ist und nicht erst mit Inkrafttreten. Anderenfalls wäre der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers, den Ländern ein frühzeitiges Abweichen zu ermöglichen, nicht zu realisieren.²⁷¹ Für die in den entsprechenden Gesetzen mitgeregelten abweichungsfesten Bestandteile gilt die sechsmonatige Wartefrist für das Inkrafttreten allerdings nicht.²⁷²

Wenn teilweise gefordert wird, dass der halbjährige Geltungsaufschub zu einer Ausschlussfrist führen müsse²⁷³, dann ist dem entschieden entgegen zu treten: eine solche Ausschlusswirkung würde aufgrund von gesetzgeberischen „Schnellschüssen“ sicherlich nicht zu einer höheren Qualität der Gesetzgebung beitragen und auch auf neue Entwicklungen nicht eingehen können.

ee) Unterschied zum Ersetzungsrecht (Art. 72 Abs. 4 GG)

Zu trennen ist das Abweichungsrecht von dem Recht zur Ersetzung von Gesetzen. Während die Abweichung bei Gesetzen möglich ist, deren Kompetenzgrundlage zum Erlass von Bundesgesetzen fortbesteht, ist die Ersetzung eines bestehenden Bundesgesetzes nach den Art. 72 Abs. 4 und 125a GG nur dann möglich, wenn die Kompetenzgrundlage zum Erlass des Gesetzes inzwischen weggefallen ist. In dem speziellen Fall des Art. 72 Abs. 4 GG ist die Kompetenzgrundlage dann weggefallen, wenn die Erforderlichkeit für die Gesetzgebung durch den Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr gegeben ist.²⁷⁴

²⁶⁶ *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 72 Rn. 80q.

²⁶⁷ *Haug*, DÖV 2008, S. 851 (854); *Kotulla*, NVwZ 2007, S. 489 (491); *Mammen*, DÖV 2007, S. 376 (378).

²⁶⁸ *Dietsche*, Abweichungsgesetzgebung und Gesetzesfolgenabschätzung, S. 57 (61); *Ipsen*, NJW 2006, S. 2801 (2804); diese Regelung ist in der Literatur aber bisher fast ausschließlich kritisch aufgenommen worden: *Franzius*, NVwZ 2008, S. 492 (493); *Klein/Schneider*, DVBl. 2006, S. 1549 (1553); *Sanden*, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 887.

²⁶⁹ *Degenhart*, DÖV 2010, S. 422 (427).

²⁷⁰ *Lex posterior derogat legi priori* (lat.) = Das jüngere Gesetz hebt das ältere Gesetz auf.

²⁷¹ *Germann*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 84 Rn. 50; *Kesper*, NdsVBl 2006, S. 145 (150); a.A., aber mit denselben praktischen Konsequenzen *Sauer*, JURA 2007, S. 543 (545).

²⁷² *Battis*, DVBl. 2007, S. 152 (157); *Klein/Schneider*, DVBl. 2006, S. 1549 (1552); *B. Becker*, DVBl. 2010, S. 754 (756 f.); *Degenhart*, DÖV 2010, S. 422 (423, 428 ff.).

²⁷³ So *Mammen*, DÖV 2007, S. 376 (379).

²⁷⁴ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 72 Rn. 24.

ff) *Bisherige Bewertung der Abweichungsgesetzgebung*

Die Einführung der Abweichungsgesetzgebung ist in der Literatur bisher mit gemischten Reaktionen aufgenommen worden.

(1) *Kritik an der Abweichungsgesetzgebung*

Die Abweichungsgesetzgebung ist nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I gleich zu Beginn mehrfach kritisiert worden. Sie habe mehr Fragen aufgeworfen, als Probleme gelöst.²⁷⁵ Es wurde auf vermeintliche „Ping-Pong-Effekte“ oder eine „Rechtszersplitterung“ ohne einheitlichen Ländervergleich hingewiesen, ein entstehender „Flickenteppich“ in der Landesgesetzgebung wurde befürchtet sowie der Begriff vom „Normenwirrwarr“ aufgebracht.²⁷⁶ Die Befürchtung an dieser Stelle war, dass die Länder von zu weitreichenden Regelungen des Bundes gemäß Art. 72 Abs. 3 GG abweichen.²⁷⁷ Dies wiederum könne den Bund – so die Befürchtung – gleichzeitig hemmen, mit einer entsprechenden Regelungsdichte zu operieren. Ein weiterer Einwand war, es könne zu einer erheblichen Unsicherheit über die geltende Gesetzeslage kommen.²⁷⁸ Zudem bestünde gerade für das Feld der Abweichungsgesetzgebung eine erhöhte Relevanz bezüglich der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Länder.²⁷⁹ Der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, *Hans-Jürgen Papier*, erwartet zusätzlich, dass bei der Streitfrage, welche Materie noch zum abweichungsfesten Kern gehört und welche nicht, die früher vorherrschenden Probleme bei der Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG a.F. in anderem Gewand wiederkehren.²⁸⁰ Dies betrifft jedoch nicht den Hochschulbereich, sondern die in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 und Nr. 5 GG erwähnten Kompetenzen (vgl. hierzu die obigen Ausführungen).

(2) *Befürwortende Stimmen zur Abweichungsgesetzgebung*

Die positiven Stimmen der Abweichungsgesetzgebung waren jedoch insgesamt auffälliger als die kritischen. Der „experimentelle Charakter“ führe zu einem „lernenden System“, an dessen Ende

²⁷⁵ *Köck/Wolf*, NVwZ 2008, S. 353 (354); *Degenhart*, DÖV 2010, S. 422 (423); *Hobler*, *Kompetition statt Kooperation*, S. 361.

²⁷⁶ Zur Kritik an der Abweichungsgesetzgebung vgl. die folgenden Nachweise, z.T. unter Nennung der zitierten Schlagworte: *Papier*, NJW 2007, S. 2145 (2147 f.); *Schulze-Fielitz*, NVwZ 2007, S. 249 (253); *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1217); *Kesper*, NdsVBl 2006, S. 145 (150); *Stock*, ZG 2006, S. 226 (235 f.); *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (303); *Mammen*, DÖV 2007, S. 376 (378); *Nierhaus/Rademacher*, LKV 2006, S. 385 (390); *Klein/Schneider*, DVBl. 2006, S. 1549 (1553); *Schwanengel*, *Die Modernisierung des deutschen Bundesstaats*, S. 227 (241); ein etwaiges „Gesetzeswirrwarr“ sei aber hinzunehmen, so *Degenhart*, DÖV 2010, S. 422 (427); *H.-P. Schneider*, in: FS für Herzog, S. 451 (460), pointiert die Kritik: „Das ist aus der Sicht des gesunden Menschenverstandes eine etwas fragwürdige Konstruktion, die sich wohl nur Politiker einfallen lassen können, denen auch ein schlechter Kompromiss willkommener ist als gar keiner.“

²⁷⁷ *Hansalek*, NVwZ 2006, S. 668 (669 f.); krit. für das Wissenschaftsrecht insb. *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (413).

²⁷⁸ *Mammen*, DÖV 2007, S. 276 (378).

²⁷⁹ *Stock*, ZG 2006, S. 226 (237 ff.).

²⁸⁰ *Papier*, NJW 2007, S. 2145 (2147).

ein „lernender Föderalismus“ stehe.²⁸¹ Somit sei ein Wettbewerb um die beste und effizienteste Gesetzeslösung möglich, womit der besten Lösung Modellcharakter zukommen könne.²⁸² Eine Rechtzersplitterung sei nicht zu befürchten; und selbst wenn, sei diese ohnehin schon durch den zunehmenden Einfluss des europäischen Rechts vorhanden.²⁸³ Ein befürchtetes „race to the bottom“ in Bezug auf die niedrigsten Standards oder die befürchtete „Ping-Pong-Gesetzgebung“ sei durch die Zusammenarbeit von Bund und Ländern und daraus resultierenden Kompromissen ebenfalls nicht zu erwarten.²⁸⁴ Hier werde sich die „praktische Vernunft“ der Politik durchsetzen²⁸⁵, so dass die Abweichungsgesetzgebung zu einer „föderativen Pendelbewegung“ auf dem Weg zur weiteren Unitarisierung des Rechts führen wird.²⁸⁶ Rechtsvielfalt sei gleichwohl regelmäßiger Bestandteil eines föderalen Systems²⁸⁷; da spielten die neu hinzugekommenen Materien nur eine untergeordnete Rolle, zumal sie bereits ihrem Umfang nach thematisch auf sechs Teilgebiete in Art. 72 Abs. 3 GG begrenzt seien.

Die Länder könnten sich in diesem Zusammenhang vielmehr dafür entscheiden, lediglich gewisse Mindeststandards – zum Beispiel bei der Umsetzung von Unionsrecht – einzuhalten.²⁸⁸ Vielfach seien mögliche Abweichungen in den Materien des Art. 72 Abs. 1 S. 1 GG „nach unten“ auch gar nicht als „Standortfaktoren“ geeignet, so dass es schon aus diesem Grund nicht zu Abweichungen kommen werde.²⁸⁹ Schließlich werde durch die lex-posterior-Regel verhindert, dass eine konkurrierende Gleichwertigkeit von Bundes- und Landesgesetzgebung eintreten könne.²⁹⁰

(3) Stellungnahme

Mit der Abweichungsgesetzgebung bei der Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen haben die Länder eine weitergehende Kompetenz bei der Gesetzesgestaltung als dies noch unter der Rahmengesetzgebung der Fall war.²⁹¹ Dies stellt am Ende eine Stärkung der Länder dar, zumal sie in den anderen Bereichen des Hochschulrechts bereits nach Art. 70 Abs. 1 GG originär zuständig sind. Durch die Abweichungsgesetzgebung ist für die beteiligten Länder und den Bund das Er-

²⁸¹ Oeter, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 30; Stock, ZG 2006, S. 226 (238); Franzius, NVwZ 2008, S. 492 (499); Beck, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder, S. 209.

²⁸² Dietsche, Abweichungsgesetzgebung und Gesetzesfolgenabschätzung, S. 57 (57); Mammen, DÖV 2007, S. 376 (379).

²⁸³ Rechtsausschuss Verfassungsrecht des DAV, AnwBl 2006, S. 614 (615).

²⁸⁴ Franzius, NVwZ 2008, S. 492 (499); Zypries, in: FS für Schneider, S. 323 (330 f.); Grünwald, Die Abweichungsgesetzgebung der Bundesländer, S. 106 f.

²⁸⁵ Zypries, in: FS für Schneider, S. 323 (330 f.); Kloepfer, ZG 2006, S. 250 (255); Degenhart, DÖV 2010, S. 422 (424), der ein gewisses Maß an Rationalität des Landesgesetzgebers voraussetzt.

²⁸⁶ Franzius, NVwZ 2008, S. 492 (497); so auch Schmidt-Jortzig, „Abweichungsgesetzgebung“ als neues Kompetenzverteilungsinstrument zwischen den Gliederungsebenen des deutschen Bundesstaates, in: HdbFöd, Bd. I, § 20 Rn. 30.

²⁸⁷ Mammen, DÖV 2007, S. 376 (379); Papier, NJW 2007, S. 2045 (2048).

²⁸⁸ Häde, ZG 2009, S. 1 (6).

²⁸⁹ Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (305), mit Verweis auf Benz, VerwArch 97 [2006], S. 318 ff. ders., in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 154; a.A. wohl Mammen, DÖV 2007, S. 376 (379); Oeter, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 29; Schulze-Fielitz, NVwZ 2007, S. 249 (254); Kloepfer, ZUR 2006, S. 338 (339); Häde, JZ 2006, S. 930 (933).

²⁹⁰ Haug, DÖV 2008, S. 851 (853); Grünwald, Die Abweichungsgesetzgebung der Bundesländer, S. 62.

²⁹¹ Oeter, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 28; Geis/Krausnick, Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. III, § 63 Rn. 2.

fordernis, Kompromisse zu schließen, jedoch nicht gesunken. Der Bund hat durch seine Gesetzgebung regelmäßig ein Interesse daran, Sachverhalte einheitlich zu regeln. Wenn einzelne Länder nunmehr politisch motiviert von einer möglicherweise einheitlichen Bundesregelung abweichen wollen, dann können die Beteiligten doch wieder zu einem Kompromiss gezwungen sein, wenn das Abweichen unbedingt vermieden werden soll.²⁹² Dies hat für den Bundesgesetzgeber eine entscheidende Konsequenz: trifft er im Bereich der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse zu detaillierte Regelungen, werden einige Länder Überlegungen anstellen, eigene Gesetze im Rahmen ihrer Abweichungsbefugnis des Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG voranzutreiben. Der Bund muss sich also bei Detailregelungen zurückhalten und dennoch versuchen, über die Regelung der Hochschulabschlüsse die Umsetzung des einheitlichen europäischen Hochschulraums („Bologna-Prozess“) zu steuern, obgleich die Umsetzung des Bologna-Prozesses nicht zwingend ist²⁹³. Dennoch sind die Länder trotz der Abweichungsbefugnis an die politischen Bindungswirkungen des Bologna-Prozesses gebunden.²⁹⁴

Ob die Länder vor diesem Hintergrund von dem Instrument der Abweichungsgesetzgebung vermehrt Gebrauch machen werden, ist jedoch mehr als fraglich: so organisieren sich die Länder häufig in länderübergreifenden Arbeitsgruppen oder Fachministerkonferenzen, wo die wesentlichen Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden. Diese Gremien werden zwar von der Exekutive koordiniert, so dass eine Stärkung der Landesparlamente durch die Abweichungsgesetzgebung nicht zu erwarten ist.²⁹⁵ Allerdings führt die vorweggenommene Einigkeit auch dazu, dass Abweichungen bereits im Vorfeld vermieden oder einheitlich vorgenommen werden. Sitzt der Bund nun in Gestalt des zuständigen Ministeriums mit am Verhandlungstisch, wird ein Abweichen von vornherein ausgeschlossen. Dass unter diesen Bedingungen jeweils nur ein Minimalkonsens erzielt wird, ist eine häufig vorgetragene Kritik am kooperativen Föderalismus (vgl. hierzu später ausführlich in den Abschnitten C. V. und E. I.).

Sofern vorweggenommene Einigungen nicht zustande kommen, haben die Länder in Ergänzung zu Art. 82 Abs. 2 GG durch das verzögerte Inkrafttreten des Bundesrechts aus Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG von regelmäßig sechs Monaten genug Zeit, ein abweichendes Gesetz zu beschließen. Sicherlich ist es für den Bürger nicht immer übersichtlich, wenn in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Gesetze gelten. Allerdings ist dies ein Umstand, der als Kerngedanke des Föderalismus hinzunehmen ist. Darauf weist auch das Grundgesetz selbst hin, indem die Gesetzgebungskompetenz der Länder in Art. 70 GG als Regelfall deklariert wird und eine Gesetzgebung des Bundes nur als Ausnahmefall vorkommen soll – wenngleich sich auch die Gesetzgebungspraxis inzwischen anders entwickelt hat. Die Abweichungsgesetzgebung ist damit der zaghafte Versuch (zaghaft

²⁹² So auch *Oeter*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 29; *Schulze-Fielitz*, NVwZ 2007, S. 249 (253); *Schulze*, APuZ 13-14/2005, S. 13 (17).

²⁹³ *Pfeiffer*, NJW 2005, S. 2281 ff.; *Kilian*, JZ 2006, S. 209 ff.

²⁹⁴ *Ennschat/Ulrich*, VBIBW 2007, S. 121 (124).

²⁹⁵ *Zypries*, in: FS für Schneider, S. 323 (328).

deshalb, weil nur wenige Materien in Art. 72 Abs. 3 GG betroffen sind), ein wesentliches Ziel der Föderalismusreform zu verwirklichen, nämlich eine stärkere Rückführung von Kompetenzen auf die Länder.

Allerdings ist auch zuzugestehen, dass die wesentlichen Probleme der Abweichungsgesetzgebung, wie sie zum Beispiel im Umweltrecht aufgrund komplexer untergesetzlicher Regelungen und europäischer Vorgaben bestehen²⁹⁶, im Hochschulrecht nicht zum Tragen kommen werden. Die bisherige Diskussion zur Abweichungsgesetzgebung zeigt deutlich, dass die Probleme nicht nur im Umweltrecht aufgrund des komplexen Normgefüges bestehen, sondern auch aufgrund der Diskussion um den „abweichungsfesten Kern“ in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 und Nr. 5 GG.²⁹⁷

Ein weiteres Ziel der Föderalismusreform I, nämlich zu einer schnelleren Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union zu gelangen, wird für die Materie der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse erreicht werden, da die Zwischenstufe des Rahmengesetzes künftig entfällt und die Länder gleichzeitig die Möglichkeit haben, von entsprechendem Bundesrecht in europarechtskonformer Weise abzuweichen. Zur Einhaltung von Umsetzungsfristen ist sodann nicht mehr die weitere Umsetzung in ein Landesgesetz notwendig.

3. Exkurs: Beamtenrechtliche Kompetenzen (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 27 GG)

Für das Wissenschaftsrecht sind regelmäßig auch Fragen des Beamtenrechts relevant. Im Vordergrund stehen dabei die Fragen der Beamtenbesoldung, insbesondere der Hochschullehrer und des wissenschaftlichen Personals. Vor der Föderalismusreform I war das Recht des öffentlichen Dienstes sowohl Gegenstand der Rahmengesetzgebung (Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG a.F. für die Grundfragen der Rechtsverhältnisse) als auch der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74a GG a.F. für die Frage der Besoldung). Mit der Föderalismusreform I wurden jedoch die Gesetzgebungskompetenzen in wichtigen Bereichen des Beamtenrechts neu geordnet. Die beiden bisher bestehenden Kompetenzen wurden abgeschafft. Vielfach wurden den Bundesländern Gesetzgebungskompetenzen eingeräumt, die bislang beim Bund lagen. Dies betrifft vor allem die Regelungen über Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Landesbeamten. Beim Bund verbleiben gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG nur die Fragen der Statusrechte und -pflichten. Damit sind insbesondere die Aspekte des Grunddienstverhältnisses gemeint.²⁹⁸ Auf Grundlage der Kompetenz aus Nr. 27 hat der Bund das Beamtenstatusgesetz erlassen. Für die nach Nr. 27 erlassenen Gesetze des Bundes ist jedoch die Zustimmung des Bundesrats gemäß Art. 74 Abs. 2 GG erforderlich. Dem liegt zugrunde, dass die Regelungen des Statusrechts der Beamten in den Ländern die Interessen der Länder in besonderer

²⁹⁶ Zypries, in: FS für Schneider, S. 323 (331 f.).

²⁹⁷ Degenhart, DÖV 2010, S. 422 (427).

²⁹⁸ Aufzählung der einzelnen Statusfragen bei BT-Drucks. 16/813, S. 14.

Weise tangieren.²⁹⁹ An der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG müssen sich die Gesetze hingegen nicht messen lassen.

Vor allem von der Überführung der Laufbahn- und Besoldungsfragen erhoffte sich der Gesetzgeber einen positiven Wettbewerb zwischen den Bundesländern, der qualifizierte Beamte aus anderen Bundesländern mit attraktiver Besoldung und Laufbahngestaltung ansprechen sollte. Der damit erhoffte positive Wettbewerb scheint jedoch bisher noch nicht eingetreten zu sein. Vielmehr differiert die Besoldung bei finanzschwachen und finanzstarken Ländern sowie dem Bund als 17. Teilnehmer dieses Wettbewerbs. Zwar stellt diese Abweichung aufgrund der Finanzkraft eines Landes auch eine besondere Art des Wettbewerbs dar, allerdings nicht in der erhofften Art und Weise. Daher kann ein generelles Absinken der Standards bislang nicht ausgeschlossen werden. Das mögliche „race to the bottom“ wird durchaus kritisch beobachtet.³⁰⁰

4. Weitere Gesetzgebungskompetenzen im Wissenschaftsrecht

In den übrigen Bereichen des Wissenschaftsrechts, die nicht von der konkurrierenden Gesetzgebung erfasst sind (Kompetenzen in der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes bestehen nicht), haben die Länder nunmehr nach der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz.³⁰¹ Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen (Kompetenz kraft Sachzusammenhangs, Annexkompetenz und Kompetenz kraft Natur der Sache³⁰²) spielen im Wissenschaftsrecht keine entscheidende Rolle und kommen daher zugunsten des Bundes nicht in Betracht. Letztlich konnten die Länder durch die Föderalismusreform I vor allem im Bereich des Hochschulrechts einen deutlichen Anstieg ihrer Kompetenzen verbuchen.

5. Übergangsregelungen zu den veränderten Gesetzgebungskompetenzen

Die Frage, was nach dem Wegfall einer Gesetzgebungskompetenz mit den aufgrund dieser Kompetenz erlassenen Gesetzen passiert, ist von entscheidender Bedeutung für deren Fortgeltung und der damit verbundenen Rechtssicherheit. Auch die Resultate der Föderalismusreform I wurden mit Übergangsregelungen versehen. Neben dem später noch zu erörternden Art. 143c GG kommt es hierbei insbesondere auf die Vorschriften der Art. 125a bis 125c GG an.³⁰³ Die Art. 125a ff. GG enthalten eine Reihe von Übergangsregelungen, um die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zu begleiten.

²⁹⁹ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 74 Rn. 200; Seiler, in: Epping/Hillgruber, Art. 74 Rn. 114.

³⁰⁰ Krit. hierzu Knopp, NJW Editorial Heft 18/2010, S. 3; den Wettbewerb in der W-Besoldung beleuchtet v. Coelln, DVBl. 2009, S. 1090 (1095 ff.), kritisch. Vgl. hierzu auch jüngst das BVerfG, Urt. v. 14.22.2012, 2 BvL 4/10.

³⁰¹ Hansalek, NVwZ 2006, S. 668 (669).

³⁰² Hierzu Härtel, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder, in: HdbFöd, Bd. I, § 19 Rn. 143 ff.

³⁰³ Vgl. hierzu insgesamt Kallerhoff, Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz.

a) Übergangsregelungen nach Art. 125a GG

Gemäß Art. 125a Abs. 1 GG gilt Recht, das als Bundesrecht erlassen wurde, jedoch wegen der Änderung der Kompetenzvorschriften im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltungskompetenzen so nicht mehr erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Es kann jedoch durch abweichendes Landesrecht ersetzt werden (Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG). Art. 125a Abs. 2 GG ergänzt dies auch für bereits länger bestehende Bundesgesetze, die aufgrund der bis 1994 geltenden Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. erlassen worden sind, also nur an der Bedürfnisklausel gemessen wurden und nicht an der verschärften Erforderlichkeitsklausel. In dem hier untersuchten Bereich ist die Vorschrift des Art. 125a GG vor allem im Hinblick auf Art. 75 GG a.F. und das auf dieser Grundlage erlassene Rahmenrecht relevant. Die Regelung des Art. 125a Abs. 1 GG war deshalb erforderlich, da anderenfalls – ohne ausdrückliche Fortgeltungsklausel – das aufgrund der weggefallenen Kompetenz erlassene Recht wegen Art. 31 GG nichtig geworden wäre.³⁰⁴ Somit werden Regelungslücken in der Gesetzeslage verhindert.³⁰⁵

Das in Art. 125a Abs. 1 GG erwähnte Ersetzungsrecht der Länder ist jedoch zu trennen von dem Abweichungsrecht aus Art. 72 Abs. 3 GG. Während die Abweichung bei Gesetzen möglich ist, deren Kompetenzgrundlage zum Erlass von Bundesgesetzen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung fortbesteht, so ist die Ersetzung nach den Art. 125a GG nur dann möglich, wenn die Kompetenzgrundlage zum Erlass des Gesetzes inzwischen weggefallen ist.³⁰⁶ Machen die Länder von ihrem Ersetzungsrecht Gebrauch, so gilt das Bundesgesetz in diesem Bereich nicht mehr fort („lex posterior derogat legi priori“).³⁰⁷ Wie auch bei Art. 72 Abs. 3 GG besteht allerdings keine Verpflichtung der Länder zur Ersetzung geltenden Bundesrechts.³⁰⁸

b) Kompetenz des Bundes zur Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes

Nach überwiegender Auffassung bleibt dem Bund auch nach Wegfall der Kompetenz und lediglich angeordneter Weitergeltung des älteren Rechts die Möglichkeit, die entsprechenden Gesetze im Laufe der Zeit anzupassen und zu ergänzen, sofern damit keine wesentlichen Änderungen des Gesetzes einhergehen.³⁰⁹ Fraglich sind jedoch die Kompetenz zur Abschaffung eines bestehenden

³⁰⁴ Wolff, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 125a Rn. 21; a.A. Kirn, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 125a Rn. 3a, der entgegen des eindeutigen Wortlauts eine Fortgeltung als Landesrecht annimmt.

³⁰⁵ Schnapauß, in: Hömig, Art. 125a Rn. 2.

³⁰⁶ Vgl. z.B. das Bayerische Versammlungsgesetz und hierzu BVerfGE 122, S. 342 ff.; zu den Unterschieden des Ersetzungsrechts in Art. 72 Abs. 4 und Art. 125a GG vgl. nur Wolff, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 125a Rn. 29.

³⁰⁷ Wolff, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 125a Rn. 24.

³⁰⁸ Schmitz, NVwZ 2008, S. 18 (20).

³⁰⁹ BT-Drucks. 16/813, S. 20; Wolff, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 125a Rn. 23, führt § 14a BeamtVG als zulässige Anpassung an; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 125a Rn. 7a; Stettner, in: Dreier, Bd. III, Art. 125a Rn. 10, mit Verweis auf BVerfGE 111, S. 10 (30); a.A. Degenhart, in: Sachs, Art. 125a Rn. 7; Lindner, NVwZ 2007, S. 180 (181); Gieseke, WissR 45 [2012], S. 3 (3).

Bundesgesetzes sowie deren gesetzestechnische Umsetzung, was im Folgenden für den Fall des Hochschulrahmengesetzes dargestellt werden soll.

aa) Problemstellung

Der Wegfall der Rahmengesetzgebung aus Art. 75 GG a.F. und die geplante Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes wirft die Frage auf, ob der Bund überhaupt die Kompetenz hat, das Hochschulrahmengesetz aufzuheben. Denn trotz Wegfalls der Rahmengesetzgebung gilt das Hochschulrahmengesetz nach Maßgabe der Art. 125a Abs. 1 GG als Bundesrecht fort.

bb) Bisherige gesetzgeberische Aktivitäten

Zunächst war die Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes zum 01.08.2008 geplant.³¹⁰ Dieser Termin konnte jedoch nicht eingehalten werden. Der sodann angepeilte Termin zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes zum 01.04.2009³¹¹ konnte ebenfalls nicht gehalten werden. Aufgrund der Diskontinuität des Parlaments sind die entsprechenden Vorlagen aus der 16. Legislaturperiode inzwischen hinfällig.³¹² Nunmehr hat die seit Ende 2009 regierende Koalition aus CDU, CSU und FDP in ihrem Koalitionsvertrag beschlossen, noch in der laufenden 17. Legislaturperiode (also bis zum Jahr 2013) das Hochschulrahmengesetz abzuschaffen.³¹³

cc) Rechtliche Beurteilung der Aufhebungskompetenz

Bei der Beurteilung der Kompetenz zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes ist zu unterscheiden, ob der Bund für die jeweilige Regelungsmaterie weiterhin die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat oder ob nunmehr eine alleinige Zuständigkeit der Länder begründet wird.³¹⁴

Mit den Vorschriften über die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse ist die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in die konkurrierende Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG aufgenommen worden. Das Recht der Hochschulabschlüsse war bisher in den §§ 10 ff., 15 f. und 18-20 HRG geregelt und die Regelungen über die Hochschulzulassung fanden sich in den §§ 27 ff. HRG wieder. Im Rahmen seiner Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG könnte der Bund die entsprechenden Regelungen im Hochschulrahmengesetz somit aufheben oder abändern. Sofern der Bundesgesetzgeber sich dafür entscheiden würde, die Materie in einem Bundesgesetz zu regeln, müsste er das Abweichungsrecht der Länder gemäß Art. 72

³¹⁰ BT-Drucks. 16/6122; hierzu auch BT-Drucks. 16/6397; BR-Drucks. 352/07.

³¹¹ BT-Drucks. 16/11355; BT-Drucks. 16/11550 deuten darauf hin, dass es vorab einer Änderung des Beamtenstatusgesetzes bedarf.

³¹² v. Coelln, DVBl. 2010, S. 1090 (1094); Haug, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, S. 176 (178); Rux, in: BK-GG, Bd. X, Stand 10/2008 (136. Lfg.), Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 40 weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass parlamentarisch vielfach der Wunsch nach einer Bundesregelung oder harmonisierten staatsvertraglichen Regelung der Länder besteht, bevor das HRG abgeschafft wird.

³¹³ Koalitionsvertrag „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“, Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009, S. 61, Punkt 1.5.

³¹⁴ Lindner, NVwZ 2007, S. 180 (181).

Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG beachten. Für andere Regelungsbereiche des Hochschulrahmengesetzes (z.B. Mitglieder der Hochschule, staatliche Anerkennung von Hochschulen oder Rechtsstellung der Hochschulen) ist der Bund jedoch nicht mehr zuständig. Die vom Föderalismusreformgesetzgeber aufgestellten Übergangsnormen verleihen dem Bund auch keine (Übergangs-)Kompetenz zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes.

In der Literatur wurden daher teilweise Überlegungen angestellt, ob es denn sinnvoll sein könne, das Hochschulrahmengesetz dann als „Ruine des Föderalismus“ weiter bestehen zu lassen³¹⁵, was bedeuten würde, dass ein Gesetz ohne Regelungsinhalt, von dem unter Umständen schon mehrfach abgewichen wurde, weiter besteht. Dem ist zuzugeben, dass dieser Zustand nicht gewollt sein kann. Dies hat der Gesetzgeber gesehen und in der Begründung zu Art. 125a GG festgestellt, dass er bestehendes Rahmenrecht wieder aufheben kann, „um ein dauerhaftes Nebeneinander von Landes- und partiellem Bundesrecht zu vermeiden“.³¹⁶ Wenn die Anpassung des Rahmengesetzes zudem nach dem Willen des Gesetzgebers weiterhin – trotz Entfall der entsprechenden Kompetenz – möglich sein soll, dann müsse dies erst recht für die Aufhebung des Gesetzes gelten.³¹⁷ Aus diesem Grund seien die entsprechenden Inkrafttretensvorschriften bei der Abweichungsgesetzgebung erlassen worden, um nämlich den Ländern einen angemessenen Zeitraum zum eigenen Tätigwerden einzuräumen.

Ob man die Kompetenz zur Aufhebung von Rahmengesetzen dabei aus dem „actus-contrarius“-Gedanken herleitet, der besagt, dass der Gesetzgeber auch bei wegfallender Befugnis noch die Möglichkeit haben muss wenigstens die Aufhebung vorzunehmen³¹⁸, oder eine neue Annexkompetenz kreieren möchte („ungeschriebene Aufhebungskompetenz kraft zeitlichen Annexes“³¹⁹), kann am Ende offen bleiben. Dies ist allenfalls für die dogmatische Einordnung von Bedeutung, denn der Gesetzgeber hat das Problem erkannt und aus guten Gründen eingeräumt, dass eine Aufhebung möglich sein soll.

c) Übergangsregelungen nach Art. 125b GG

Art. 125b Abs. 1 S. 1 GG stellt klar, dass Bundesrecht, das auch nach der Änderung der Kompetenzordnung durch die Föderalismusreform I so wie bisher erlassen werden könnte, als solches fort gilt. Darin liegt der Unterschied zu Art. 125a GG: diese Vorschrift bezieht sich nur auf solches

³¹⁵ *Rux*, in: BK-GG, Bd. X, Stand 10/2008 (136. Lfg.), Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 94 ff.; *Lindner*, NVwZ 2007, S. 180 (181); *Geis/Krausnick*, Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. III, § 63 Rn. 5.

³¹⁶ BT-Drucks. 16/813, S. 20.

³¹⁷ BT-Drucks. 16/813, S. 20; *Wolff*, ZBR 2007, S. 145 (146); *ders.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 125a Rn. 23; *Bochmann*, ZBR 2007, S. 1 (3); *Kallerhoff*, Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz, S. 73 ff.; *Lindner*, NVwZ 2007, S. 180 (182); *ders.* NJW 2005, S. 399 (399). Zweifelnd *Hoymann/Münch*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2011, S. 205 (217).

³¹⁸ *Wolff*, ZBR 2007, S. 145 (146 f.), leitet dieses Recht aus einer „mitgeschriebenen Aufhebungskompetenz“ des Art. 125a Abs. 1 GG her; ebenso *Kirn*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 125a Rn. 3.

³¹⁹ *Lindner*, NVwZ 2007, S. 180 (182); *Wolff*, ZBR 2007, S. 145 (146).

Recht, dass *nicht mehr* als Bundesrecht erlassen werden könnte. Dagegen bezieht sich Art. 125b Abs. 1 GG (unter anderem) auf ehemaliges Rahmenrecht, das auf Grundlage des Art. 75 GG a.F. erlassen wurde. Für den Bereich des Hochschulrechts betrifft dies Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG (Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse, also nur einen Teil des noch bestehenden HRG). Art. 125b Abs. 1 S. 2 GG stellt für dieses fortgeltende Bundesrecht sodann klar, dass es als Rahmenrecht fort gilt und daher auch die gleichen rechtlichen Wirkungen wie ehemaliges Rahmenrecht hat.³²⁰ Sofern den Ländern keine Abweichungsbefugnis gemäß Art. 72 Abs. 3 GG zusteht, dürften sie nicht abschließendes Bundesrecht ergänzen und ausfüllen.³²¹ Den Hochschulbereich mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG tangiert diese Einschränkung teilweise, da die Länder hier gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG eine Abweichungsbefugnis haben (vgl. auch Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG). Seit dem 01.08.2008 dürfen die Länder somit eigene, von den Vorschriften des Hochschulrahmengesetzes abweichende Regelungen treffen, ohne dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht haben muss (vgl. Art. 125b Abs. 1 S. 3 a.E. GG i.V.m. Art. 72 Abs. 3 GG). Damit besteht in diesem Bereich keine Abweichungsschranke.³²²

6. Justitiabilität der Gesetzgebungskompetenzen

Die nunmehr durch die Föderalismusreform I im Wissenschaftsbereich geänderten Gesetzgebungskompetenzen sind größtenteils vor dem Bundesverfassungsgericht ob ihrer korrekten Ausübung gerichtlich überprüfbar. Dabei treten insbesondere zwei Verfahrensarten hervor.

a) Justitiabilität der Erforderlichkeitsklausel (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG, § 13 Nr. 6a, § 76 Abs. 2 BVerfGG)

Im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG wird überprüft, ob im Zeitpunkt des Erlasses eines Bundesgesetzes die Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG gegeben war.³²³ Diese Verfahrensart, bei der es sich nach herrschender Meinung um eine Unterart der abstrakten Normenkontrolle aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG handelt³²⁴, betrifft die dem Gebot der Erforderlichkeit unterliegende Kompetenz für die Ausbildungsbeihilfen sowie die Forschungsförderung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). In das Grundgesetz aufgenommen wurde das gerichtliche Verfahren mit der Einführung der Erforderlichkeitsklausel im Jahr 1994. Antragsberechtigt sind lediglich der Bundesrat, eine Landesregierung oder ein Landesparlament. Dies macht die Intention des Gesetzgebers deutlich, die gestärkte Position der Länder im Rahmen der Erforderlichkeitsklausel auch gerichtlich überprü-

³²⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 125b Rn. 3; Heck, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 125b Rn. 4.

³²¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 125b Rn. 3.

³²² Becke, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder, S. 93 f.; v. Coelln, DVBl. 2009, S. 1090 (1093).

³²³ Rozeke, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Bd. 2, Stand 07/2012 (38. Lfg.), § 76 Rn. 92; v. Coelln, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Bd. 2, Stand 12/2012 (39. Lfg.), § 96 Rn. 4.

³²⁴ BT-Drucks. 13/7673, S. 6; Schmehl, DÖV 1996, S. 724 (728 f.).

fen zu lassen.³²⁵ Die Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts ist dabei beschränkt auf die Überprüfung der Tatbestandsmerkmale des Art. 72 Abs. 2 GG und umfasst nicht die gesamte Norm.³²⁶

Dass entsprechende Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG in der Vergangenheit durchaus angestrengt wurden, ist spätestens seit der bereits oben erwähnten Entscheidung zum Altenpflegegesetz deutlich geworden. Für die im Grundgesetz vorgesehenen Antragsteller hat die Justitiabilität der Erforderlichkeitsklausel entscheidende Bedeutung: vor dem möglichen Erlass eines Gesetzes durch den Bund, das sich an den Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel messen lassen muss, kann die Drohung mit dem Gang zum Bundesverfassungsgericht von den berechtigten Antragsgegnern bereits als politisches Druckmittel eingesetzt werden.

b) Neue Justitiabilität gemäß Art. 93 Abs. 2 GG, § 13 Nr. 6b, § 96 BVerfGG

Mit der Verabschiedung der Föderalismusreform I wurde der Art. 93 Abs. 2 GG neu gefasst. Dieser regelt eine spezielle Form des Bund-Länder-Streits.³²⁷ Auch diese Verfahrensart betrifft im Wissenschaftsbereich die Kompetenz über die Ausbildungsbeihilfen und Forschungsförderung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Mit dem sogenannten „Kompetenzfreigabeverfahren“³²⁸ können Bundesrat, Landesregierung oder Landesparlament ein Freigabegesetz erzwingen. Dies hat folgende Bewandnis: es existieren Bundesgesetze, die seinerzeit unter Berufung auf die Erforderlichkeitsklausel vom Bund aus den in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Gründen erlassen wurden. Diese Gesetze gelten gemäß Art. 72 Abs. 4 GG beziehungsweise Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG als Bundesrecht fort. Wenn die vormals festgestellte Erforderlichkeit für den Gesetzeserlass zwischenzeitlich entfallen ist, so hat der Bund in beiden Vorschriften das Ermessen („kann“), ein Freigabegesetz zu erlassen.³²⁹ Sind nun die in Art. 93 Abs. 2 GG genannten Antragsteller der Ansicht, die Erforderlichkeit für den Erlass eines Bundesgesetzes im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG sei nachträglich entfallen, so können sie bei Ablehnung einer Freigabe durch den Bund diese einklagen. Prüfungsmaßstab ist einzig, ob die Erforderlichkeit zum Zeitpunkt der gerichtlichen Prüfung noch besteht; weitere Prüfungen nimmt das Bundesverfassungsgericht nicht vor.³³⁰ Zuvor ist jedoch gemäß Art. 93 Abs. 2 S. 3 GG eine gescheiterte Gesetzesvorlage für das Freigabegesetz oder der Zeitablauf von einem Jahr erforderlich. Dies stellt eine Zulässigkeitsvoraussetzung dar.³³¹ Im Falle einer für die Antragsteller positiven gerichtlichen Entscheidung kommt es sodann auf das Ermessen des Bundesgesetzgebers nicht

³²⁵ BT-Drucks. 12/6000, S. 36; ausführlich *Vofskuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 93 Rn. 128.

³²⁶ *Vofskuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 93 Rn. 131 m.w.N.

³²⁷ BT-Drucks. 16/814, S. 13; *Kluth*, in: ders., Föderalismusreformgesetz, Art. 93 Rn. 3; *Schwarz*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 109; *Vofskuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 93 Rn. 206. Dagegen a.A. wohl *v. Coelln*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Bd. 2, Stand 12/2012 (39. Lfg.), § 96 Rn. 12; *Klein/Schneider*, DVBl. 2006, S. 1549 (1555); *Papier*, NJW 2007, S. 2145 (2147) sowie *Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 233, die eine modifizierte abstrakte Normenkontrolle annehmen möchte.

³²⁸ *Vofskuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 93 Rn. 204.

³²⁹ *Vofskuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 93 Rn. 204.

³³⁰ *v. Coelln*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Bd. 2, Stand 12/2012 (39. Lfg.), § 96 Rn. 66 ff.

³³¹ *Sturm*, in: Sachs (5. Aufl.), Art. 93 Rn. 110.

mehr an; die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, die Kompetenz freizugeben, ersetzt das zur Freigabe notwendige Bundesgesetz.³³² Das angegriffene Bundesgesetz, welches seinerzeit auf die Erforderlichkeitsklausel gestützt wurde, gilt jedoch vorläufig weiter.³³³ Diese Maßnahme sorgt für die notwendige Rechtssicherheit.

c) Weiteres Verfahrensrecht

Verstöße gegen die übrigen dargestellten Gesetzgebungskompetenzen, insbesondere gegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 33, Nr. 27 GG, können wie gewohnt mit der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Viertel der Mitglieder des Bundestages angefochten werden. Insbesondere im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG können die Länder rügen, wenn der Bund seine Kompetenzen über die Hochschulzulassung oder Hochschulabschlüsse hinaus zu weit geregelt hat. Allerdings dürfte ein Abweichen der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG hier der verfahrensökonomischere Weg sein.

IV.

Zusammenfassung der Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen

Die Rahmengesetzgebung des Bundes im Hochschulrecht gemäß Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. ist mit der Föderalismusreform I abgeschafft worden. Dem lag insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu der im Jahr 1994 reformierten Erforderlichkeitsklausel zugrunde. Die vormaligen Rahmenkompetenzen sind zum einen in die konkurrierende Gesetzgebung überführt worden, zum anderen sind sie aber auch in die Kompetenz der Länder zurückgegangen. Das auf Grundlage des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. und nach wie vor bestehende Hochschulrahmengesetz kann vom Bund noch abgeschafft werden. Ansonsten ist wegen des Übergangs in die neue Kompetenzordnung zu beachten: hat der Bund noch die Kompetenz, ein entsprechendes Gesetz nach der Föderalismusreform zu erlassen, gilt Art. 125b GG. Anderenfalls greift Art. 125a GG ein, wonach entsprechende Gesetze durch Landesrecht ersetzt werden können.

Für den Bereich der Ausbildungsbeihilfen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG), eine im Rahmen der Föderalismusreform I beibehaltene Kompetenz, bleibt die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG bestehen. Diese Kompetenz ist vor allem deswegen unter den Vorbehalt der Erforderlichkeit gestellt worden, weil die Länder im Wissenschaftsbereich eine höhere Sensibilität gegenüber dem Bund hatten.³³⁴ Die Einhaltung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG bleibt auch weiterhin justitiabel. Hierfür sorgt das bereits bekannte Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG, das dem der abstrakten Normenkontrolle äh-

³³² Nierhaus/Rademacher, LKV 2006, S. 385 (392).

³³³ Sturm/Detterbeck, in: Sachs, Art. 93 Rn. 111.

³³⁴ H. Meyer, Die Föderalismusreform 2006, S. 192.

nelt sowie das Kompetenzfreigabeverfahren aus Art. 93 Abs. 2 GG, mit dem das aktuelle Bestehen der Erforderlichkeit eines bereits geltenden Gesetzes überprüft werden kann.

Aus der Rahmenkompetenz des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung übergegangen ist die Kompetenz über die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG). Jedoch können die Länder hier gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG abweichende Regelungen treffen („Abweichungsgesetzgebung“). Diese Möglichkeit eröffnet sich in dem Moment, wo der Bund von seiner Kompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht hat. Vorher gilt die Grundregel des Art. 72 Abs. 1 GG, nach der zunächst die Länder die Gesetzgebungsbefugnis haben, solange und soweit der Bund von seiner Kompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat. Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG legt jedoch für den Fall des Bestehens eines Bundesgesetzes fest, dass ein Inkrafttreten des abweichenden Gesetzes erst sechs Monate nach Verkündung möglich ist. Nur mit der Zustimmung des Bundesrats ist eine frühere Geltung möglich. Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG regelt zudem noch, dass für die Gebiete Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse das jeweils spätere Gesetz vorgeht. Wird das neuere Recht abgeschafft, lebt das ältere wieder auf.³³⁵ Die Länder erhalten dadurch im Bereich der Abweichungsmaterien flexible Handlungsmöglichkeiten, bei denen es ihnen vorbehalten ist, ob sie diese nutzen wollen. Während diese Abweichungsrechte einerseits als „experimentell-innovative Facette“³³⁶ begrüßt werden, gibt es andere Stimmen, die von einem „Zweiklassenföderalismus“³³⁷ sprechen und gerade im Hochschulbereich davon ausgehen, dass finanzschwache Länder den finanzstärkeren dauerhaft deutlich überlegen sein werden³³⁸.

Im Bereich des Beamtenrechts, das den wissenschaftsrechtlichen Bereich am Rande durch die Verbeamtung des wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Personals betrifft, hat der Bund zukünftig nur noch die Kompetenz über die Regelung der Beamtenstatusrechte und -pflichten der Landesbeamten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG). Für entsprechende Regelungen benötigt er aber gemäß Art. 74 Abs. 2 GG die Zustimmung des Bundesrates. Fragen der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten sind ab sofort Angelegenheit der Länder.

³³⁵ BT-Drucks. 16/813, S. 11.

³³⁶ *Michael*, JZ 2006, S. 884 (887); *Kloepfer*, ZG 2006, S. 250 ff.

³³⁷ *Möstl*, ZG 2003, S. 297 (314); *Stock*, ZG 2005, S. 226 (238), der ein Ressourcenproblem bei den „schwächeren“ Ländern sieht.

³³⁸ *Nierhaus/Rademacher*, LKV 2006, S. 385 (389).

V.

Stellungnahme zur Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen

Seit 1954 kam es im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz ausschließlich zu Verschiebungen zugunsten des Bundes.³³⁹ Die Föderalismusreform I im Jahr 2006 war der erste Ansatz, der diese Entwicklung rückgängig machte. Der Großteil der Gesetzgebungsbefugnisse im Wissenschaftsrecht wird in Zukunft bei den Ländern liegen. Damit gilt wieder vermehrt der Grundsatz des Art. 70 Abs. 1 GG ein, womit die Gesetzgebung zuvorderst Ländersache ist. Die Rahmengesetzgebung wurde abgeschafft, das Hochschulrahmengesetz mit seinen bisherigen Restriktionen für die Länder ist – trotz bisher nicht erfolgter Aufhebung – weitgehend bedeutungslos geworden und die bestehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen stehen unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeitsklausel oder der Abweichungsmöglichkeit. Dabei unterliegen die Länder auch nicht dem teilweise geforderten Einstimmigkeitserfordernis bei der Abweichung.³⁴⁰

Auch wenn einige Stimmen in der Literatur den Bund im Gegensatz zu den Ländern durch seine neuen Kompetenzen in einer gestärkten Position sehen wollen, weil eine konkurrierende Zuständigkeit für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse erworben wurde, mit der auch Inhalte des Studiums geregelt werden können und für die kein Erforderlichkeitsnachweis mehr geführt werden muss³⁴¹, so überzeugt dies nicht. Diese Ansicht verkennt, dass der Bundesgesetzgeber zwar klar geregelte Kompetenzen erhalten hat, diese aber theoretisch ständig durch eine abweichende Gesetzgebungsbefugnis der Länder bedroht sind.

Die Stärkung der Länderkompetenzen im Hochschulrecht wurde vielfach kritisiert, weil man die mangelnde Mobilität unter den Studierenden und gravierende Unterschiede in der Hochschulgesetzgebung der Länder befürchtete.³⁴² Dies wurde insbesondere an der neu eingeführten Abweichungsgesetzgebung festgemacht. Der Vorwurf lautete, der Bund operiere nun als „Modellgesetzgeber“, wobei die Länder aufgrund der Abweichungskompetenz abwarten können, ob sich das vom Bund beschlossene Gesetz bewährt.³⁴³ Es werde in Deutschland demnächst so viele verschiedene hochschulrechtliche Regelungen geben, wie es Bundesländer gibt.³⁴⁴ Festzuhalten ist jedoch, dass die früh befürchtete Rechtszersplitterung bisher keinesfalls eingetreten ist. In den Abweichungsmaterien des Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG ist es nicht zu nennenswerten Tätigkeiten des Bundes und der

³³⁹ *Stern*, Die bundesstaatliche Ordnung auf dem Prüfstand, S. 13 (22); *Möller*, Hochschulfinanzierung und -steuerung, in: Hartmer/Detmer, Kap. XV, Rn. 43; *Haug*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, S. 176 (177), spricht davon, dass die Föderalismusreform I zum ersten Mal seit 1871 eine Stärkung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder gebracht hat.

³⁴⁰ Hierzu *Risse*, Bildungs- und Hochschulwesen, S. 111 (118), im Rahmen der Arbeit der KoMBO.

³⁴¹ *Wollenschläger*, RdJB 2007, S. 8 (19); *Huber*, RdJB 2007, S. 4 (5).

³⁴² *Kluth*, in: ders., Föderalismusreformgesetz, Art. 74 Rn. 29; *Oeter*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 58; *Hansalek*, NVwZ 2006, S. 668 (669); *Stock*, ZUR 2006, S. 113 (117, 119); *Nierhaus/Rademacher*, LVK 2006, S. 385 (389 f.); *Sager*, Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft, S. 117 (131, 134 f.).

³⁴³ *Zypries*, in: FS für Schneider, S. 323 (329); *Ipsen*, NJW 2006, S. 2801 (2804); *Michael*, JZ 2006, S. 884 (890).

³⁴⁴ *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1216, 1220).

Länder gekommen. Die Kritik an der Stärkung der Länderpositionen ist umso unverständlicher, als dass bei vielen weiteren Materien ein kompletter Übergang in die Kompetenz der Länder befürwortet wurde und das Szenario der Rechtszersplitterung hier nicht herangezogen wurde, sofern man von Ausnahmefällen wie dem öffentlich inszenierten „Rauchverbot“ einmal absieht.

Das „Schreckensgespenst“, das anhand des föderal sinnvollen Elements der Abweichungsgesetzgebung „an die Wand gemalt“ wurde, hat die bundesweite Rechtseinheit bislang nicht gefährdet. Ohnehin werden wesentliche Regelungen auch in Zukunft in länderübergreifenden Gremien wie der KMK „wie auf einem Basar“ ausgehandelt. Alleingänge einzelner Länder, die bei den Hochschulabschlüssen und der Hochschulzulassung wesentlich abweichen, sind mithin nicht zu erwarten. Dies ist der eigentliche Kritikpunkt am Föderalismusverständnis: vielen Ländern fehlt es an dem notwendigen Mut, eine eigene landesrechtliche Regelung zu beschließen. Eine Vereinfachung oder Entflechtung ist mit einem abgestimmten Verfahren gerade nicht verbunden.³⁴⁵ Somit entspricht die konsensuale Absprache bei der Gesetzgebung – noch dazu auf dem Stand eines kleinsten gemeinsamen Vielfachen – nicht dem Gedanken der Föderalismusreform I, nämlich eine Entflechtung der Zuständigkeiten herbeizuführen. Bei einem abgestimmten Vorgehen der Länder wäre eine einheitliche Regelung durch den Bund – sofern verfassungsrechtlich zulässig – daher effektiver. Letztendlich werden aber die Länder entscheiden, ob und wie Hochschulzulassung und -abschlüsse dauerhaft bundeseinheitlich geregelt werden. Ob durch die verstärkte Ausübung der Abweichungsgesetzgebung der erhoffte Wettbewerb bezüglich der bestmöglichen Erledigung öffentlicher Aufgaben eintreten wird³⁴⁶, bleibt somit abzuwarten. Dies wird in der Regel – das zeigt die Erfahrung – nur bei politisch zugespitzten Materien der Fall sein. In allen anderen Fällen werden die Bequemlichkeit beziehungsweise die mangelnden Ressourcen der Landesgesetzgeber eine politisch motivierte Abweichung verhindern, sofern diese nicht ohnehin in entsprechenden Gremien und Konferenzen beschlossen wurde.

Es wäre insgesamt konsequent gewesen, die streitträchtigere und schwieriger zu handhabende Erforderlichkeitsklausel vollständig abzuschaffen und im Gegenzug für den gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auf die Abweichungsgesetzgebung zurückzugreifen.³⁴⁷ Dies würde sodann auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG betreffen, für den die Erforderlichkeitsklausel noch gilt, und zumindest dem Ziel der Föderalismusreform I („mehr Entflechtung“) dienen. Aufgrund der noch geltenden Erforderlichkeitsklausel für Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG ist diese Kompetenz ohnehin nur eingeschränkt anwendbar, was gleichbedeutend mit einer Stärkung der Länderposition ist. Die Alternative hierzu wäre gewesen, den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen weiter zugunsten der Länder zu reduzieren und auf eine Abweichungsgesetzgebung sowie die Er-

³⁴⁵ *Fischer-Hüftle*, NuR 2007, S. 78 (79).

³⁴⁶ So *Franzius*, NVwZ 2008, S. 492 (499); *Haug*, DÖV 2008, S. 851 (856); *Mammen*, DÖV 2007, S. 376 (379); *Rademacher*, LKV 2006, S. 385 (388).

³⁴⁷ So auch ein Debattenvorschlag unter anderem von *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 23 (33 f.), m.w.N. zu diesem Standpunkt, der auf den früheren Hamburger Senator *Ernst Heinsen* zurückgeht.

forderlichkeitsklausel komplett zu verzichten. Denkt man dieses Szenario zu Ende, sind die „Zentralisten“ unter den Kritikern der Abweichungsgesetzgebung jedoch schlechter bedient, da in dieser Konstellation in vielen Bereichen nicht einmal mehr die Möglichkeit auf eine einheitliche Lösung bestünde, bei der ansonsten „nur“ das Risiko der Abweichung drohen würde.

C.

Gemeinschaftsaufgaben als Ausfluss des kooperativen Föderalismus

Der folgende Abschnitt befasst sich mit den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich, die sich in Abschnitt VIIIa. des Grundgesetzes wiederfinden. Nach der Föderalismusreform I ist Art. 91b Abs. 1 GG für die Wissenschaftsförderung dort die entscheidende Vorschrift. Die Gemeinschaftsaufgaben stellen eine verfassungsrechtliche Besonderheit dar, die zwar mit den Gesetzgebungskompetenzen im Zusammenhang zu sehen sind (insbesondere mit den soeben besprochenen Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und Nr. 33 GG). Es handelt sich bei ihnen jedoch nicht um Gesetzgebungskompetenzen. Sie stellen vielmehr eine Ausnahme vom „Trennprinzip“ dar, das für die bundesstaatlichen Kompetenzvorschriften gilt³⁴⁸ und treten somit neben die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes aus den Art. 70 ff. GG.³⁴⁹

Das Grundgesetz geht in den allgemeinen Kompetenzvorschriften (Art. 30 ff. GG), den Vorschriften über die Gesetzgebung (Legislative, Art. 70 ff. GG), den Vorschriften über die Verwaltungskompetenzen (Exekutive, Art. 83 ff. GG) sowie in den Vorschriften über die Gerichtsbarkeit (Judikative, Art. 92 ff. GG) grundsätzlich von einer getrennten Aufgabenwahrnehmung sowie einer getrennten Finanzierung der Aufgaben (Art. 104a Abs. 1 GG) von Bund und Ländern aus. Das Grundgesetz sieht also die Möglichkeit einer Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern zunächst einmal nicht vor. Die Ausübung gemeinsamer Staatsgewalt („Kondominiallösung“) ist ein „Fremdkörper“ im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes.³⁵⁰

Die Aufteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern wird dabei als vertikale Gewaltenteilung, die Aufteilung in staatliche Teilaufgaben als horizontale Gewaltenteilung bezeich-

³⁴⁸ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91a Rn. 1, Art. 91b Rn. 5; *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 6; *Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: HdbStR, Bd. VI, § 126 Rn. 188; *Hellermann*, Kooperativer Föderalismus in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben, in: HdbFöd, Bd. II, § 39 Rn. 43 ff; *Seckelmann/Lange/Horstmann*, Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, S. 15 (15, 18), sprechen von „Durchbrechung“. Das „Trennprinzip“ galt schon zu Zeiten der WRV und geht von der Idee her wohl zurück auf *Haenel*, Deutsches Staatsrecht, Erster Bd., II. Buch, S. 380.

³⁴⁹ *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91a Rn. 31; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91a Rn. 3; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (9. Aufl.), Art. 91a Rn. 3; a.A. *Schlegel*, in: Umbach/Clemens, Bd. II, Art. 91a Rn. 12.

³⁵⁰ BVerfGE 22, S. 180 (216); 12, S. 205 (246 f.); *Isensee*, Die bundesstaatliche Kompetenz, in: HdbStR, Bd. VI, § 133 Rn. 98; *Blümel*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. IV (2. Aufl.), § 101 Rn. 124 ff.; *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, S. 456 ff.; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 2; *Deutsch*, in: FS für Schenke, S. 109 (110): „Die Ausgabenverantwortung folgt der Aufgabenkompetenz“; *Siekmann*, DÖV 2002, S. 629 ff.; *P. Kirchhof*, Verkrustungen aufbrechen, S. 10 (13). *Friedrich Klein*, in: FS für Giese, S. 61 (90), weist darauf hin, dass dies auch schon zu Zeiten der WRV galt.

net.³⁵¹ Gerade die horizontalen Gewalten sind jedoch nicht strikt voneinander getrennt, sondern in einem System der gegenseitigen Kontrolle außerhalb der Kernbereiche der jeweiligen Gewalt miteinander verschränkt.³⁵² Die Gemeinschaftsaufgaben stellen die wesentliche Grundlage für die sogenannte vertikale Kooperation, also des Bundes mit den Ländern und damit des Gegenstücks der vertikalen Gewaltenteilung, dar.³⁵³ Daneben sind nur noch die Art. 104b GG und 108 Abs. 4 GG für die vertikale Kooperation von größerer Relevanz.

Zur Finanzierung der getrennten Aufgabenwahrnehmung bestehen verschiedene Modelle für die Verteilung der Steuern von Bund und Ländern sowie ein System des Finanzausgleichs. Diese Modelle sind verfassungsrechtlich garantiert (vgl. Art. 106, 107 GG).³⁵⁴ Bund und Länder sind dabei nach Art. 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig. Damit finanziert jeder Staat – auch die deutschen Bundesländer haben Staatsqualität³⁵⁵ – zunächst die ihm obliegenden Aufgaben selbst. Neben den Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 GG, sofern der Bund in dem zu fördernden Bereich über Gesetzgebungskompetenzen verfügt, und den Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91a ff. GG gibt es von diesem Grundsatz keine Durchbrechung.

Die Gemeinschaftsaufgaben stellen eine besondere Form der ansonsten verbotenen „Mischfinanzierung“³⁵⁶, mithin ein „neues staatliches Handlungsinstrument“³⁵⁷, dar. Der Grundsatz der Trennung von Aufgabenzuweisung, Aufgabenerledigung und Aufgabenfinanzierung zwischen Bund und Ländern wird durch die Existenz der Gemeinschaftsaufgaben durchbrochen.³⁵⁸ Sie ergänzen und modifizieren somit als „Formen des kooperativen Föderalismus“ die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, der Verwaltungskompetenzen sowie der Finanzverfassung aus Art. 104a ff. GG.³⁵⁹ Ziel ist dabei die möglichst optimale Erledigung der staatlichen Aufgaben.³⁶⁰

³⁵¹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 9 Rn. 54 ff. (vertikale Gewaltenteilung), § 10 Rn. 44 ff. (horizontale Gewaltenteilung).

³⁵² *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 10 Rn. 55; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2 (5. Aufl.), Art. 20 Rn. 41; *Möllers*, Gewaltengliederung, Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, spricht hier von „Gewaltengliederung“.

³⁵³ *Sturm*, Föderalismus, S. 18, spricht von einer Beschränkung der vertikalen Gewaltenteilung durch die Gemeinschaftsaufgaben.

³⁵⁴ *H.-P. Schneider*, APuZ 50/2006, S. 31 (38), spricht insbesondere den Länderfinanzausgleich an und in diesem Zusammenhang von einem „hervorragenden Ausgleichsmechanismus“, der sich bewährt habe. *Lerche*, in: FS für Maunz, S. 215 (226 f.): die Ausgabenfinanzierung hängt von der Kompetenz ab, nicht umgekehrt.

³⁵⁵ Vgl. für diese allgemeine Auffassung nur *Barschel*, Die Staatsqualität der deutschen Länder; *Smith*, Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat, S. 138 f. m.w.N.; *Hobler*, Competition statt Kooperation, S. 38; *H. Klein*, Der Bundesstaat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: HdbFöd, Bd. I, § 17 Rn. 5 ff.

³⁵⁶ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 16; *Deutsch*, in: FS für Schenke, S. 109 (113).

³⁵⁷ *Gorony*, DÖV 1970, S. 109 (109); *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91a Rn. 3; *Breuer*, in: FS für Krause, S. 325 (332 f.).

³⁵⁸ *Haug*, DÖV 2004, S. 190 (193).

³⁵⁹ *Schenke*, in: Sodan (1. Aufl.), Vor Art. 91a Rn. 2; *Trute*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 54; *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 152 (153) m.w.N.; *Scheuner*, DÖV 1972, S. 585 (586); *Depenbrock*, in: FG für Hefermehl, S. 37 (39 f.).

³⁶⁰ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 55.

Zentrales Element der Gemeinschaftsaufgaben ist die gemeinsame Finanzierung von bestimmten Projekten und Institutionen der Länder durch den Bund und die Länder.³⁶¹ Vom finanziellen Standpunkt aus hat *Heun* die Gemeinschaftsaufgaben als „Zweckzuweisungen des Bundes, die bedeutsame horizontale Ausgleichswirkungen entfalten“ bezeichnet.³⁶² Mit den Gemeinschaftsaufgaben fand seit dem Jahr ihrer Einführung (1969) also eine „Verflechtung“ zwischen Bund und Ländern Einzug ins Grundgesetz.³⁶³ Damit schuf die Verfassungsreform von 1969 ein „komplett neues Leitbild“ für das Grundgesetz.³⁶⁴ Gerade diese Verflechtungen wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Föderalismusreform I jedoch wieder abbauen. Die Entflechtung sollte vor allem dadurch stattfinden, dass Einrichtungen des Wissenschaftsbereichs entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen werden und so die gemeinschaftliche Finanzierung weitgehend entbehrlich wird.³⁶⁵

Nachfolgend wird untersucht, ob diese Entflechtung gelungen ist und ob die bestehenden Vorhaben und Programme mit dem Grundgesetz in Einklang zu bringen sind. Zu diesem Zweck wird zunächst der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben definiert, sodann deren Geschichte kurz dargestellt und im Anschluss daran die neuen Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG vorgestellt, insbesondere sofern sie den Bereich der Wissenschaftsförderung betreffen.

I.

Begriff und Klassifizierung der Gemeinschaftsaufgaben

Zunächst soll der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben näher untersucht werden und auch eine Klassifizierung der Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91a ff. GG vorgenommen werden.

1. Legaldefinition (Art. 91a Abs. 1 GG)

Am Anfang einer Definition der Gemeinschaftsaufgaben steht die Legaldefinition in Art. 91a Abs. 1 GG. Danach handelt es sich um Gemeinschaftsaufgaben, wenn der Bund bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitwirkt, weil diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Als zentrale Begriffe stehen hierbei zunächst die *Bedeutung für die Gesamtheit* sowie die *Verbesserung der Lebensverhältnisse* im Vordergrund.

³⁶¹ *Franz Klein*, Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: HdbVerfR, § 23 Rn. 21; *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 143.

³⁶² *Heun*, Der Staat 31 [1992], S. 205 (219).

³⁶³ *Scharpf/Reisert/Schnabel*, Politikverflechtung I, S. 230 ff.

³⁶⁴ *Volkmann*, in: FS für Frotscher, S. 183 (184).

³⁶⁵ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (307 f.).

Der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben ist allerdings keinesfalls so eng zu verstehen, wie ihn die Legaldefinition in Art. 91a Abs. 1 S. 1 GG zieht.³⁶⁶ Vielmehr ist der Begriff gerade im Hinblick auf die Vorschriften der Art. 91b bis 91d GG weit zu definieren und als „jede Mitwirkung des Bundes oder der Länder bei der Erfüllung der Aufgaben der jeweils anderen Seite“ zu verstehen.³⁶⁷ Dabei ist jedoch zu beachten, dass die gemeinschaftliche Erfüllung der Aufgaben auf die in den Art. 91a bis 91e GG genannten Materien durch abschließende Aufzählung begrenzt ist. Eine gemeinsame Erfüllung über diese gesetzlich verbrieften Gegenstände ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.³⁶⁸ An dieser Stelle ist die weite Definition der Gemeinschaftsaufgaben somit eingeschränkt.

Es handelt sich also – entgegen der Formulierung in Art. 91a Abs. 1 GG – keineswegs einseitig um eine Mitwirkung des Bundes an Aufgaben der Länder. Wie noch genauer aufzuzeigen sein wird, ist auch der umgekehrte Weg im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben denkbar: die Mitwirkung der Länder an Aufgaben des Bundes.³⁶⁹

2. Einteilung in echte und unechte Gemeinschaftsaufgaben

Eine allgemein gültige Definition der Gemeinschaftsaufgaben ist schwierig zu fassen. Bereits die beiden länger bestehenden Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91a GG und Art. 91b GG unterscheiden sich wesentlich: während Art. 91a GG gesetzliche Regelungen für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben verlangt (vgl. Art. 91a Abs. 2 GG), beruht die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG lediglich auf „Vereinbarungen“. Des Weiteren wird in Art. 91b Abs. 1 GG nur eine „Möglichkeit der Zusammenarbeit“ bereitgestellt und nicht wie in Art. 91a GG verbindlich ein „Verfassungsauftrag“ vorgeschrieben, der eine Mitwirkung des Bundes an den Länderaufgaben festschreibt.³⁷⁰ So sieht Art. 91b GG vielfältige und flexible Kooperationsformen vor, während Art. 91a GG lediglich Koordinationsmöglichkeiten und Finanzierungsbeteiligungen vorsehe, die Kooperation aber zwingend vorschreibt.³⁷¹ Art. 91a GG begründet somit eine Pflicht des Bundes zur Kooperation, wohingegen der Bund im Wissenschaftsbereich bei Art. 91b Abs. 1 GG nicht zur Kooperation verpflichtet ist. Hier ist den Beteiligten ein Ermessen zur Zusammenarbeit eingeräumt („können“). Daher wird terminologisch zwischen echten (Art. 91a GG) und unechten (Art. 91b GG) beziehungsweise Gemeinschaftsaufgaben im engeren (Art. 91a GG)

³⁶⁶ *Buscher*, Der Bundesstaat in der Finanzkrise, S. 113.

³⁶⁷ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91a Rn. 1; *Tiemann*, DÖV 1970, S. 725 (728).

³⁶⁸ BVerfGE 119, S. 331 ff. zur Verfassungswidrigkeit des § 44b SGB II; diese Entscheidung des BVerfG führte zur Einführung der jüngsten Gemeinschaftsaufgabe, des Art. 91e GG.

³⁶⁹ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 839, § 41 VIII 5.

³⁷⁰ *Schmidt-De Caluwe*, in: Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 6; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 1; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 141. In diesem Zusammenhang wird auch vertreten, dass es sich bei den in Art. 91b GG niedergelegten Materien überhaupt nicht um Gemeinschaftsaufgaben handle (so z.B. wohl *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 7).

³⁷¹ *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 7; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 36.

und weiteren (Art. 91b GG) Sinne unterschieden.³⁷² Ein weiterer Anhaltspunkt für die Klassifizierung in echte und unechte Gemeinschaftsaufgaben ist auch die Frage der Kostentragung bei der Förderung. Die echten Gemeinschaftsaufgaben aus Art. 91a GG sehen in der Verfassung feste Beteiligungsquoten bei den Kosten vor, während bei den unechten Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG ein Verhandlungsspielraum bezüglich der Kostentragung besteht.³⁷³ Im Folgenden soll durchgehend von echten beziehungsweise unechten Gemeinschaftsaufgaben gesprochen werden.

3. Klassifizierung der einzelnen Gemeinschaftsaufgaben

Nachdem feststeht, dass es sich bei Art. 91a GG um echte, bei Art. 91b Abs. 1 GG hingegen um unechte Gemeinschaftsaufgaben handelt, sollen die Art. 91c, d und e GG nicht unerwähnt bleiben. Art. 91c GG beinhaltet im Vergleich zu Art. 91a GG keine verbindlichen, durch Gesetz zu treffenden Regelungen. Hier sind ebenfalls Vereinbarungen das Mittel der Durchführung. Art. 91d GG stellt noch geringere Anforderungen. Hier wird lediglich auf Vergleichsstudien Bezug genommen, die durchgeführt werden können. Sowohl Art. 91c und 91d GG räumen den Beteiligten ein Ermessen ein („können“). Insofern handelt es sich – wie auch bei Art. 91b GG – um unechte Gemeinschaftsaufgaben. Lediglich Art. 91e GG, die jüngste Gemeinschaftsaufgabe, spricht wiederum von einer verbindlichen Zusammenarbeit, die auch durch Gesetz geregelt wird (vgl. Art. 91e Abs. 3 GG). Damit liegt hier eine echte Gemeinschaftsaufgabe vor. Der maßgebliche Unterschied zwischen Art. 91a und 91e GG auf der einen und Art. 91b bis 91d GG auf der anderen Seite wird dann deutlich, wenn man bedenkt, dass Art. 91a GG und Art. 91e GG im Bereich des Küstenschutzes sowie der Agrarstruktur (Art. 91a GG) beziehungsweise im Bereich der Grundsicherung (Art. 91e GG) wesentliche Bereiche betreffen, denen eine höhere Priorität eingeräumt wird als dem Hochschul- und Forschungsbereich (Art. 91b GG) oder den gemeinsamen IT-Strukturen (Art. 91c GG) beziehungsweise der Verwaltungsevaluation (Art. 91d GG). Zuletzt existiert noch die in dieser Arbeit nicht näher untersuchte unechte Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsevaluation“ (Art. 91b Abs. 2 GG), die aus der ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung (Art. 91b S. 1 Alt. 1 GG a.F.) hervorgegangen ist.³⁷⁴ Dabei handelt es sich um einen Spezialfall zu Art. 91d GG³⁷⁵, mit dem Leistungsvergleiche im Bildungswesen vorgenommen werden können.

³⁷² *Blümel*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. IV (2. Aufl.), § 101 Rn. 124; *Hellermann*, Kooperativer Föderalismus in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben, in: HdbFöd, Bd. II, § 39 Rn. 4 f.; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91a Rn. 6. *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 144, 149, unterscheidet hingegen zwischen „normativen“ Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG und „stipulativen“ Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 22 Rn. 137 trennt zwischen „obligatorischen“ (Art. 91a GG) und „fakultativen“ Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91b GG).

³⁷³ So schon *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91a Rn. 4; *Tiemann*, DÖV 1970, S. 725 (728 f.).

³⁷⁴ Grundlegend hierzu *Guckelberger*, Leistungsmessungen im Bildungsbereich, S. 215 ff. Mit der neuen Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 2 GG können auch Leistungsvergleiche im Hochschulbereich vorgenommen werden, so zumindest *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (92).

³⁷⁵ *Heun*, in: Dreier, Supplementum 2010, Art. 91d, Rn. 7.

Aufgrund des eingeräumten Ermessens handelt es sich auch hier um eine unechte Gemeinschaftsaufgabe.

II.

Geschichte und Entwicklung der Gemeinschaftsaufgaben

Das Grundgesetz selbst sah in seiner Ursprungsfassung 1949 die Gemeinschaftsaufgaben noch nicht vor. Wie sich bereits aus der Abschnittsüberschrift ergibt, sind die Gemeinschaftsaufgaben als Abschnitt VIIIa. nachträglich in das Grundgesetz eingefügt worden. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat mit dem 21. Änderungsgesetz³⁷⁶ im Jahr 1969 die Gemeinschaftsaufgaben in das Grundgesetz aufgenommen. Mit dieser Kodifizierung hat er jedoch überwiegend lediglich die bereits gängige Verfassungspraxis im Grundgesetz festgeschrieben; dabei gesteuert von der Vorstellung, dass eine Kooperation von Bund und Ländern in einigen Bereichen unabdingbar sei.³⁷⁷ Seit 1969 sind die Gemeinschaftsaufgaben nunmehr fester Bestandteil des Verfassungsrechts³⁷⁸ und sind in den vergangenen Jahren noch einmal ausgebaut und erweitert worden. Zu den Gemeinschaftsaufgaben wurden in der Vergangenheit teilweise zusätzlich Ausführungsgesetze beschlossen, welche die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben näher regeln.³⁷⁹

1. Anfänge der Gemeinschaftsaufgaben als ungeschriebene Verfassungspraxis

Nachdem zu Beginn der 1960er Jahre deutlich wurde, dass die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes für bestimmte Zwecke unzureichend waren, entwickelte sich eine in der Finanzverfassung nicht vorgesehene Ausweitung der Mischfinanzierung beziehungsweise Fondswirtschaft.³⁸⁰ Die Einrichtung einer Fondswirtschaft übergeht die Grundsätze des Haushaltsrechts, wonach Einnahmen als Deckungsmittel für sämtliche Ausgaben dienen (§ 7 S. 1 HGrG). Eine

³⁷⁶ 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl. 1969 I S. 359. Zur Herleitung dieser Grundgesetzänderung vgl. *Collin*, Entwicklungslinien verfassungsrechtlicher Konturierung und verfassungsdogmatischer Problematisierung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Forschungsbereich, S. 37 ff.

³⁷⁷ BT-Drucks. 5/2861; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 1; *Schenke*, in: Sodan (1. Aufl.), Vor Art. 91a Rn. 2; *Schlegel*, in: Umbach/Clemens, Bd. II, Art. 91a Rn. 9; *Kölblle*, DÖV 1964, S. 592 (594); *Stoltenberg*, ZRP 1969, S. 185 (185); *Thieme*, Föderalismus im Wandel, S. 155; *Grawert*, Der Staat 7 [1968], S. 63 ff.; *Goroncy*, DÖV 1970, S. 109 ff.; *ders.*, DVBl. 1970, S. 310 ff.; *ders.*, DÖV 1971, S. 85 ff.; *ders.*, ZRP 1972, S. 61 ff.; *Hüttl*, DVBl. 1967, S. 433 ff.; *Kundoch*, ZRP 1977, S. 5 ff.; *Staff*, Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat, S. 17 ff.

³⁷⁸ Grundlegend zu den Gemeinschaftsaufgaben *Müller-Volbehr*, DVBl. 1978, S. 313 ff.; v. Münch, VVDStRL 31 [1972], S. 51 ff.; *Frowein*, VVDStRL 31 [1972], S. 13 ff.; *Rietdorf*, DÖV 1972, S. 513 ff.; *Spanner*, in: FG für Maunz, S. 375 ff.; *Soell*, in: FS für Forsthoff, S. 397 ff.

³⁷⁹ Hierzu *Rube*, DStZ 1969, S. 369 ff.

³⁸⁰ *Buscher*, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 88; *H. Schneider*, VVDStRL 19 [1960], S. 1 (34 ff.); *R. Groß*, DVBl. 1969, S. 93 ff.; *Kölblle*, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, S. 17 (44 f.); *Henle*, Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln, S. 63 (67 ff.); *Henrichs*, Gemeinschaftsaufgaben, Bundesstaatsprinzip, Kommunale Selbstverwaltung, S. 13 ff.; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91a Rn. 1; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 833 f., § 41 VIII 2; *Breuer*, in: FS für Krause, S. 325 ff. Schon *Kipp*, DÖV 1956, S. 555 ff. machte die Förderung der Wissenschaft durch den Bund als Problem aus; krit. zur Fondsfinanzierung allgemein *Köttgen*, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, S. 34 f.

Fondswirtschaft hingegen ist die Zweckbindung bestimmter Einnahmen zugunsten bestimmter Ausgaben.³⁸¹

Im Hochschulbereich hatte sich der Bund vor allem beim Aus- und Neubau von Hochschulen seit 1958 beteiligt, ohne dass es hierfür eine entsprechende verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Grundlage gegeben hatte.³⁸² Nach den Zuständigkeiten des Grundgesetzes handelte es sich dabei jedoch um eine originäre Länderaufgabe. Auch in der Großforschung – bis dato eine Länderaufgabe – ergriff der Bund seit den 1950er Jahren verfassungsrechtlich nicht vorgesehene Förderungsmöglichkeiten. Kurze Zeit nach Beginn der Hochschulbauförderung, im Jahr 1961, regte das Bundesverfassungsgericht in seinem „Fernsehurteil“³⁸³ erstmals ein kooperatives Handeln zwischen Bund und Ländern in Bereichen an, in denen der Bund ansonsten keine Kompetenz besaß.³⁸⁴ In der Folge schlossen Bund und Länder in den Jahren 1964 und 1968 Verwaltungsabkommen³⁸⁵, in denen sie sich verpflichteten, den Ausbau der bestehenden wissenschaftlichen Hochschulen nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates gemeinsam zu fördern.³⁸⁶ Dabei ging es vorrangig um die Frage der Finanzierung des angestrebten Ausbaus.³⁸⁷ In dieser Zeit der Verwaltungsabkommen entstand durch die Erscheinungsform der Mischfinanzierung der „kooperative Föderalismus“, der zu einem verstärkten Zusammenwirken von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander führen sollte³⁸⁸, um die stetige Zunahme an staatlichen Aufgaben bewältigen und finanzieren zu können. Gerade finanzschwache Bundesländer waren vielfach nicht in der Lage, sämtliche Aufgaben selbstständig zu bewältigen.³⁸⁹

2. Kodifizierung der Gemeinschaftsaufgaben

Um die sich fortsetzende Verfassungspraxis auch für die Zukunft zu legitimieren und die Finanzierung der Staatsaufgaben zu sichern sowie bundesweit eine gewisse Einheitlichkeit der Lebensver-

³⁸¹ *Badura*, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Rn. 140; zu diesem Problemkreis auch schon *Abelein*, ZRP 1969, S. 242 ff.; *Barbarino*, DÖV 1973, S. 19 ff.

³⁸² *Volkemann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91a Rn. 16.

³⁸³ BVerfGE 12, S. 205 ff.

³⁸⁴ *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (707); *Depenbrock*, in: FG für Hefermehl, S. 37 (45).

³⁸⁵ Bund-Länder-Abkommen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 04.06.1964, abgedruckt bei *Staff*, Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat, S. 167 ff. – krit. hierzu *Siburg*, DÖV 1967, S. 774 (778) und *Kölble*, DÖV 1967, S. 1 (2) – sowie Verwaltungsabkommen vom 08.02.1968 – hierzu *Böning*, in: *WissR* 1978, Beiheft 6, S. 33 (34); *Staff*, Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat, S. 35 ff.

³⁸⁶ *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Band 1, 1960; *Maunz*, in: FS für von der Heyde, S. 1053 (1054); *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 29.

³⁸⁷ *Stoltenberg*, ZRP 1969, S. 185 (186); *Heier*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und ihre Finanzierung.

³⁸⁸ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 748 ff., § 19 IV 1; *Badura*, Staatsrecht, G Rn. 94; *Kimmich*, Der Bundesstaat, in: *HdbStR*, Bd. I (2. Aufl.), § 26 Rn. 54 f. Diese Sorge spielte auch bei der angestrebten Entflechtung der Mischfinanzierungen in der Föderalismusreform I eine Rolle, vgl. *F. Kirchhof*, ZG 2004, S. 204 (221), mit Verweis auf die Entstehungsgeschichte der Föderalismusreform, wonach vor allem die neuen Länder wie beim Solidarpakt Ausgleichszahlungen bis 2019 gefordert haben.

³⁸⁹ *Block*, *WissR* 15 [1982], S. 201 (207).

hältnisse herzustellen³⁹⁰ und vor allem bildungs- und forschungspolitisch international wettbewerbsfähig zu sein³⁹¹, beabsichtigten Bund und Länder das Kooperationsprinzip der Mischfinanzierung in der Finanzordnung des Grundgesetzes festzuschreiben.³⁹² Im März 1964 wurde zu diesem Zweck unter der Leitung des damaligen Vizepräsidenten der Bundesbank, *Heinrich Troeger*, die „Kommission für die Finanzreform“ (*Troeger-Kommission*) eingesetzt. Aufgrund des Gutachtens der Kommission aus dem Jahr 1966³⁹³ erfolgte drei Jahre nach Vorlage des Gutachtens mit der Finanzreform die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91a und 91b GG. Das ursprüngliche Gutachten sah zwar noch eine verfassungsrechtliche Generalklausel für die Gemeinschaftsaufgaben vor, die durch Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrats für den Einzelfall Mischfinanzierungen möglich machen sollte.³⁹⁴ Letztlich wurde auf die Einführung einer solchen weit dehnbaren Regelung jedoch wegen verfassungsrechtlicher Bedenken verzichtet. Mit der Schaffung der beiden neuen Tatbestände des Art. 91a und 91b GG und dem damit einher gehenden Verzicht auf die Generalklausel sollte gerade eine übermäßige Ausdehnung der Mischfinanzierung zum Schutz der Länder verhindert werden.³⁹⁵ Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sollte mit der Verfassungsänderung die Bewältigung bestimmter für notwendig erachteter staatlicher Aufgaben in Bund und Ländern „finanziell und organisatorisch so erledigt werden können, wie es bei getrenntem Vorgehen von Bund und Ländern nicht möglich gewesen wäre.“³⁹⁶ Insbesondere bei der Einführung der „Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“ in Art. 91b Abs. 1 GG ist letztlich die Erkenntnis der gesamtstaatlichen Bedeutung von Bildung und Forschung sichtbar geworden, mit der eine Erweiterung der Verantwortung des Bundes zur finanziellen Förderung dieser Themenfelder einher ging.³⁹⁷ Nachdem die Gemeinschaftsaufgaben nur ein Jahr nach ihrer Einführung mit dem 27. Änderungsgesetz³⁹⁸ geringfügig in

³⁹⁰ *Hettlage*, Diskussionsbeitrag in VVDStRL 31 [1972], S. 99 (100); *Block*, WissR 15 [1982], S. 201 (207). Der Begriff der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ wird heute noch in Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG vorausgesetzt; die „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ findet sich heute noch in Art. 91a GG, die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist im Tatbestand des Art. 72 Abs. 2 GG normiert.

³⁹¹ *Block*, WissR 15 [1982], S. 201 (207).

³⁹² *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Vor Art. 104a-115 Rn. 33. *Maunz*, in: FS für Müller, S. 257 (269), hielt im Jahr 1970 offenbar überhaupt keine Grundgesetzänderung für erforderlich, um die bisherige Staatspraxis zu legitimieren.

³⁹³ *Kommission für die Finanzreform*, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland („Troeger-Gutachten“); hierzu insgesamt *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaat, S. 274 ff.; *Collin*, Entwicklungslinien verfassungsrechtlicher Konturierung und verfassungsdogmatischer Problematisierung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Forschungsbereich, S. 37 (44 ff.).

³⁹⁴ *Breuer*, in: FS für Krause, S. 325 (333); *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 22 Rn. 141; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91a Rn. 12. Diese Generalklausel sollte ähnlich ausgestattet sein, wie die Umsetzungspflicht einer Richtlinie nach Art. 288 AEUV.

³⁹⁵ *Buscher*, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 113; *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 30.

³⁹⁶ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 16.

³⁹⁷ *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 1; *Schwarz*, RdJB 2008, S. 283 (291); *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 3; *Mager*, RdJB 2005, S. 312 (322); *dies.*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 1. Auch *Häberle* hebt die „gesteigerte Verantwortung“ des Staates für die Wissenschaft hervor, AöR 110 [1985], S. 329 (340); ähnlich jüngst BR-Drucks. 43/12, S. 5.

³⁹⁸ 27. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31.07.1970, BGBl. 1970 I S. 1161.

Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. erweitert wurden (die Begrenzung der Förderung auf „*wissenschaftliche* Hochschulen“ wurde aufgehoben), sollten sie erst im Rahmen der Föderalismusreform I wieder verändert werden. Diese Veränderungen in den Art. 91a und 91b GG durch die Föderalismusreform I sind Gegenstand der folgenden Untersuchung.

3. Exkurs: Schaffung neuer Gemeinschaftsaufgaben

In den Jahren 2009 und 2010 hat der verfassungsändernde Gesetzgeber weitere Gemeinschaftsaufgaben beziehungsweise Kompetenzen zur Verwaltungszusammenarbeit geschaffen. Im Rahmen der Föderalismusreform II³⁹⁹ wurden die Art. 91c und 91d GG neu eingefügt, um im Bereich der Informationstechnik (Art. 91c GG⁴⁰⁰) und der Verwaltungsevaluation (Art. 91d GG) künftig stärker zusammenarbeiten zu können. Darüber hinaus wurde die Überschrift des Abschnitts VIIIa. des Grundgesetzes neben dem Begriff „Gemeinschaftsaufgaben“ um den Begriff der „Verwaltungszusammenarbeit“ ergänzt. Im Jahr 2010 folgte dann der aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts⁴⁰¹ notwendig gewordene Art. 91e GG, welcher die Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II regelt.⁴⁰²

Gerade dem zunächst unscheinbaren und vom Wortlaut her wenig aussagekräftigen Art. 91d GG wird nachgesagt, den Wettbewerbsgedanken der Verwaltung nun endgültig im Grundgesetz festgeschrieben zu haben.⁴⁰³ Dies geht zumindest aus der Gesetzesbegründung hervor, welche die „Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Leistungsvergleichen in der Verwaltung“ sowie die „Bereitschaft zu Leistungsvergleichen“ als Motiv für die neue Vorschrift angeführt hat.⁴⁰⁴ Letztlich ist die Teilnahme an entsprechenden Leistungsvergleichen mangels festgelegter Verpflichtung jedoch freiwillig.⁴⁰⁵ Die Zusammenarbeit in der Informationstechnik (Art. 91c GG) war bedingt durch neue technische Anforderungen im Rahmen der elektronischen Verwaltung („Electronic Government“) sowie den damit verbundenen Anforderungen an die Datensicherheit.⁴⁰⁶ Sämtliche neu eingefügte Artikel (Art. 91c bis 91e GG) sind für den Hochschulbereich zwar nicht von Relevanz, zeigen jedoch deutlich, dass schon zu Recht von einer „Renaissance Gemeinschaftsaufgaben“ gesprochen werden kann.⁴⁰⁷

³⁹⁹ 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009, BGBl. 2009 I S. 2248.

⁴⁰⁰ Hierzu *Siegel*, NVwZ 2009, S. 1128 ff.

⁴⁰¹ BVerfGE 119, S. 331 ff.

⁴⁰² 58. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.07.2010, BGBl. 2010 I S. 944.

⁴⁰³ *Seckelmann*, DVBl. 2010, S. 1284 ff. Zu dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe auch *Hammer*, DVBl. 2012, S. 525 ff.

⁴⁰⁴ BT-Drucks. 16/12410, S. 19.

⁴⁰⁵ *Häde*, AöR 135 [2010], S. 541 (544).

⁴⁰⁶ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91c Rn. 1.

⁴⁰⁷ *Seckelmann*, DÖV 2009, S. 747 (755 ff.), welche die Gemeinschaftsaufgaben für bestimmte staatliche Aufgaben voraussetzt; *dies.*, Konvergenz und Entflechtung im Wissenschaftsföderalismus von 1998 bis 2009, S. 65 (80 ff.).

4. Bisherige Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich vor der Föderalismusreform I

Die Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich waren vor der Föderalismusreform I auf die Art. 91a GG und 91b GG a.F. verteilt. Von Bedeutung waren vor allem die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und Hochschulkliniken (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) sowie die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F.). Daneben bestand in Art. 91b S. 1 Alt. 1 GG a.F. noch die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung.

a) Bisherige Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und Hochschulkliniken (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.)

Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. hatte im Grundgesetz die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ vorgesehen.⁴⁰⁸ Die Mitwirkung des Bundes war jedoch nur zulässig, wenn sie zur „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ erforderlich war.

aa) Anlass für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau

Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wurde zur Zeit ihrer Einführung vor allem deswegen benötigt, weil nach 1968 immer mehr Studenten an die Hochschulen strömten und eine Expansion sowie der Neubau von Hochschulen unerlässlich wurden. Im Zeichen der Zeit war sie somit vor allem Ausdruck der Bewältigung von demographischer Entwicklung sowie gesellschafts- und wissenschaftspolitischen Wandel.⁴⁰⁹ Art. 91a GG a.F. begründete dabei per Verfassungsauftrag die Pflicht zur gemeinschaftlichen Planung.⁴¹⁰ Außerhalb dieser Gemeinschaftsaufgabe durfte der Bund allerdings keine zweckgebundenen Mittel für die Erfüllung der Aufgabe „Hochschulbau“ bereit stellen.⁴¹¹

⁴⁰⁸ Grundlegend zu dieser vormaligen Gemeinschaftsaufgabe vgl. *Oppermann*, in: FS für Dürig, S. 411 ff.; *Hänel*, in: GS für Krüger, S. 143 ff.; *Selmer*, Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91a GG; *Kösters*, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel; *Rosenhayn*, Die Kooperation von Bund und Ländern im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau; *Block*, *WissR* 15 [1982], S. 201 ff.; *Zitzelsberger*, *DÖV* 1990, S. 724 ff.; *Lachmann*, *Der Staat* 14 [1975], S. 49 ff.; *Feuchte*, *Die Verwaltung* 5 [1972], S. 199 ff.; *Schmittner*, *BayVBl* 1970, S. 421 ff.; *ders.*, *WissR* 6 [1973], S. 227 ff.; *Karpen*, Hochschulplanung und Grundgesetz, S. 736 ff.; *Gramm*, *WissR* 26 [1993], S. 198 ff.; *Keller*, *DÖV* 1977, S. 844 ff.; *Franz Klein*, *DÖV* 1968, S. 153 ff.; *Friedrich Klein*, *Der Staat* 11 [1972], S. 289 ff.; *Kölble*, *DÖV* 1967, S. 1 ff.; *ders.*, *DVBl.* 1972, S. 701 ff.; *Kuhn*, *DVBl.* 1969, S. 727 ff.

⁴⁰⁹ *Block*, *WissR* 15 [1982], S. 201 (206); *Stoltenberg*, *ZRP* 1969, S. 185 (185); *Keding*, *BB* 1969, S. 685 (686); *Korloth*, *ZG* 2007, S. 1 (5); *Kösters*, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, S. 83 ff.

⁴¹⁰ *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (407).

⁴¹¹ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 35.

bb) Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe nach dem Hochschulbauförderungsgesetz

Verfahren und Einrichtungen dieser Gemeinschaftsaufgabe waren in Art. 91a Abs. 3 GG a.F. sowie in dem Hochschulbauförderungsgesetz⁴¹² (HBFG) geregelt, das auf Grundlage des Art. 91a Abs. 3 GG a.F. erlassen war und inzwischen aufgehoben wurde. Der Hochschulbegriff des HBFG war dabei identisch mit dem des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. und in diesem Sinne weit zu verstehen. Nach § 2 HBFG, der die allgemeinen Grundsätze für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau regelt, sollte die Gemeinschaftsaufgabe so erfüllt werden, dass die „Hochschulen als Bestandteil des gesamten Forschungs- und Bildungssystems künftigen Anforderungen genügen“. Dabei hatten Bund und Länder insbesondere zu berücksichtigen, dass die Hochschulen nach Aufgabenstellung, Fachrichtungen, Zahl, Größe und Standort ein zusammenhängendes System bilden, durch das ein ausreichendes und ausgeglichenes Angebot an Ausbildungs- und Forschungsplätzen gewährleistet wird (§ 2 S. 2 Nr. 1 HBFG). Zudem sollten an den Hochschulen nach Maßgabe ihrer jeweiligen Aufgabenstellung Forschungsschwerpunkte unter Berücksichtigung der hochschulfreien Forschungseinrichtungen gefördert werden (§ 2 S. 2 Nr. 2 HBFG) sowie die baulichen Voraussetzungen für ein ausgewogenes Verhältnis von Forschung und Lehre und für eine funktionsgerechte Hochschulstruktur und Neuordnung des Studiums geschaffen werden (§ 2 S. 2 Nr. 3 HBFG). Neben Berücksichtigung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung (§ 2 S. 2 Nr. 5 HBFG) sollte eine möglichst günstige Ausnutzung der vorhandenen und neuen Einrichtungen unter Berücksichtigung der voraussehbaren Nachfrage nach Studienplätzen und des langfristig zu erwartenden Bedarfs gewährleistet sein. In diesem Rahmen sollten über die Mischfinanzierung nach § 3 HBFG die Gesamtplanung durchgeführt werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 HBFG), die notwendigen Grundstücke erworben werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 HBFG), die notwendigen Bauten errichtet werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 HBFG) sowie die erforderlichen Großgeräte angeschafft werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 HBFG).

cc) Rahmenplanung

Für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe wurden – wie vom Hochschulbauförderungsgesetz vorgesehen – von Bund und Ländern Rahmenpläne aufgestellt.⁴¹³ Diese Rahmenpläne entfalteten keine unmittelbare Wirkung gegenüber Dritten, sondern waren in ihrer Rechtsnatur einem Verwaltungsabkommen ähnlich.⁴¹⁴ Mit den Rahmenplänen wurde letztlich eine Vereinbarung zwischen

⁴¹² Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 01.09.1969, BGBl. 1969 I S. 1556; zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.11.2006, BGBl. 2006 I S. 2664.

⁴¹³ Böning, in: WissR 1978, Beiheft 6, S. 33 ff.; Kalinna, Die Rahmenplanung und der Rahmenplan nach Art. 91 a GG; Stern, in: FS für Hoppe, S. 271 (278 ff.); Grellert, WissR 5 [1972], S. 69 ff.; Wagener, DÖV 1977, S. 587 ff.; Pfeifer, DVBl. 1975, S. 323 ff.; Schmidt-Aßmann, in: FS für Isensee, S. 405 (406 ff.); Kösters, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, S. 204 ff.; Collin, Entwicklungslinien verfassungsrechtlicher Konturierung und verfassungsdogmatischer Problematisierung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Forschungsbereich, S. 37 (54 ff.). Krit. Staff, DÖV 1973, S. 725 (731 f.).

⁴¹⁴ Tiemann, DÖV 1970, S. 161 (163 f.), spricht von einem „staatsleitenden Gesamt- oder Hoheitsakt“; Zitzelsberger, DÖV 1990, S. 724 (727); Kösters, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel,

Hoheitsträgern getroffen.⁴¹⁵ Die inhaltlichen Vorgaben der Rahmenpläne legten die §§ 3 und 6 HBFG fest. Gerade weil der Katalog der Rahmenaufgaben relativ detailliert war, wurde er kritisch als „Vollplanung“ bezeichnet, die nur noch einzelne Details offen gelassen habe.⁴¹⁶ Durch die ständig erforderlichen Planungsleistungen wurde die Gemeinschaftsaufgabe auch als „Daueraufgabe“ bezeichnet, bei der die Zielsetzung der Gemeinschaftsaufgabe nicht auf ihre Tauglichkeit hin evaluiert wurde.⁴¹⁷

Für alle weiteren Schritte zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe und Entwicklung der Rahmenpläne war gemäß § 7 HBFG ein Planungsausschuss zuständig. Der Planungsausschuss selbst folgte dabei weitgehend den Empfehlungen des Wissenschaftsrates (vgl. § 9 HBFG) und hat die Empfehlungen maximal den bestehenden finanziellen Möglichkeiten angepasst.⁴¹⁸ Denn nach Art. 3 des Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates⁴¹⁹ waren die Regierungen der Länder verpflichtet, die Empfehlungen des Wissenschaftsrates im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten zu berücksichtigen. Beschlüsse des Planungsausschusses hatten sodann für die Regierungen von Bund und Ländern bindenden Charakter (§ 10 HBFG). Die Parlamente waren zwar wegen Art. 91a Abs. 4 S. 4 GG a.F. „auf dem Papier“ nicht an die Beschlüsse des Planungsausschusses gebunden⁴²⁰, dennoch standen sie faktisch am Ende der Beratungen vor der Entscheidung, die finanziellen Mittel für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe vollständig zu bewilligen oder vollumfänglich abzulehnen.⁴²¹ Dieser Kritikansatz zeigt sich in Bezug auf die parlamentarische Beteiligung an den Gemeinschaftsaufgaben auch noch in finanzieller Hinsicht (vgl. hierzu unten Abschnitt C. V.).

Die endgültige Durchführung der Rahmenpläne oblag sodann ausschließlich den Ländern (§ 11 HBFG). Über die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau konnten jedoch nur die im Rahmenplan festgelegten Vorhaben durch den Bund mitfinanziert werden. Selbstverständlich waren die Länder frei darin, weitere Baumaßnahmen im Hochschulbereich umzusetzen, auch wenn sie nicht im Rahmenplan berücksichtigt wurden.⁴²² Hier behielten die Länder also ihre ursprüngliche Lan-

S. 213; *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 53; *Kalinna*, Die Rahmenplanung und der Rahmenplan nach Art. 91 a GG, S. 207 ff., der von einem „regierungsinternen Richtlinienplan“ spricht.

⁴¹⁵ *Kästers*, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, S. 213; *Kopp/Ramsauer*, § 54 VwVfG Rn. 3, stellt klar, dass die Vorschriften des öffentlich-rechtlichen Vertrages der §§ 54 ff. VwVfG keine Anwendung finden.

⁴¹⁶ *Soell*, in: FS für Forsthoff, S. 397 (404 ff.); *v. Münch*, VVDStRL 31 [1972], S. 51 (64 ff.).

⁴¹⁷ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 18.

⁴¹⁸ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 116.

⁴¹⁹ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 05.09.1957, GMBL. 1957 S. 553, in der ab 01.01.2008 geltenden Fassung (BAnz 2007 S. 5863).

⁴²⁰ *Friedrich Klein*, Der Staat 11 [1972], S. 289 (311 f.); *Breuer*, in: FS für Krause, S. 325 (339 f.); *Soell*, in: FS für Forsthoff, S. 397 (408 ff.); *v. Münch*, VVDStRL 31 [1972], S. 51 (75 ff.) m.w.N.

⁴²¹ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 16 f.; *Haug*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, S. 176 (181).

⁴²² *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 39.

deskompentz für den Hochschulbau. Die Gemeinschaftsaufgabe entfaltete keine Sperrwirkung⁴²³, was auch der Intention des Gesetzgebers entsprach⁴²⁴.

dd) Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe

Art. 91a Abs. 4 GG a.F. regelte letztlich die Grundzüge der gemeinsamen Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe. Für den Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken trug der Bund die Hälfte der Ausgaben der Länder (vgl. Art. 91a Abs. 4 S. 1 GG a.F.). Somit beteiligte sich der Bund im Rahmen der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe an der Finanzierung in einem festen Beteiligungsverhältnis. In den Jahren 1969 bis 2005 flossen ca. 60 Mrd. Euro zur Durchführung dieser Gemeinschaftsaufgabe.⁴²⁵ Allein für den Auf- und Ausbau der Hochschulen in den „neuen Ländern“ wurde von 1990 bis 2004 ein Großteil dieser Summe ausgegeben.⁴²⁶ Dennoch wurde seitens der Länder seit dem Jahr 1987 eine Unterfinanzierung durch den Bund bemängelt.⁴²⁷

Die Zahlungen zur Durchführung der Rahmenpläne wurden gemäß § 12 Abs. 2 HBFG am Anfang eines jeden Jahres an die Länder überwiesen. Zur Vorbereitung der neuen Rahmenpläne fanden im Laufe des Jahres zwischen dem zuständigen Ministerium des Bundes und den Bundesländern (jeweils einzeln) Bedarfsverhandlungen statt, um den Mittelbedarf des laufenden Haushaltsjahres zu ermitteln. Dieses Verfahren wurde häufig als zu bürokratisch gerügt.⁴²⁸ Dabei wurde vor allem kritisiert, dass der Bund auf die Mitwirkung beim Auf- und Ausbau von Infrastrukturen begrenzt gewesen sei und kein strategisches Mitspracherecht gehabt habe. Zudem wurde der beträchtliche Verwaltungsaufwand in Form von Bürokratie und den Kosten für diesen Verwaltungsaufwand für die Verwaltung der Gemeinschaftsaufgabe kritisiert.⁴²⁹ Diese Kritik verkannte jedoch, dass über die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ausschließlich die finanziellen Mittel für eine benötigte Länderaufgabe bereitgestellt werden sollten. Eine inhaltliche Einflussnahme war gerade nicht vorgesehen. Auch der Verwaltungsaufwand ist ein notwendiges Übel des kooperativen Föderalismus. Um insgesamt 17 Akteure (Bund und [nach der Wiedervereinigung] 16 Länder) zu einem geordneten Vorgehen und einer gemeinsamen Strategie zu koordinieren, bedurfte es der notwendigen Anstrengungen – auch finanzieller Natur.

⁴²³ So die h.M.: *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91a Rn. 34; *Zitzelsberger*, DÖV 1990, S. 724 (726); *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 835 f., § 41 VIII 3.

⁴²⁴ BT-Drucks. 5/2861, S. 50.

⁴²⁵ v. *Heyden*, Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung, S. 49 (57).

⁴²⁶ *Strohschneider*, F & L 2006, S. 196 (197).

⁴²⁷ *F. Kirchhof*, JZ 1998, S. 275 (281), der deshalb bereits 1998 für eine Streichung der Gemeinschaftsaufgabe plädierte.

⁴²⁸ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 41; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91a Rn. 19, spricht in diesem Zusammenhang von einem eklatanten Beispiel „verfehelter Konstitutionalisierung tagespolitischer Verhandlungskompromisse“.

⁴²⁹ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91a Rn. 25; *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 18 f., S. 115 f.

b) Bisherige Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F.)

Nach Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F. konnten Bund und Länder zudem auch im Bereich der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung zusammenwirken.⁴³⁰ Hierfür musste die Forschung „überregionale Bedeutung“ haben; ein Erfordernis, das in der bestehen gebliebenen Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 GG n.F. erhalten wurde. Im Gegensatz zur heutigen Rechtslage wurde allerdings keine Unterscheidung zwischen Hochschulforschung und außeruniversitärer Forschung getroffen. Insgesamt war der Tatbestand im Vergleich zur heutigen Vorschrift weniger ausdifferenziert. Der Förderung lag gemäß Art. 91b S. 1 GG a.F. eine Vereinbarung zugrunde, in der nach Satz 2 auch die Kosten der Förderungsmaßnahmen geregelt wurden. Anders als in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. sah Art. 91b GG a.F. bestimmte Förderungsquoten nicht vor. Eine alleinige Kostentragung durch den Bund war allerdings wegen des eindeutigen Wortlauts („Aufteilung“) nicht möglich.⁴³¹ Als oberstes Beratungsgremium für die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b GG a.F. fungierte die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). An den Sitzungen der BLK für die Forschungsförderung nahm der Wissenschaftsrat mit beratender Stimme teil⁴³², häufig auch der Generalsekretär der Kultusministerkonferenz (KMK). Die inhaltliche Ausgestaltung des Art. 91b GG a.F. wurde sodann durch verschiedene Programme gewährleistet.

aa) Hochschulprogramme zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen

Zunächst wurde die Hochschulförderung von dem gesetzlich verwendeten Oberbegriff „Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ erfasst. Seit 1989 wurden hierfür Hochschulsonderprogramme (HSP) gemeinsam von Bund und Ländern im Rahmen des Art. 91b GG a.F. finanziert. Diese Förderung bestand aus drei Hochschulsonderprogrammen von 1989, 1990 sowie 1996⁴³³ (inklusive des Hochschülerneuerungsprogramms [HEP] für die fünf neuen Bundesländer⁴³⁴ von 1991 bis 1996). Diese Programme liefen bis 1995/1996 beziehungsweise zum Jahr 2000. Vom Jahr 2000 an bis zum Ende des Jahres 2006 galt das Hochschul- und Wissen-

⁴³⁰ Hierzu schon *Goroncy*, *WissR* 5 [1972], S. 135 ff.; *Kölbl*, *DÖV* 1964, S. 592 ff.; *Siburg*, *DÖV* 1967, S. 774 ff.

⁴³¹ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 13.

⁴³² *Engels*, *Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern*, S. 67. Zu den Gremien der BLK, KMK und des WR vgl. unten Abschnitt D. I.

⁴³³ HSP I: Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über ein gemeinsames Hochschulsonderprogramm nach Art. 91b des GG vom 21.12.1989, *BAnz* 1990 S. 792; HSP II: Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über ein gemeinsames Hochschulsonderprogramm II nach Art. 91b des GG vom 02.10.1990, *BAnz* 1991 S. 6414; zur Entstehung vgl. *J. Lange*, *Deutsche Hochschulpolitik im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben*, S. 109 (121 ff.); HSP III: Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nach Artikel 91b des Grundgesetzes über ein Gemeinsames Hochschulsonderprogramm III vom 02.09.1996, abgedruckt bei *Mönikes/Faber/Gieseke*, *Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich*, S. 71 ff.

⁴³⁴ Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über ein gemeinsames Erneuerungsprogramm für Hochschule und Forschung [...] vom 11.07.1991 i.d.F. vom 09.07.1992, abgedruckt bei *Röhl*, *Der Wissenschaftsrat*, S. 255 f. Hierfür kam es nach *Glötz/Faber*, *Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen*, in: *HdbVerfR*, § 28 Rn. 34 Fn. 165, überhaupt nicht auf Art. 91b GG a.F. an, da dieses Programm aus der ungeschriebenen Bundeszuständigkeit für Maßnahmen erforderlich war, um den Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung zu begegnen. *Röhl*, *Der Wissenschaftsrat*, S. 197 ff., betrachtet diese Bewertung kritisch.

schaftsprogramm (HWP)⁴³⁵. Diesen Sonderprogrammen lag das Vorgehen zugrunde, dass der Bund einerseits die Länder bei den Ausgaben für die Forschung entlastete, die Länder aber andererseits die dadurch anderweitig verfügbaren Haushaltsmittel zur Erweiterung von Ausbildungskapazitäten und anderen hochschulorientierten Bedürfnissen wie Strukturveränderungen einsetzen mussten.⁴³⁶ Die vorgetragenen Bedenken, dass damit eine ausschließliche Subsumtion der Vorhaben unter Art. 91b GG a.F. nicht mehr möglich sei, da die Länder zu einer „Gegenleistung“ verpflichtet gewesen seien⁴³⁷, konnten sich bei der Abstimmung der Programme kein Gehör verschaffen. Mit den Hochschulsonderprogrammen wurden letztlich in größerem Umfang Personalstellen an den Hochschulen geschaffen.⁴³⁸ Auch Programme zu Hochschulbibliotheken, zur Frauenförderung und Sondermaßnahmen in den neuen Ländern zur Förderung innovativer Forschung wurden über die Hochschulprogramme gefördert. Von 1989 bis 2006 betrug das Fördervolumen insgesamt 5,8 Mrd. Euro.⁴³⁹ Die Länder waren verpflichtet, die entsprechend der Hochschulprogramme vom Bund zugewiesenen Mittel gemäß den Vereinbarungen mit dem Bund einzusetzen. Auch wenn die endgültige Kontrolle hierbei dem zuständigen Wissenschaftsministerium unterlag, so wurde die Prüfung von der BLK vorbereitet (vgl. nur Art. 10 Abs. 1 HEP). Der BLK kam somit im Zusammenhang mit dieser Gemeinschaftsaufgabe eine zentrale Funktion zu. Hinzu traten einige spezielle Förderprogramme, zum Beispiel zur Förderung neuer Medien in der Lehranwendung, zur Förderung des Fernstudiums, zur Weiterentwicklung des Informatikstudiums oder zur Förderung von Juniorprofessuren.⁴⁴⁰

bb) Programme zur Förderung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen

Über Art. 91b GG a.F. wurden jedoch nicht nur Hochschulen gefördert, sondern auch außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. Grundlage für die Förderung war zuletzt die Rahmenvereinbarung über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Art. 91b GG (RV-Fo)⁴⁴¹, welche zur Umsetzung des Art. 91b GG a.F. beschlossen wurde. Die Förderung aufgrund der RV-Fo wurde sowohl institutionell („Förderung von Einrichtungen“) als auch über verschiedene Projektmittel („Förderung [...] von Vorhaben“) vorgenommen.⁴⁴² Mit der institutionellen Förderung wurden vor

⁴³⁵ Bund-Länder-Vereinbarung zur Förderung der Weiterentwicklung von Hochschule und Wissenschaft sowie zur Realisierung der Chancengleichheit für Frauen in Forschung und Lehre – Hochschul- und Wissenschaftsprogramm (HWP) – vom 16.12.1999, BAnz 2000 S. 1530, geändert durch Vereinbarung vom 11.12.2003, BAnz 2003 S. 26142.

⁴³⁶ Mager, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 19.

⁴³⁷ Mager, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 19; Glotz/Faber, Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: HdbVerfR, § 28 Rn. 34. Zur Entstehungsgeschichte der Hochschulsonderprogramme vgl. Mönikes/Faber/Gieseke, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich, S. 69 f.; Faber/Gieseke/Gramm/Wesseler, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich, S. 93 ff.

⁴³⁸ Engels, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 67 m.w.N. Krit. hierzu v. Heyden, Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung, S. 49 (54).

⁴³⁹ BLK, [http://www.blk-bonn.de/blk-rueckblick.htm].

⁴⁴⁰ Übersicht bei Hohler, *Kompetition statt Kooperation*, S. 161.

⁴⁴¹ Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (RV-Fo) vom 28.11.1975, BAnz Nr. 240 vom 30.12.1975, S. 4, zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 25.10.2001, BAnz 2001 S. 25218; außer Kraft getreten durch das GWK-Abkommen (dort Art. 10 Abs. 2 Nr. 2).

⁴⁴² Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 8.

allem die fünf großen außeruniversitären Forschungsinstitute gefördert: die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), die Max-Planck-Gesellschaft (MPG), die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz („Blaue-Liste-Einrichtungen“ – WGL) sowie die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren („Großforschungseinrichtungen“ – HGF) und die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Diese Institutionen waren in Art. 2 Abs. 1 RV-Fo aufgezählt. Insofern unterschied sich die Forschungsförderung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen nicht von der jetzigen Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG n.F., die noch genauer untersucht wird (vgl. unten Abschnitt C. III. 3.). Die Durchführung der Förderung war gemäß Art. 8 RV-Fo der BLK übertragen, die Maßnahmen und Entscheidungen vorschlagen sollte, welche von Bund und Ländern gemeinsam zu treffen waren. Nähere Details über die Finanzierung der Förderung wurden in Verteilungsschlüsseln und Ausführungsvereinbarungen festgelegt (Art. 7 RV-Fo).⁴⁴³

5. Vorläufiges Scheitern einer Föderalismusreform aufgrund von Uneinigkeiten bei der Behandlung der Gemeinschaftsaufgaben

Bereits im Jahr 2002 hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes, *Dieter Engels*, in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) vorgeschlagen, die Gemeinschaftsaufgaben mit der bisherigen Mischfinanzierung nach Art. 91a und 91b GG a.F. zu überdenken und längerfristig aufzugeben.⁴⁴⁴ Dieser Gedanke wurde im Vorfeld der Föderalismusdiskussion von den Verhandlungspartnern aufgegriffen. Die Verhandlungen zur Reform des Föderalismus scheiterten im Dezember 2004 jedoch exakt wegen der Uneinigkeit von Bund und Ländern im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben für Wissenschaft und Bildung. Eine Verständigung über die Abschaffung oder Reform der Gemeinschaftsaufgaben verlief nicht erfolgreich. Wie so häufig im politischen Aktionsfeld ging es hier vor allem um finanzielle Fragen und Ausgleichszahlungen im dreistelligen Millionenbereich⁴⁴⁵, welche die Länder als Kompensation für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben beanspruchten. Gerade den finanzschwachen Ländern ging es dabei vor allem darum, drohende Verschlechterungen ihres Status quo zu verhindern.⁴⁴⁶

Auch bei der in der Folgezeit beschlossenen Föderalismusreform I war die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben von zentraler Bedeutung.⁴⁴⁷ Es handelte sich um ein besonders umstrittenes Themengebiet. Hier kam es im Rahmen der politischen Verhandlungen zum Gesamtpaket der Föderalismusreform I sprichwörtlich noch in der letzten Minute zu einigen Änderungen mit entscheidenden Konsequenzen. Dennoch blieben die Gemeinschaftsaufgaben in ihrer ursprünglichen

⁴⁴³ Übersicht bei *Hohler*, *Kompetition statt Kooperation*, S. 160.

⁴⁴⁴ *Engels*, *Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern*, S. 18, 23, 143.

⁴⁴⁵ *Risse*, *Bildungs- und Hochschulwesen*, S. 111 (121); *Riebel*, *Reduzierung von Mischfinanzierungen und Abbau von Gemeinschaftsaufgaben*, S. 320 (325); *Clement*, *NWVB* 2001, S. 417 (421).

⁴⁴⁶ *Scharpf*, *PVS-Sonderheft 36/2006*, S. 306 (324 f.); *Risse*, *Bildungs- und Hochschulwesen*, S. 111 (120 f.).

⁴⁴⁷ *Sager*, *Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft*, S. 117 ff.; *Runde*, *Finanzen – Gemeinschaftsaufgaben/ Mischfinanzierung*, S. 297 ff.

Struktur erhalten, was vom Verfassungsgesetzgeber auch beabsichtigt war.⁴⁴⁸ Inwiefern die gefundenen Lösungen auch rechtlich überzeugend waren, wird in der Folge noch zu bewerten sein.

6. Novellierung der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben

Als die Föderalismusreform I im Jahre 2006 nach mehrjähriger Debatte realisiert werden konnte, sind auch die Gemeinschaftsaufgaben zum Teil novelliert worden. Wesentliches Ergebnis für die Gemeinschaftsaufgaben war im Wissenschaftsbereich die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) sowie die Ausdifferenzierung der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (jetzt Art. 91b Abs. 1 GG).

a) Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) und Reform des Art. 91a GG

Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. wurde durch die Föderalismusreform I abgeschafft und ist nun vollständig Länderaufgabe. Auch die Pflicht zur gemeinsamen Rahmenplanung für die verbliebenen echten Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a GG wurde gestrichen.⁴⁴⁹ Dies geschah entsprechend dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers zur Entflechtung von Zuständigkeiten, zum Abbau von Mischfinanzierungen sowie zur Stärkung der Länder.⁴⁵⁰ Während im Jahr 1969 die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau für erforderlich gehalten wurde, um im Zuge des vermehrten Zulaufs von Studenten an die Hochschulen die Länder dabei zu unterstützen, die notwendigen Kapazitäten für eine nunmehr viel größere Zahl an Studierenden zu schaffen, hielt man nunmehr im Rahmen der Föderalismusreform I diese Gemeinschaftsaufgabe vor dem Hintergrund eher stagnierender Studierendenzahlen nicht mehr für erforderlich.⁴⁵¹

Die übrigen beiden Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) – für den Wissenschaftsbereich jedoch nicht von Bedeutung – wurden als echte Gemeinschaftsaufgaben beibehalten. Dies lag insbesondere an Eigenheiten des europäischen Subventionswesens, wonach man sich von einer Beibehaltung dieser Gemeinschaftsaufgaben größere Vorteile erhoffte als durch die

⁴⁴⁸ BT-Drucks. 16/813, S. 15.

⁴⁴⁹ Eine Maßnahme, die vielfach auch für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau anstatt der vollständigen Abwicklung vorgeschlagen wurde, *Seckelmann*, Rechtliche Grundlagen und Rahmensetzungen, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 227 (231).

⁴⁵⁰ BT-Drucks. 16/813, S. 15; *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91a Rn. 8; *Wiesner*, Der alte und der neue Hochschulbau, S. 195 (197 ff.). Krit. zur Erreichung dieses Ziels *Papier*, NJW 2007, S. 2145 (2148); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 143c Rn. 15: „Föderale Politikentflechtung ist ein mühsames Geschäft.“

⁴⁵¹ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 283; *Ipsen*, NJW 2006, S. 2801 (2806), spricht von der Korrektur einer Fehlentwicklung; *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (307); *H. Meyer*, Zu den Auswirkungen des Entwurfs einer Verfassungsreform auf den Bereich Bildung, Forschung und Hochschulen, in: Gemeinsame öffentliche Anhörung, 16. Sitzung vom 29.05.2006, S. 4.

Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau.⁴⁵² Gleichzeitig wurde jedoch der Typus der Grundsatzgesetzgebung aus Art. 91a Abs. 2 S. 2 GG a.F. gestrichen, um „den Regelungsspielraum für die Ausführungsgesetzgebung zu erweitern“⁴⁵³.

b) Reform des Art. 91b Abs. 1 GG (Forschungsförderung)

Auch wenn die Gemeinschaftsaufgabe des Hochschulbaus entfallen ist, so bestand am Ende der Beratungen zwischen Bund und Ländern Einigkeit darüber, dass die Forschungsförderung in veränderter Form fortgeführt werden müsse.⁴⁵⁴ Begründet wurde dies mit den „erheblichen strukturellen Unterschieden der Länder“⁴⁵⁵. In diesem Licht ist die Schaffung der neuen Gemeinschaftsaufgaben zu verstehen. Art. 91b Abs. 1 GG wurde vor diesem Hintergrund neu strukturiert und mit einigen Klarstellungen versehen. Die bisher allgemein gehaltene Fassung wurde präzisiert.⁴⁵⁶ Anstatt des bloßen Verweises in Art. 91b Abs. 1 GG a.F., der „Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“, wurde eine Konkretisierung in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1-3 GG vorgenommen. Erfasst von der Gemeinschaftsaufgabe sind nunmehr: die Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen (Nr. 1), von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Nr. 2) sowie Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (Nr. 3). Der Anwendungsbereich dieser unechten Gemeinschaftsaufgabe wurde damit teilweise verändert. Während die Nr. 1 und Nr. 2 lediglich Differenzierungen darstellen, ist die Nr. 3 eine Ergänzung, die auch aus der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. resultiert.⁴⁵⁷ Es sind eine Reihe von neuen Tatbeständen geschaffen worden, die wiederum neue Abgrenzungsschwierigkeiten hervorrufen.⁴⁵⁸ Genauer soll auf die novellierte Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 GG im kommenden Abschnitt eingegangen werden (vgl. hierzu unten Abschnitt C. III.).

c) Übergangsrecht zu den novellierten Gemeinschaftsaufgaben

Die Novellierung der Gemeinschaftsaufgaben hat in Art. 143c GG sowie in Art. 125c GG eine Reihe von Übergangsregelungen notwendig gemacht.

⁴⁵² *Seckelmann*, DÖV 2009, S. 747 (752).

⁴⁵³ BT-Drucks. 16/813, S. 15; hierzu *Blanke/Schwanengel*, Zur Lage des deutschen Föderalismus, S. 5 (17); *Hobler*, *Kompetition statt Kooperation*, S. 76; *Arndt u.a.*, ZRP 2000, S. 201 (202 f.); differenzierend *Jochum*, ZRP 2002, S. 255 (258 f.). *Maunz*, in: FS für Müller, S. 257 (265), führt die ehemalige Rahmengesetzgebung im Hochschulbereich aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F. auch als Beispiel für eine Grundsatzgesetzgebung an. Nunmehr besteht die Grundsatzgesetzgebung nur noch in Art. 109 Abs. 3 GG sowie Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 WRV.

⁴⁵⁴ *Karpen*, ZG 2006, S. 271 (277).

⁴⁵⁵ BT-Drucks. 16/813, S. 10.

⁴⁵⁶ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (310), unter Verweis auf BT-Drucks. 16/813, S. 16.

⁴⁵⁷ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 2.

⁴⁵⁸ So auch *Selmer*, JuS 2006, S. 1052 (1058).

aa) Übergangsregelungen für die finanziellen Bedürfnisse der Länder (Art. 143c GG)

Um den Ländern den Übergang zur kompletten Eigenfinanzierung der ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zu erleichtern, hat der Verfassungsgesetzgeber den Art. 143c GG eingefügt. Nach Art. 143c Abs. 1 S. 1 GG stehen den Ländern seit dem 01.01.2007 bis zum 31.12.2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Damit bestehen zugunsten der Länder langfristige Ausgleichszahlungstatbestände. Bis zum 31.12.2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum der Jahre 2000 bis 2008 ermittelt (Art. 143c Abs. 1 S. 2 GG). Ab dem Jahr 2014 wird der erforderliche Finanzbedarf von Bund und Ländern gemäß Art. 143c Abs. 3 GG neu ermittelt. Die nähere Verteilung dieser Ausgleichsmittel regeln Art. 143c Abs. 2 und 3 GG sowie gemäß Art. 143c Abs. 4 GG ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Damit ist zunächst festzuhalten, dass die Mischfinanzierung im Bereich Hochschulbau – trotz Abschaffung des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. – noch für einen Übergangszeitraum bis in das Jahr 2019 fortbesteht.⁴⁵⁹ Mit der Neufassung der Gemeinschaftsaufgaben sollten die öffentlichen Haushalte zwar langfristig um 2 Mrd. Euro pro Jahr entlastet werden.⁴⁶⁰ Dem stehen jedoch bereits jetzt jährliche Ausgaben von ca. 1 Mrd. Euro pro Jahr bis 2013 nach Art. 143c GG gegenüber.⁴⁶¹ Die weitere finanzielle Entwicklung ist noch nicht absehbar, da den Ländern noch bis 2019 weitere Bundesmittel nach Art. 143c GG zustehen.⁴⁶² Die Ausgleichszahlungen im Rahmen der Übergangsregelungen sind jedoch bewusst bis 2019 befristet worden, um die Förderungen nicht zu „Besitzständen“ zu verfestigen und sie vielmehr als Anschubfinanzierung für die Entwicklung künftiger Konzepte der Länder auszugestalten.⁴⁶³ Dennoch wird die Vorschrift des Art. 143c GG auch als „systemfremd“ bezeichnet, da sie die grundlegende Regel des Art. 104a Abs. 1 GG durchbricht.⁴⁶⁴ Dem ist jedoch entgegen zu halten, dass Art. 143c GG eine nicht mehr existente Gemeinschaftsaufgabe abwickelt, die seinerzeit ebenfalls einen Bruch des in Art. 104a Abs. 1 GG festgelegten Systems bewirkt hatte. Insofern ist ein weiterer, lediglich temporär geltender Systembruch hinzunehmen.

⁴⁵⁹ *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1218). Kritik an der Verteilungsweise der Mittel wurde teilweise geäußert, gerade im Hinblick auf finanzschwache Länder, vgl. nur BT-Drucks. 16/1166.

⁴⁶⁰ Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, S. 6.

⁴⁶¹ BR-Drucks. 179/06; Koalitionsvertrag „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, Anlage 2 Rn. 36.

⁴⁶² *Lehmann-Brauns*, Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, S. 97. Allerdings werden diese Mittel für den Hochschulbau nicht durchweg angenommen: zwischen 2007 und 2010 standen insgesamt 852 Mio. Euro zur Verfügung, von denen bis Januar 2010 nur ca. 697 Mio. Euro von den Ländern abgerufen wurden, vgl. 06/2011, S. 20 (Kurzmeldung). Vgl. aber auch die aktuellen Bestrebungen zur Fortschreibung der Kompensationsmittel in BT-Drucks. 17/12296.

⁴⁶³ *Zypries*, in: FS für Schneider, S. 323 (334). *F. Kirchhof*, ZG 2004, S. 204 (221), hat diesen Punkt bereits nach den ersten Versuchen zu einer Föderalismusreform aufgenommen. Art. 143c GG stellt sich somit insbesondere als Forderung der finanzschwachen Bundesländer dar.

⁴⁶⁴ *Hellemann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 143c Rn. 4; *Volkman*, in: ebda., Art. 91a Rn. 19.

bb) Entflechtungsgesetz zur Umsetzung des Art. 143c GG

Näheres zum Umfang der Ausgleichszahlungen regelt das sogenannte Entflechtungsgesetz (EntflechtG). Auf Grundlage des Art. 143c Abs. 4 GG haben Bundestag und Bundesrat das Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen⁴⁶⁵ verabschiedet. Das Entflechtungsgesetz gilt allerdings nur befristet – mit Beendigung der Ausgleichsregelung des Art. 143c GG tritt auch dieses Gesetz zum 31.12.2019 außer Kraft. Solange füllt es die allgemein gehaltenen Ausführungen des Art. 143c GG näher aus.

§ 1 des EntflechtG legt noch einmal einfachgesetzlich den Anspruch auf die Ausgleichszahlungen von 2007 bis 2019 fest, sofern der „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ betroffen ist (vgl. Art. 91a GG a.F.). Dabei differenziert auch das Entflechtungsgesetz grundsätzlich zwei Zeiträume.

(1) Zeitraum von 2007 bis 2013

Gemäß § 2 Abs. 1 EntflechtG steht den Ländern für die Zeit vom 01.01.2007 bis zum 31.12.2013 jährlich ein Betrag in Höhe von 695,3 Mio. Euro aus Haushaltsmitteln des Bundes zu. Damit sind auch die Mittel zur Ausfinanzierung der vom Bund bis 2006 eingegangenen Verpflichtungen abgegolten. Die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Bundesländer wird gemäß dem Verteilungsschlüssel von § 4 Abs. 1 EntflechtG vorgenommen. Daneben stellt der Bund im selben Zeitraum jährlich einen Betrag in Höhe von 298 Mio. Euro bereit, um „überregionale Fördermaßnahmen im Hochschulbereich“ nach Art. 91b GG zu unterstützen (ebenfalls § 2 Abs. 1 EntflechtG). Die Ausgleichszahlungen belaufen sich auf 70% der bisher vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für den Hochschulbau.⁴⁶⁶ Anders als bei der vorherigen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist eine Gegenfinanzierung durch die Länder damit aber nicht verbunden.⁴⁶⁷

Die Verwendung der Mittel ist zweckgebunden (§ 5 Abs. 1 EntflechtG). Über die zweckgebundene Verwendung haben die Länder dem Bund jährlich Bericht zu erstatten. Für den Fall der zweckwidrigen Verwendung wird die kommende Zuweisung um den zweckwidrig verwendeten Betrag gekürzt und auf die übrigen Länder verteilt (§ 5 Abs. 5 EntflechtG).

(2) Zeitraum von 2014 bis 2019

Über die Bereitstellung weiterer Mittel für den Zeitraum 01.01.2014 bis zum 31.12.2019 verhandeln Bund und Länder gemäß § 6 Abs. 1 EntflechtG bis Ende 2013. Dies sieht auch bereits Art. 143c Abs. 3 S. 1 GG so vor. Maßstab für die Verhandlung über weitere Zuweisungen für den Zeitraum von 2014 bis 2019 soll jedoch vor der Entscheidung über die Höhe der Zuwendungen zunächst die

⁴⁶⁵ Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen vom 05.09.2006, BGBl. I S. 2098.

⁴⁶⁶ *Westerburg*, WissR 39 [2006], S. 338 (342).

⁴⁶⁷ *v. Heyden*, Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung, S. 49 (57).

grundsätzliche Berechtigung weiterer Mittel sein.⁴⁶⁸ Die Notwendigkeit weiterer Zuwendungen soll daher nicht erforderlich sein, nur weil noch keine Nivellierung eingetreten ist.⁴⁶⁹ Der Begriff der Angemessenheit ist somit restriktiv auszulegen. Die Erfahrung zeigt, dass das gewählte Vorgehen mit allergrößter Wahrscheinlichkeit zu politischen Meinungsverschiedenheiten führen wird. Zunächst möchte der Bund allerdings zur Ermittlung des grundsätzlichen Bedarfs sowie aus Gründen der „Planungssicherheit“ die „Kompensationsleistungen für das Jahr 2014 auf Höhe der bisher jährlich geleisteten Beträge fortschreiben“, da eine Einigung zwischen Bund und Ländern bislang nicht erzielt werden konnte.⁴⁷⁰

Sofern für den Zeitraum nach 2014 weitere Zuwendungen ihre Berechtigung haben, soll ermittelt werden, welche Beträge zur Aufgabenerfüllung noch angemessen und erforderlich sind. Der Bundesrat favorisiert an dieser Stelle eine Fortschreibung der bislang jährlich geleisteten Beiträge bis zum Jahr 2019.⁴⁷¹ Eine Erhöhung der Beiträge ist jedoch ausgeschlossen.⁴⁷² Diese Beträge unterliegen dann auch keiner gruppenspezifischen Zweckbindung mehr, sondern nur noch einer investiven (Art. 143c Abs. 3 S. 2 GG, § 6 Abs. 2 EntflechtG).⁴⁷³ Dies bedeutet, dass die aus diesen Mitteln getätigten Investitionen zu einer nachhaltigen Wertschöpfung führen müssen, jedoch nicht zwingend im Bereich Hochschulbau. Die Gelder dürften jedoch weiterhin einer erweiterten Zweckbindung für den Bereich Wissenschaft und Forschung unterliegen. Konsequenz dürfte dennoch sein, dass die Beträge in Zeiten knapper Landeskassen vor allem zum Füllen von „Haushaltslöchern“ an anderer Stelle verwendet werden, wengleich der Bund es begrüßen würde, „wenn alle Länder ihre Bereitschaft erklären, die Entflechtungsmittel weiter vollständig in den bisherigen Aufgabenbereichen einzusetzen“.⁴⁷⁴

cc) Übergangsregelungen für die Fortgeltung älteren Rechts (Art. 125c GG)

Übergangsregelungen aufgrund des nach Art. 91a Abs. 2, Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. sowie nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F. erlassenen Rechts trifft sodann Art. 125c GG. Gemäß § 125c Abs. 1 GG hatte das aufgrund von Art. 91a Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 GG erlassene Recht weiter Gültigkeit bis zum 31.12.2006. Zum Ende des Jahres 2006 trat das Hochschulbauförderungsgesetz außer Kraft. Gleichzeitig mit dem Außerkrafttreten des HBFVG traten auch die auf Grundlage des HBFVG beschlossenen Rahmenpläne (zuletzt der 35. Rahmenplan, beschlossen noch im April 2006) für den Hochschulbau außer Kraft. Auch die Vereinbarungen von Bund und Ländern zur Durchführung

⁴⁶⁸ *Hellemann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 143c Rn. 13; *H. Meyer*, Die Föderalismusreform 2006, S. 245.

⁴⁶⁹ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 143c Rn. 26.

⁴⁷⁰ BT-Drucks. 17/12296, S. 5, 13.

⁴⁷¹ BT-Drucks. 17/12296, S. 10.

⁴⁷² *Siekmann*, in: Sachs, Art. 143c Rn. 25, verweist dazu auf den Wortlaut („noch“); *Butzer*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 104b Rn. 34.

⁴⁷³ *Häde*, JZ 2006, S. 930 (935); *Haug*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, S. 176 (182). Krit. hierzu BR-Drucks. 43/12, S. 8 f.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 143c Rn. 9 f.

⁴⁷⁴ BT-Drucks. 17/12296, S. 7.

dieser Vorschriften sind mit dem Wegfall außer Kraft getreten.⁴⁷⁵ Das schnelle Außerkrafttreten des alten Rechts wurde jedoch (und wird noch) durch die Ausgleichszahlungen nach Art. 143c GG abgemildert.⁴⁷⁶ Bedeutung behält das außer Kraft getretene Recht daher zumindest für die soeben dargestellten Ausgleichszahlungen auf Grundlage des Art. 143c GG.⁴⁷⁷

III.

Neue Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft mit „überregionaler Bedeutung“ (Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG) – Neufassung durch die Föderalismusreform I

Im Folgenden werden die drei neuen, im Rahmen der Föderalismusreform I eingeführten Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG näher betrachtet. Für diese Gemeinschaftsaufgaben konnten nicht alle bestehenden Differenzen bei Anwendung und Auslegung beseitigt werden. Weitere Streitpunkte sind durch die Novellierung hinzu gekommen.

Ein fakultatives Zusammenwirken von Bund und Ländern nach Art. 91b GG setzt zunächst voraus, dass eine der in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 GG genannten Materien betroffen ist und dieser zugleich eine überregionale Bedeutung zukommt. Die Aufzählung der Materien in Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG ist abschließend.⁴⁷⁸ Klarzustellen ist jedoch, dass es bei Art. 91b Abs. 1 GG keinesfalls ausschließlich um Bundes- *oder* Landesmaterien geht. Vielmehr geht es um Bundes- *und* Landesmaterien⁴⁷⁹, die in der Folge genauer abgegrenzt werden.

1. Förderung

Bevor die einzelnen Gemeinschaftsaufgaben näher untersucht werden, ist noch auf den allgemein gehaltenen und in Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG den drei Gemeinschaftsaufgaben vorangestellten Begriff der „Förderung“ einzugehen. Zuvorderst ist bei dem erwähnten Begriff der Förderung an die finanzielle Förderung gedacht. Die finanzielle Förderung kann – je nachdem, welche Gemeinschaftsaufgabe vorliegt – institutionell („Einrichtungen“) und/ oder vorhabenbezogen („Vorhaben“) erfolgen.

a) Institutionelle Förderung

„Die institutionelle Förderung bezieht sich nicht auf einzelne Forschungsvorhaben, sondern jeweils auf den gesamten Betrieb und die Investitionen von Forschungseinrichtungen, die über einen län-

⁴⁷⁵ BT-Drucks. 16/813, S. 21.

⁴⁷⁶ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 143c Rn. 2; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 125c Rn. 11.

⁴⁷⁷ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 143c Rn. 10, 19 ff.

⁴⁷⁸ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 10; aufgrund der vielen Abgrenzungsschwierigkeiten bezeichnet *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 10, die Vorschrift als „redaktionell verunglückt“.

⁴⁷⁹ *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (410).

geren Zeitraum vom Bund oder gemeinsam mit den Ländern gefördert werden.⁴⁸⁰ Die institutionelle Förderung erfolgt dabei nach dem „Omnibusprinzip“, bei dem neue Einrichtungen erst dann in das Förderprogramm aufgenommen werden, wenn Zuwendungsempfänger mit gleichem finanziellen Volumen ausscheiden. Langfristige Bindungen von institutionellen Förderungen in den Haushalten von Bund und Ländern sollen so vermieden werden.⁴⁸¹ Zudem müssen bei der Erst- und den Folgebewilligungen einer institutionellen Förderung Prüfungen vorgenommen werden, ob ein erhebliches Bundesinteresse an der Förderung (nach wie vor) besteht.⁴⁸²

b) Förderung von Forschungsförderungseinrichtungen

Bei der Neufassung des Art. 91b GG ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Förderung von „Einrichtungen“ und „Vorhaben“ der Forschung im Sinne des Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 GG auch das Zusammenwirken bei der Forschungsförderung, also der mittelbaren Förderung im Unterschied zur unmittelbaren Förderung, umfasst.⁴⁸³ Dies wird nach allgemeiner Ansicht bejaht. Gerade die Förderung von „Einrichtungen“ gemäß Nr. 1 muss nicht unmittelbar durch Zuwendungen an die Geförderten stattfinden; vielmehr reicht auch die Förderung von solchen Einrichtungen, die ihrerseits Forschungsförderung betreiben und ein Zusammenwirken in der Forschungsförderung bewerkstelligen.⁴⁸⁴ Die Gesetzesbegründung zur Föderalismusreform I nennt hier als Beispiel die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG).⁴⁸⁵

c) Planung und Mitverwaltung

Der Terminus der Förderung umfasst aber auch die Förderung bei der Planung der Gemeinschaftsaufgaben.⁴⁸⁶ Die erwähnte Förderung bezieht sich somit auf die Förderung von Planung und Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe. Darüber hinaus ist jedoch umstritten, ob auch die Detailsteuerung und die Durchführung („Mitverwaltung“) einer der in Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG genannten Gemeinschaftsaufgaben erfasst sind.

⁴⁸⁰ BT-Drucks. 16/9260, S. 53; 17/9680, S. 56.

⁴⁸¹ *Eckey*, Handlungsspielräume des Bundes bei langfristig angelegten Förderungen durch Zuwendungen an Hochschulen und Kooperationen mit Forschungseinrichtungen, S. 9; *Hugo/Sandfort*, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Bd. 1, Stand 09/2006 (42. Erg.-Lfg.), § 23 BHO Rn. 39. *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand 06/2007 (42. Erg.-Lfg.), § 23 BHO Rn. 6: „Der Begriff Omnibusprinzip leitet sich aus der Vorstellung eines voll besetzten Busses ab, der neue Passagiere nur aufnehmen kann, wenn zuvor Fahrgäste aussteigen.“

⁴⁸² *Eckey*, Handlungsspielräume des Bundes bei langfristig angelegten Förderungen durch Zuwendungen an Hochschulen und Kooperationen mit Forschungseinrichtungen, S. 9.

⁴⁸³ Dazu *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (312 f.); *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 295.

⁴⁸⁴ BT-Drucks. 16/813, S. 17; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 30; *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (312 f.); *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 295.

⁴⁸⁵ BT-Drucks. 16/813, S. 17. Die Nr. 12 der VV zu § 44 Abs. 1 BHO (Weiterleitung von Zuwendungen durch Zuwendungsempfänger) dürfte bei der DFG nicht eingreifen, da diese ihrerseits Aufträge zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erteilt.

⁴⁸⁶ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 293; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 91b Rn. 6; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 150 m.w.N.

Einer Auffassung zufolge ist diese Mitverwaltungskompetenz vom Tatbestandsmerkmal der Förderung umfasst.⁴⁸⁷ Die Förderung von Einrichtungen setzt laut *Maunz* notwendig auch Verwaltungstätigkeiten im Bereich der Prüfung der Förderungsfähigkeit oder Mittelbewilligung voraus.⁴⁸⁸ Einer anderen Ansicht zufolge sind die Detailsteuerung sowie die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe nicht vom Begriff der Förderung umfasst.⁴⁸⁹ Diese Aufgaben im Rahmen der Verwaltungskompetenz sollen den Ländern überlassen werden. Die zuletzt genannte Ansicht ist dabei überzeugender. Die Ansicht für die Annahme einer Mitverwaltungskompetenz bleibt ohne nennenswerte Argumente und bezieht sich fast ausschließlich auf die Rechtslage vor der Föderalismusreform I. Die Durchführung und Detailsteuerung der Förderung sollten – da es sich immerhin um den von Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Bereich der Wissenschaft handelt – von den zuständigen Institutionen ausgeführt werden.⁴⁹⁰ Gerade die von der Gegenansicht angeführte Kontrolle der Mittelvergabe fällt in den Kernbereich des Art. 5 Abs. 3 GG, wenn es um die Bewertung von Forschungsvorhaben geht. Der übrige Teil der Verwaltung fällt aufgrund der Art. 83, 84 Abs. 1 S. 1 GG in die ausschließliche Verwaltungskompetenz der Länder. Hierfür spricht auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁹¹ zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F., das dem Bund in diesem Bereich sogar jegliche Mitplanung versagen wollte, was jedoch an dieser Stelle dem Charakter der Gemeinschaftsaufgaben widersprechen würde.

In jedem Fall muss die zur Bewältigung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG getroffene Vereinbarung (dazu sogleich) die Art und Weise der Förderung genau regeln und in der Folge von den Vertragspartnern beachtet werden. In diesem Sinne geht *Volkmann* differenzierend davon aus, dass echte Mitverwaltungskompetenzen des Bundes erst dann bestehen, sobald sie durch eine Vereinbarung entsprechend festgeschrieben wurden.⁴⁹² Mit den oben angeführten Argumenten ist dem jedoch entgegen zu halten, dass die Verfassung nicht zu Disposition der Vertragsparteien steht.⁴⁹³

⁴⁸⁷ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 15, 30; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 17; *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 12; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 4; *Blümel*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. IV (2. Aufl.), § 101 Rn. 132.

⁴⁸⁸ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 15.

⁴⁸⁹ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 12; *Tiemann*, DÖV 1971, S. 86 (87); *Majer*, in: AK-GG, Bd. 3, Stand 08/2002 (GW 2. AufbauL), Art. 91a/91b Rn. 32; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91a Rn. 7; in diesem Sinne wohl auch *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b Rn. 6; ungenau in diesem Zusammenhang *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 150; *Breuer*, in: FS für Krause, S. 325 (334).

⁴⁹⁰ *Majer*, in: AK-GG, Bd. 3, Stand 08/2002 (GW 2. AufbauL), Art. 91a/91b Rn. 32.

⁴⁹¹ BVerfGE 39, S. 96 (120): „Die Zuständigkeiten des Bundes erschöpfen sich in der Gewährung der Finanzhilfen. [...] Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, ohne dass die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen übertragen hat, verstoßen gegen das grundgesetzliche Verbot der sogenannten Mischverwaltung.“

⁴⁹² *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 14.

⁴⁹³ Vgl. exemplarisch BVerfGE 63, S. 1 ff.

2. Vereinbarungen

Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG setzt sodann voraus, dass der Bund und die Länder für die Förderung „Vereinbarungen“ treffen, „auf Grund“ derer sie zusammenwirken können.

a) Allgemeines zu den Vereinbarungen im Sinne des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG

Während die ehemalige Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b GG a.F. bereits Vereinbarungen für das Zusammenwirken bei der Förderung erforderlich macht, war im Rahmen der Verhandlungen zur Föderalismusreform I zwischen den beteiligten Akteuren umstritten, ob die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG mittels zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze umgesetzt oder mittels Vereinbarungen ausgeführt werden sollen.⁴⁹⁴ Ein Blick auf den Wortlaut des Art. 91b Abs. 1 GG nimmt das Ergebnis vorweg: man ist letztlich darin übereingekommen, an den Vereinbarungen festzuhalten. Im Gegensatz zu Art. 91a GG, der in Absatz 2 einen Gesetzesvorbehalt dergestalt vorsieht, dass die Einzelheiten zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln sind, enthält die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b GG also keinen entsprechenden Gesetzesvorbehalt. Als Gründe hierfür wurden die Flexibilität sowie die Beibehaltung bewährter Abstimmungskriterien genannt.⁴⁹⁵ Auch eine gleichgewichtige Beteiligung der Länder an den Gemeinschaftsaufgaben sei so – anders als im Bundesrat wegen der unterschiedlichen Stimmenverteilung in Art. 51 Abs. 2 GG – sichergestellt.⁴⁹⁶ Die Unterscheidung des Art. 91b GG als unechte Gemeinschaftsaufgabe (und nicht als „Verfassungsauftrag“ wie bei Art. 91a GG) mag dabei auch noch Berücksichtigung gefunden haben.

Unter den Begriff „Vereinbarungen“ fallen neben Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen auch ähnliche Absprachen⁴⁹⁷, die aber zumindest entsprechend § 126 Abs. 1 S. 1 BGB die Schriftform voraussetzen.⁴⁹⁸ Der Begriff der Vereinbarung ist also weit zu verstehen, wodurch sich der Begriff von der in Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG erwähnten „Verwaltungsvereinbarung“ unterscheidet. Das Schriftformerfordernis setzte die Rechtsprechung bisher auch schon bei Art. 104a

⁴⁹⁴ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (309 f.).

⁴⁹⁵ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (310). Krit. hierzu *ders.*, a.a.O.; *ders.*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 67; *Ipsen*, NJW 2006, S. 2801 (2806); *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 154; zur Flexibilität von Vereinbarungen bereits *Oppermann*, DÖV 1972, S. 591 (593).

⁴⁹⁶ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (310).

⁴⁹⁷ *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 8; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 34; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 154; *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (318). Der Abschluss von Verträgen der Länder untereinander sowie mit dem Bund ist inzwischen allgemein anerkannt, *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 54. Gleichwohl wurde Art. 40 aus dem Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee nicht ins Grundgesetz übernommen, der ausdrücklich den Vereinbarungsschluss zwischen den Ländern vorsah. Grundlegend zu den Vereinbarungen auch *H. Schneider*, VVDStRL 19 [1960], S. 1 ff.; *Klatt*, VerwArch 78 [1987], S. 186 ff.

⁴⁹⁸ *Schenke*, in: Sodan, Art. 91b Rn. 4; *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 23; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 91b Rn. 3; *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 8; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 34; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 154; *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 309, spricht von „Vereinbarungsrecht“.

Abs. 4 GG a.F. als erforderlich voraus.⁴⁹⁹ Dies erscheint auch sachgerecht, vor allem vor dem Hintergrund, dass § 57 VwVfG schon für einfache öffentlich-rechtliche Verträge die Schriftform vorsieht⁵⁰⁰ und auch in diesem Kontext die Vorschrift des § 126 Abs. 1 S. 1 BGB entsprechende Anwendung findet.⁵⁰¹ Nach Abschluss einer Vereinbarung wird diese durch die Vertragspartner umgesetzt. Länder, die nicht zu den Begünstigten und Verpflichteten der jeweiligen Vereinbarung gehören, können nicht gebunden werden (kein Vertrag zulasten Dritter).⁵⁰²

b) Typen von Vereinbarungen

Bund und Länder können im Wege der Umsetzung des Art. 91b Abs. 1 GG unterschiedliche Vereinbarungen miteinander treffen. Bevor die auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG getroffenen Vereinbarungen näher vorgestellt werden (vgl. hierzu unten Abschnitte D. II., III.), soll zunächst einmal ein abstrakter Überblick über die Anforderungen an zu schließende Vereinbarungen erfolgen.

aa) Vereinbarungen in Form von Staatsverträgen

Zunächst ist es möglich, die Vereinbarungen in Form von Staatsverträgen abzuschließen. Als Staatsverträge werden gemeinhin solche Vereinbarungen der Länder untereinander oder mit dem Bund bezeichnet, die von ihrer Materie her nicht allein von den beteiligten Regierungen abgeschlossen werden können, sondern einer Mitwirkung der Parlamente im Wege der Zustimmung oder Beschlussfassung bedürfen (Parlamentarvorbehalt).⁵⁰³ Das ist immer dann der Fall – und der Staatsvertrag daher das zu wählende Mittel –, wenn die Vertragsparteien von Bund und Ländern über ihr eigenes Vertragsverhältnis hinaus noch Dritten im Bundes- oder Landesrecht gesonderte Rechte einräumen möchten.⁵⁰⁴ Im Übrigen ist auch bei wesentlichen Regelungsgegenständen die Regelung durch ein Gesetz erforderlich.⁵⁰⁵ Wesentliche Entscheidungen dürfen nicht an die Exekutive delegiert werden, wobei „wesentlich“ regelmäßig Verfassungsgrundsätze von besonderer Bedeutung sind.⁵⁰⁶

Üblicherweise bilden Staatsverträge die Grundlage für die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen von Bund und Ländern, insbesondere die Einrichtung gemeinsamer rechtsfähiger Anstalten

⁴⁹⁹ BVerfGE 41, S. 291 (308 f.).

⁵⁰⁰ Kopp/Ramsauer, § 57 VwVfG Rn. 8.

⁵⁰¹ BVerfGE 42, S. 263 (291 f.); im Ergebnis für die Schriftform auch Heun, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 8. Ein bloßer Schriftwechsel soll nicht genügen: Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b Rn. 3, der richtigerweise wie bei Art. 104b GG förmliche Vertragsurkunden für erforderlich hält. So auch im Zivilrecht bei § 126 BGB: Ellenberger, in: Palandt, § 126 BGB Rn. 13.

⁵⁰² Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 15.

⁵⁰³ Badura, Staatsrecht, D Rn. 91; H.-J. Vogel, Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, in: HdbVerfR, § 22 Rn. 129.

⁵⁰⁴ Badura, Staatsrecht, D Rn. 91; Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 59.

⁵⁰⁵ Hergeleitet aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, BVerfGE 45, S. 400 (417 f.); 34, S. 165 (192 f.); Stein/Frank, Staatsrecht, S. 157 f., § 20 II 6.

⁵⁰⁶ BVerfGE 58, S. 257 (268 f.); 47, S. 46 (79 f.) [für Grundrechte]; VerfGH NRW, NJW 1999, S. 1243 (1243 ff.) [für die Staatszielbestimmungen des Art. 20 GG].

(juristische Personen des öffentlichen Rechts), wie zum Beispiel das ZDF⁵⁰⁷ oder die ZVS⁵⁰⁸ (bzw. nunmehr nach einer Änderung des Staatsvertrags umgewandelt in die Stiftung für Hochschulzulassung⁵⁰⁹). Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben sind Staatsverträge aufgrund von Art. 91b Abs. 1 GG bisher im Wissenschaftsbereich nicht anzutreffen. Ob die Regelung bestimmter Materien anhand von Staatsverträgen aber nicht aufgrund des grundrechtlichen oder institutionellen Gesetzesvorbehaltes teilweise erforderlich wäre, wird an späterer Stelle im Zusammenhang mit den bereits geschlossenen Vereinbarungen untersucht (vgl. hierzu unten Abschnitte D. II. 9., III. 1.).

bb) Vereinbarungen in Form von Verwaltungsabkommen

Die Umsetzung einer Vereinbarung in Form des Verwaltungsabkommens ist bei Art. 91b Abs. 1 GG der Regelfall.⁵¹⁰ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, die nicht der Mitwirkung der Legislative bedürfen, können zwischen Regierungen, einzelnen Ministerien oder Verwaltungsbehörden aller Art geschlossen werden.⁵¹¹ Verwaltungsabkommen zwischen den einzelnen Bundesländern sind im Grundgesetz selbst nicht geregelt (anders für Verwaltungsabkommen mit auswärtigen Staaten, Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG). Dennoch sind nach allgemeiner Auffassung Verwaltungsabkommen grundsätzlich im Verhältnis von Bund und Ländern sowie im Verhältnis der Länder untereinander zulässig, was aus der Handlungsfreiheit der Länder als Gliedstaaten folgt (Art. 30 GG).⁵¹² Gegenteiliges wäre hingegen nicht mit dem verfassungsrechtlich garantierten System des Föderalismus zu vereinbaren.⁵¹³

Der Begriff Abkommen folgt daraus, dass die Vertragsparteien jeweils nur durch ihre Exekutive handeln.⁵¹⁴ Häufig handelt es sich also um einen exekutiven Bereich, der geregelt wird und nicht den strengeren Anforderungen des Staatsvertrags unterliegt. Auch Verwaltungsabkommen müssen sich jedoch am höherrangigen Recht messen lassen, was aus Art. 20 Abs. 3 GG folgt.⁵¹⁵ Eine parlamentarische Mitwirkung an den Vereinbarungen ist hingegen nicht erforderlich, andererseits aber auch nicht ausgeschlossen.⁵¹⁶ Vereinbarungen werden allerdings regelmäßig unter Haus-

⁵⁰⁷ Staatsvertrag der Länder über die Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen vom 06.06.1961, Hess.GVBl. 1961 S. 199.

⁵⁰⁸ Staatsvertrag der Länder über die Vergabe von Studienplätzen vom 20.10.1972, Hess.GVBl. I 1973 S. 136.

⁵⁰⁹ Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 05.06.2008, Hess.GVBl. I 2009 S. 709.

⁵¹⁰ So schon im Jahr 1980 *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 34. Staatsverträge sind bislang nicht vorgekommen, *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 12.

⁵¹¹ *Badura*, Staatsrecht, G Rn. 35; grundlegend *Grawert*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland.

⁵¹² *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, § 46 Rn. 64; § 14 Rn. 64;

⁵¹³ *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, § 14 Rn. 64.

⁵¹⁴ *Badura*, Staatsrecht, G Rn. 35. Die Verwaltungsabkommen binden aber auch nur die Exekutive, vgl. *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 9.

⁵¹⁵ *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, § 46 Rn. 64.

⁵¹⁶ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 10; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 40; *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: *HdbStR*, Bd. VI, § 141 Rn. 60.

haltsvorbehalt geschlossen, sofern sie finanzielle Auswirkungen haben.⁵¹⁷ Das Budgetrecht des Parlaments bleibt somit unberührt.⁵¹⁸

cc) Keine Vereinbarungen in Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen

Nicht zu verwechseln sind die Verwaltungsabkommen oder Staatsverträge mit den in §§ 54 ff. VwVfG normierten koordinations- oder kooperationsrechtlichen Verwaltungsverträgen.⁵¹⁹ Diese sind von dem Begriff „Vereinbarung“ in Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG nicht erfasst. Öffentlich-rechtliche Verträge stellen eine Handlungsform dar, die vielfach anstelle eines Verwaltungsakts (vgl. § 54 S. 2 VwVfG) im Verwaltungsverfahren (§ 9 VwVfG) gewählt wird. Gerade der Verwaltungsakt als Handlungsform der öffentlichen Verwaltung ist dem Grundgesetz jedoch fremd.

dd) Weitere Vereinbarungsmöglichkeiten?

Daneben sind die Vertragsparteien frei, weitere Formen der Zusammenarbeit zu kreieren. Ein „Typenzwang“ beziehungsweise einen „numerus clausus“ der zulässigen Rechtsetzungsformen gibt es nicht.⁵²⁰ Weitere Formen der Vereinbarung im Sinne des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG sind jedoch nicht ersichtlich, da ihnen vielfach die notwendige Verbindlichkeit fehlt. Nicht ausreichend sind nämlich lediglich politisch getroffene Absichtserklärungen oder Absprachen, wie zum Beispiel Koordinationsabsprachen.⁵²¹ Dabei handelt es sich um Verabredungen, Rechtsetzung oder Verwaltungspraxis einheitlich zu handhaben.⁵²² Diese Absprachen kommen vor allem bei der KMK zum Tragen. Notwendig ist für diese Verabredungen immer eine innerstaatliche Umsetzung in Form eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung.⁵²³ Für Vereinbarungen aus Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG ist jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit eine rechtsverbindliche, vertragliche Regelung vorzuziehen.⁵²⁴ Anderenfalls bräuchte man die Vereinbarungen auch nicht schriftlich abzuschließen. Staatsverträge und Verwaltungsabkommen sind als Vertragsrecht zwischen den Parteien bereits aus der gewählten

⁵¹⁷ Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 53. Darüber hinaus sehen die LHO in § 10 die Pflicht vor, die Entwürfe für entsprechende Vereinbarungen der Legislative rechtzeitig vorzulegen, Böhringer, ZParl 1969/1970, S. 173 ff.

⁵¹⁸ Vgl. nur BVerfG, NVwZ 2007, S. 1405 ff.; Stein/Frank, Staatsrecht, S. 85, § 10 IV; Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: HdbStR, Bd. V, § 101 Rn. 38.

⁵¹⁹ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 54 Rn. 33, führen hierfür als Beispiele die Vereinbarung von Verwaltungsgemeinschaften oder die Bildung von Arbeitsgemeinschaften i.S.d. § 94 SGB X an.

⁵²⁰ BVerfGE 44, S. 322 (346 f.).

⁵²¹ Dies sieht Eckey, Handlungsspielräume des Bundes bei langfristig angelegten Förderungen durch Zuwendungen an Hochschulen und Kooperationen mit Forschungseinrichtungen, S. 4, allerdings ohne nähere Begründung anders. Eine Auslegung in dieser Weite ist jedoch nicht angezeigt.

⁵²² Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 57, 64.

⁵²³ Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 64.

⁵²⁴ Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 154; Volkemann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 7; a.A. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 840, § 41 VIII 5 b, der darauf verweist, dass Absprachen als „lockere Bindungsform“ nicht ausgeschlossen sein dürfen (arg. a maiore ad minus); des Weiteren Dittmann, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe, S. 90, 148 ff. Nicht eindeutig wohl Siekmann, in: Sachs, Art. 91b Rn. 23, der zumindest einen Bindungswillen fordert, der bei Beschlüssen der KMK regelmäßig vorliegen dürfte.

Rechtsform heraus verbindlich.⁵²⁵ Beschlüsse der KMK sind zwar regelmäßig verbindlich, jedoch entsteht aus ihnen – anders als aus einem Verwaltungsabkommen oder einem Staatsvertrag – keine unmittelbare Handlungspflicht. Somit scheiden sie als taugliche Vereinbarung im Sinne des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG aus.

ee) Rechtsform der Vereinbarungen

Die rechtliche Einordnung der Vereinbarungen ist ebenfalls nicht eindeutig. Zunächst handelt es sich weder um Landes-, noch um Bundesrecht, weil mehrere Länder und/ oder der Bund beteiligt sind. *Maurer* wählt daher den Begriff „Zwischen-Länder-Recht“ beziehungsweise „Bund-Länder-Recht“, das mit den völkerrechtlichen Verträgen⁵²⁶ verwandt beziehungsweise strukturell vergleichbar ist. Als Oberbegriff zieht er den Begriff „föderatives Recht“ heran.⁵²⁷ Die Vereinbarungen im Sinne des Art. 91b Abs. 1 GG lassen sich also keinem bestehenden Typus zuordnen, sondern stellen charakteristisch eine Rechtsform eigener Art dar.

c) Abschluss von Vereinbarungen

Neben der Typisierung werfen die Vereinbarungen noch weitere Rechtsfragen im Zusammenhang mit ihrem Abschluss auf, die im Folgenden einer Erörterung bedürfen.

aa) Beachtung der Kompetenzordnung

Unabhängig von der gewählten Form der Vereinbarung sind diese nicht aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Erwägungen zulässig, sondern nur, sofern sie sich im Rahmen ihrer Kompetenz bewegen. Es ist daher in jedem Fall darauf zu achten, dass im Rahmen der einzelnen Vereinbarungen nicht gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung verstoßen wird.⁵²⁸ Sofern das nach Art. 91b Abs. 1 GG geschlossene Kooperationsrecht dem Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht widerspricht, ist es verfassungswidrig.⁵²⁹ Auch Kompetenzübertragungen der Länder, zum Beispiel im Rahmen einer Institutionalisierung (dazu sogleich), müssen sich somit an Art. 79 Abs. 3 GG messen lassen. Zudem müssen Rechtsverletzungen durch das Kooperationsrecht aufgrund von Art. 19 Abs. 4 GG nachprüfbar durch die Rechtsprechung bleiben.⁵³⁰

⁵²⁵ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 66.

⁵²⁶ Die Auffassung, dass es sich bei den Kooperationsverträgen um Völkerrecht handelt, findet sich noch bei *Schaumann*, VVDStRL 19 [1960], S. 86 (120).

⁵²⁷ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 66. Die Terminologie ist hier jedoch nicht einheitlich. So spricht *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 47 ff., von „innerbundesstaatlichem Kooperationsrecht“, während *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 86 ff., von „intraföderativem Recht“ als „dritte Ebene“ neben Bundes- und Landesrecht spricht.

⁵²⁸ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 68.

⁵²⁹ *Pietzcker*, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 17 (49).

⁵³⁰ *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 93; *Zacher*, BayVBl 1971, S. 375 ff.; grundlegend hierzu *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat.

bb) Einrichtung institutioneller Förderung durch Vereinbarung

Vereinbarungen sind nicht nur zur näheren Ausgestaltung der finanziellen Förderung zulässig. Vielmehr soll im Einklang mit der bisherigen Verfassungspraxis auch die Schaffung von Institutionen möglich sein.⁵³¹ Eine zeitliche oder gegenständliche Beschränkung ist also nicht vorgesehen.⁵³² Prominentestes Beispiel für die Schaffung einer gemeinsamen Institution aufgrund einer Vereinbarung ist das Abkommen über die Errichtung der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK)⁵³³, das noch ausführlich betrachtet wird (vgl. dazu unten Abschnitt D. I. 1.).

Dabei können Bund und Länder den errichteten Institutionen nicht nur beratende, sondern auch Entscheidungsfunktionen übertragen.⁵³⁴ Dies ist jedoch differenzierter zu betrachten: eine dauerhafte, nicht rückgängig zu machende Übertragung von Befugnissen auf von Bund und Ländern eingerichtete Gremien dürfte unzulässig sein.⁵³⁵ Als Begründung wird angeführt, dass Bund und Länder die Möglichkeit haben müssten, ihre Staatsgewalt bei Bedarf wieder souverän auszuüben, anderenfalls würde es sich um eine unzulässige Verfassungsänderung handeln.⁵³⁶ Zumeist stellt sich dieses Problem jedoch nicht, weil Vereinbarungen kündbar bleiben oder bereits vorab befristet werden (vgl. hierzu die unten behandelten Verwaltungsabkommen in Abschnitt D.). Damit kann die Abtretung von Hoheitsbefugnissen wieder rückgängig gemacht werden. Zudem ist bei einer Übertragung von Entscheidungsbefugnissen die Bindung etwaiger Gremienbeschlüsse sodann auf den Bereich der Exekutive begrenzt – eine Bindung für die jeweiligen Entscheidungen der Legislative ist damit nicht verbunden.⁵³⁷ Ob für die Übertragung der Entscheidungsbefugnisse auf nicht-staatliche Einrichtungen jedoch der institutionelle Gesetzesvorbehalt beachtet werden muss,

⁵³¹ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 11; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 26; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 3; differenzierter *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 9.

⁵³² BVerfGE 35, S. 79 (114 f.), weist dem Staat ein ausführliches Recht zu, dem freien Wissenschaftsbetrieb „funktionsfähige Institutionen“ zur Verfügung zu stellen; *Kienemund*, in: Hömig, Art. 91b Rn. 3; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 7; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 3; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 26.

⁵³³ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) vom 11.09.2007, BAnz 2007 S. 7787 ff.

⁵³⁴ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 3; *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 10; *Kienemund*, in: Hömig, Art. 91b Rn. 3; *Schenke*, in: Sodan (1. Aufl.), Art. 91b Rn. 3; *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 25; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 11; a.A. *Tiemann*, DÖV 1970, S. 725 (729); *ders.*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern aus verfassungsrechtlicher Sicht, S. 253.

⁵³⁵ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 9 m.w.N., die dies am Beispiel des Wissenschaftsrates erörtert. Warum dies aber im Zusammenhang mit Art. 91b GG am Beispiel des Wissenschaftsrates fehl geht, wird in Abschnitt D. I. 3. erörtert; *dies.*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 9. So wohl aber bereits auch *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 292.

⁵³⁶ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 9 m.w.N.

⁵³⁷ *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 10; *Dittmann*, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe, S. 133 ff.; *Tiemann*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 253, sieht hier ein Problem der faktischen Bindung der Parlamente durch die Exekutivbeschlüsse, welche sicher nicht gänzlich von der Hand zu weisen sein wird („Fraktionszwang“ sowie eingengerter Entscheidungsspielraum der Parlamente). Daher wird eine frühzeitige Einschaltung der Legislative für wünschenswert gehalten, wie sie bei *Marnitz*, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, S. 150 ff., vorgeschlagen werden. Vgl. hierzu auch unten Abschnitt C. V.

wird an späterer Stelle noch exemplarisch anhand der Exzellenzinitiative zu klären sein (vgl. hierzu unten Abschnitt D. III. 1.).

cc) Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue)

Wie bereits festgestellt, ist Bund und Ländern die Kooperation im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG – anders als bei Art. 91a GG – freigestellt. Sofern es jedoch zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe aufgrund von Vereinbarungen kommt, sind bei den Verhandlungen und dem Abschluss der Vereinbarungen das Willkürverbot und das Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten zu beachten.⁵³⁸ Zudem ist zu beachten, dass es sich bei der Wissenschaftsförderung um ein Gebiet handelt, das von einem besonderen öffentlichen Interesse ist.

Die gegenseitige Pflicht des Bundes und der Länder zu „bundesfreundlichem Verhalten“ geht auf *Rudolf Smend* zurück.⁵³⁹ Diesem auch als „Bundestreue“ bezeichnete Prinzip misst das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung eine große Bedeutung zu.⁵⁴⁰ Dies geht so weit, dass es bereits als „ungeschriebener Verfassungsgrundsatz“ bezeichnet wurde.⁵⁴¹ Das Prinzip der Bundestreue findet im Grundgesetz nämlich keinerlei Erwähnung. Hergeleitet wird es aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG.⁵⁴² Nach dem Grundsatz der Bundestreue sind Bund und Länder untereinander verpflichtet, „bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder zu nehmen“.⁵⁴³ Der Grundsatz „gebietet gerade auch beim Gebrauch bestehender Kompetenzen gegenseitige Rücksichtnahme; er hält die Egoismen des Bundes und der Länder in Grenzen und greift dort ein, wo deren Interessen auseinanderfallen, und zwar so, daß der eine Teil Schaden nimmt, wenn der andere Teil seine Maßnahmen ausschließlich nach seinen Interessen treffen wür-

⁵³⁸ *Schenke*, in: Sodan, Art. 91b Rn. 4; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91a Rn. 28; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 141. Grundlegend *Wittreck*, Die Bundestreue, in: HdbFöd, Bd. I, § 18, ab Rn. 12 ff. auch mit Bezügen zu anderen föderalen Staaten.

⁵³⁹ *Smend*, in: FG für Mayer, S. 247 ff. Zum Begriff, der Herleitung und der Kritik *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, S. 238 ff. m.w.N.

⁵⁴⁰ BVerfGE 92, S. 203 (230); 43, S. 291 (348); 34, S. 9 (20); 31, S. 314 (354); 12, S. 205 (254); 8, S. 122 (138); 6, S. 309 (361); 4, S. 115 (140); 1, S. 299 (315); zur geschichtlichen Entwicklung seit Bestehen des Deutschen Reichs vgl. *Bayer*, Die Bundestreue, S. 3 ff.; *Faller*, in: FS für Maunz, S. 53 ff.; *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, S. 50 ff.; *Wittreck*, Die Bundestreue, in: HdbFöd, Bd. I, § 18 Rn. 19 ff.; *H. Klein*, Der Bundesstaat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: HdbFöd, Bd. I, § 17 Rn. 13. Grundlegend im Gedenken an ein ehemaliges Mitglied des 3. Senats *Hund*, in: GS für Nagelmann, S. 195 (203 f.) – ob es wahrlich überhaupt eines Gedächtnisses an Nagelmann bedurfte, ist nach dem jüngst erschienenen Beitrag „Führungsinstrumente in einem obersten Bundesgericht“ in der FS für Spindler (2011) äußerst ungewiss.

⁵⁴¹ BVerfGE 43, S. 291 (348); 12, S. 205 (254); so auch statt vieler: *Badura*, Staatsrecht, D Rn. 86; *Bauer*, Die Bundestreue, S. 1 ff.; *Bleckmann*, JZ 1991, S. 900 (900). Krit. *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, S. 6 ff.

⁵⁴² *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 50; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 699 ff., § 19 III 4; *Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: HdbStR, Bd. VI, § 126 Rn. 162.

⁵⁴³ BVerfGE 92, S. 203 (230); so auch schon BVerfGE 4, S. 115 (140).

de.⁵⁴⁴ Die Bundestreue schafft jedoch keine neuen Kompetenzen, sondern baut vielmehr auf vorhandenen Kompetenzen auf.⁵⁴⁵

Der Grundsatz besagt im Hinblick auf den Abschluss der Vereinbarungen gemäß Art. 91b Abs. 1 GG, dass Bund und Länder in einem ständigen Miteinander und nicht in einem Gegeneinander stehen sollen.⁵⁴⁶ Dies betrifft bei den Verhandlungen über die Vereinbarungen auch das Prozedere sowie den Stil zwischen den Verhandlungspartnern. Damit soll vor allem die parteipolitisch motivierte Bevorzugung einzelner Länder durch den Bund vermieden werden – es dürfen somit nicht diejenigen Länder begünstigt werden, die mit der Bundesregierung parteipolitisch auf einer Linie liegen.⁵⁴⁷ Auch ein Verfahren nach dem Grundsatz „divide et impera“ darf nicht stattfinden.⁵⁴⁸ Dies legt den Verhandlungspartnern gleichzeitig Handlungs- und Unterlassungspflichten auf.⁵⁴⁹ Weiterhin darf über die Vergabe von Finanzmitteln durch eine Verwaltungsvereinbarung (anstatt durch ein formelles Gesetz) kein Druck auf die Länder aufgebaut oder einseitige Vorgaben vorgenommen werden.⁵⁵⁰ Das heißt des Weiteren, dass die Verhandlungspartner sich gegenseitig nicht zu Entscheidungen unter zeitlichem Druck nötigen oder nur Scheinangebote in Bezug auf Verhandlungen unterbreiten dürfen.

Möglich ist jedoch, aus sachlichen Gründen zwischen den Ländern zu differenzieren.⁵⁵¹ Gründe für die Ausklammerung einzelner Länder können selbstverständlich zunächst solche sein, die sich aus wissenschaftspolitischen Erwägungen begründen. Im Einzelfall dürfte bei bestimmten Forschungsvorhaben auch der Abschluss einer Vereinbarung nur mit einzelnen Sitzländern beziehungsweise einem einzigen Sitzland möglich sein.⁵⁵² Auch die „Blockade“ einzelner Länder, also die Verweigerung der Mitwirkung aus (vermeintlich) sachfremden Gründen, kann ein Grund für die Nichtberücksichtigung sein.⁵⁵³ Ansonsten muss den Verhandlungspartnern ein bestimmter Spielraum für Beratungen verbleiben.⁵⁵⁴ So kann auch der Bund nicht per se zum Abschluss von Vereinbarungen im Rahmen des Art. 91b Abs. 1 GG verpflichtet sein. Verletzt wird der Grundsatz der Bundestreue daher nur, wenn das Verhalten eines Beteiligten geradezu rechtsmissbräuchlich oder

⁵⁴⁴ BVerfGE 43, S. 291 (348) m.w.N. aus der früheren Rechtsprechung des Gerichts.

⁵⁴⁵ BVerfGE 34, S. 9 (44).

⁵⁴⁶ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 699 ff., § 19 III 4; *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, § 14 Rn. 40; *Bleckmann*, Staatsrecht I, Rn. 1510; *Seckelmann*, DÖV 2009, S. 747 (756), sieht den Grundsatz der Bundestreue sogar als allgemeinen Rechtsgedanken an, auf den die Existenz der Gemeinschaftsaufgaben zurückzuführen ist.

⁵⁴⁷ BVerfGE 86, S. 148 (211); 41, S. 291 (308); 12, S. 205 (256); *Heun*, in: *Dreier*, Bd. III, Art. 91b Rn. 9.

⁵⁴⁸ „Teile und herrsche“; BVerfGE 39, S. 96 (116 ff.); 12, S. 205 (255); *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (418).

⁵⁴⁹ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 52.

⁵⁵⁰ *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 153 (160); *Wittreck*, Die Bundestreue, in: HdbFöd, Bd. I, § 18 Rn. 26.

⁵⁵¹ BVerfGE 12, S. 205 (255 f.); *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 35; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 840, § 41 VIII 5; *Siekmann*, in: *Sachs*, Art. 91b Rn. 23.

⁵⁵² BVerfGE 41, S. 291 (308); *Siekmann*, in: *Sachs*, Art. 91b Rn. 23; *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (418).

⁵⁵³ *Hellermann*, in: *Starck*, Föderalismusreform, Rn. 302; so auch schon *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 35.

⁵⁵⁴ BVerfGE 12, S. 205 (255 f.).

willkürlich erscheinen muss.⁵⁵⁵ Je fundamentaler die im Rahmen einer Verletzung des bundesfreundlichen Verhaltens berührten Rechtsgüter jedoch einzuordnen sind, desto höher ist das Interesse der Länder, dass dieser Grundsatz nicht verletzt wird. Dies gilt vor allem für so maßgebliche Bereiche wie Art. 5 GG.⁵⁵⁶

Der Grundsatz der Bundestreue ist auch keine „Einbahnstraße“. In denjenigen Fällen, in denen eine gesteigerte Mitwirkungspflicht aller beteiligten Akteure besteht, muss ein „unsachlicher Widerspruch“ eines Beteiligten rechtlich unbeachtlich werden.⁵⁵⁷ Im Extremfall können somit einzelne Länder von der Einbeziehung in die Vereinbarung ausgeschlossen werden.⁵⁵⁸ Dabei sind jedoch die Mehrheitserfordernisse für den Abschluss einer Vereinbarung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG zu berücksichtigen. De facto wird die Bevorzugung einzelner Länder bei den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG also schon durch die Regelungen des Grundgesetzes selbst ausgeschlossen: für eine Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG) bedarf es gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG einer Zustimmung aller Länder. Auch die übrigen beiden Gemeinschaftsaufgaben in Nr. 1 und Nr. 3 unterliegen – wie noch zu zeigen sein wird – qualifizierten Mehrheitserfordernissen. Hierdurch werden also bereits aufgrund der unterschiedlichen politischen Zusammensetzung der Landesregierungen parteipolitische Bevorzugungen vermieden.

dd) Sperrwirkung der getroffenen Vereinbarungen und der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG?

Sodann stellt sich im Zusammenhang mit den Vereinbarungen des Art. 91b Abs. 1 GG die Frage, ob Länder im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten auch eigenständig auf den Gebieten des Art. 91b Abs. 1 GG tätig werden dürfen oder ob hier eine Sperrwirkung besteht.

Wie schon bei der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.⁵⁵⁹ beziehungsweise Art. 91b GG a.F. dürfen die Länder auch nach Schaffung der neuen Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 GG auf den dort genannten Feldern in eigener Verantwortung tätig werden. Denn der Vorschrift kommt keine Sperrwirkung zu, weil sie lediglich eine Handlungsmöglichkeit – nicht jedoch eine Handlungspflicht – eröffnet.⁵⁶⁰ Die Länder können somit zum Abschluss einzelner Kooperationsvereinbarungen nicht gezwungen werden und stattdessen eigene Programme, Einrich-

⁵⁵⁵ BVerfGE 106, S. 1 (27).

⁵⁵⁶ BVerfGE 12, S. 205 (259) für Art. 5 Abs. 1 GG.

⁵⁵⁷ BVerfGE 1, S. 299 (315 f.).

⁵⁵⁸ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b Rn. 4.

⁵⁵⁹ v. Münch, VVDStRL 31 [1972], S. 51 (73); Zitzelsberger, DÖV 1990, S. 724 (726); Kösters, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, S. 113, 124 ff. m.w.N., die jedoch letztlich aufgrund des Verfassungsauftrags der Gemeinschaftsaufgaben zu dem Ergebnis kommt, dass eine „gewisse Sperrwirkung“ vorliege.

⁵⁶⁰ Siekmann, in: Sachs, Art. 91b Rn. 36; Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 15; Mager, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 35; so bereits zu den alten Gemeinschaftsaufgaben vor der Föderalismusreform I Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 288 ff.; Ronellenfötsch, Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 180; Tiemann, DÖV 1970, S. 725 (727); Friedrich Klein, Der Staat 11 [1972], S. 289 (297).

tungen und Vorhaben planen und durchsetzen. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn und „soweit dies [die Zusammenarbeit] für ein funktionierendes System erforderlich ist“⁵⁶¹. Für die grundsätzliche Eigenständigkeit der Länder spricht vielfach schon deren Kompetenz auf den in Art. 91b Abs. 1 GG beschriebenen Gebieten. Sinn und Zweck dieser Gemeinschaftsaufgaben ist es nämlich lediglich, die Wahrnehmung dieser staatlichen Aufgaben zu finanzieren.

Für den Bund ergibt sich in diesem Zusammenhang bereits eine Sperrwirkung dadurch, dass er keine Kompetenzen der Länder wahrnehmen darf. Dies folgt aber nicht erst aus Art. 91b Abs. 1 GG, sondern bereits aus Art. 30 GG.⁵⁶² Bund und Länder haben die Kompetenzordnung des Grundgesetzes vor dem Hintergrund der Sperrwirkung jederzeit zu beachten, da „weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können, dass Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern auch nicht mit Zustimmung der Beteiligten zulässig sind und dass das Grundgesetz eine sogenannte Mischverwaltung, soweit sie nicht ausdrücklich zugelassen ist, ausschließt“.⁵⁶³ Daran hat sich der Bund in der Vergangenheit allerdings nicht immer gehalten.⁵⁶⁴ Der Bund kann Forschungsvorhaben außerhalb seiner Kompetenzen, beispielsweise an Hochschulen, auch nicht einseitig unterstützen, sofern es sich um Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter handelt, wenn er damit an den Regelungen der Gemeinschaftsaufgaben vorbei operiert.⁵⁶⁵ In den übrigen Bereichen, in denen der Bund ansonsten auch eine Kompetenz zur Wahrnehmung der Aufgaben hätte (z.B. für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG), ist zu unterscheiden zwischen einer eingeschränkten und einer uneingeschränkten Kompetenzwahrnehmung.⁵⁶⁶ Eine lediglich eingeschränkte Kompetenz-

⁵⁶¹ BVerfGE 73, S. 118 (197); *Pietzyker*, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 17 (66); *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 95: „eine zwangsweise Zusammenarbeit der Länder wäre mit dem deutschen Bundesstaatsprinzip unvereinbar.“

⁵⁶² *Friedrich Klein*, Der Staat 11 [1972], S. 289 (298); *Kösters*, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, S. 126.

⁵⁶³ BVerfGE 32, S. 145 (156); in diesem Sinne auch BVerfGE 63, S. 1 (39).

⁵⁶⁴ Vgl. den kurz vor der Föderalismusreform I auftauchenden Fall der finanziellen Unterstützung der HRK durch den Bund zur Umsetzung des sog. „Bologna-Prozesses“: hier hatte der Bund ohne Beteiligung der Länder mit Bundesmitteln ein „Kompetenzzentrum zur Unterstützung der Bologna-Reformen“ der HRK gefördert. Diese schuf daraufhin an zwanzig ausgewählten Hochschulen Stellen für „Bologna-Experten“, vgl. BVerfGE 112, S. 321 (321 f.). Hiergegen hatte sich das Land Hessen in einem Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) gewendet. Gleichzeitig hatte es den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 BVerfGG beantragt. Das Land rügte, dass der Bund mit dem Programm weder Bundes- noch Landesgesetze ausführen würde, sondern vielmehr im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung handle. Das Land Hessen sei selbst zuständig, die Fördermaßnahmen könnten weder auf Art. 91a oder 91b GG (a.F.) noch auf Art. 104a Abs. 1 GG (a.F.) gestützt werden (BVerfGE 112, S. 321 (328)). Lediglich aufgrund der bei § 32 BVerfGG üblichen Folgenabwägung („Doppelhypothese“), bei der die Entscheidung der Hauptsache grundsätzlich außer Betracht bleiben muss (st. Rspr., vgl. nur BVerfGE 104, S. 23 (28)), unterblieb mangels schwer zu erwartender Nachteile der Erlass der einstweiligen Anordnung. *Löwer*, in: FS für Mußnug, S. 421 (427), geht jedoch davon aus, dass das Verfahren in der Hauptsache bei Weiterbetreiben erfolgreich für das Land Hessen ausgegangen wäre.

⁵⁶⁵ Die Auffassung der Bundesregierung in BT-Drucks. 16/330, S. 8, überzeugt insofern nicht. Auch die Berufung auf das dort zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 22, S. 180 (217)) vermag insofern nicht zu überzeugen, da dieses 1967 und mithin zwei Jahre vor der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben ergangen ist.

⁵⁶⁶ *Kösters*, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, S. 125 f. Dabei muss der Bund jedoch darauf achten, dass er die Kompetenzgrenzen nicht unterschreitet, *Lerche*, in: FS für Maunz, S. 215 (225 f.).

wahrnehmung könnte sich daher aus dem Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens ergeben. Im Rahmen dieser Kompetenz kann der Bund jedoch ohne besondere gesetzliche Grundlage aufgrund von Förderrichtlinien (zumeist solcher des BMBF) Forschungsprojekte außerhalb von Hochschulen ohne Mitwirkung der Länder fördern.⁵⁶⁷ Nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen in diesem Rahmen jedoch nur bewilligt werden, „soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann“ (vgl. VV Nr. 1.1 zu § 44 BHO).

ee) Verhältnis der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG zu den Gesetzgebungskompetenzen

Es stellt sich die Frage, wie sich diese Gemeinschaftsaufgaben zu den in Abschnitt B. beschriebenen Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 74 GG verhalten. Während Art. 74 GG originäre Gesetzgebungszuständigkeiten betrifft, regelt Art. 91b Abs. 1 GG in drei unterschiedlichen Gemeinschaftsaufgaben die Förderung der Wissenschaft an Hochschulen und außerhalb von Hochschulen in Form der Finanzierung und der damit ausschließlich notwendigen Planungskompetenzen.⁵⁶⁸ Somit stehen beide Vorschriften (Art. 91b GG und Art. 70 ff. GG) selbstständig nebeneinander.⁵⁶⁹ Die in der Verfassung festgelegten Befugnisse von Bund und Ländern in der Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG) sowie der Verwaltung (Art. 83 ff. GG) bleiben also durch die Gemeinschaftsaufgaben unberührt.⁵⁷⁰ Abgrenzungsschwierigkeiten zur Rahmengesetzgebung aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F. sind mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung entfallen.⁵⁷¹

ff) Rechtsfolgen der geschlossenen Vereinbarungen

Nach Abschluss der Vereinbarungen – unabhängig ob durch Staatsvertrag oder durch Verwaltungsabkommen – sind diese umzusetzen und die Parteien haben ihre vertraglich begründeten Hauptpflichten zu erfüllen. Daneben ergeben sich eine Reihe von Nebenpflichten, die entweder in die Vereinbarung selbst Einzug erhalten haben oder sich bereits aus Sinn und Zweck der Vereinbarung ergeben. Auch die Informationspflicht über die Umsetzung der Vereinbarung sowie über geplante Vorhaben und Entscheidungen dürfte zu den jeweiligen Nebenpflichten gehören.⁵⁷² Die Vereinbarung im Sinne des Art. 91b Abs. 1 GG unterscheidet sich insofern nicht wesentlich von einem Kooperationsvertrag privatrechtlicher Natur.

⁵⁶⁷ *Wilden*, Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und Forschungsförderung, S. 109 f.; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 39.

⁵⁶⁸ *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 74 Rn. 70; *Degenhart*, in: Sachs, Art. 74 Rn. 62.

⁵⁶⁹ *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 74 Rn. 109; *Siekemann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 9; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 4.

⁵⁷⁰ *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 138; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 1.

⁵⁷¹ *Kösters*, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, S. 200; *Selmer*, Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91a GG, S. 55 ff.

⁵⁷² *Majer*, in: AK-GG, Bd. 3, Stand 08/2002 (GW 2. AufbauL), Art. 91a/91b Rn. 21.

d) Rechtsmängel und rechtliche Kontrolle der Vereinbarungen

Zuletzt ist noch auf die Frage einzugehen, wie sich Rechtsmängel auf die zwischen Bund und Ländern geschlossenen Vereinbarungen auswirken und wie die gerichtliche Kontrolle der Vereinbarungen gewährleistet wird.

aa) Behandlung rechtlicher Mängel der Vereinbarungen

Bei Rechtsmängeln ist die Unzulässigkeit oder Nichtigkeit der jeweiligen Vereinbarung nicht zwingend; Verstöße gegen das Bundesrecht führen nach der im Schrifttum vorrangig vertretenen Ansicht aber stets zur Nichtigkeit.⁵⁷³ Damit ist eine Vereinbarung bereits dann nichtig, wenn sie gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes verstößt. Dies gilt im Übrigen auch für die der Vereinbarung untergeordneten Ausführungsvereinbarungen sowie sonstigen Abkommen und Verträge. Sie müssten für den Fall, dass die nichtige Vereinbarung neu verabredet wird, ebenfalls neu beschlossen werden.

Für Verstöße gegen Landesrecht ist die Frage der Nichtigkeit hingegen umstritten und nicht eindeutig geklärt. So soll das Landesverfassungsrecht für das vertragsbezogene Verhalten der Länder nur innerstaatliche Bedeutung haben, aber keine Außenwirkung gegenüber den übrigen Vertragspartnern.⁵⁷⁴ Auch eine Justitiabilität besteht somit in diesem Bereich nicht.⁵⁷⁵ *Stern* geht davon aus, dass sich in diesem Fall die Länder an der Bundestreue zu orientieren haben und der Grundsatz „pacta sunt servanda“ eingreift. Diese Annahme stehe jedoch unter dem Verbot des Rechtsmissbrauchs.⁵⁷⁶ Für eine Auslegung seien in solch einem Fall die Regeln des Völkerrechts mit zur Auslegung heranziehen.⁵⁷⁷

Dem ist nur bedingt zuzustimmen. Zunächst ist von einer vertraglichen Bindung auszugehen, auch wenn ein Verstoß gegen die Landesverfassung oder sonstiges Landesrecht in der Vereinbarung vorliegt. Dieser Verstoß müsste jedoch streng genommen zur nächstmöglichen Kündigung der Vereinbarung führen oder den betroffenen Ländern ein Anpassungsrecht der Vereinbarung einräumen. Dies folgt bereits aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG und über Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auch im Landesrecht geltenden Grundsatz der Verfassungsbindung der Gewalten. Die auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG getroffenen Vereinbarungen sehen daher zumindest Vorschriften zur vorzeitigen Kündigung des jeweiligen Abkommens vor. Bevor von dieser Möglichkeit als „ultima ratio“ Gebrauch gemacht werden kann, ist somit zuvor – auch vor dem Hintergrund des bundesfreundli-

⁵⁷³ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 69.

⁵⁷⁴ Hierzu *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 756 f., § 19 IV 3; *Tomuschat*, DÖV 1975, S. 453 ff.

⁵⁷⁵ BVerwGE 50, S. 137 (144 ff.). Das BVerwG hat diese Frage allerdings nicht für evidente Verfassungsverstöße untersucht.

⁵⁷⁶ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 757, § 19 IV 3.

⁵⁷⁷ BVerwGE 50, S. 137 (151).

chen Verhaltens – eine Vertragsanpassung zu beraten. Dies entspricht auch dem allgemein gültigen Rechtsgedanken des § 60 Abs. 1 VwVfG.

bb) Gerichtliche Kontrolle von Vereinbarungen

Ob eine verfassungsgerichtliche Kontrolle möglich ist, richtet sich danach, ob die Streitigkeit gemäß der enumerativen Aufzählung des Art. 93 GG dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen ist. Hierbei kommen zum einen der Bund-Länder-Streit und zum anderen die abstrakte Normenkontrolle in Betracht.

Die gerichtliche Kontrolle der geschlossenen Vereinbarungen könnte im Streitfall zunächst gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG als „andere öffentlich-rechtliche Bund-Länder-Streitigkeit“ beim Bundesverfassungsgericht stattfinden. Dabei kommt es auch nicht darauf an, ob die Vereinbarung als Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen vorliegt. Da diese Vorschrift auch öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art zwischen Bund und Ländern (Var. 1) sowie von Ländern untereinander (Var. 2) erfasst⁵⁷⁸, ist eine konkrete Auslegung der Vereinbarung entbehrlich. Allerdings enthält Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG a.E. eine Subsidiaritätsklausel, nach der das Verfahren nicht stattfindet, sofern ein anderer Rechtsweg gegeben ist. Der abweichende Rechtsweg könnte hier in § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO in der Zuständigkeit zum Bundesverwaltungsgericht begründet liegen. Dann fände bei entsprechenden Meinungsverschiedenheiten über Vereinbarungen eine Kontrolle nach § 40 Abs. 1, § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO vor dem Bundesverwaltungsgericht statt. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts scheidet jedoch im Wege der Rückausnahme wieder aus, wenn es sich um eine verfassungsrechtliche, im Grundgesetz angelegte Streitigkeit handelt und dadurch die „doppelte Verfassungsunmittelbarkeit“ vorliegt.⁵⁷⁹ Nur für den Fall, dass es an der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit fehlt, obliegt die Kontrolle der geschlossenen Staatsverträge gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO dem Bundesverwaltungsgericht.⁵⁸⁰

Eine abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG findet bezüglich der Vereinbarungen nicht statt. Den als Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen geschlossenen Vereinbarungen fehlt es zumeist an einer eindeutigen Qualifizierung als Bundes- oder Landesrecht (vgl. dazu bereits oben Abschnitt C. III. 2.). Mit der abstrakten Normenkontrolle können hingegen Zustimmungsgesetze zu Staatsverträgen („Vertragsgesetze“) überprüft werden.⁵⁸¹

Die Verletzung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens kann ohne den konkreten Bezug zu einer Vereinbarung von den Ländern gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG im Rahmen eines Bund-Länder-Streites gerügt werden, da es sich hier zumeist um konkrete Handlungen bezie-

⁵⁷⁸ Detterbeck, in: Sachs, Art. 93 Rn. 69-72; Unruh, in: Fehling/Kastner, § 40 VwGO Rn. 168 f.

⁵⁷⁹ Detterbeck, in: Sachs, Art. 93 Rn. 72. Dies lässt sich auch mit dem eindeutigen Wortlaut des § 40 Abs. 1 VwGO begründen.

⁵⁸⁰ BVerwGE 54, S. 29 ff.

⁵⁸¹ BVerfGE 12, S. 205 (220).

hungsweise Unterlassungen handelt, die gerügt werden.⁵⁸² Die Bundestreue soll aber nur dann justi-
tiabel sein, wenn Bund oder Länder ihre Kompetenzen missbräuchlich gegenüber einander aus-
üben.⁵⁸³

3. Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen (Nr. 1)

Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG regelt seit der Föderalismusreform I die Förderung von wissen-
schaftlicher, überregional bedeutsamer Forschung außerhalb von Hochschulen. Der Begriff der
Forschung im Sinne der Nr. 1 ist hier identisch mit dem Forschungsbegriff aus Art. 5 Abs. 3 GG.⁵⁸⁴

a) Umsetzung der Forschungsförderung nach Nr. 1

Der Bund kann auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG außeruniversitäre Forschungsein-
richtungen fortführen und überregionale Forschung außerhalb von Hochschulen weiter unterstüt-
zen.⁵⁸⁵ Insofern ergibt sich kein Unterschied zu Art. 91b GG a.F.⁵⁸⁶ Gemeint ist dabei insbesondere
die Förderung der Max-Planck-Institute, der Fraunhofer-Institute, von Einrichtungen der WGL,
der Einrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft sowie von DFG-Forschungsprojekten.⁵⁸⁷ Dabei ist
die Zusammenarbeit nicht auf bestimmte Förderarten beschränkt: der Begriff der „Förderung der
wissenschaftlichen Forschung“ ist im Zusammenhang mit dieser Gemeinschaftsaufgabe weit zu
verstehen und umfasst sowohl die institutionelle Förderung („Einrichtungen“) als auch die Projekt-
förderung („Vorhaben“).⁵⁸⁸ Auch die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses fällt noch
unter Nr. 1, ebenso wie die Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten.⁵⁸⁹ Dennoch wird
das Zusammenwirken bei Nr. 1 zumeist in institutionalisierter Form erfolgen.⁵⁹⁰

b) Keine Förderung von Forschung an Hochschulen

Ausgeschlossen nach Nr. 1 ist die Forschungsförderung an Hochschulen, womit Hoch- und Fach-
hochschulen staatlicher und privater Trägerschaft umfasst sind⁵⁹¹. Der weite Hochschulbegriff
führt hier somit zu einem weitreichenden Ausschluss. Durch den Ausschluss der Hochschulen aus

⁵⁸² *Sturm/Detterbeck*, in: Sachs, Art. 93 Rn. 65.

⁵⁸³ *Dörfer*, Bundesverfassungsgericht und Bundesstaat, S. 90, im Rahmen einer Auswertung von BVerfGE 4, S. 115 ff.; *R. Wagner*, Die Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, S. 270.

⁵⁸⁴ BT-Drucks. 16/813, S. 17.

⁵⁸⁵ *Karpen*, ZG 2006, S. 271 (286); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 91b Rn. 9.

⁵⁸⁶ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 17.

⁵⁸⁷ BT-Drucks. 16/813, S. 17; *Hellermann*, Kooperativer Föderalismus in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben, in: HdbFöd, Bd. II, § 39 Rn. 24. Zu den einzelnen Forschungseinrichtungen vgl. unten Abschnitt D. II.

⁵⁸⁸ BT-Drucks. 16/813, S. 16; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 17; *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 295; *Schmidt-De Caluwe*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 8, 9; *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 15; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 4.

⁵⁸⁹ *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 13; *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 15; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 17.

⁵⁹⁰ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (312 f.).

⁵⁹¹ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 17.

dem Anwendungsbereich der Nr. 1 ist diese Gemeinschaftsaufgabe mit der geringsten rechtlichen Brisanz versehen. Die Hochschulen wurden vom verfassungsändernden Gesetzgeber erst im Rahmen der Nr. 2 und Nr. 3 des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG bedacht.

Dennoch werden Bund und Länder jedoch darauf zu achten haben, dass durch die mittelbare Forschungsförderung (z.B. über die DFG als eingetragenen Verein) die von Nr. 1 ausgenommenen Hochschulen nicht institutionell gefördert werden. Forschungsförderungseinrichtungen wie die DFG dürfen – soweit sie Mittel aus Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG erhalten – die Hochschulen daher nur durch die Unterstützung von „Vorhaben“ fördern⁵⁹², worauf anhand von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG sogleich noch näher einzugehen sein wird. Es muss also darauf geachtet werden, dass den Hochschulen über den Umweg der Förderung privater Körperschaften keine Einrichtungsförderung zu Gute kommt.

c) Förderung der Industrie- und Ressortforschung von Nr. 1 umfasst?

Streitpunkt der Forschungsförderung über die Gemeinschaftsaufgaben ist seit jeher, ob die Förderung der wissenschaftlichen Forschung nur die „klassische“ außeruniversitäre Forschungsförderung umfassen soll, oder ob auch die Industrie- und Ressortforschung von der Förderung „außerhalb von Hochschulen“ von der Vorschrift erfasst ist.⁵⁹³

Industrieforschung ist vor allem die anwendungsorientierte Forschung in Wirtschaftsunternehmen. Ressortforschung findet hingegen auf ministerieller Ebene statt und führt für die Politik oder Verwaltung wissenschaftliche Forschung durch.⁵⁹⁴ Sie wird somit „zum Zwecke der Entscheidungshilfe in Politik, Gesetzgebung und Verwaltung institutionell unterhalten“⁵⁹⁵. Dabei kann jedes Ministerium oder jede Behörde grundsätzlich selbst entscheiden, ob sie eigene Forschungsbereiche unterhält, um ihre Aufgaben besser wahrnehmen zu können.⁵⁹⁶ Ob die beiden Ausprägungen nun von Nr. 1 erfasst sind, kommt entscheidend darauf an, von welcher Auslegung des Forschungsbegriffs man ausgehen möchte.

Eine Parallele zur Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG und dem dort verwendeten Forschungsbegriff führt hier nicht weiter, weil die Industrie- und Ressortforschung nicht zwingend von dieser erfasst ist. Zwar gilt die Wissenschaftsfreiheit auch für Private und juristische Personen privater Träger, soweit die Einrichtung nach Organisation und Ressourcen auf einen wissenschaft-

⁵⁹² *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 293. Praktisch wird dies durch in der Regel auf zwölf Jahre angelegte Forschungsprogramme gewährleistet, *J. Lange*, *Netzwerkbildung und Wissenstransfer*, S. 35 (43).

⁵⁹³ Hierzu *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (313 f.); früher bereits bejahend *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 8; ablehnend zur alten Rechtslage *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 21; differenzierend nach der jeweiligen Kompetenzgrundlage *Jakob*, *Der Staat* 24 [1985], S. 527 (528 f.).

⁵⁹⁴ *Barlösius*, *Ressortforschung*, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 377 (377).

⁵⁹⁵ *Trute*, *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung*, S. 99.

⁵⁹⁶ *Baumert/Füssel*, *Kooperation im föderalen Bildungssystem – zwischen Wettbewerb und Qualitätssicherung*, in: HdbFöd, Bd. III, § 62 Rn. 27.

lichen Betrieb ausgelegt ist.⁵⁹⁷ Dies lässt sich allerdings für die Industrieforschung nicht pauschal bejahen. Die Ressortforschung unterfällt hingegen grundsätzlich nicht der Wissenschaftsfreiheit, weil es trotz des Forschungscharakters um unmittelbar staatliches Handeln geht, das dem Grundrechtsschutz nicht unterfällt.⁵⁹⁸

Der Gesetzeswortlaut des Art. 91b GG beantwortet diese Frage ebenso wenig eindeutig wie die Gesetzesbegründung⁵⁹⁹. Sinnvoll erscheint hier eine weite Auslegung des Begriffs der wissenschaftlichen Forschung, der möglichst viele Institutionen in den Genuss der Gemeinschaftsfinanzierung kommen lässt. Auf diesem Wege könne man auch die gewünschte Zusammenarbeit von wissenschaftlicher Forschung und Industrie- beziehungsweise Ressortforschung vertiefen.⁶⁰⁰ Gerade diese Zusammenarbeit könne fruchtbare Forschungsergebnisse bringen, was nicht zuletzt auch die Forschung privater Unternehmen in Zusammenarbeit mit den Hochschulen belegt.⁶⁰¹ Auch durch den Gesetzeswortlaut selbst, der – im Gegensatz zu früher – die außeruniversitäre Forschung hervorhebt, kann man die Industrie- und Ressortforschung nunmehr unter Nr. 1 subsumieren.⁶⁰²

In der Praxis wird die gemeinsame Förderung von Bund und Ländern über die Gemeinschaftsaufgaben im Bereich der Industrie- und Ressortforschung jedoch eine untergeordnete Rolle einnehmen. So weist die Protokollnotiz zu § 1 Abs. 1 der Anlage zum GWK-Abkommen aus, dass Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben dieses Bereichs nicht förderungswürdig sind (zum GWK-Abkommen vgl. ausführlich unten Abschnitt D. I. 1.). Damit trifft die Anlage des GWK-Abkommens eine inhaltlich identische Regelung wie bereits die Protokollnotiz zu Art. 2 Abs. 1 RV-Fo. Dies liegt vor allem daran, dass es sich bei Ressortforschungseinrichtungen um nachgeordnete Stellen von Bundes- oder Landesbehörden handelt und sich deren Finanzierung unmittelbar aus der Verwaltungszuständigkeit ergibt (vgl. Art. 104a Abs. 1 GG). Da somit das zentrale Abkommen auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG von einer Nichtanwendbarkeit der Gemeinschaftsaufgaben auf die Industrie- und Ressortforschung ausgeht, bleibt die praktische Bedeutung der Auslegung gering. *Schmidt-Aßmann* hält es jedoch für denkbar, dass die Industrieforschung zum Teil über die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG („Verbesserung der regio-

⁵⁹⁷ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 5 Rn. 125; *Mager*, Freiheit von Forschung und Lehre, in: *HdbStR*, Bd. VII, § 166 Rn. 18; *Schmidt-Aßmann*, in: *FS für Isensee*, S. 405 (418); *Classen*, Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, S. 348 ff.; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, S. 752, § 117 IX 3.

⁵⁹⁸ *Mager*, Freiheit von Forschung und Lehre, in: *HdbStR*, Bd. VII, § 166 Rn. 18; *Ruffert*, *VVDStRL* 65 [2005], S. 146 (178 f.) m.w.N.; *Löwer*, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: *HGR*, Bd. IV, § 99 Rn. 19; großzügiger und Art. 5 Abs. 3 GG für die Ressortforschung weit auslegend *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 102; *ders.*, Wissenschaft und Technik, in: *HdbStR*, Bd. IV, § 88 Rn. 25; *ders.*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: *HdbFöd*, Bd. II, § 28 Rn. 63.

⁵⁹⁹ *BT-Drucks.* 16/813, S. 17.

⁶⁰⁰ *Trute*, in: *FS für Schneider*, S. 302 (313).

⁶⁰¹ *Trute*, in: *FS für Schneider*, S. 302 (314), der die enge Auslegung des Forschungsbegriffs nicht für zeitgemäß hält, sondern höchstens für traditionalistisch begründet.

⁶⁰² *Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, Art. 91b Rn. 10; a.A. *Heun*, in: *Dreier*, Bd. III, Art. 91b Rn. 13, dieser jedoch ohne weitere Begründung; mit Begründung hingegen *Mager*, in: *v. Münch/Kunig*, Bd. 2, Art. 91b Rn. 18. Für die Industrieforschung ist laut *Volkmann*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Bd. 3, Art. 91b Rn. 5 das Beihilfenregime der Art. 107 bis 109 AEUV zu beachten.

nenen Wirtschaftsstruktur“) unterstützt werden könnte.⁶⁰³ Dies erscheint jedoch nur angezeigt, wenn man von einem engen Forschungsbegriff in Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG ausgeht, da diese Vorschrift anderenfalls ihre Sperrwirkung entfaltet.

d) Förderung einer Bundesaufgabe?

Auffällig ist, dass die in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG genannte „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ vom Wortlaut her demjenigen der Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG entspricht. Damit handelt es sich bei der Förderung der wissenschaftlichen Forschung – außerhalb von Hochschulen – nicht originär um eine Länderaufgabe, sondern um eine solche des Bundes.⁶⁰⁴ Diese Annahme trifft zumindest für den Bereich der Großforschung zu (vgl. dazu später auch unter den Abschnitten D. II. 1. und D. II. 5.). Dies gilt umso mehr, soweit mit der Ausübung der Gesetzgebungskompetenz auch noch die Einrichtung eines entsprechenden Verwaltungsunterbaus nach Art. 87 Abs. 3 GG erfolgen könnte. Bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG wirken also die Länder über zu treffende Vereinbarungen auch an einer Bundesaufgabe mit. Insofern sticht diese Gemeinschaftsaufgabe aus dem ursprünglich mit dem Gefüge der Gemeinschaftsaufgaben verbundenen Grundgedanken („Bund beteiligt sich an Länderaufgaben“) auffällig hervor. Es sind also bei Art. 91b Abs. 1 GG nicht nur Landes-, sondern auch Bundeskompetenzen Gegenstand der gemeinsamen Förderung, womit eine Kompetenzdurchbrechung zu beiden Seiten stattfindet.⁶⁰⁵

4. Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Nr. 2)

Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG hat im Rahmen der Föderalismusreform Inhaltlich die größten Änderungen erfahren. Die Förderung der Wissenschaft und Forschung nach dieser Gemeinschaftsaufgabe beschränkt sich nunmehr auf „Vorhaben“, die ausschließlich an „Hochschulen“ stattfinden dürfen. Weggefallen ist damit im Gegensatz zur ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b GG a.F. die Förderung von „Einrichtungen“ an Hochschulen. Der Wegfall der Einrichtungsförderung liegt nach dem Willen des Gesetzgebers in der Übereinkunft, den Hochschulbau nicht mehr zu fördern und damit auch die dazugehörige Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG a.F. abzuschaffen.⁶⁰⁶ Vor diesem Hintergrund steht sodann fest, dass Hochschulbauten ausdrücklich nicht unter den Vorhabenbegriff des Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG fallen sollen.

⁶⁰³ *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (419).

⁶⁰⁴ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 7; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b Rn. 8; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 1977, Art. 104a Rn. 18, nimmt keine ausschließliche Bundeszuständigkeit an, da die Förderung der wissenschaftlichen Forschung mit weiter bestehenden Länderzuständigkeiten für die Aufgaben selbst zusammentrifft. Vor dem Hintergrund der Verortung in der konkurrierenden Gesetzgebung erscheint dies einleuchtend.

⁶⁰⁵ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 22 Rn. 149 f.; *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 7.

⁶⁰⁶ BT-Drucks. 16/813, S. 17. Gegen den ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers *H. Meyer*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungs Kompetenzen, S. 29, mit dem Argument der Förderung des DAAD.

Der Hochschulbegriff ist mit demjenigen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG identisch und korrespondiert daher mit dem eingangs in Abschnitt A. IV. 3. definierten Begriff. Es muss sich nach allgemeiner Ansicht also nicht um eine wissenschaftliche Hochschule oder um eine solche in staatlicher Trägerschaft handeln.⁶⁰⁷ Von der Förderung nach Nr. 2 ist – wie auch bei Nr. 1 – ebenfalls die mittelbare Forschungsförderung umfasst. Darüber hinaus bereitet die Gemeinschaftsaufgabe in Nr. 2 jedoch einige Abgrenzungsschwierigkeiten.

a) Abgrenzung von „Einrichtungen“ und „Vorhaben“

Zunächst beinhaltet Nr. 2 – im Gegensatz zu Nr. 1 – nur den Begriff des „Vorhabens“ und nicht auch der „Einrichtungen“. Die Unterscheidung von „Vorhaben“ und „Einrichtungen“ – letztere sind ausschließlich außerhalb von Hochschulen gemäß Nr. 1 noch förderungswürdig – setzt an dieser Stelle eine genaue Abgrenzung der beiden Begriffe voraus.

Bei Vorhaben handelt es sich einer weit verbreiteten Auffassung zufolge um einzelne Projekte, die abgrenzbar und von konkreten wissenschaftlichen Zielen geleitet sind.⁶⁰⁸ So kann der Begriff des Vorhabens vor dem Hintergrund des Haushaltsrechts (Nr. 2 der VV zu § 23 BHO) ausgelegt und präzisiert werden, wo die Begriffe „Projektförderung“ und „institutionelle Förderung“ eine Rolle spielen.⁶⁰⁹

Eine Projektförderung und mithin ein Vorhaben liegt vor, wenn die Förderung aus „Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben“ besteht (Nr. 2.1 der VV zu § 23 BHO). Die Förderung einer Einrichtung liegt demgegenüber vor, wenn die „Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers“ getätigt werden (Nr. 2.2 der VV zu § 23 BHO). Diese Betrachtung ist jedoch nur auf den Zweck der Zuwendung ausgerichtet und beinhaltet weitere Abgrenzungsschwierigkeiten.⁶¹⁰

Daher wird als weiteres Abgrenzungskriterium die zeitliche Komponente herangezogen. Danach ist ein Vorhaben zeitlich begrenzt und beinhaltet keine Aktivitäten von zeitlich längerer Dauer.⁶¹¹ Nach Erreichung des Projektziels⁶¹² oder bei einem vorzeitigen Scheitern⁶¹³ endet die Vorha-

⁶⁰⁷ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 298; *Degenhart*, in: Sachs, Art. 74 Rn. 128; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91a Rn. 30; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 149.

⁶⁰⁸ *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, Art. 91b Rn. 12; *Schmidt-De Caluwe*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 8; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 4; *Classen*, Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, S. 333: „Diese [Projektförderung] ist dadurch gekennzeichnet, dass die Förderung gegenständlich auf ein bestimmtes Forschungsprojekt beschränkt ist und dementsprechend von der Beurteilung von dessen konkreter Förderungswürdigkeit abhängt.“

⁶⁰⁹ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 11; *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (947); *Heinrich*, Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften, S. 78 f.

⁶¹⁰ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 11.

⁶¹¹ *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 150; a.A. *Sieweke*, VBIBW 2009, S. 290 (291), der die zeitliche Dauer einer Förderung für ein ungeeignetes Kriterium hält.

benförderung. Vorhaben seien strikt auf zeitlich begrenzte Einzelvorhaben zu beschränken.⁶¹⁴ Eine zeitliche Begrenzung für eine Vorhabenförderung ist dabei nicht klar definiert. Hierbei ist auf den Einzelfall abzustellen. *Geis*⁶¹⁵ will grundsätzlich eine Förderdauer von insgesamt 25 Jahren im Einzelfall noch für den Vorhabencharakter ausreichen lassen. Dabei weist er jedoch zugleich darauf hin, dass eine (zwei Mal verlängerbare) Förderperiode von jeweils sieben bis acht Jahren wegen des Haushaltsrechts des Parlaments nicht überschritten werden dürfe.⁶¹⁶

Wesentliche Merkmale des Vorhabens sind somit die Begrenzung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Diese Abgrenzungskriterien finden sich beim Begriff der Einrichtung gerade nicht. Einrichtungen sind dagegen in Abgrenzung zu Vorhaben dauerhafte, organisatorische Einheiten inklusive der sachlichen und personellen Ausstattung.⁶¹⁷ Um weiteren Abgrenzungsschwierigkeiten vorzubeugen, die auch bei Berücksichtigung einer zusätzlichen zeitlichen Komponente gegeben sind, möchte *Nolte* die Abgrenzung zusätzlich nach der „Einrichtungsneutralität der Vergabekriterien“ vornehmen: sofern auch andere Einrichtungen die Förderung in Anspruch nehmen können, soll ein Vorhabenbezug bestehen und die Förderung zulässig sein.⁶¹⁸ Der Projektförderung an Hochschulen – und der damit gleichzeitig verbundenen Verweigerung institutioneller Förderung – liege letztlich auch der Wettbewerbsgedanke zugrunde, um eine institutionelle Förderung nicht zu verfestigen.⁶¹⁹ Insgesamt sei somit auch darauf zu achten, dass aus einer vorhabenbezogenen Förderung nicht durch die anhaltende Dauer der Förderung und die fehlende thematische Begrenzung eine Zwischenstufe, die sogenannte „quasi-institutionelle Förderung“ wird.⁶²⁰ Bei der Auslegung, ob eine vorhabenbezogene oder institutionelle Förderung vorliegt, soll der Exekutive jedoch ein weiter Beurteilungsspielraum zustehen.⁶²¹ Dies folgt bereits aus den diversen Schwierigkeiten, die Abgrenzungen konturenscharf zu ziehen. Inwiefern dieser in den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG mehrfach eingeräumte Beurteilungsspielraum überprüfbar ist, soll später gesondert überprüft werden (vgl. hierzu unten Abschnitt C. III. 10.).

⁶¹² *Heinrich*, Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften, S. 39.

⁶¹³ *Thieme*, DÖV 1994, S. 150 (154).

⁶¹⁴ *Siekemann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 19; *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1219); *Schmidt-De Caluwe*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 10.

⁶¹⁵ *Geis*, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 7. Zur Praxis der DFG vgl. auch Fn. 592 (zwölf Jahre).

⁶¹⁶ *Geis*, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 7.

⁶¹⁷ *Kienemund*, in: Hömig, Art. 91b Rn. 4.

⁶¹⁸ *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (91).

⁶¹⁹ *Geis*, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 2, der die Projektförderung als „Modell der Zukunft“ bezeichnet.

⁶²⁰ *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand 06/2007 (42. Erg.-Lfg.), § 23 BHO Rn. 6; *Hugo/Sandfort*, in: Heuer/Engels/Eibelschäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Bd. 1, Stand 09/2006 (42. Erg.-Lfg.), § 23 BHO Rn. 37 f.; *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (947); ausführlicher *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, Stand 04/2011 (42. AL), § 23 BHO Ziff. 6.1.

⁶²¹ *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (264); *Schmidt-De Caluwe*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 10; *Geis*, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 5 f.

b) Abgrenzung „wissenschaftliche Forschung“ (Nr. 1) und „Wissenschaft und Forschung“ (Nr. 2)

Zudem ist im Vergleich mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG auffällig, dass dort der Begriff „wissenschaftliche Forschung“ verwendet wird, während Nr. 2 von „Wissenschaft und Forschung“ spricht. Nun sind terminologische Unklarheiten seitens des Gesetzgebers nichts Ungewöhnliches; die hier verwendeten Termini geben jedoch Anlass zu der Frage, inwiefern sie zu unterscheiden sind. Dies ist umso bedeutender, als kurz vor dem Beschluss der Föderalismusreform I auf Bestreben des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages in Nr. 2 der ursprünglich lautende Satzteil „der wissenschaftlichen Forschung“ durch „der Wissenschaft und Forschung“ ersetzt wurde.⁶²² Die Unterscheidung dieser Begrifflichkeiten ist insbesondere dafür von Bedeutung, ob die Hochschullehre sowie die Ausbildungskapazitäten als Vorhaben von Nr. 2 erfasst sind.

aa) Förderung der Lehre nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG

Ob die Förderung der Hochschullehre noch als Vorhaben der Wissenschaftsförderung von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG erfasst ist, war zunächst nicht eindeutig geklärt.⁶²³ Mit der kurzfristig vorgenommenen Unterscheidung zur „wissenschaftlichen Forschung“ in Nr. 1 beabsichtigte der Gesetzgeber jedoch durch die Verwendung der Oberbegriffe „Wissenschaft und Forschung“ auch die Einbeziehung der Lehre an den Hochschulen als Teil der Wissenschaft in den Anwendungsbereich der Nr. 2.⁶²⁴ Zwingend ist dieser Rückschluss jedoch nicht, denn Art. 5 Abs. 3 GG zählt die Wissenschaft als eigenständiges Rechtsgut neben Forschung und Lehre auf. Jedoch handelt es sich auch in Art. 5 Abs. 3 GG bei dem Begriff der Wissenschaft um den Oberbegriff von Forschung und Lehre.⁶²⁵ Diese Übertragung der Grundsätze aus Art. 5 Abs. 3 GG lässt sich im Hinblick auf den Wortlaut von Nr. 2 vertreten, auch wenn sie aufgrund der unterschiedlich verwendeten Terminologie nicht offensichtlich ist. Der Gesetzgeber hätte zumindest die Lehre – wie auch in Art. 5 Abs. 3 GG – gesondert auführen können, um hier seiner Klarstellungsfunktion nachzukommen.

⁶²² Schmidt-Aßmann, in: FS für Isensee, S. 405 (416); Kluth, RdJB 2008, S. 257 (260); krit. Löwer, A-Drs. 17(18)265 g, S. 3: „kumulative Erwähnung einer Teilmenge des Oberbegriffs“.

⁶²³ Dafür Siekmann, in: Sachs, Art. 91b Rn. 19; Schenke, in: Sodan, Art. 91b Rn. 3; Haug, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, S. 176 (180); Schmidt-Aßmann, in: FS für Isensee, S. 405 (416 f.); Hellermann, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 300; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 91b Rn. 13; Sager, Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft, S. 117 (136); Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (310); Häde, JZ 2006, S. 930 (936); krit. hingegen Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 157, der bzgl. der Lehre als Förderungsobjekt von einer „Verunsicherung“ spricht.

⁶²⁴ BT-Prot. 16/44, S. 4239 a.E. (Peter Struck, zum damaligen Zeitpunkt Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion). Weitere Redebeiträge in diesem Sinne sind zitiert bei Siekmann, in: Sachs, Art. 91b Rn. 19 Fn. 58; Kienemund, in: Hömig, Art. 91b Rn. 4; Schmidt-De Caluwe, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 11; Hellermann, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 300; Schmidt-Aßmann, in: FS für Isensee, S. 405 (416 f.); Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 11, der zugleich darauf hinweist, dass es einer gesonderten Erwähnung des Begriffs „Forschung“ in Nr. 2 dann nicht mehr bedurft hätte.

⁶²⁵ BVerfGE 35, S. 79 (113); Stein/Frank, Staatsrecht, S. 393, § 47 II 1; Pernice, in: Dreier, Bd. I, Art. 5 Abs. 3 (Wissenschaft) Rn. 24; Febling, in: BK-GG, Bd. II, Stand 03/2004 (110. Lfg.), Art. 5 Abs. 3 Rn. 57 f. m.w.N.; Siekmann, in: Sachs, Art. 91b Rn. 19; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 5 Rn. 121; Mager, Freiheit von Forschung und Lehre, in: HdbStR, Bd. VII, § 166 Rn. 7; krit. Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (314 f.).

Insofern ist die Formulierung in Nr. 2 nicht eindeutig.⁶²⁶ Die vormalige Fassung des Art. 91b GG a.F. schloss die Einbeziehung der Lehre hingegen noch eindeutig aus.⁶²⁷ Diese Vorschrift sprach nur von „wissenschaftlicher Forschung“, womit sie die Lehre nicht erfasst hatte.

Die nunmehr erfolgte Aufnahme der Hochschullehre in Nr. 2 über den Begriff der Wissenschaft entsprach auch der Empfehlung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, der die Leistungs- und Ausbildungsfähigkeit der Hochschulen verbessert sehen wollte.⁶²⁸ Nach dessen Willen soll die Gemeinschaftsaufgabe in Nr. 2 „im nichtinvestiven Bereich die gemeinsame Förderung auch der Erhöhung der Leistungs- und Ausbildungsfähigkeit der Hochschulen und der Ausbildungschancen der Studienberechtigten und somit die Verbesserung der Zulassungsmöglichkeiten und insgesamt die quantitative Steigerung der Zulassungszahlen an deutschen Hochschulen“ ermöglichen⁶²⁹ – ein Umstand, auf den an anderer Stelle im Rahmen des Hochschulpakts 2020 (vgl. dazu unten Abschnitt D. III. 3.) noch einzugehen sein wird. Unter die Förderung der Lehre fällt demnach auch noch die Erweiterung der Lehrkapazitäten an den Hochschulen, auch in Form von Personalkosten.⁶³⁰ Damit können im Rahmen von Nr. 2 Kapazitäten gefördert werden, die anderenfalls nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 104b GG förderungswürdig wären.⁶³¹ Hintergrund für die gewollte Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben auf die Lehre war die schlechte Finanzsituation der Länder im Hinblick auf starke Geburtenjahrgänge und doppelte Abiturjahrgänge. Die später erfolgte Aussetzung der Wehrpflicht, welche zu weiteren Kapazitätsproblemen an den Hochschulen führte, stand zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht zur Debatte. Es bestand jedoch die Befürchtung, dass die Hochschulen diese erhöhte Aufgabenbewältigung ohne Mittel des Bundes nicht würden bewältigen könnten.⁶³²

bb) Förderung weiterer Ausbildungskapazitäten nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG

Vor dem Hintergrund, dass Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG nunmehr auch die Lehre erfasst, möchte *Trute* den Wissenschaftsbegriff an dieser Stelle sogar noch weiter verstehen und mittels Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG nicht nur die Lehre selbst und die Erweiterung von Lehrkapazitäten fördern, sondern auch die Förderung von Unterstützungsleistungen der Lehre einbeziehen. Hierzu zählt er die Förderung von Qualitätssicherungsverfahren in Forschung und Lehre, die Unterstützung der IT-Infrastruktur für die Wissenschaft oder die Bibliotheksinfrastruktur. Lediglich die vorhabenbe-

⁶²⁶ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b Rn. 13; *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (314); krit. auch *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 20.

⁶²⁷ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 17.

⁶²⁸ BT-Drucks. 16/2069, S. 42; BT-Drucks. 16/2010, S. 6; so auch *Schmidt-De Caluwe*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 11; *Trute*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 64. *Bartz*, Der Wissenschaftsrat, S. 234, spricht davon, dass der Bund nun nicht mehr gezwungen war, „hauptsächlich in Beton zu investieren“.

⁶²⁹ BT-Drucks. 16/2052, S. 6; BT-Drucks. 16/2069, S. 42.

⁶³⁰ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b Rn. 13; *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 300; *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (91).

⁶³¹ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 300; *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (413 ff.).

⁶³² *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (314).

zogene Verwendung der Gemeinschaftsmittel müsse dabei gewahrt sein.⁶³³ In eine ähnliche Richtung geht auch *Meyer*, der ebenfalls die Förderung von Lehrpersonal, Bibliotheken und sogar Vorlesungsräumen erfassen möchte.⁶³⁴

Diese Ansinnen sind jedoch kritisch zu beurteilen. Mit dem Begriff der Lehre ist die wissenschaftliche Lehre erfasst. Darunter wird nur die „wissenschaftlich fundierte Übermittlung der durch die Forschung gewonnenen Erkenntnisse“ verstanden.⁶³⁵ Dabei werden eigene und fremde wissenschaftliche Erkenntnisse wiedergegeben sowie gegebenenfalls mit einer Prüfung abgeschlossen.⁶³⁶ Versteht man den Lehrbegriff dementsprechend, wird man Umfeldleistungen aus dem Anwendungsbereich der Nr. 2 ausnehmen müssen, da sie nicht mehr auf die Übermittlung des Lehrstoffes selbst gerichtet sind. Die Schaffung von Strukturen, welche die Reflektion von Forschungsergebnissen ermöglichen soll, spielt sich im Vorfeld und somit nicht einmal unmittelbar im Bereich der Lehrvorbereitung ab. Die Einbeziehung entsprechender Unterstützungsleistungen würde die Gemeinschaftsaufgabe der Nr. 2 unkontrolliert ausufern lassen. Die Schaffung von Räumen für Vorlesungen und Bibliotheken sind sogar nach dem Willen des Gesetzgebers eindeutig nicht mehr von der Gemeinschaftsaufgabe in Nr. 2 erfasst.⁶³⁷ Diese Gedanken entbehren nach Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau also einer gesetzlichen Grundlage. Die Förderung entsprechender Vorhaben über Nr. 2 widerspricht somit dem Gesetzeswortlaut.

cc) Zwischenergebnis

Die Gemeinschaftsaufgabe in Nr. 2 ist somit im Vergleich zur alten Fassung des Art. 91b S. 1 GG a.F. erweitert worden, sofern sie sich nunmehr auch auf die Lehre erstreckt.⁶³⁸ Gerade die Förderung der Lehre war aufgrund der vor der Föderalismusreform I geltenden Bestimmungen in Art. 91a, b GG a.F. wegen des eindeutigen Wortlauts nicht möglich. Die Aufnahme der Lehre führt somit auch zu einer Stärkung des Bundes. Hingegen fand eine Einschränkung der Gemeinschaftsaufgabe dergestalt statt, dass nur noch Vorhaben nach Nr. 2 an Hochschulen förderungswürdig sind. Eine institutionelle Förderung darf zukünftig nicht mehr stattfinden. Bei der Frage, ob noch ein Vorhaben oder bereits eine institutionelle Förderung vorliegt, ist der Exekutive jedoch ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt. Eine enge Abgrenzung, auch in zeitlicher Hinsicht, dürfte angesichts der Stellungnahme des Rechtsausschusses⁶³⁹ nicht gewollt sein und damit eine nicht ge-

⁶³³ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (315); in diesem Sinne auch *Kienemund*, in: Hömig, Art. 91b Rn. 4, der Sachmittel vom Lehrbegriff umfasst wissen möchte und *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (417), der in diesen Bereich auch die Erweiterung anderer Infrastrukturen zählt, wie z.B. von Datennetzen.

⁶³⁴ *H. Meyer*, Die Föderalismusreform 2006, S. 259; *ders.*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, S. 28 f.

⁶³⁵ BVerfGE 35, S. 71 (113); *Mager*, Freiheit von Forschung und Lehre, in: HdbStR, Bd. VII, § 166 Rn. 10; *Jarass*, in: Jarass/Piero, Art. 5 Rn. 123.

⁶³⁶ *Pernice*, in: Dreier, Bd. I, Art. 5 Abs. 3 (Wissenschaft) Rn. 32.

⁶³⁷ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 19.

⁶³⁸ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 91b Rn. 13.

⁶³⁹ BT-Drucks. 16/2069, S. 42; die offizielle Gesetzesbegründung in BT-Drucks. 16/813, S. 17, bleibt hier mehrdeutig, da die Nr. 1-3 in lediglich einem Absatz vermengt miteinander begründet werden, so dass man auf den ersten

rechtfertigte Einengung des gesetzgeberischen Willens darstellen.⁶⁴⁰ Dafür spricht wiederum auch die Aufnahme der Lehre in Nr. 2, mit der eine Kapazitätserweiterung verbunden ist – dabei handelt es sich mitnichten um auf kurze Dauer angelegte Einzelprojekte.

c) *Einstimmigkeitserfordernis (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG)*

Zu beachten ist jedoch, dass für die Förderung sämtlicher Vorhaben gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG die Zustimmung aller Länder erforderlich ist (Einstimmigkeit). Dies legt Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG ausdrücklich fest und gilt auch für diejenigen Länder, die von der Vereinbarung nicht betroffen sind.⁶⁴¹ Im Gesetzgebungsverfahren wurde das Einstimmigkeitserfordernis in Satz 2 eingefügt, da dies im Rahmen der Ergänzung um die Wissenschaft (und damit auch der Lehre) in Nr. 2 einzelnen Ländern ein „Vetorecht“ offen halten sollte.⁶⁴² Dieses Vetorecht der Länder dürfte eingefügt worden sein, um bei Vorhaben, welche die Lehre betreffen, noch Eingriffsmöglichkeiten zu haben. Dies ist eine erschwerende Voraussetzung vor allem für die Förderung von finanzschwächeren Ländern, die ohne Zustimmung – und damit einhergehend einer finanziellen Berücksichtigung – der finanzstärkeren Länder nicht in verstärktem Maße bedacht werden können. Dabei sollten insbesondere die finanzschwächeren Bundesländer mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgabe aus Nr. 2 besonders unterstützt werden.⁶⁴³ Gerade das Einstimmigkeitserfordernis wird daher als Erschwernis für eine Zusammenarbeit auf Grundlage dieser Gemeinschaftsaufgabe gesehen.⁶⁴⁴ Somit erscheint zukünftig eine Verteilung nach den gängigen Verteilungsschlüsseln (z.B. wie im Entflechtungsgesetz) oder standortbezogenen Faktoren wahrscheinlicher.

5. Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten an Hochschulen (Nr. 3)

Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG regelt die Förderungsmöglichkeit von Forschungsbauten und Großgeräten an Hochschulen. Die Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten an außeruniversitären Forschungseinrichtungen erfolgt hingegen über die institutionelle Förderung nach Art. 91b

Blick den Eindruck bekommen könnte, dass unter Nr. 2 auch Hochschulbauten und Forschungsgroßgeräte fallen würden – in diesem Teil der Gesetzesbegründung waren die Nr. 2 und Nr. 3 jedoch noch nicht separat aufgeführt, sondern in einer gemeinsamen Nr. 2 zusammengefasst.

⁶⁴⁰ *Volkemann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 11; *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (91).

⁶⁴¹ *Volkemann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 14; *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (259).

⁶⁴² *Sager*, Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft, S. 117 (136); *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 303. Hingegen lehnt *H. Meyer*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, S. 31 ff., diese ausdrückliche Verfassungsänderung bezüglich von „Vorhaben der Forschung“ an Hochschulen ab und fordert hilfsweise eine Begründung für die Ausübung des Vetorechts.

⁶⁴³ *Westerburg*, WissR 39 [2006], S. 338 (343). Krit. zu diesem Ziel *Siekemann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 7.

⁶⁴⁴ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 303; *Buscher*, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 120; *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (315); *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 157, nimmt als Folge der Einstimmigkeit eine Stärkung der außeruniversitären Forschung zulasten der Hochschulen an. *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (417), spricht von einer „Jalousie-Klausel“, die in einer föderalen Verfassung „nichts zu suchen hat!“.

Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG.⁶⁴⁵ Hinsichtlich der Errichtung von Bauten wurde die ursprüngliche Aufgabe „Hochschulbau“ aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. hier also mit (starken) Einschnitten (zumindest teilweise) übernommen. Ergebnis ist eine inhaltlich reduzierte und begrenzte Verschiebung der ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. hin zu Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG n.F.⁶⁴⁶ Allerdings sind auch im Rahmen dieser Gemeinschaftsaufgabe Abgrenzungsschwierigkeiten zu erwarten.⁶⁴⁷ Was zukünftig nicht unter den Begriff des Forschungsbaus subsumierbar ist, wird zwangsläufig von den Ländern finanziert werden müssen. Hierfür stehen den Ländern noch bis 2019 vom Bund lediglich die bereits beschriebenen Übergangsmittel nach Art. 143c GG zur Verfügung.

a) Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (AV-FuG)

Zur Ausführung der Gemeinschaftsaufgabe „Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten“ und auf Grund des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG haben der Bund und die Länder mit Wirkung zum 01.01.2007 eine Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (AV-FuG)⁶⁴⁸ beschlossen. Es handelt sich um die einzige der drei Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG, die eine speziell zugeschnittene und umfassende Ausführungsvereinbarung erhalten hat.

Ziel der AV-FuG ist gemäß § 1 die Verbesserung der investiven Voraussetzungen der deutschen Hochschulen für eine erfolgreiche Teilnahme am nationalen und internationalen Wettbewerb. Auf dieser Grundlage können Maßnahmen an staatlichen Hochschulen sowie an nicht-staatlichen, akkreditierten Hochschulen gefördert werden (§ 2 Abs. 2 AV-FuG). Mithin gehen die Vertragsparteien in dieser Ausführungsvereinbarung auch von einem extensiven Hochschulbegriff aus. Beabsichtigt ist gemäß der AV-FuG die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten (§ 2 Abs. 1 AV-FuG). Die Investitionsvorhaben müssen sich allerdings durch „herausragende wissenschaftliche Qualität und nationale Bedeutung“ auszeichnen (§ 2 Abs. 3 AV-FuG).⁶⁴⁹

Die AV-FuG gilt nach § 13 AV-FuG auf unbestimmte Zeit, kann jedoch mit einer Kündigungsfrist von zwei Jahren zum Ende des Kalenderjahres, gekündigt werden. Erstmals möglich ist dies zum Ende des Jahres 2012. Die Ausführungsvereinbarung soll regelmäßig evaluiert werden. Erste Ergebnisse der Evaluation sind für Mitte 2012 angestrebt (§ 11 AV-FuG). Die Ausführungsvereinbarung, welche bereits Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG näher ausgestaltet, wird selbst noch

⁶⁴⁵ BT-Drucks. 16/2052, S. 4; *H. Meyer*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, S. 25.

⁶⁴⁶ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (310); *ders.*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 54; *S. Lange*, Deutsche Hochschulpolitik im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben, S. 109 (133); *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (263).

⁶⁴⁷ *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1219); *Schmidt-De Caluwe*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 12.

⁶⁴⁸ Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten – Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (AV-FuG) – vom 21.05.2007, BAnz 2007 S. 5863.

⁶⁴⁹ Die Anforderungen entsprechen dem Entschließungsantrag aus BT-Drucks. 16/2052, S. 4.

einmal durch weitere Regelungen der GWK präzisiert, auf die hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll. Es handelt sich um programmatisch-strukturelle Linien der Förderung, die vor allem Inhalt, Umfang und Dauer der Förderlinien näher bestimmen sowie Regelungen über die Einbeziehung Dritter bei der Realisierung von entsprechenden Vorhaben treffen.

b) Forschungsbauten

Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG nennt zunächst die Forschungsbauten an Hochschulen als taugliches Förderobjekt. Deswegen ist zu bestimmen, was unter den Begriff des Forschungsbaus fällt. Dabei wird die AV-FuG als konkretisierende Ausführungsvereinbarung herangezogen.

aa) Definition des Forschungsbaus

Gemäß § 3 Abs. 1 AV-FuG sind Forschungsbauten „eine für die Forschung benötigte abgrenzbare und zusammenhängende Infrastruktur (Liegenschaften; Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit Erstausrüstung einschließlich Großgeräten), die durch eine Forschungsprogrammatisierung bestimmt wird“. § 3 Abs. 3 AV-FuG nennt sodann die Voraussetzungen, unter denen ein Forschungsbau förderungswürdig im Sinne der Vorschrift und damit auch im Sinne des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG ist. § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 AV-FuG präzisieren die Voraussetzungen wie folgt näher: zum einen muss es sich um Infrastruktur handeln, die „weit überwiegend“ der Forschung dient (Nr. 1). Zum anderen muss die Forschung von überregionaler Bedeutung sein (Nr. 2), was in diesem Kontext insbesondere dann vorliegen soll, wenn ein „innovatives, interdisziplinäres Forschungskonzept“ vorliegt; „Indizien für die erfolgreiche Umsetzung eines solchen Konzepts können zum Beispiel Graduiertenschulen, Exzellenzcluster, DFG-Forschungszentren, Sonderforschungsbereiche, DFG-Forschergruppen, Graduiertenkollegs, BMBF-, EU-Förderung, herausragende Drittmittelwerbung und Publikationstätigkeit, [oder] renommierte Preise sein“ (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 S. 3 AV-FuG). Zuletzt müssen die Investitionskosten für den Forschungsbau den Betrag in Höhe von 5 Mio. Euro übersteigen (Nr. 3). Zu den Forschungsbauten gehören unter Berücksichtigung dieser Parameter Laborgebäude für naturwissenschaftliche und medizinische Forschung, unter Umständen Bibliotheken sowie Institutsgebäude für geistes- und sozialwissenschaftliche Forschung.⁶⁵⁰ Nicht erfasst von der Gemeinschaftsaufgabe in Nr. 3 sind reine Verwaltungsgebäude, Mensen, Studentenwohnheime sowie Parkhäuser und ähnliche lediglich der Peripherie der Forschung dienende Gebäude.⁶⁵¹ Die Einbeziehung dieser Gebäudetypen würde dem eindeutigen gesetzgeberischen Willen, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aus Art. 91a GG a.F. abzuschaffen, zuwider laufen.

⁶⁵⁰ Schmidt-Aßmann, in: FS für Isensee, S. 405 (415).

⁶⁵¹ Volkemann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 12; Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (316); BT-Drucks. 17/10956, S. 7.

bb) Bagatellgrenze für die Förderung

Für die Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen ist eine Bagatellgrenze zu beachten, die jedoch in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG keine Erwähnung findet. Insofern besteht de facto für die handelnden Akteure in diesem Bereich ein Beurteilungsspielraum.⁶⁵² Bereits bei den Beratungen zur Föderalismusreform I wurde die Bagatellgrenze in der Gesetzesbegründung als Orientierungsgröße auf 5 Mio. Euro festgelegt.⁶⁵³ Nach dem Willen des Gesetzgebers soll diese Bagatellgrenze jedoch auch die Anschaffung von Großgeräten und sonstigen Investitionen für den Forschungsbau beinhalten.⁶⁵⁴ Diesen Beurteilungsspielraum haben Bund und Länder nunmehr durch die AV-FuG ausgefüllt, welche die soeben zitierte Bagatellgrenze von 5 Mio. Euro in § 3 Abs. 3 Nr. 3 AV-FuG verbindlich festlegt.

cc) Abgrenzungsschwierigkeiten beim Forschungsbau im Verhältnis zu anderen Bauten

Selten werden an Hochschulen Gebäude ausschließlich für die Forschung oder die Lehre genutzt.⁶⁵⁵ Häufiger ist – auch bei den soeben dargestellten zulässigen Gebäuden – vielmehr eine gemischte Nutzung. Es stellt sich sodann für gemischt-genutzte Gebäude die Frage, ob die Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG zulässig ist. Doppelnutzungen entstehen etwa bei Bibliotheken, Seminargebäuden, Laboren und Arbeitszimmern für Wissenschaftler.⁶⁵⁶ Insofern hätte die Neuregelung hier klarer formuliert werden können. Fraglich ist nunmehr, wann noch ein förderungswürdiger Forschungsbau im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe und der AV-FuG vorliegt. Hierzu kann man verschiedene Ansichten vertreten.

(1) Ermittlung über den Schwerpunkt oder den Forschungsanteil?

Eine in der Literatur vertretene Strömung möchte für diese Frage den Schwerpunkt der geplanten Gebäudenutzung ermitteln, wobei Anlass und Zuschnitt des Baus wesentlich auf einen Verwendungszweck der Forschung hinweisen müssten.⁶⁵⁷ Dabei besteht für den Bauherrn ein Beurteilungsspielraum bezüglich der Einordnung des Schwerpunktes. Eventuell anfallende Nutzungen des Forschungsbaus zu Lehrzwecken stellen dieser Ansicht zufolge eine unvermeidliche Begleiterscheinung dar.⁶⁵⁸ Definiere man also einen Forschungsbau als Gebäude, das *auch* (beiläufig) oder zu einem

⁶⁵² *Schenke*, in: Sodan (1. Aufl.), Art. 91b Rn. 2.

⁶⁵³ BT-Drucks. 16/813, S. 17.

⁶⁵⁴ BT-Drucks. 16/813, S. 17; BT-Drucks. 16/2052, S. 3.

⁶⁵⁵ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 20; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 12; *Trute*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 65.

⁶⁵⁶ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 12.

⁶⁵⁷ *Buscher*, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 120; *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 305; *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (316); *ders.*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 65; *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (92); *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 24; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 151, der hier auf die Einheitlichkeit von Forschung und Lehre verweist. Einschränkung *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 20, der zu Recht darauf hinweist, dass die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nicht durch die Hintertür umgangen werden darf.

⁶⁵⁸ *Buscher*, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 120.

geringen Anteil der Forschung dient, so wäre über die Hintertür die gerade abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ wieder eingeführt.

Eine andere Ansicht stellt darauf ab, dass eine Zuordnung des Schwerpunkts vielfach nur schwer möglich sei; vielmehr müsse man den Beteiligten einen Beurteilungsspielraum bei der Klassifizierung des Forschungsanteils am Gebäude einräumen und danach den Förderungsumfang für das Gebäude festlegen. Die Verteilung der Fördermittel auf dieser Grundlage ist sodann einer besonderen Vereinbarung vorbehalten.⁶⁵⁹

Die letztgenannte Ansicht ist naheliegender und zweckmäßiger. *Knopp* weist ausdrücklich darauf hin, dass ansonsten die Gefahr drohe, dass anstatt eines einheitlichen Lehr- und Forschungsgebäudes getrennte Gebäude für beide Bereiche geplant und gebaut würden, was jedoch zu entsprechenden Mehrkosten und Ineffizienzen führe, nur weil dann für eines der beiden Gebäude Fördermittel bereit gestellt würden.⁶⁶⁰ Dieser real existierenden Gefahr – die Ressourcenverschwendung der öffentlichen Hand bei sich bietender Gelegenheit ist ein bestehendes volkswirtschaftliches Problem – kann dadurch begegnet werden, dass die Anteile an Forschungs- und Lehrnutzung des Gebäudes zunächst überschlägig ermittelt werden. Dabei sollte der Anteil der Forschungsnutzung für eine Förderung jedoch überwiegen, um den eingeräumten Beurteilungsspielraum nicht zu überdehnen. Sodann wird nach Abschluss der Bauplanung eine genaue Aufteilung der Grundfläche des Gebäudes nach Forschungs- und Lehrnutzung vorgenommen. In einem dritten Schritt wird ein Kostenschlüssel für die jeweiligen Kosten pro Quadratmeter Nutzfläche für Forschung und Lehre erstellt. Vorbilder für entsprechende Modelle sind in der Immobilienwirtschaft vorhanden. Schwierig kontrollierbare Entscheidungen entfallen auf diesem Wege. Gefördert würde nach diesem Modell lediglich die reine Forschungsnutzung. Den Anteil für die Lehrnutzung wäre vom jeweiligen Sitzland ohne gemeinschaftliche Förderung zu finanzieren – so wie es der Gesetzgeber nach Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau auch vorgesehen hat, die Forderung nach handhabbaren Kriterien wäre erfüllt⁶⁶¹. Diese weite Auslegung führt auch nicht zu einer Umgehung der abgeschafften Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Der Gesetzgeber wollte Forschungsbauten an Hochschulen explizit noch fördern.

(2) Probleme bei der Nutzungsänderung

Schwierigkeiten ergeben sich auch dann, wenn das Gebäude, im Extremfall innerhalb eines kurzen Zeitraums, in seiner Nutzungsfunktion verändert wird beziehungsweise die Forschungsnutzung zugunsten der Lehrnutzung oder einer anderen nicht-forschenden Nutzung zurückgedrängt wird. Dies ist eine Gefahr, die für Forschungsbauten an Hochschulen durchaus existiert. Hierüber trifft § 10 AV-FuG für die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG eine Regelung. Da-

⁶⁵⁹ *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (264); *Schmidt-De Caluwe*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 12; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 12.

⁶⁶⁰ *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1219).

⁶⁶¹ *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (265).

nach haben die Länder zweckwidrig verwendete Haushaltsmittel in Höhe der Hälfte des Verkehrswertes des Gebäudes zurückzuzahlen (§ 10 S. 1 AV-FuG). Diese zweckwidrig verwendeten Haushaltsmittel sind von Beginn der Verwendung an zu verzinsen (§ 10 S. 2 AV-FuG). Die Überwachung obliegt hier vor allem den Landesrechnungshöfen. Diese können Beanstandungen vornehmen. Im Rahmen eines kooperativen Miteinanders im Föderalismus haben die Länder gemäß § 10 S. 3 AV-FuG Beanstandungen der Landesrechnungshöfe dem Bund mitzuteilen. Die Rechnungshöfe prüfen die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder zwar unabhängig und weisungsfrei und damit frei von politischen Einflüssen⁶⁶²; etwaige Verstöße gegen die allgemeinen Grundsätze – zu denen auch die zweckwidrige Verwendung von Fördermitteln aus den Gemeinschaftsaufgaben zählt – fallen jedoch zumeist erst mehrere Jahre nach Entstehen des Verstoßes auf. Zum anderen ist die in § 10 S. 1 und S. 2 AV-FuG angedrohte Sanktion kein „scharfes Schwert“: die Rückzahlung – wenn auch gering (und wohl nicht marktüblich) mit 3,5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz verzinst – in Höhe der Hälfte des Verkehrswertes wird häufig nicht die vollständige Wertschöpfung erfassen, da der nach § 194 BauGB zu ermittelnde Verkehrswert sich vielfach unter dem tatsächlichen Wert und gegebenenfalls auch unterhalb der Investitionskosten des Objekts befinden wird. Ein höherer Rückzahlungsbetrag als die vom Bund gewährte Förderung ist somit mehr als unwahrscheinlich. Zudem besteht am Ende immer noch die Möglichkeit, dass die GWK gemäß § 10 S. 1 letzter Hs. AV-FuG die zweckfremde Verwendung der Gelder billigt. Dann entfällt die Pflicht zur Rückzahlung dank einer politischen Billigung der Zweckwidrigkeit vollständig.

dd) Durchführung der Förderung von Forschungsbauten

Möchten die Länder die Förderung von Forschungsbauten beantragen, so legen sie diesen Antrag dem Bund und der GWK vor. Die Entscheidungen über die Förderung von Forschungsbauten werden gemäß § 3 Abs. 4 S. 1 AV-FuG auch dem Wissenschaftsrat vorgelegt. Dieser empfiehlt der GWK, welche der Maßnahmen realisiert werden sollen. Der Wissenschaftsrat achtet bei seiner Empfehlung darauf, dass es sich um förderungsfähige Forschungsvorhaben für die Hochschulforschung handelt und dass die Förderung im Rahmen der in der GWK vereinbarten programmatisch-strukturellen Linien erfolgt. Diese programmatisch-strukturellen Linien hinsichtlich Inhalt, Umfang und Dauer der Förderung hat die GWK zuvor unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates festgelegt (vgl. § 12 Nr. 1 AV-FuG). Die GWK entscheidet sodann mindestens einmal jährlich über die Empfehlungen. Da an dieser Stelle Entscheidungsbefugnisse auf ein nicht unmittelbar legitimes Entscheidungsgremium übertragen wurden, ist die Möglichkeit der Kündigung in § 13 AV-FuG von Bedeutung (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 2.).

Nach erfolgter positiver Aufnahmeentscheidung in das Förderprogramm werden die Vorhaben mit einem Höchstbetrag in die Förderung aufgenommen, woraufhin die GWK diesen Höchst-

⁶⁶² Vgl. exemplarisch § 3 Abs. 4 S. 1 BRHG für den Bundesrechnungshof – in den Ländern existieren für die Landesrechnungshöfe gleichlautende Vorschriften.

betrag in jährliche Raten unterteilt und im Haushalt ausweist (§ 5 Abs. 1 AV-FuG). Nach Beschlussfassung der GWK über die Aufnahme der Förderung kann der Bau des Vorhabens beginnen (§ 6 AV-FuG). Die Gelder werden dann entsprechend dem Baufortschritt vom Bund bereitgestellt (§ 5 Abs. 3 AV-FuG). Das Land kann zwar schon nach Empfehlung des Wissenschaftsrates (und vor endgültiger Entscheidung der GWK) mit dem Bau des Vorhabens beginnen. Dann liegt das Risiko für die Aufnahme des Vorhabens in die Förderung allerdings ausschließlich beim Land (§ 6 Abs. 2 AV-FuG). Im Regelfall wird also die Entscheidung der GWK abzuwarten sein.

c) Großgeräte

Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG erwähnt sodann noch die Förderung von Großgeräten an Hochschulen. Wenn man den Wortlaut des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG genau betrachtet („Forschungsbauten an Hochschulen *einschließlich* Großgeräten“) kann man davon ausgehen, dass der Gesetzgeber bei der Formulierung davon ausging, dass Großgeräte regelmäßig in Forschungsbauten untergebracht sind und somit einen Teil von ihnen darstellen. Hierfür spricht auch der Umstand, dass nach alter Rechtslage streitig war, ob Großgeräte überhaupt der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgaben unterfallen.⁶⁶³

aa) Definition der Großgeräte

Die Großgeräte haben in der AV-FuG ebenfalls eine eigene Definition erfahren. Danach handelt es sich bei einem Großgerät um die „Summe der Geräteteile einschließlich Zubehör, die für einen vorgesehenen Betriebszustand eine Betriebseinheit bildet“ (§ 8 Abs. 1 S. 1 AV-FuG). Zwischen dem „Grundgerät“ und dem Zubehör soll jedoch eine „angemessene Relation“ bestehen. Beispiele für solche Großgeräte sind Teilchenbeschleuniger (z.B. bei DESY in Hamburg) oder Großteleskope.

bb) Bagatellgrenze und Höchstbetrag für die Förderung von Großgeräten

Anders als bei den Forschungsbauten besteht für die gemeinschaftliche Förderung von Großgeräten keine Bagatellgrenze in Höhe von 5 Mio. Euro. Während die Gesetzesbegründung im Haupttext hier noch missverständlich ist (gemeint ist jedoch nur, dass bei Berücksichtigung der Bagatellgrenze für Forschungsbauten auch Großgeräte beinhaltet sein dürfen), wird in der Fußnote klargestellt, dass die Konkretisierung der Bagatellgrenze für Großgeräte Bund und Ländern überlassen ist.⁶⁶⁴ Somit besteht auch an dieser Stelle ein Beurteilungsspielraum von Bund und Ländern über die Größenordnung der Förderung. Die notwendige Konkretisierung haben Bund und Länder in der AV-FuG getroffen. Die Kosten für die Beschaffung des Großgeräts müssen danach bei Einsatz im Hochschulbereich 200.000 Euro übersteigen, bei Einsatz an Fachhochschulen liegt die Grenze lediglich bei 100.000 Euro. Bei darunter liegenden Anschaffungskosten greift die AV-FuG nicht ein

⁶⁶³ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91a Rn. 16.

⁶⁶⁴ BT-Drucks. 16/813, S. 17; gegen eine Bagatellgrenze wohl *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 9.

(vgl. § 8 Abs. 3 Nr. 2 AV-FuG), womit das Großgerät nicht förderungswürdig ist. Die Finanzierung der Anschaffung wird jedoch nur bis zu einem Höchstbetrag von 5 Mio. Euro ohne Baukosten gefördert (vgl. § 8 Abs. 2 AV-FuG).

cc) Durchführung der Förderung von Großgeräten

Die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe konkretisiert bezüglich der Anschaffung von Großgeräten in § 8 Abs. 3 AV-FuG, wann die Voraussetzungen für eine Förderung erfüllt sind: zunächst muss das Gerät *weit überwiegend* der Forschung dienen, was der Fall ist, wenn die Notwendigkeit seiner Beschaffung und seiner Nutzung *allein* mit dem Einsatz in der Forschung begründet wird (§ 8 Abs. 3 Nr. 1 S. 2 AV-FuG). Die Einschränkung *weit überwiegend* wird auch dann erfüllt, dass wenn das anzuschaffende Gerät in der Lehre und/ oder Krankenversorgung eingesetzt wird (§ 8 Abs. 3 Nr. 1). Allerdings werden diese beiden Bereiche für die Beurteilung der Notwendigkeit einer Beschaffung nicht berücksichtigt.

Die DFG begutachtet sodann im Anschaffungsverfahren im Auftrag der Länder die Großgeräte, die für den Einsatz in Forschung, Ausbildung, Lehre sowie Krankenversorgung vorgesehen sind und wird somit unterstützend im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG tätig.⁶⁶⁵ Dies ergibt sich aus § 8 Abs. 3 Nr. 1, Abs. 5 AV-FuG. Im Rahmen der Förderung der Großgeräte übernimmt die DFG damit eine entscheidende Rolle. Gemäß § 8 Abs. 4 S. 1, 2 AV-FuG werden der DFG die Förderungsanträge für Großgeräte samt der Versicherung, dass die Kofinanzierung von Land oder Hochschule übernommen wird, vorgelegt. Die DFG begutachtet diese Anträge auch und entscheidet eigenständig („autonom“) über die Vergabe der Fördermittel. Die anteiligen Fördermittel des Bundes erhält die DFG von diesem zur Verfügung gestellt und stellt sie nach § 9 Abs. 2 S. 2 AV-FuG in ihren eigenen Wirtschaftsplan ein (§ 8 Abs. 5 AV-FuG). Nachdem die DFG den Antragstellern von förderungsfähigen Großgeräten das Geld bereitgestellt hat, nimmt sie auch vom Land beziehungsweise der Hochschule einen Verwendungsnachweis entgegen. Nur auf Anforderung ist die DFG noch der GWK rechenschaftspflichtig (vgl. § 8 Abs. 5 S. 6 AV-FuG).

d) Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe

Der Finanzierungsschlüssel der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten richtet sich nach § 9 AV-FuG. Hier sieht die den Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG konkretisierende Vereinbarung vor, dass die Mittel für die Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten je zur Hälfte von Bund und Ländern, insbesondere dem jeweiligen Sitzland (§ 2 Abs. 4 der Anlage zum GWK-Abkommen), getragen werden. Damit liegt eine taugliche Vereinbarung im Sinne des Art. 91b Abs. 3 GG vor. Dabei stellt der Bund gemäß § 2 Abs. 1 S. 3 EntflechtG bis zum Jahr 2013 insgesamt 298 Mio. Euro jährlich zur Verfügung. Der Großteil der vom Bund bereitgestellten Mittel steht für Forschungsbauten zur Verfügung; der Förderungsbetrag für die

⁶⁶⁵ DFG, [http://www.dfg.de/foerderung/programme/infrastruktur/wgi/grossgeraete_laender/index.html].

Großgeräte beträgt 85 Mio. Euro. Nach dem Jahr 2013 soll über den Gesamtbetrag neu verhandelt werden. Die zur Verfügung stehenden Mittel der Gemeinschaftsaufgabe sind mithin begrenzt. Somit müssen die jeweiligen Sitzländer, die immerhin die Hälfte der Ausgaben tragen, Schwerpunkte (auch bezüglich der von ihnen „ins Rennen“ geschickten Hochschulen) in ihrer Antragsgestaltung setzen.

6. Überregionale Bedeutung der Gemeinschaftsaufgabe

Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG legt fest, dass die drei soeben vorgestellten Gemeinschaftsaufgaben von „überregionaler Bedeutung“ sein müssen. Insofern hat sich hier im Vergleich zur früheren Regelung des Art. 91b GG a.F. keine Änderung ergeben. Klarstellend ist allerdings festzuhalten, dass die Überregionalität für die Förderung nach Art. 91b Abs. 1 GG ein notwendiges Kriterium ist, aber nicht jede Forschung mit überregionaler Bedeutung zwingend auch der Förderung nach Art. 91b Abs. 1 GG unterfallen muss. So besteht nach wie vor die Möglichkeit, dass die Länder eigenmächtig die Forschung innerhalb ihres Landes fördern.⁶⁶⁶

a) Begriff der überregionalen Bedeutung

Bei der überregionalen Bedeutung handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff⁶⁶⁷, welcher der näheren Konkretisierung bedarf. Überregional ist eine Förderung nach dem Willen des Gesetzgebers dann, wenn sie „Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext“.⁶⁶⁸ Es muss also ein gewisses wissenschaftliches Interesse an der Förderung bestehen.⁶⁶⁹ Dies ist der Fall, wenn eine Bedeutung für den Gesamtstaat oder für mindestens zwei beziehungsweise mehrere Länder besteht.⁶⁷⁰

Zur weiteren Auslegung des Begriffs der „überregionalen Bedeutung“ kann auch das sogenannte „Fernsehurteil“ des Bundesverfassungsgerichts herangezogen werden. Dieses hat den Begriff der Überregionalität aus monetären Gesichtspunkten definiert und im Jahr 1961 eine Überregionalität angenommen, sofern beträchtliche finanzielle Aufwendungen für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe erforderlich sind und die hohen Kosten für die Gewährleistung der Aufgabe die finanziellen Möglichkeiten Einzelner übersteigen würden.⁶⁷¹ Aus der drohenden finanziellen Überforderung folgt sodann aber keinesfalls die Zuständigkeit des Bundes für die entsprechende Aufgabe⁶⁷², sondern lediglich eine gemeinschaftliche Finanzierung. Den finanziellen Anknüpfungspunkt

⁶⁶⁶ So bereits vor der Föderalismusreform I *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (719).

⁶⁶⁷ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 33.

⁶⁶⁸ BT-Drucks. 16/813, S. 17.

⁶⁶⁹ *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 12.

⁶⁷⁰ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 8; so auch bereits BT-Drucks. 5/2861, S. 51 Ziff. 286. *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 13, kritisiert dies als zu weitgehend.

⁶⁷¹ BVerfGE 12, S. 205 (251): „finanziell bedingte Überregionalität“; bestätigt in BVerfGE 22, S. 180 (217), zur Jugendhilfe ergangen.

⁶⁷² BVerfGE 12, S. 205 (251).

zur Bestimmung der Überregionalität wählen nunmehr auch die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG. Ebenso wie bei der Bagatellgrenze für Forschungsbauten und Großgeräte (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG) ist für das Vorliegen einer Überregionalität auch bei den übrigen Gemeinschaftsaufgaben in Nr. 1 und Nr. 2 nach Maßgabe des Gesetzgebers ein gewisser Wert der Förderung erforderlich. Neben der geografischen Überregionalität ist also auch die geplante Summe für die Förderung relevant.⁶⁷³ Weiter wollte der Gesetzgeber hier den Begriff der überregionalen Bedeutung nicht konkretisieren, damit die nähere Ausgestaltung Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern vorbehalten werden kann.⁶⁷⁴ Mithin ist auch an dieser Stelle ein verfassungsrechtlicher Beurteilungsspielraum entstanden, der auch nicht nur oberhalb der finanziellen Schwelle Anwendung findet.⁶⁷⁵

Wie bereits beschrieben, knüpft die AV-FuG in § 3 Abs. 3 Nr. 2 zur Konkretisierung dieses Beurteilungsspielraums für Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG an andere Aspekte für die Beurteilung der Überregionalität an. Danach muss insbesondere ein „innovatives, interdisziplinäres Forschungskonzept“ vorliegen, was wiederum anhand verschiedener Regelbeispiele konkretisiert wird (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 5.). Der GWK geht es bei dieser Förderung um eine „gezielte Leuchtturmförderung“.⁶⁷⁶ Gemein haben der Begriff der Überregionalität in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG und in der AV-FuG jedoch die finanzielle Komponente. Die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes in der Ausführungsvereinbarung ist zulässig. Das einfache Recht gestaltet schließlich das höherrangige Recht aus. Es muss sich dabei nur im Rahmen des Zulässigen halten. Bei unbestimmten Rechtsbegriffen ist es aber gerade der Exekutive überlassen, wie sie den Spielraum ausgestalten möchte.⁶⁷⁷ Der Rahmen des Zulässigen ist durch die Festlegung von Bagatellgrenzen oder qualitativen Bestimmungen auch nicht überschritten.

b) Anknüpfungspunkt für die überregionale Bedeutung

Sodann stellt sich im Zusammenhang mit der überregionalen Bedeutung noch die Frage, ob die Förderung *oder* die Einrichtung beziehungsweise das Vorhaben selbst von überregionaler Bedeutung sein muss. Der Gesetzgeber hatte ursprünglich in seiner Begründung zur Einführung des Art. 91b GG a.F. im Jahr 1969 klargestellt, dass sich die überregionale Bedeutung direkt auf die

⁶⁷³ Krit. zur finanziellen Komponente der Überregionalität *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 153.

⁶⁷⁴ *Buscher*, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 118.

⁶⁷⁵ *Volkemann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 9; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 153; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b Rn. 7; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 16; zur vorherigen Gemeinschaftsaufgabe und dem Entstehen eines Beurteilungsspielraumes bereits *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 31; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91a Rn. 20; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (9. Aufl.), Art. 91a Rn. 7; a.A. und damit gegen einen Beurteilungsspielraum *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 13, der hierfür jedoch keine nähere Begründung liefert.

⁶⁷⁶ *GWK*, Jahresbericht 2009, S. 4.

⁶⁷⁷ *Jestaedt*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rn. 27; so im Ergebnis für die Gemeinschaftsaufgaben auch *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (316).

Einrichtung beziehungsweise das Vorhaben beziehen muss.⁶⁷⁸ Dafür sprach auch der Gesetzeswortlaut des Art. 91b GG a.F., der „Einrichtungen und Vorhaben [...] von überregionaler Bedeutung“ fördern wollte. In Art. 91b Abs. 1 GG n.F. ist nunmehr allgemein von „Fällen überregionaler Bedeutung“ die Rede. Nach dem neuen Wortlaut kann sich die überregionale Bedeutung also sowohl auf die Förderung als auch auf die Einrichtungen und Vorhaben beziehen.⁶⁷⁹ Damit hat der Gesetzeswortlaut hier eine Erweiterung erfahren, die offenbar unbeabsichtigt war, denn in der Gesetzesbegründung zur Föderalismusreform I bleibt dieser Umstand unerwähnt. Die Erweiterung hat jedoch unmittelbar praktische Auswirkungen: bestimmte Förderungen sind nunmehr unter vereinfachten Voraussetzungen möglich, vor allem wenn sie sich auf verschiedene Einrichtungen oder Vorhaben erstrecken und eine gewisse finanzielle Schwelle für die Überregionalität bei einer Einrichtung oder einem Vorhaben nicht erreicht wird. Bei der Förderung muss nur einmal die finanzielle Schwelle erreicht werden und nicht für jede Einrichtung oder jedes Vorhaben selbst⁶⁸⁰, wie es noch im ehemaligen Vereinbarungsrecht in § 3 AV-FE⁶⁸¹ vorgesehen war. Auch geringer dotierte Förderprogramme zugunsten vieler kleinerer Einrichtungen und Vorhaben, deren Einzelförderung nicht für die überregionale Bedeutung genügen würde, können somit nach heutiger Rechtslage in finanzieller Hinsicht überregionale Bedeutung haben, sofern man ihnen diese im Rahmen des Beurteilungsspielraums qualitativ zumessen möchte.

7. Kostentragung bei den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91b Abs. 3 i.V.m. Art. 104a Abs. 5 GG)

Von wesentlicher Bedeutung bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben ist auch die Kostenlast. Diese wird ausweislich des Wortlauts des Art. 91b Abs. 3 GG „in der Vereinbarung“ geregelt, das heißt in derjenigen Vorschrift nach Art. 91b Abs. 1 GG, mit der Bund und Länder die Förderung von Einrichtungen und/ oder Vorhaben beschließen. Mit der Vereinbarung wird also die Kompetenz zur Mitfinanzierung begründet, die allgemeine Regelung des Art. 104a Abs. 1 GG tritt dahinter zurück.⁶⁸²

⁶⁷⁸ BT-Drucks. 5/2861, S. 51 Ziff. 286.

⁶⁷⁹ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (311 f.), der hier als Beispiele die Exzellenzinitiative sowie den Hochschulpakt 2020 anführt (vgl. hierzu unten Abschnitt D. III.); *ders.*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 63.

⁶⁸⁰ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (311 f.).

⁶⁸¹ Ausführungsvereinbarung zur Rahmenvereinbarung Forschungsförderung über die gemeinsame Förderung von Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung (AV-FE) vom 05./06.05.1977, zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 25.10.2001, BAnz 2001 S. 25218. In diesem Sinne bereits die Protokollnotiz zu Art. 2 Abs. 3 der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (RV-Fo) vom 28.11.1975, BAnz Nr. 240 vom 30.12.1975, S. 4, zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 25.10.2001, BAnz 2001 S. 25218.

⁶⁸² *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 19; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 4.

a) Kostentragung durch Vereinbarung

Während in den Fällen der echten Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG und Art. 91e GG die Kostenquote bereits verfassungsrechtlich festgelegt ist und lediglich durch Gesetz näher präzisiert wird (vgl. Art. 91a Abs. 3 GG bzw. Art. 91e Abs. 2 GG), wird im Wissenschaftsbereich die Kostentragung gemäß Art. 91b Abs. 3 GG in der Vereinbarung geregelt, die der Förderung nach Art. 91b Abs. 1 GG zugrunde liegt. Die Frage der Kostenverteilung ist also Verhandlungssache zwischen den Vertragspartnern.⁶⁸³

Kernpunkt ist dabei die Verteilungsquote der Kosten auf die unterschiedlichen Vertragspartner. Nach dem Willen des Gesetzgebers ist durch die Verwendung des Begriffs „Kostentragung“ in Art. 91b Abs. 3 GG nunmehr klargelegt, dass der Bund im Rahmen der Vereinbarung mit Zustimmung aller Länder die Kosten auch einseitig tragen kann.⁶⁸⁴ Durch die Möglichkeit, die Kosten bei der Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben alleine tragen zu können, ist die Position des Bundes gestärkt worden.⁶⁸⁵ Dies stellt eine Veränderung zur bisherigen Regelung dar, denn zumindest für den Ausbau der Hochschulen und Hochschulkliniken sah Art. 91a Abs. 4 S. 1 GG a.F. ein festes Beteiligungsverhältnis vor (Hälfte der Kostentragung in jedem Land). Aber auch im Bereich der Forschungsfinanzierung (Art. 91b GG a.F.) war eine volle Kostenübernahme durch den Bund oder die Länder nicht möglich.⁶⁸⁶ Dies lag am Wortlaut des Art. 91b S. 2 GG a.F., in dem von einer „Aufteilung der Kosten“ die Rede war. Die Aufteilung verbot gerade die alleinige Kostenübernahme durch den Bund. Zulässig war maximal die Übernahme von 90% der Kosten durch eine Vertragspartei.⁶⁸⁷ Die nun vorgenommene Änderung wird bei der näheren Betrachtung der Programme (vgl. hierzu unten in Abschnitte D. II. und III.) noch eine Rolle spielen.

b) Erstreckung der Kostenübernahme auf Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben?

Von der Kostentragung, die in der Vereinbarung festgelegt werden kann, sind nur die Zweckausgaben erfasst. Zweckausgaben sind solche Kosten, die unmittelbar für die Erfüllung der einzelnen Gemeinschaftsaufgabe anfallen.⁶⁸⁸ Bei den Forschungseinrichtungen sollen jedoch zu den Zweck-

⁶⁸³ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 6.

⁶⁸⁴ BT-Drucks. 16/813, S. 16, 17; *Schmidt-De Caluwe*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 91b Rn. 15; *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 310; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 6; *Waldhoff*, KritV 2008, S. 213 (220).

⁶⁸⁵ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Art. 91a Rn. 310 f.; *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (310).

⁶⁸⁶ *Ennuschat/Ulrich*, VBIBW 2007, S. 121 (122); *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (9. Aufl.), Art. 91b Rn. 4; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (8. Aufl.), Art. 91b Rn. 4; *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 153 (161); *Waldhoff*, KritV 2008, S. 213 (220); *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 30; *Kösters*, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, S. 259 ff.

⁶⁸⁷ *Kämmerer*, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (9, 10) m.w.N. Dieser weist jedoch gleichzeitig darauf hin, dass eine „Alleingang-Finanzierung durch den Bund“ bei überragendem auswärtigen Bezug möglich war.

⁶⁸⁸ *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 104a Rn. 17.

ausgaben auch Personalkosten zählen.⁶⁸⁹ Unberührt von der Kostenregelung bleiben die Verwaltungsausgaben. Hier geht Art. 104a Abs. 5 GG als Sonderregel dem Art. 91b Abs. 3 GG vor.⁶⁹⁰ Danach tragen der Bund und die Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben selbst. Verwaltungsausgaben sind solche Kosten, die für den Betrieb und die Unterhaltung des Verwaltungsapparats anfallen, insbesondere die Kosten des Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen.⁶⁹¹ Sofern sich einmal Zweck- und Verwaltungsausgaben nicht trennscharf voneinander abgrenzen lassen, ist das Zusammenwirken von Bund und Ländern trotzdem möglich. Die Beteiligten haben dann jedoch die besondere Situation bezüglich der Kosten in der abgeschlossenen Vereinbarung angemessen zu berücksichtigen.⁶⁹²

c) Haushaltshoheit der Länder

Die Regelung des Art. 91a Abs. 3 S. 4 GG gilt für Art. 91b GG entsprechend.⁶⁹³ Danach bleibt die Haushaltshoheit des Bundes sowie der Landesparlamente, also die Bereitstellung der Mittel in den Haushaltsplänen, unberührt. Daraus folgt, dass die finanziellen Verpflichtungen aus den Vereinbarungen erst anfallen, wenn die Parlamente die Ausgaben im Haushaltsplan bewilligt haben.⁶⁹⁴

8. Wirtschaftliche Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG

Die Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich hatten bisher eine gesteigerte wirtschaftliche Bedeutung. Insbesondere das Bundesverfassungsgericht hat die wirtschaftliche Bedeutung immer wieder hervor gehoben. Gerade die Länder waren regelmäßig auf die Zuwendungen aus den Gemeinschaftsaufgaben angewiesen.⁶⁹⁵ Die wirtschaftliche Bedeutung wird auch weiterhin bestehen. Neben der Förderung durch unmittelbare oder mittelbare Zuwendungen eignen sich die Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich durch Standortentscheidungen auch zum Betreiben von Standortpolitik und damit als Instrument zur Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen.⁶⁹⁶ So kön-

⁶⁸⁹ *Schenke*, in: Sodan, Art. 91b Rn. 6; *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 34; *Blümel*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. IV (2. Aufl.), § 101 Rn. 164; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 33.

⁶⁹⁰ *Schenke*, in: Sodan, Art. 91b Rn. 6; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 42; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 4; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 33; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b Rn. 18; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 13; zur alten Rechtslage bereits *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 594; *ders.*, DÖV 1972, S. 591 (594); a.A. *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 34; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 20, unter Verweis auf die Unterschiede zur alten Rechtslage.

⁶⁹¹ BT-Drucks. 5/2861, S. 51 Ziff. 301; *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 104a Rn. 175; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 156; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 33.

⁶⁹² BVerwGE 81, S. 312 (314); *Oppermann*, DÖV 1972, S. 591 (594).

⁶⁹³ *Schenke*, in: Sodan, Art. 91b Rn. 6.

⁶⁹⁴ *Blümel*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. IV (2. Aufl.), § 101 Rn. 165; *Dittmann*, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe, S. 185; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 32; *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 35; *Oppermann*, DÖV 1972, S. 591 (594).

⁶⁹⁵ Dass die Finanzmittel seit Bestehen der Gemeinschaftsaufgaben knapp sind, zeigen bereits die Darstellungen von *Feuchte*, Die Verwaltung 5 [1972], S. 199 (217 f.) und *Oppermann*, DÖV 1972, S. 591 (598).

⁶⁹⁶ *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 33 f.

ne durch Standortentscheidungen im Bereich der wissenschaftlichen Forschung nach Art. 91b GG die Wirtschafts- und Einnahmestruktur eines Landes mittel- und langfristig verbessert werden.⁶⁹⁷ Darüber hinaus bestehe sogar die Möglichkeit, dass die privaten Investitionen in der entsprechenden Region zunehmen und eine solche Standortentscheidung somit dauerhaft zur Konsolidierung der Finanzen beiträgt.⁶⁹⁸ In Fällen von drohenden Haushaltsnotlagen böten die Vorschriften über die Gemeinschaftsaufgaben dem Bund nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sogar Handlungsmöglichkeiten, um der Entstehung einer Haushaltsnotlage in einem Land vorzubeugen.⁶⁹⁹ Der Bund präge bei Wahrnehmung seiner Befugnisse weitgehend die Haushalts-, Einnahme- und Ausgabenstruktur der Länder vor, so dass er sogar durch entsprechende Maßnahmen zum gemeinsamen Beistand mit anderen Ländern verpflichtet sein könne.⁷⁰⁰

Diese Position aus dem Jahr 1992 hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2006 erneuert und den Mischfinanzierungen aus den Gemeinschaftsaufgaben Vorrang vor der Gewährung von Ergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG) zum Zweck der Sanierung eingeräumt.⁷⁰¹ Gleichzeitig hat das Gericht jedoch eingeräumt, dass durch die wachsende Projektorientierung der jeweiligen Gemeinschaftsaufgaben die Gemeinschaftsaufgaben für Haushaltssanierungen in extremen Notlagen „kaum noch geeignet“ sind.⁷⁰² Gleichwohl haben Bund und Länder regionale Aspekte in ihre Kriterien der gemeinsamen Förderung der Wissenschaft und Forschung in § 4 Abs. 1 Hs. 2 der Anlage zum GWK-Abkommen mit aufgenommen, wonach „regionale Strukturentwicklungen“ bei Entscheidungen über die Förderung „angemessen zu berücksichtigen“ seien.

Die mögliche Berücksichtigung regionaler Aspekte oder der Förderung von Wirtschaftsstrukturen über die Gemeinschaftsaufgaben wird vereinzelt jedoch auch als verfassungswidrig angesehen, da der „Ertrag der geförderten Forschung“ in finanzstarken und finanzschwachen Bundesländern gleich sei.⁷⁰³ Zudem bergen direkte Mittelzuweisungen auch immer die Gefahr, dass der Bund Einfluss auf die Wahrnehmung der Aufgaben nimmt.⁷⁰⁴ Auch das Bundesverfassungsgericht hatte in früheren als den eben zitierten Entscheidungen darauf hingewiesen, dass eine Förderung aus strukturellen Gründen außerhalb der in den Gemeinschaftsaufgaben festgelegten Ziele unstatthaft sei.⁷⁰⁵ Für diese Annahme spricht nach der Föderalismusreform I umso mehr, dass die neu gefasste Vorschrift des Art. 104b GG für den Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft (Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 GG) oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Art. 104b Abs. 1 Nr. 3 GG)

⁶⁹⁷ BVerfGE 86, S. 148 (267).

⁶⁹⁸ BVerfGE 86, S. 148 (267).

⁶⁹⁹ BVerfGE 86, S. 148 (265).

⁷⁰⁰ BVerfGE 86, S. 148 (265).

⁷⁰¹ BVerfGE 116, S. 327 (389 f.); hierzu auch *Kämmerer*, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (17 f.).

⁷⁰² BVerfGE 116, S. 327 (389 f.).

⁷⁰³ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 7, spricht in diesem Zusammenhang von einem unzulässigen „separaten horizontalen Finanzausgleich“ und kritisiert, dass diese Berücksichtigung zu Ineffizienzen führe und gegen die Tatbestandsabgrenzung des Art. 91b Abs. 1 GG zu Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG verstoße.

⁷⁰⁴ *Schwarz*, RdJB 2008, S. 283 (289), mit Verweis auf BVerfGE 39, S. 96 (108).

⁷⁰⁵ BVerfGE 41, S. 291 (311); 39, S. 96 (106).

abschließend ist und auch Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur endgültig regelt.

9. Entscheidung und Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG werden grundsätzlich in zwei Schritten vollzogen: zu Beginn steht die Entscheidung über die Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgabe, bevor sodann in die Durchführungsphase eingetreten wird.⁷⁰⁶ Die Entscheidung über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben unterliegt dabei zunächst einem gewissen Quorum.

a) Entscheidungsphase und notwendiges Quorum

In der Entscheidungsphase über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe werden die durchzuführenden Maßnahmen in Art und Umfang beschlossen. Zudem werden die Mitwirkungsbefugnisse von Bund und Ländern vereinbart. In dieser Phase wirkt der Bund vor allem an den zu treffenden Beschlüssen mit.⁷⁰⁷ Unterschiedlich beurteilt wird das notwendige Quorum für den Abschluss der Vereinbarungen. Um eine Vereinbarung über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben aus Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1-3 GG zu treffen, muss eine gewisse Anzahl an Ländern der Vereinbarung zustimmen. Innerhalb der Vereinbarungen selbst können Bund und Länder dann jedoch abweichende Mehrheitsentscheidungen treffen.⁷⁰⁸

aa) Notwendiges Quorum bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG

Für die Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen nach Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG ergibt sich das notwendige Quorum aus dem Verfassungstext selbst. Hier ist eine einstimmige Entscheidung notwendig (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG, vgl. hierzu oben bereits Abschnitt C. III. 9.). Die Folgeakte, die Bund und Länder aufgrund der jeweiligen einstimmig verabschiedeten Vereinbarung schließen, können jedoch abweichend von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG Mehrheitsbeschlüsse vorsehen und damit in den untergesetzlichen Rechtsvorschriften vom Prinzip der Einheitlichkeit abweichen.⁷⁰⁹

bb) Notwendiges Quorum bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 3 GG

Aus dem Umkehrschluss des Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG folgt gleichzeitig, dass eine solche Einstimmigkeit bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben nicht erforderlich ist.⁷¹⁰ Damit stellt sich die Fra-

⁷⁰⁶ *Tiemann*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 231 ff.; *Frowein*, VVDStRL 31 [1972], S. 13 (27).

⁷⁰⁷ *Breuer*, in: FS für Krause, S. 325 (334); *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 293; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 8.

⁷⁰⁸ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 10.

⁷⁰⁹ *Siekemann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 24.

⁷¹⁰ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 302; *Trute*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 64. Für die alte Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (Art. 91b a.F.) wurde jedoch

ge, welches Quorum unter den Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Nr. 1 und Nr. 3 erreicht werden muss. Hier liefert der Verfassungstext keine Anhaltspunkte. Der Gesetzgeber hat jedoch in der Begründung zur Föderalismusreform I ausgeführt, dass für eine Vereinbarung über diese beiden Gemeinschaftsaufgaben jeweils mindestens 13 Länder der Vereinbarung zustimmen müssen.⁷¹¹ Damit bedarf auch diese Entscheidung einer qualifizierten Mehrheit von über 80% der Länder.

Es wird jedoch auch vertreten, dass dieser grundgesetzlich nicht festgelegten Bindung auf mindestens 13 Vertragsländer nur eine politische, jedoch keine rechtliche Wirkung zukommt.⁷¹² Diese Ansicht beruft sich auf die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den oben dargestellten Vereinbarungen.⁷¹³ Es wird angenommen, dass man hiermit eine alte Regelung des BLK-Abkommens⁷¹⁴ in die Gesetzesbegründung aufnehmen wollte (Art. 9 Abs. 2 BLK-Abkommen).⁷¹⁵ Dem ist entschieden entgegen zu treten. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit der Uneinigkeit der Länder beim Abschluss der Vereinbarungen gesehen hat und sich dennoch, in diesem Bewusstsein, für die entsprechende Begründung entschieden hat. Die Begründung des Quorums stellt den Willen des Gesetzgebers dar und ist auch von der Exekutive und vom Bundesverfassungsgericht im Wege der historischen Auslegung zu beachten, da ansonsten der Kernbereich des legislativen Willens missachtet würde. Lediglich in Ausnahmefällen, also bei einer sachfremden Blockade der Vereinbarung durch mehr als drei Länder, wird man über eine Umgehung des gesetzgeberischen Willens nachdenken können (vgl. hierzu bereits oben bei der Bundestreue in Abschnitt C. III. 2.). Ob eine sachfremde Blockade vorliegt, obliegt der gerichtlich überprüfbaren Einschätzung der übrigen Vertragspartner. Für den Fall einer sachfremden Blockade dürfte sich die Möglichkeit eines geringeren Quorums wegen rechtsmissbräuchlichem Verhalten ergeben. Eine einfache Mehrheit von neun der 16 Länder wird allerdings in jedem Fall erforderlich sein.

Nach allem ist der Feststellung zuzustimmen, dass bei dem Einstimmigkeitserfordernis des Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG die Bevorzugung einzelner Länder durch den Bund beinahe unmöglich geworden ist; bei den soeben erwähnten Mehrheitsentscheidungen für die Gemeinschaftsaufgaben

teilweise eine Erforderlichkeit der Einstimmigkeit angenommen, vgl. nur *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 10. Diese Auffassung soll nach vereinzelter Ansicht nach wie vor Geltung haben, da es sich bei der gesetzlichen Regelung in Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG nur um eine Beteiligungsregel handele, vgl. *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 10. Hierfür liefert der Gesetzeswortlaut jedoch keine Anhaltspunkte.

⁷¹¹ BT-Drucks. 16/813, S. 16 f.

⁷¹² *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 302; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 91b Rn. 4, 18; *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 14; *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (418).

⁷¹³ BVerfGE 41, S. 291 (308 f.); 39, S. 96 (116).

⁷¹⁴ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung (BLK-Abkommen), „Bulletin“ des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 03.07.1970, Nr. 90, S. 891, in der Fassung vom 17./21.12.1990, BAnz 1991 S. 683.

⁷¹⁵ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 302.

von Nr. 1 und Nr. 3 ist – unabhängig vom tatsächlich erforderlichen Quorum – eine Bevorzugung zumindest schwierig.⁷¹⁶

b) Durchführungsphase

Ist die notwendige Zustimmung zur Durchführung der jeweiligen Gemeinschaftsaufgabe zustande gekommen und die Vereinbarung geschlossen, kann sie auf Grundlage der Vereinbarung durchgeführt werden. In die Durchführungsphase gehören die Detailplanung, die Durchführung der Aufgabe im Einzelnen sowie die Ausschüttung der finanziellen Mittel. Am Ende der Durchführung einer Gemeinschaftsaufgabe steht die Schlussabrechnung. All dies fällt jedoch in die Kompetenz der Länder, der Bund ist im Rahmen der Durchführung zu einer eigenständigen Mitentscheidung nicht berechtigt (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 1.).

10. Kontrolldichte von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen bei Abschluss und Umsetzung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG

Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG eröffnen – wie soeben gezeigt – an vielen Stellen einen Beurteilungsspielraum bei ihrer Umsetzung (*wie*) sowie einen Ermessensspielraum dahin gehend, *ob* die Gemeinschaftsaufgabe überhaupt durchgeführt wird („können“). Diese Beurteilungsspielräume sind – wie allgemein gefordert wird – abschließend.⁷¹⁷ Es stellt sich jedoch die Frage, ob und in welcher Intensität die Beurteilungs- und Ermessensspielräume, die den Parteien beim Abschluss der Vereinbarungen zustehen, gerichtlich überprüfbar sind. Praktische Anwendungsbeispiele dürften zwar dabei im Fall der Gemeinschaftsaufgaben eher selten vorkommen. *Meyer* weist daher an dieser Stelle zu Recht darauf hin, dass eine Kontrolle der Spielräume bei Einigkeit von Bund und Ländern nicht stattfinden wird.⁷¹⁸ Die überwiegend erforderliche Einigkeit für die Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 3 GG sowie die erforderliche Einstimmigkeit bei Nr. 2 werden zudem dazu beitragen, dass eine rechtliche Überprüfung nicht stattfinden wird⁷¹⁹ („Wo kein Kläger, da kein Richter“). Anderen Parteien als den Vertragsschließenden wird mangels eines subjektiven Rechts, also fehlender Klagebefugnis, eine verfassungsgerichtliche Kontrolle hingegen nicht möglich sein. Dennoch ist die Frage eng mit den

⁷¹⁶ *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1219): Der „goldene Zügel“ müsse zukünftig somit allen Ländern angelegt werden; *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 303.

⁷¹⁷ Statt vieler für die normative Ermächtigungslehre: *Jestaedt*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rn. 34 ff.

⁷¹⁸ *H. Meyer*, Die Föderalismusreform 2006, S. 253.

⁷¹⁹ *H. Meyer*, Die Föderalismusreform 2006, S. 253. Schon *Maunz*, in: FS für Müller, S. 257 (273), umschreibt das fehlende Interesse von Bund und Ländern, Streitigkeiten im Kulturbereich bezüglich der (damals neu geschaffenen) Gemeinschaftsaufgaben vor dem Bundesverfassungsgericht auszutragen; *ders.*, NJW 1962, S. 1641 (1645).

Gemeinschaftsaufgaben verbunden, gleichwohl Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher weder zu Art. 91a GG noch zu Art. 91b GG vorliegt.⁷²⁰

a) Definition des Beurteilungsspielraumes und des Ermessens

Wenn der Gesetzgeber unbestimmte Rechtsbegriffe auf Tatbestandsseite einer Norm verwendet, dann ermächtigt er dadurch die Exekutive zu eigenverantwortlichen Entscheidungen, die im Regelfall gerichtlich nur beschränkt überprüfbar sind. Mit unbestimmten Rechtsbegriffen wird der Exekutive somit ein eigenständiger Entscheidungsspielraum bei der Ausführung eines Gesetzes zugestanden.⁷²¹ Abzugrenzen ist der Beurteilungsspielraum vom Begriff des Ermessens, bei dem die Exekutive bei Anwendung einer Norm auf Rechtsfolgenseite zwischen verschiedenen Verhaltensweisen auswählen kann.⁷²²

b) Bestehende Beurteilungs- und Ermessensspielräume bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG

Zunächst räumt Art. 91b Abs. 1 S. 1 durch die Formulierung „können [...] zusammenwirken“ Bund und Ländern ein Ermessen dahin gehend ein, ob überhaupt eine Vereinbarung über die Durchführung einer der drei Gemeinschaftsaufgaben geschlossen werden soll.

Darüber hinaus haben die Vertragsparteien einen Beurteilungsspielraum auf Tatbestandsseite, ob der jeweils ausgeführten Gemeinschaftsaufgabe eine überregionale Bedeutung zukommt. Dies ist darin begründet, dass vor allem die finanzielle Bedeutung einer Förderung in diesem Zusammenhang unterschiedlich beurteilt werden kann. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG ist dem Gesetzgeber ebenfalls ein Beurteilungsspielraum eingeräumt worden, nämlich bei der Frage, ob es sich um die Förderung eines Vorhabens handelt oder bereits eine (an dieser Stelle unzulässige) institutionelle Förderung vorliegt. Der Beurteilungsspielraum bezieht sich dabei sowohl auf die finanzielle, als auch auf die zeitliche Komponente. Die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG räumt sogar an zwei Stellen einen Beurteilungsspielraum ein. Beide Aspekte betreffen die Forschungsbauten an Hochschulen. Zunächst ist den Parteien bei Überprüfung der Bagatellgrenze von 5 Mio. Euro ein Beurteilungsspielraum eingeräumt, der vor allem deswegen entstanden ist, weil der Gesetzgeber diesen Wert nur als „Orientierungsgröße“ bezeichnet hat. Diese Bagatellgrenze haben Bund und Länder in § 3 Abs. 3 Nr. 3 AV-FuG jedoch zwischenzeitlich festgelegt und sich damit ihres Beurteilungsspielraumes für den Zeitraum, in dem die Vereinbarung besteht, wieder entledigt. Selbiges gilt für die Anschaffung von Großgeräten. Des Weiteren geht es bei der Frage gemischt genutzter Forschungsbauten um die Beurteilung, wie hoch der Anteil forschungsfremder Nutzung an dem Forschungsbau ist.

⁷²⁰ *Leibholz/Rinck*, Bd. III, Stand 07/2009 (51. Lfg.), Art. 91a sowie Stand 10/2006 (45. Lfg.), Art. 91b. Einzige Ausnahme war kurz vor der Föderalismusreform I der abgelehnte Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in BVerfGE 112, S. 321 ff. (vgl. hierzu oben Fn. 564).

⁷²¹ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 32; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, § 25 Rn. 34.

⁷²² *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 7; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, § 25 Rn. 34.

c) Überprüfbarkeit der Beurteilungsspielräume in Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG

Dem Grundgesetz selbst ist die Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht fremd. Auch die Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG („Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“, vgl. dazu oben Abschnitt B. II. 1.) eröffnet einen Beurteilungsspielraum auf verfassungsrechtlicher Ebene. Selbiges gilt für Art. 108 Abs. 4 S. 1 GG („Verbesserung oder Erleichterung des Verwaltungsvollzugs“). Auch hier liegt ein unbestimmter Rechtsbegriff vor, der zwar vom Verfassungsgericht kontrolliert werden kann, jedoch einen gewissen Beurteilungsspielraum auf Seiten des Gesetzgebers belässt.⁷²³ Eine Überprüfung des Verfassungsgerichts beschränkt sich in beiden Fällen jedoch auf offensichtliche Bewertungsfehler des Gesetzgebers.⁷²⁴

Die Judikative ist wegen Art. 19 Abs. 4 GG grundsätzlich verpflichtet, Entscheidungen der Exekutive vollumfänglich nachzuprüfen. Dies gilt auch, wenn es um die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe geht.⁷²⁵ Eine Ausnahme – und damit eine beschränkte Überprüfbarkeit – besteht bei den Gerichten nur dann, wenn es „wegen hoher Komplexität oder besonderer Dynamik der geregelten Materie und ihre Konkretisierung im Nachvollzug der Verwaltungsentscheidung so schwierig“ ist, „dass die gerichtliche Kontrolle an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung stößt“.⁷²⁶ Nur in diesen Fällen ist der Exekutive ohne Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze ein begrenzter Entscheidungsfreiraum zuzubilligen.⁷²⁷ Die Rechtsprechung hat für diese Fälle Fallgruppen gebildet.⁷²⁸ Eine Fallgruppe stellen dabei auch die Entscheidungen dar, die an „vorgegebene Ziele und Faktoren im Bereich der Verwaltungspolitik [oder] der Wirtschaftspolitik anknüpfen und durch diese bestimmt werden“.⁷²⁹ In diesem Zusammenhang liegt eine eingeschränkte Überprüfbarkeit vor, wenn es um den politischen Kernbereich des Handelns geht, also Ziele der Politik betroffen sind, und Grundrechte nicht tangiert werden.⁷³⁰ Eine Überprüfung des exekutiven Handelns findet dann nur auf Missbrauch und evidente Verstöße (z.B. Verstoß gegen den Gleichheitssatz, Einführung sachfremder Erwägungen) statt – eine darüber hinaus gehende Überprüfung ist nicht zulässig.⁷³¹

Bei den Vereinbarungen, die Bund und Länder miteinander abschließen, handelt es sich zu meist um Verwaltungsabkommen, die von parlamentarisch legitimierten Regierungen miteinander

⁷²³ Schlette, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 108 Rn. 87; vgl. zu diesem Beurteilungsspielraum auch BVerfGE 106, S. 1 (16 f.).

⁷²⁴ Schlette, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 108 Rn. 87.

⁷²⁵ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 36.

⁷²⁶ BVerfGE 84, S. 34 (50).

⁷²⁷ BVerfGE 54, S. 173 (197).

⁷²⁸ Hierzu im Einzelnen Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 362 ff.

⁷²⁹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 42 m.w.N. aus der Rechtsprechung und mit Verweis auf eine entsprechende gesetzliche Regelung in § 71 Abs. 5 S. 2 GWB („Die Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklung ist hierbei der Nachprüfung des Gerichts entzogen.“).

⁷³⁰ BVerwGE 97, S. 203 (209); 39, S. 291 (299); Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 31 ff., insb. Rn. 42; Geis, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 3.

⁷³¹ Hufen, Verwaltungsprozessrecht, § 25 Rn. 40.

abgeschlossen werden. Diese Verwaltungsabkommen betreffen damit Verabredungen zwischen Verwaltungen, womit der Kernbereich des politischen Handelns betroffen ist. Sofern also kein Eingriff in Grundrechte Dritter stattfindet, sind die Inhalte der Vereinbarungen nur eingeschränkt und in Ausnahmefällen überprüfbar. Dies betrifft zunächst die Frage nach der „überregionalen Bedeutung“ einer Förderung, da es sich hierbei häufig um politische Standortentscheidungen handelt und die „Ausstrahlungskraft“ beurteilt wird. Auch bezüglich finanzieller Orientierungsgrößen besteht keine Nachprüfbarkeit. Diese tritt erst ein, wenn bindende Grenzen festgelegt und diese in die Vereinbarungen umsetzenden Einzelakten unterschritten wurden. Dann hat die Exekutive sich in ihrem Beurteilungsspielraum gebunden und es existiert eine bestehende oder antizipierte Verwaltungspraxis.⁷³²

Der in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG eingeräumte Beurteilungsspielraum, ob eine vorhabenbezogene oder bereits eine institutionelle Förderung vorliegt, ist aus denselben Gründen hinsichtlich der näheren Einzelheiten nur beschränkt überprüfbar. Die zeitliche Komponente ist dabei großzügig ausgestaltet, womit nur Vorhaben evident gegen Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG verstoßen, die zeitlich unbefristet abgeschlossen werden. Eine zeitlich langfristige Planung, gerade wenn in mehrere verlängerbare Abschnitte unterteilt, unterfällt der Freiheit der Vertragsparteien. Die finanzielle Komponente eröffnet den Vertragsparteien ebenfalls einen weiten, nicht überprüfbaren Spielraum politischer Gestaltungsfreiheit: erst wenn eine evident nicht abgrenzbare finanzielle Mittelzuweisung an eine Einrichtung vorliegt, die zudem einer Vollausrüstung der Einrichtung gleich kommt, ist der eingeräumte Beurteilungsspielraum nachprüfbar überschritten. Für einen weiten Beurteilungsspielraum spricht auch, dass die Länder letztlich wegen Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG über ein alleiniges „Vetorecht“ verfügen und somit die gesamte Vereinbarung verhindern können.⁷³³

Den an sich nicht überprüfbaren Beurteilungsspielraum bei den Bagatellgrenzen für Forschungsbauten und Großgeräte in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG haben Bund und Länder in der AV-FuG zwischenzeitlich eingeengt, womit eine nachprüfbare Bindung für die Einzelförderung vorliegt. Insofern gilt das zur finanziellen Komponente der überregionalen Bedeutung Gesagte. Der zweite Beurteilungsspielraum, den Nr. 3 einräumt, ist hingegen kein politischer Kernbereich. Bund und Länder können zwar in der Umsetzung dieser Gemeinschaftsaufgabe forschungsferne Nutzungen in den Gebäuden zulassen, was nicht justitiabel beanstandet werden kann. Allerdings kann der Anteil forschungsfremder Nutzung am Forschungsbau unter Berücksichtigung der oben dargelegten rechnerischen Maßstäbe (vgl. Abschnitt C. III. 5.) ermittelt werden und unterfällt damit der Nachprüfbarkeit. Lediglich bei der Schaffung der Grundlagen der rechnerischen Ermittlung, also der Frage was forschungsfremd ist und was nicht, besteht wieder ein weiter und schwer überprüfbarer Beurteilungsspielraum, der allerdings auf Missbräuche zu überprüfen ist.

⁷³² Hierzu *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 29.

⁷³³ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (312).

d) Überprüfbarkeit des Ermessens

Ein eingeräumtes Ermessen ist grundsätzlich nur auf Ermessensfehler überprüfbar. Dies folgt daraus, dass die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten sind (vgl. grundsätzlich § 40 VwVfG und § 114 S. 1 VwGO). Als Ermessensfehler kommen in Betracht die Ermessensüberschreitung, der Ermessensnichtgebrauch oder der Ermessensfehlgebrauch.⁷³⁴ Zudem dürfen die Ermessensentscheidungen nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.⁷³⁵ Insbesondere der Bund unterliegt dieser Ermessensbindung, da dieser grundsätzlich finanzstärker ist und den Abschluss der entsprechenden Vereinbarungen für die Länder finanziell erst lukrativ macht. Allerdings sind auch die Mittel des Bundes nicht unbegrenzt und er kann von daher nicht zum Abschluss von Vereinbarungen gezwungen werden.⁷³⁶ Insofern hat der Bund einen weiten und nur schwer angreifbaren Ermessensspielraum. Er wird jedoch dort ein reduziertes Ermessen vorfinden, wo es um Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge beziehungsweise der Leistungsverwaltung geht und eine ausreichende Finanzierung der in Art. 91b Abs. 1 GG genannten Bereiche nicht sichergestellt werden kann. An dieser Stelle verengt sich sein Ermessen und der Bund ist unter gewissen Umständen sogar verpflichtet, eine Vereinbarung mit den Ländern zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe zu treffen. Dabei muss er auch die gesamtstaatliche Bedeutung der Wissenschaftsförderung in seine Erwägungen einbeziehen. Dies gilt umso mehr, sofern bereits eine verbindliche Kooperation mit den Ländern vereinbart ist.⁷³⁷ Auch der Grundsatz der Bundestreue ist zu beachten (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 2.).

IV.

Weitere Förderungsmöglichkeiten des Bundes im Wissenschaftsbereich neben den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG nach Art. 104b und Art. 91a GG

Neben der Möglichkeit, die Länder im Wissenschaftsbereich im Wege der Gemeinschaftsaufgaben zu unterstützen, verbleibt dem Bund unter bestimmten Voraussetzungen noch die (ausschließlich finanzielle) Förderung im Rahmen von Art. 104b GG. Diese Finanzierungsmöglichkeit ist gemeinsam mit den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG zu betrachten, da auch bei Art. 104b GG die Grundprobleme von Finanzhilfen des Bundes an die Länder parallel verlaufen.⁷³⁸

⁷³⁴ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 20 ff.

⁷³⁵ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 23.

⁷³⁶ Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 155.

⁷³⁷ Siekmann, in: Sachs, Art. 91b Rn. 36; Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 4.

⁷³⁸ Bleckmann, Staatsrecht I, Rn. 1417, zur vorherigen Fassung in Art. 104a Abs. 4 GG a.F.

1. Bisherige Finanzhilfekompetenz aus Art. 104a Abs. 4 GG a.F.

Über Art. 104a Abs. 4 GG a.F. konnte der Bund den Ländern bis zur Föderalismusreform I Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, wenn dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet beziehungsweise zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich war. Diese Begriffe waren jedoch seit jeher unpräzise und sind auch vom Bundesverfassungsgericht nicht näher konkretisiert worden.⁷³⁹ Vor allem sollte mit Art. 104a Abs. 4 GG a.F. keine Dauerförderung des Bundes verbunden sein. Teilweise wurde die Förderung nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F. jedoch über Jahrzehnte gewährt.⁷⁴⁰ Somit bestanden schon regelmäßig Probleme, eine so lang anhaltende „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ anzunehmen.

2. Regelungsinhalt des Art. 104b GG

Art. 104b GG hat Ausnahmecharakter und setzt eine Reihe von Tatbestandsmerkmalen voraus, die für die Förderung erfüllt sein müssen. Zudem hat der Bund ein Ermessen, ob er die Förderung vornimmt.

a) Ausnahmecharakter der Vorschrift

Art. 104b Abs. 1 GG wurde im Rahmen der Föderalismusreform I überarbeitet und sorgt nunmehr für eine restriktivere Regelung der Finanzhilfen im Vergleich zum alten Art. 104a Abs. 4 GG.⁷⁴¹ Dennoch wurde die bisherige Mischfinanzierung aus Art. 104a Abs. 4 GG a.F. durch die Neufassung modifiziert beibehalten. Nach Art. 104b Abs. 1 GG kann der Bund sich unter gewissen Voraussetzungen an der Finanzierung von Investitionen beteiligen, die in Ländern und Gemeinden anfallen. Die Vorschrift ist jedoch im Hinblick auf die geregelten Kompetenzen des Grundgesetzes sowie im Hinblick auf das Bestehen der Gemeinschaftsaufgaben eng auszulegen, da es sich um eine Ausnahmevorschrift handelt, die das Konnexitätsprinzip aus Art. 104a Abs. 1 GG durchbricht⁷⁴², wonach Bund und Länder jeweils die Ausgaben zu tragen haben, die sich aus der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben ergeben.⁷⁴³ Der Ausgleich des Bundes ist zudem – wie bei den

⁷³⁹ BVerfGE 41, S. 291 ff.; 39, S. 96 ff. Krit. hierzu sowie zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F. insgesamt *Starck*, JZ 1975, S. 363 (364); *Selmer*, AöR 101 [1976], S. 238 (245 f.); *Breuer*, in: FS für Krause, S. 325 (346 f.).

⁷⁴⁰ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 102; *Heinrich*, Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften, S. 67.

⁷⁴¹ *Heun*, in: Dreier, Supplementum 2010, Art. 104b Rn. 1a. Art. 104a Abs. 4 GG a.F. unterscheidet sich von den Gemeinschaftsaufgaben aber dahin gehend, dass es sich nur um eine „Investitionskompetenz“ handelt, *Karpen*, Hochschulplanung und Grundgesetz, S. 730 ff. Die weitere Auslegung des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. verdeutlicht die Ansicht von *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 153 (159), der Bildungsfragen vor der Föderalismusreform als „Zukunftsinvestitionen von gesamtwirtschaftlichen Rang“ unter die Vorschrift subsumieren wollte.

⁷⁴² v. *Arnim*, Finanzzuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 138 Rn. 77.

⁷⁴³ BVerfGE 41, S. 291 (306 ff.); 39, S. 96 (114); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 104a Rn. 57; *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 104a Rn. 25; *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 104a

Gemeinschaftsaufgaben – nur zweckgebunden zu erteilen.⁷⁴⁴ Des Weiteren wurde bereits zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F. klargestellt, dass die Förderung der Länder durch den Finanzausgleich Vorrang vor der Investitionsfinanzierung hat.⁷⁴⁵ Dies dürfte auch für Art. 104b GG gelten.⁷⁴⁶

b) Tatbestandsmerkmale und Rechtsfolge des Art. 104b Abs. 1 GG

Die Förderungsmöglichkeiten im Rahmen des Art. 104b GG sind durch den Wortlaut des Absatzes 1 und die dort aufgezählten Alternativen stark eingeschränkt. Nur eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Nr. 1), der Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Nr. 2) sowie die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Nr. 3) ermöglichen entsprechende Zahlungen des Bundes. Zudem muss es sich in diesen Teilbereichen um besonders bedeutsame Investitionen handeln, das heißt, um dauerhafte Anlagegüter von überregionaler und gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, die gewichtiger sind als normale Landes- oder Kommunalvorhaben.⁷⁴⁷ Entsprechende Zahlungen müssen befristet werden und unterliegen dabei einer Verwendungskontrolle (Art. 104b Abs. 2 S. 2 GG), um Dauerzuweisungen vor dem Hintergrund des Ausnahmecharakters der Norm zu verhindern.⁷⁴⁸ Darüber kommt dem Bund hinsichtlich der Leistung von Finanzhilfen ein Ermessen zu („kann [...] gewähren“). Zuletzt enthält die Vorschrift das Tatbestandsmerkmal der „Erforderlichkeit“. Ob eine Finanzhilfe erforderlich ist, obliegt ebenfalls dem Ermessen des Bundes.⁷⁴⁹ Dieses Ermessen ist gerichtlich überprüfbar – und zwar sowohl auf eine Überschreitung bei nicht erforderlicher Mittelvergabe, als auch bei einer Verpflichtung des Bundes zur Leistung von Finanzhilfen nach Maßgabe seiner Finanzkraft.⁷⁵⁰ Die Überprüfbarkeit der Erforderlichkeitsklausel kann hier somit ebenso erfolgen wie bei Art. 72 Abs. 2 GG. Da die Erforderlichkeit bereits eigens im Tatbestand des Art. 104b GG Erwähnung findet, bedarf es für die Fälle der konkurrierenden Gesetzgebung eines Rückgriffs auf die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG nicht.⁷⁵¹

Die weiteren Einzelheiten der Abwicklung der Finanzhilfen regelt Art. 104b Abs. 2 GG. Die Unterrichtungspflichten und Überprüfungsmöglichkeiten über die Finanzhilfen ergeben sich aus Art. 104b Abs. 3 GG. Kritisiert wurde im Zusammenhang mit den Unterrichtungsansprüchen von

Rn. 99 ff.; *Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: HdbStR, Bd. IV (2. Aufl.), § 104 Rn. 91; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, S. 149. Weniger strenge Anforderungen stellt wohl *Deutsch*, in: FS für Schenke, S. 109 (127), auf.

⁷⁴⁴ *Schwarz/Reimer*, JuS 2007, S. 219 (220).

⁷⁴⁵ BVerfGE 39, S. 96 (108).

⁷⁴⁶ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 104b Rn. 4.

⁷⁴⁷ BVerfGE 39, S. 96 (112 ff.); *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 104a Rn. 110; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 104b Rn. 9; *Häde*, ZG 2009, S. 1 (14 f.).

⁷⁴⁸ BT-Drucks. 16/813, S. 19; *Siekmann*, in: Sachs, Art. 104b Rn. 41; *Schwarz*, RdJB 2008, S. 283 (289).

⁷⁴⁹ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 8; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 104b Rn. 20.

⁷⁵⁰ BVerfGE 39, S. 96 (113).

⁷⁵¹ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 352; *Kesper*, NdsVBl 2006, S. 145 (152); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 104b Rn. 11; a.A. *H. Meyer*, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Komm-Drucks. 014, S. 31; *Buscher*, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 125.

Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung in Art. 104b Abs. 3 GG vor allem, dass hierdurch die Kontrolle von Mischfinanzierungen (im Vergleich zu Art. 91a GG) uneinheitlich geregelt sei.⁷⁵²

c) *Tatbestandliche Einschränkung des Art. 104b Abs. 1 GG*

Wesentlicher Unterschied im Vergleich zur vorherigen Fassung in Art. 104a Abs. 4 GG a.F. ist jedoch die Einschränkung, dass die Finanzhilfen im Rahmen des Art. 104b Abs. 1 GG nur gewährt werden können, *soweit* das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dieser Passus beschränkt den Anwendungsbereich nunmehr auf diejenigen Bereiche der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes in den Art. 71 f. beziehungsweise Art. 73 f. GG.⁷⁵³ Damit ist die Finanzierungskompetenz des Bundes über Art. 104b GG durch seine Gesetzgebungskompetenz beschränkt.⁷⁵⁴ Finanzhilfen nach Art. 104b GG sind daher bereits dann ausgeschlossen, sofern die Länder die alleinige Gesetzgebungskompetenz auf dem jeweiligen Bereich haben.⁷⁵⁵ Für diese Bereiche ergibt sich sodann ein sogenanntes „Kooperationsverbot“ für Bund und Länder.⁷⁵⁶ Auf die Prüfung der übrigen, soeben dargestellten Tatbestandsmerkmale kommt es dann nicht mehr an. An dieser Stelle endet auch das Ermessen des Bundes⁷⁵⁷; dieses wird nur zugunsten von ausnahmsweise stillschweigend eingeräumten Gesetzgebungsbefugnissen wieder eröffnet.⁷⁵⁸

Im Rahmen der Föderalismusreform II ist dieser restriktive Wortlaut jedoch mit einer Rückausnahme versehen worden, indem Art. 104b Abs. 1 GG um einen Satz 2 erweitert wurde. Danach kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen auch *ohne* Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren. Ziel dieser neu eingefügten Vorschrift ist jedoch

⁷⁵² Nierhaus/Rademacher, LKV 2006, S. 385 (394); Sanden, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 968 f.; Lehmann-Brauns, Die Zustimmungsbefugnisse von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, S. 95 f.

⁷⁵³ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 104b Rn. 11; bereits zur Entwurfsfassung des Art. 104b GG: Schmidt-Jortzig, ZG 2005, S. 16 (27); Hufen, RdJB 2005, S. 323 (324 f.). Damit hat der verfassungsändernde Gesetzgeber Einschränkungen übernommen, die bereits das Bundesverfassungsgericht zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F. aufgestellt hat, BVerfGE 39, S. 96 (111 ff.).

⁷⁵⁴ Hellermann, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 350; Butzer, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 104b Rn. 19; Rozeke, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2 (5. Aufl.), Art. 70 Rn. 36 f.

⁷⁵⁵ BT-Drucks. 16/813, S. 19; BR-Drucks. 178/06, S. 46 f.

⁷⁵⁶ Zur Kritik an diesem Begriff Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 91b Rn. 19; Seckelmann, DÖV 2012, S. 701 (701 f.); Schwanengel, Die Modernisierung des deutschen Bundesstaats, S. 227 (248); Sturm, Föderalismus, S. 199; Butzer, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 104b Rn. 14, spricht davon, dass zumindest kein umfassendes Kooperationsverbot besteht. Das „Kooperationsverbot“ betrifft in der politischen Praxis vor allem den schulischen Bildungsbereich. Seckelmann, ZRP 2013, S. 82 (83), spricht folgerichtig davon, dass es sich in Wirklichkeit um eine „mangelnde Kooperationserlaubnis“ als Durchbrechung des eigentlichen „Verbots“ in Art. 104a Abs. 1 GG handele.

⁷⁵⁷ Hellermann, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 350 f.

⁷⁵⁸ BVerfGE 98, S. 265 (299); Bleckmann, Staatsrecht I, Rn. 1424; v. Arnim, Finanzzuständigkeit, in: HdbStR, Bd. IV (2. Aufl.), § 103 Rn. 53.

lediglich die Bewältigung von besonders schweren Krisen, wie zum Beispiel der im Jahr 2008 beginnenden „Finanzkrise“.⁷⁵⁹

3. Anwendbarkeit des Art. 104b GG im Wissenschaftsbereich

Der Anwendungsbereich des Art. 104b GG überschneidet sich zum Teil mit den Gemeinschaftsaufgaben. Die häufigsten Überschneidungen des Art. 104b GG mit den Gemeinschaftsaufgaben werden im Verhältnis zu Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG ausgemacht.⁷⁶⁰ Diese Überschneidung ist jedoch für den Wissenschaftsbereich nicht von Relevanz. Theoretisch wird die Anwendbarkeit von Art. 104b GG neben Art. 91b GG bejaht, wenn die Voraussetzungen beider Normen erfüllt sind.⁷⁶¹ Dennoch beeinträchtigt der enge Anwendungsbereich des Art. 104b GG, der nur zum Tragen kommt, sofern der Bund über die Gesetzgebungskompetenz verfügt, mögliche Überschneidungen mit Art. 91b GG.⁷⁶² Bei der parallelen Anwendbarkeit beider Normen ist dabei zu differenzieren zwischen dem Hochschulbereich und der Forschung außerhalb von Hochschulen.

a) Anwendung im Hochschulbereich (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)

Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sind – wie in Abschnitt B. gezeigt – im Hochschulbereich nach der Föderalismusreform I nur noch eingeschränkt vorhanden. Existent ist noch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG. In diesem Bereich wären demnach finanzielle Förderungen möglich, zum Beispiel um die Steigerung der Zulassungszahlen durch eine Erweiterung von Ausbildungskapazitäten an den Hochschulen abzufedern.⁷⁶³ Für den Bildungsbereich ging die Bundesregierung noch jüngst davon aus, dass der Bund, soweit er über Gesetzgebungskompetenzen verfügt, den Ländern „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen in den Ländern und Kommunen gewähren kann“⁷⁶⁴.

Gegen eine Anwendung des Art. 104b GG im Hochschulbereich spricht jedoch die Entstehungsgeschichte der Norm. Im Gesetzgebungsverfahren zur Föderalismusreform I wurde beantragt, die heute in Art. 104b Abs. 1 GG genannten Tatbestandsmerkmale um eine vierte Ziffer zu erweitern und die „Förderung der Wissenschaft und Bildung in Fällen überregionaler Bedeutung“

⁷⁵⁹ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 104b Rn. 11a; Henn, in: Dreier, Supplementum 2010, Art. 104b Rn. 18d; Wendt, Der Finanzausgleich im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. II, § 41 Rn. 62 f.

⁷⁶⁰ Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 104b Rn. 17.

⁷⁶¹ Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 104b Rn. 17; Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 127; Kluth, RdJB 2008, S. 257 (260); Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 104b Rn. 11; H. Meyer, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, S. 21.

⁷⁶² Kluth, RdJB 2008, S. 257 (261); Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 104b Rn. 17; Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (315).

⁷⁶³ BR-Drucks. 462/06, S. 11; Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (90).

⁷⁶⁴ BT-Drucks. 17/411, S. 2. Anders hingegen eine Initiative des Landes Schleswig-Holstein in BR-Drucks. 43/12.

mit in den Tatbestand der Vorschrift aufzunehmen.⁷⁶⁵ Dieser Änderungsvorschlag konnte sich am Ende jedoch nicht durchsetzen. Vielmehr würden eine Förderung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse über Art. 104b GG dem Zweck der Novellierung der Vorschrift und des Art. 91b GG widersprechen. So wurde der Anwendungsbereich des Art. 104b GG gerade eingeschränkt, weil derjenige des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG stellenweise erweitert wurde⁷⁶⁶ – so zum Beispiel um die Förderung der Lehre. Auch handelt es sich bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG um eine Vorschrift, die wesentlich in die Kompetenzausübung der Länder fällt: über die Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG) haben die Länder – anders als in anderen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung – hier das „letzte Wort“ im Gesetzgebungsprozess.

b) Anwendung bei der Forschungsförderung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG)

Erweiterte Finanzierungsmöglichkeiten nach Art. 104b GG bestehen allerdings bei der Forschungsförderung. Hierfür ist dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG eine Gesetzgebungskompetenz eingeräumt, für die keine Abweichungsmöglichkeit der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG besteht. So kann der Bund weiterhin Investitionshilfen für die Forschungsförderung nach Art. 104b GG zur Verfügung stellen⁷⁶⁷, unabhängig davon, ob er seine Gesetzgebungskompetenz bis dahin ausgeübt hat.⁷⁶⁸ Gegen die praktische Relevanz dieser Förderung sprechen allerdings zwei wesentliche Argumente: zum einen ist die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG für die außeruniversitäre Forschungsförderung besonders weit gefasst und schließt wegen der Einbeziehung von Einrichtungen und Vorhaben keine Fördermöglichkeit aus. Zum anderen müssen für eine Finanzhilfe nach Art. 104b GG immer noch sämtliche Tatbestandsmerkmale erfüllt sein. Dies betrifft neben der nur schwerlich vorliegenden Erforderlichkeit vor allem eines der Tatbestandsmerkmale in Art. 104b Abs. 1 Nr. 1 bis 3 GG, für die ein erhöhtes Darlegungserfordernis besteht. Demnach ist der Raum für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung im Rahmen von Art. 104b GG nicht nur beschränkt, sondern mangels regelmäßiger Erfüllung der übrigen Tatbestandsmerkmale des Art. 104b Abs. 1 GG beinahe unmöglich.

c) Anwendung aufgrund von Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG?

Der mit der Föderalismusreform II eingeführte Aufhebungstatbestand des Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG, der dem Bund auch dort Finanzhilfen ermöglicht, wo er über keine Gesetzgebungskompetenzen verfügt, kommt für den Wissenschaftsbereich nicht in Betracht, da Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG nur für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notlagen geschaffen wurde.⁷⁶⁹ Die

⁷⁶⁵ *Butzer*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 104b Rn. 15.

⁷⁶⁶ *Volkemann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 11 (für Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG); *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 351.

⁷⁶⁷ *Volkemann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 4.

⁷⁶⁸ *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 104b Rn. 46.

⁷⁶⁹ BR-Drucks. 262/09.

unterfinanzierte Hochschul- und Wissenschaftslandschaft wird einen solchen Notfall regelmäßig nicht auslösen.

d) Zusammenfassung

Der Bund kann dort institutionell im Rahmen von Art. 104b GG mit den Ländern kooperieren beziehungsweise fördern, wo er auch eigene Kompetenzen hat (im Wissenschaftsbereich zum Beispiel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Auch wenn es sich nur um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz handelt, muss er von dieser bisher keinen Gebrauch gemacht haben; es reicht die bloße Existenz der Kompetenz. In Bereichen, wo dem Bund die Gesetzgebungskompetenz fehlt, kann er jedoch nicht mit finanzieller Beteiligung kooperieren. Dies ist ihm durch den eindeutigen Wortlaut des Art. 91b Abs. 1 GG sowie des Art. 104b GG im Wissenschaftsbereich verschlossen. Kooperationen, die keine finanziellen Auswirkungen haben und bei denen die Länder nicht finanziell oder mittelbar finanziell (durch die Schaffung von Strukturen) in ihren Aufgaben unterstützt werden, bleiben jedoch weiterhin möglich, wie der Umkehrschluss aus Art. 104b Abs. 1 GG zeigt („Finanzhilfen“). Die praktischen Auswirkungen dieser Möglichkeit werden jedoch gering sein, da mit einer Kooperation in den allermeisten Fällen auch finanzielle Bindungen einher gehen.

4. Förderung der Wissenschaft nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG?

Eine Förderung der Wissenschaft nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG („Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) kommt nicht in Betracht. An dieser Stelle kommt Art. 91b GG eine Sperrwirkung zu. Es können also keine Maßnahmen der Forschungsförderung oder des Hochschulbaus über Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG gefördert werden.⁷⁷⁰ Eine Ausnahme mag allerdings unter gewissen Voraussetzungen für die nicht-staatliche Industrieforschung gelten (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 3.).

V. Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich und Stellungnahme

Seit Einführung der Gemeinschaftsaufgaben waren diese einer beständigen Kritik aus dem Schrifttum ausgesetzt. Diese Kritik machte sich an unterschiedlichen Aspekten der Gemeinschaftsaufgaben fest und lässt sich unterteilen in die Kritik, die bereits vor der Föderalismusreform I bestand sowie in diejenige Kritik, die erst mit der Reformierung des Art. 91b Abs. 1 GG aufkam.

⁷⁷⁰ Statt vieler: *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 4; a.A. wohl *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 22 Rn. 149 f., mit Verweis darauf, dass die Förderung der Großforschung als Wirtschaftsförderung kraft Natur der Sache bereits Aufgabe des Bundes sei. So auch *Wieland*, DVBl. 1992, S. 1181 (1185); *H. Meyer*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, S. 13; *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, Stand 01/2007 (36. AL), § 23 BHO Ziff. 3.10; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 8. Des Weiteren sieht auch *Brockmeyer*, in: FS für Franz Klein, S. 633 (647 f.), in der Großforschung zumindest eine ungeschriebene Finanzierungszuständigkeit des Bundes, verweist jedoch gleichzeitig auf die geringe praktische Relevanz wegen der Existenz des Art. 91b GG (a.F.). Krit. hierzu *v. Stralenheim*, DÖV 1965, S. 73 (74).

1. Frühere Kritik (vor der Föderalismusreform I)

Die frühe Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich lässt sich im Wesentlichen anhand der zentralen Argumente wie folgt gruppieren.

a) Gemeinschaftsaufgaben als unzulässiger Eingriff in Länderaufgaben

Die Frage, inwieweit die Vergemeinschaftung von Länderaufgaben verfassungsrechtlich zulässig ist, war eines der Probleme, das sich im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben stellte.⁷⁷¹ Diese Vergemeinschaftung ist teilweise für unzulässig gehalten worden, weswegen die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben gefordert wurde.⁷⁷² In diesem Rahmen ist auch vorgeschlagen worden, auf die Gemeinschaftsaufgaben vollständig zu verzichten und stattdessen die Finanzhilfen des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. um eine „Generalklausel“ in dem Maße zu erweitern, dass Finanzhilfen auch für „die Erfüllung von Aufgaben von überregionaler Bedeutung gewährt werden können.“⁷⁷³

b) Gemeinschaftsaufgaben als fragwürdiges Lenkungs- und Anreizmittel in Form „Goldener Zügel“

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt an den Gemeinschaftsaufgaben ist die Diskussion um deren Lenkungsfunktion. Die Möglichkeiten des Bundes, den Ländern finanziell zur Hilfe zu kommen, wurden häufig als „Goldene Zügel“ verstanden. Dabei handelte es sich um einen Kritikpunkt, der vor allem anhand der Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich aufkam. Der Vorwurf lautete, der Bund wolle über die Gemeinschaftsaufgaben (insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau gemäß Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) seine hochschulpolitischen Ansichten in den Ländern durchsetzen sowie die Zustimmung einzelner Länder zu zustimmungspflichtigen Gesetzen im Bundesrat erreichen und habe sich dieses Recht über die bereitgestellten Mittel „erkauft“.⁷⁷⁴ Auch wenn die institutionelle Einflussnahme des Bundes nicht in diesem Maße ausgeprägt gewesen sei, hätten die Länder ihnen im Wege der Gemeinschaftsaufgaben garantierte Bundesmittel nicht

⁷⁷¹ Breuer, in: FS für Krause, S. 325 (328); Frowein, VVDStRL 31 [1972], S. 13 (38 ff.); v. Münch, VVDStRL 31 [1972], S. 51 (54 ff.); Isensee, Am Ende der Demokratie, S. 38 f.; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 298 ff.; Seeger, DÖV 1968, S. 781 (785).

⁷⁷² BT-Drucks. 6/3289; 7/5924 (Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages); Werner, ZG 2002, S. 14 ff.; Koriath, in: Verhandlungen des 65. DJT, Bd. II/1, S. P89 (P125 [These 6]); ders., ZG 2007, S. 1 (5); Sanden, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 906 f.; Zenthöfer, Wettbewerbsföderalismus, S. 205; Huber, Deutschland in der Föderalismusfalle, S. 40; zuletzt Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 236, der jedoch einräumt, dass ein verfassungsrechtlich normiertes Zusammenwirken transparenter sei, als ein solches wie vor 1969 an der Verfassung vorbei.

⁷⁷³ Huber, Gutachten D für den 65. DJT, S. D7 (D86 f., D144 f. [These 21]). Die Überlegung mit der Generalklausel ist freilich nicht ganz neu, sondern wurde bereits im „Troeger-Gutachten“ 1966 vorgeschlagen (Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 551).

⁷⁷⁴ Oebbeke, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 234, spricht von „Angebotsdiktatur“, da sie den Einfluss des Bundes auf die Länder stärken würden; Knopp, NVwZ 2006, S. 1216 (1219); Blanke/Schwanengel, Zur Lage des deutschen Föderalismus, S. 5 (7); Gramm, WissR 26 [1993], S. 198 (211); Ronellenfisch, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 179; Seeger, DÖV 1968, S. 781 (782); Heun, in: Dreier, Bd. III, Art. 91a Rn. 9; im Ansatz auch krit. BVerfGE 39, S. 96 (108), was die Eigenständigkeit der Länder angeht.

verfallen lassen wollen und hätten daher die „Goldenen Zügel“ gerne angenommen.⁷⁷⁵ Wenn zumindest keine Zustimmung zu bestimmten Gesetzesvorhaben „erkauft“ worden sei, so sei doch ein zu großer Einfluss des Bundes auf die den Hochschulbau prägende Rahmenplanung und auf die Durchführungsphase nach abgeschlossener Entscheidungsphase zu verzeichnen gewesen.⁷⁷⁶ Auch die in den Ausführungsgesetzen zu den Gemeinschaftsaufgaben festgelegten Durchführungsgrundsätze (für den Hochschulbau war dies das HBFG) wurden oftmals kritisiert, da der Bund hier vielfach durch Versprechungen die gesetzlich notwendigen Mehrheiten für seine Programme generieren konnte.⁷⁷⁷ Die Aufgabenwahrnehmung verlagere sich somit zum größeren Etat.⁷⁷⁸

c) Gemeinschaftsaufgaben als ineffiziente Form der Mittelverwaltung

Vorgebracht wurde zudem, dass die Gemeinschaftsaufgaben eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern verhindern würden und damit nicht dem Subsidiaritätsprinzip entsprächen.⁷⁷⁹ Durch die zwangsläufig erfolgte Teilung der Verantwortung würden die einzelnen Akteure letztlich weniger Verantwortung tragen.⁷⁸⁰ Mischfinanzierungen würden Mitnahmeeffekte auslösen, gegenseitige Abhängigkeiten begründen und damit zu starren Strukturen und ineffizientem Mitteleinsatz führen.⁷⁸¹ Verwaltungsaufwendige „Scheinplanungen“ trügen ebenfalls zur Ineffizienz bei.⁷⁸² Noch weiter ging *Schmidt-Jortzig* mit seiner Kritik, indem er die Gemeinschaftsaufgaben als „Hort der Intransparenz, des bürokratischen Aufwandes, der ökonomischen Unwirksamkeit und der rechnungs-

⁷⁷⁵ U. Münch, APuZ 13/1999, S. 3 (8); Scharpf, Föderalismusreform, S. 67; Seckelmann/Lange/Horstmann, Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, S. 15 (18); Seckelmann, DÖV 2009, S. 747 (748).

⁷⁷⁶ Breuer, in: FS für Krause, S. 325 (334 f.); Mager, VVDStRL 65 [2005], S. 274 (283 f.). Eine fundierte Zusammenfassung der Kritik bis kurz vor der Föderalismusreform I bietet unter besonderer Berücksichtigung der ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau auch Kösters, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, S. 63 ff.

⁷⁷⁷ Soell, in: FS für Forsthoff, S. 397 (415 ff.).

⁷⁷⁸ „Popitzsches Gesetz“: Gramm, WissR 26 [1993], S. 198 (211); Edling, DÖV 1987, S. 579 (579); Kämmerer, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (8 f.).

⁷⁷⁹ So bereits frühzeitig Liesegang/Plöger, DÖV 1971, S. 228 ff.; Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zum Länderfinanzausgleich (1992), S. 104 ff.; W. Schulte, Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, S. 87 ff.; BT-Drucks. 13/9090 (Jahresgutachten 1997/98 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung); Merten, Die Reform der funktionalen Kompetenzverteilung im Bund-Länder-Verhältnis, S. 73 (85); Engels, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 96 ff.; Klatt, VerwArch 78 [1987], S. 186 (200 ff.); H. Klein, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II, S. 277 (287 f.); Koriath, DVBl. 1993, S. 356 (360); Hellermann, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 310 f.; Zenthöfer, Wettbewerbsföderalismus, S. 205.

⁷⁸⁰ Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 834, § 41 VIII 2 c; Wagener, VVDStRL 37 [1978], S. 215 (238 ff.).

⁷⁸¹ Dolzer, VVDStRL 58 [1998], S. 7 (17); Werner, ZG 2003, S. 14 (39 f.); F. Kirchhof, DVBl. 2004, S. 977 (983); Haug, DÖV 2004, S. 190 (193); Koriath, DVBl. 1993, S. 356 (363); Engels, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 16; v. Münch/Mager, Staatsrecht I, Rn. 607; Borell, Mischfinanzierungen, S. 42 ff.; Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zum Länderfinanzausgleich (1992), S. 104 ff.; Schmidt-Jortzig, ZG 2005, S. 16 (26); Karpen, Hochschulplanung und Grundgesetz, S. 777; Merten, Die Reform der funktionalen Kompetenzverteilung im Bund-Länder-Verhältnis, S. 73 (79, 85); Erhardt, F & L 2005, S. 20 (21); Hellermann, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 276.

⁷⁸² BRH, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (1997), Rn. 73.

prüferischen Resistenz“ bezeichnete.⁷⁸³ Um letztlich kein Land bei der Gewährung von Fördermitteln zu benachteiligen, finde außerdem eine Verteilung mit der Gießkanne statt.⁷⁸⁴ Bei der Förderung handele es sich jedoch nur um ein „Danaergeschenk“, bei dem die Länder ihre Verwaltungshoheit „für ein Linsengericht“ aufgeben würden.⁷⁸⁵

Im Zusammenhang mit dieser Kritik wurde vorgeschlagen, dass die Mischfinanzierungen eingeschränkt werden sollten und die Länder im Gegenzug mehr Autonomie in ihrer Haushaltswirtschaft erhalten müssten.⁷⁸⁶ Die aufgabenadäquate Finanzausstattung sei über Art. 106 und/oder Art. 107 GG zu regeln, da nur so die Landesparlamente ihrem Verfassungsauftrag vollständig nachkommen könnten und die Entscheidungen über ihre verfassungsmäßigen Aufgaben alleine treffen würden.⁷⁸⁷ Gerade die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sei ein Fehler, da die Länder durch diese davon abgehalten würden, in einen Wettbewerb einzutreten.⁷⁸⁸

d) Mangel an parlamentarischer Beteiligung

Der zuletzt genannte Aspekt macht deutlich, dass die Beteiligung der Landesparlamente ebenfalls ein Kritikpunkt an der Existenz der Gemeinschaftsaufgaben war. Die Entmachtung der Landesparlamente wurde häufig angeführt, wenn es in der Vergangenheit um die Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben ging.⁷⁸⁹ Trotz des Haushaltsvorbehalts der Gemeinschaftsaufgaben (in Art. 91a Abs. 4 S. 4 GG a.F. für den Hochschulbau sogar normiert) standen die Landesparlamente bei Zustandekommen einer Vereinbarung auf exekutiver Ebene und der angekündigten Bereitstellung von Bundesmitteln unter dem Druck, die eingegangenen Lösungen im Wege der Haushaltsberatungen zu akzeptieren oder anderenfalls die Vereinbarung (und damit auch die Förderung) zum Scheitern zu bringen.⁷⁹⁰ So verblieb letztlich nur ein Kontroll- und Unterrichtsrecht.⁷⁹¹ Eine haushalts-

⁷⁸³ *Schmidt-Jortzig*, ZG 2005, S. 16 (26 f.).

⁷⁸⁴ *Gramm*, WissR 26 [1993], S. 198 (211).

⁷⁸⁵ *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 153 (161).

⁷⁸⁶ *Merten*, Die Reform der funktionalen Kompetenzverteilung im Bund-Länder-Verhältnis, S. 73 (85); *Kloepfer*, DÖV 2004, S. 566 (569).

⁷⁸⁷ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 113.

⁷⁸⁸ *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (723).

⁷⁸⁹ *Böhringer*, ZParl 1969/1970, S. 173 ff.; *Thaysen*, ZParl 1985, S. 179 ff.; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 294 f.; *Gramm*, WissR 26 [1993], S. 198 (210); *Liesegang/Plöger*, DÖV 1971, S. 228 (234 f.); *Tiemann*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 253; *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1998, S. 746 (748); *Waldhoff*, KritV 2008, S. 213 (218); *Isensee*, Am Ende der Demokratie, S. 37; *Zenthöfer*, Wettbewerbsföderalismus, S. 205; *Eicher*, Der Machtverlust der Landesparlamente, S. 133 f.; *Starck*, Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre, in: HdbFöd, Bd. I, § 1 Rn. 28; *Papier*, Föderalismus auf dem Prüfstand, S. 123 (126); *Ronellenfitsch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 179, Fn. 90, verweist hierzu auf eine Reihe kleiner Anfragen an die Bundesregierung; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 42. Der Bedeutungsverlust der Landesparlamente ist jedoch nicht ausschließlich ein Problem der Gemeinschaftsaufgaben, vgl. *H. Klein*, Der Bundesstaat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: HdbFöd, Bd. I, § 17 Rn. 18.

⁷⁹⁰ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91a Rn. 12; *Blümel*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. IV (2. Aufl.), § 101 Rn. 155; v. *Arnim*, Finanzzuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 138 Rn. 77; *Lehmann-Brauns*, Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, S. 93 f.; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91a Rn. 40 f.

⁷⁹¹ *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 94; so auch *Heier*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und ihre Finanzierung, S. 357 ff.

planmäßige Ablehnung der geschlossenen Vereinbarung durch das Landesparlament wurde mithin unwahrscheinlich(er). In diesem Zusammenhang wurde vom sogenannten „Exekutiv-Föderalismus“ gesprochen, weil Entscheidungen in (nicht-öffentlich tagenden) administrativen Gremien ohne vorherige parlamentarische Beteiligung getroffen wurden.⁷⁹² Dadurch, dass die Parlamente lediglich an den Schlussabstimmungen über die Durchführung einer Gemeinschaftsaufgabe beteiligt seien, gehe ihnen Gestaltungsfreiheit verloren, die auch nicht durch die Beteiligung im Bundesrat wieder ausgeglichen werden könne.⁷⁹³ Der Bundesrat diene als Bundesorgan nämlich nicht dazu, die Rechte der Landesparlamente zu wahren und durchzusetzen.⁷⁹⁴

Nicht nur vor diesem Hintergrund, sondern auch in Anbetracht der Tatsache, dass durch das Zusammenwirken im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben das bundesstaatliche Prinzip durchbrochen werde (siehe oben), wurde in der Vergangenheit die Frage aufgeworfen, ob die Existenz der Gemeinschaftsaufgaben überhaupt mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar ist.⁷⁹⁵ Dagegen wurde jedoch zutreffend angeführt, dass die Gemeinschaftsaufgaben keine Sperrwirkung entfalten und es zudem noch Sache der Länder ist, welches Vorhaben für die Finanzierung durch eine Gemeinschaftsaufgabe angemeldet wird („Anmeldungsmonopol“).⁷⁹⁶

Ein weiterer Aspekt, an dem sich der Mangel der parlamentarischen Beteiligung widerspiegelt, ist die Vereinbarkeit der institutionellen und vorhabenbezogenen Förderung nach Art. 91b Abs. 1 GG im Zusammenhang mit dem institutionellen und grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt (vgl. hierzu unten Abschnitt D. II. 9., III. 1.).

e) Finanzielles Ungleichgewicht zwischen den Ländern

Ein letzter Kritikpunkt bestand darin, dass eine Mischfinanzierung zumindest eine ähnliche Finanzkraft der Länder voraussetze.⁷⁹⁷ Diese Kritik setzt sich in derjenigen am kooperativen Föderalismus fort (vgl. hierzu unten Abschnitt E. I.). Gerade, wenn Länder einen höheren Eigenanteil zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe zu erbringen hätten, bestehe die Gefahr, dass die Leistungskraft ärmerer Länder bei einer Mitfinanzierung des Bundes überfordert werde. Dies begünstige

⁷⁹² *Stern*, Die bundesstaatliche Ordnung auf dem Prüfstand, S. 13 (27); *Ossenbühl*, DVBl. 1989, S. 1230 (1235); *Gramm*, WissR 26 [1993], S. 198 (210); *H. Klein*, ZG 1997, S. 209 (219 ff.). Vielfach wurde auch in der Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben ein Eingriff in die Gewaltenteilung gesehen, vgl. *Seckelmann*, Rechtliche Grundlagen und Rahmenseetzungen, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 227 (231) m.w.N.

⁷⁹³ *Heckel*, in: FS für Badura, S. 169 (175); *Böckenförde*, in: FS für Schäfer, S. 182 (186); *Leisner*, DÖV 1968, S. 389 ff.; *Liesegang/Plöger*, DÖV 1971, S. 228 ff.; *Schenke*, JuS 1989, S. 698 (700); *Lenz*, DÖV 1977, S. 157 (157 ff.) nennt Landtage in diesem Zusammenhang provokant „staatsnotarielle Ratifikationsämter“. Hierzu auch *Hesse*, AöR 98 [1973], S. 1 (35 ff.); *Ossenbühl*, AöR 99 [1974], S. 369 (417 ff.).

⁷⁹⁴ *Ossenbühl*, DVBl. 1989, S. 1230 (1235); *T. Schmidt*, RdJB 2005, S. 335 (345); *ders.*, Der Bundesrat. Geschichte, Struktur, Funktion, in: HdbFöd, Bd. I, § 22 Rn. 30 f.; *H. Klein*, ZG 2002, S. 297 (305 ff.); *Passer*, Der Bundesrat und seine Bedeutung, in: HdbVerfR, § 24 Rn. 13: „der Bundesrat ist das föderative Bundesorgan im Gegenüber zu den unitarischen Bundesorganen Bundestag und Bundesregierung“.

⁷⁹⁵ *Heinze*, in: FS für Forsthoff, S. 119 (130 ff.); *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 298 ff.

⁷⁹⁶ *Ronellenfitsch*, Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 180.

⁷⁹⁷ *Gramm*, WissR 26 [1993], S. 198 (218); *Wagener*, DÖV 1977, S. 587 (591).

finanzstarke Länder.⁷⁹⁸ Zudem bestehe das Problem, dass letztlich diejenigen Länder, die größere finanzielle Möglichkeiten hätten und so mehr Aufgaben kofinanzieren können, von der Gemeinschaftsaufgabe am meisten profitierten, obwohl sie der Unterstützung des Bundes am wenigsten bedürften. Dem könne durch eine verstärkte Projektorientierung der Mittel beigegeben werden; diese Projektmittel würden im Wettbewerbsverfahren an die Forschungseinrichtungen vergeben, um flexiblere Strukturen und unterschiedliche Förderungsarten zu ermöglichen.⁷⁹⁹ Mit den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich sei hingegen ein zweiter, separater horizontaler Finanzausgleich etabliert worden, der verfassungsrechtlich bedenklich sei.⁸⁰⁰

f) Befürwortende Stimmen zu den Gemeinschaftsaufgaben

Der Kritik sind jedoch auch Stimmen entgegen getreten, welche die Ein- und Fortführung der Gemeinschaftsaufgaben befürworteten. Diese Stimmen kamen insbesondere aus dem Bereich der Bundesregierung. Danach würden Mischfinanzierungen im Bereich der Bildung und der Forschung ein bewährtes und unverzichtbares Instrument darstellen, um über den Bund gesamtstaatliche Interessen zur Geltung zu bringen.⁸⁰¹ Insbesondere habe sich die Umsetzung über die Gemeinschaftsaufgaben bewährt und eine bessere Lösung zur Finanzierung der Länderaufgaben sei nicht in Sicht; zumal es den Ländern auch nicht verwehrt sei, über die festgelegte Rahmenplanung hinaus eigenständige Maßnahmen zu ergreifen.⁸⁰² Auch wenn die Länder vermehrt eigene Aufgaben wahrnehmen wollten, so seien sie es letztlich immer wieder, die Bundesmittel für die Durchführung der in den Gemeinschaftsaufgaben festgelegten Bereiche verlangten.⁸⁰³

2. Jüngere Kritik (nach der Föderalismusreform I)

Auch die Neufassung der Gemeinschaftsaufgaben war bereits Gegenstand der Kritik⁸⁰⁴, selbst wenn vereinzelte Stimmen sie als gelungen bezeichnet haben⁸⁰⁵. Der Gesetzgeber habe sich nicht an sein

⁷⁹⁸ *Gramm*, WissR 26 [1993], S. 198 (219); *Glötz/Faber*, Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: HdbVerfR, § 28 Rn. 45. Ähnlich auch BR-Drucks. 43/12, S. 4.

⁷⁹⁹ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 21, 116.

⁸⁰⁰ *H.-P. Schneider*, in: FS für Herzog, S. 451 (454), nennt den so praktizierten Föderalismus einen „Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit“.

⁸⁰¹ Stellungnahme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 28.10.2002 zu *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern; BT-Drucks. 13/9992, S. 5-8 (27. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“). *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 839, § 41 VIII 5, bringt es wie folgt auf den Punkt: Die Gemeinschaftsaufgaben aus Art. 91b GG böten „eine rechtstechnische Handhabe, Bildung und Forschung im ‚Lande der Dichter und Denker‘ wieder in den Rang zu versetzen, der unseren Einrichtungen und Leistungen einst Weltgeltung erworben hat.“

⁸⁰² *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91a Rn. 10; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91a Rn. 34; *Hillgruber*, JZ 2004, S. 837 (843 f.).

⁸⁰³ *Lerche*, in: FS für Maunz, S. 215 (224).

⁸⁰⁴ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 364; *Selmer*, NVwZ 2007, S. 872 (874); *ders.*, JuS 2006, S. 1052 (1055); *F. Kirchhof*, ZG 2006, S. 288 (291); *Nierhaus/Rademacher*, LKV 2006, S. 385 (393 f.); *Huber*, Das Bund-Länder-Verhältnis de constitutione ferenda, S. 21 (40); *Korioth*, in: FS für Scholz, S. 677 (684 f.), nennt die Neuordnung „halbherzig“.

ursprüngliches Vorhaben, die Verantwortlichkeiten zu entflechten, herangewagt und sei zu viele Kompromisse eingegangen. Mit Art. 91b GG sei eine Vorschrift beibehalten und modifiziert geschaffen worden, die nicht notwendig gewesen sei. Vielmehr hätten Bund und Länder im Bereich Wissenschaft und Forschung mit überregionaler Bedeutung auf freiwilliger Basis zusammenarbeiten können, ohne dass es der Existenz einer Vorschrift wie des Art. 91b GG bedurft hätte.⁸⁰⁶ Des Weiteren sind viele der soeben genannten Kritikpunkte noch aktuell und können auf die inzwischen geltenden Gemeinschaftsaufgaben übertragen werden.

a) Nach wie vor bestehender Bundeseinfluss

Ein häufig vorgetragener Kritikpunkt ist, dass der Einfluss des Bundes im Wissenschaftsbereich durch die Gemeinschaftsaufgaben weiterhin vorhanden sei und die Föderalismusreform I insofern nicht zu der beabsichtigten Entflechtung geführt hat.⁸⁰⁷ Der Bund erkaufe sich nach wie vor im Rahmen der Förderung einen gesteigerten Einfluss mit finanziellen „Geschenken“ an die Länder.⁸⁰⁸ Die Gefahr der Einflussnahme des Bundes bestehe also nach wie vor. Zudem bestünden weiterhin unklare Verantwortlichkeiten.⁸⁰⁹

b) Begründung für die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgaben

Seitens des Gesetzgebers ist dieser Kritik entgegen gehalten worden, dass die teils erheblichen strukturellen Unterschiede der Länder untereinander zu groß seien, um die Mischfinanzierungstatbestände vollständig abzuschaffen. Vielmehr sei durch die Modifizierung der Mischfinanzierungstatbestände (im Hochschul- und Forschungsbereich) eine Entflechtung der Aufgabenverantwortung vorgenommen worden, wodurch der veränderten Bedarfslage Rechnung getragen worden sei.⁸¹⁰ Mit dieser erweiterten Kooperationsmöglichkeit in Art. 91b GG werde der Bund letztlich auch seiner Verantwortung für das Hochschulwesen gerecht.⁸¹¹ Aus politischer Sicht sei das Mitwirken des Bundes an den Aufgaben der Wissenschaft und Forschung unvermeidlich. Die Länder drohten – gerade in prekären Haushaltssituationen infolge wirtschaftspolitischer Entwicklungen – mit der Gewährung der Förderungsleistungen alleine überfordert zu sein.⁸¹² Sofern man noch von „Golde-

⁸⁰⁵ Benz, in: Jahrbuch des Föderalismus 2007, S. 180 (188); Schäuble, in: Jahrbuch des Föderalismus 2007, S. 15 (20), der von einer stärkeren Handlungsautonomie der Länder spricht.

⁸⁰⁶ Für die hier in wenigen Sätzen zusammengefasste Kritik Nierhaus/Rademacher, LKV 2006, S. 385 (394); so auch schon Pliske/Tammler, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung nach der Finanzverfassung, S. 7 f.

⁸⁰⁷ Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (92); Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (307, 310); Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: HdbStR, Bd. VI, § 126 Rn. 195.

⁸⁰⁸ Hellermann, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 310; Kesper, NdsVBl 2006, S. 145 (152).

⁸⁰⁹ Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 3; Starck, Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre, in: HdbFöd, Bd. I, § 1 Rn. 28.

⁸¹⁰ BR-Drucks. 178/06, S. 20 f.

⁸¹¹ Schwarz, RdJB 2008, S. 283 (291); Mager, RdJB 2005, S. 312 (322); so auch bereits Lerche, in: FS für Maunz, S. 215 (222 f.); dies deutet wohl auch Schmidt-Aßmann, in: FS für Isensee, S. 405 (405), an.

⁸¹² Oebbeke, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 135.

nen Zügeln“ ausgehen wolle, seien diese am Ende der „Preis“ der Länder für den kooperativen Föderalismus.⁸¹³

c) Kritik an den Mehrheitserfordernissen des Art. 91b Abs. 1 GG

Kritisiert wurden auch die neuen Mehrheitserfordernisse des Art. 91b Abs. 1 GG. Es bestehe kein sachlicher Grund, dass für die gemeinsame Finanzierung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung *an Hochschulen* (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG) eine einstimmige Entscheidung aller Länder erforderlich sei (vgl. Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG), während für die Finanzierung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung *außerhalb von Hochschulen* (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG) beziehungsweise die Förderung von Forschungsbauten (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG) eine Mehrheitsentscheidung genüge.⁸¹⁴ *Oebbecke* nimmt deswegen an, dass die Vorhaben an Hochschulen das Nachsehen haben werden und die außeruniversitäre Forschung hiervon profitieren werde.⁸¹⁵

d) Kritik an der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau

Auf verstärkte Kritik ist nach der Föderalismusreform I merkwürdigerweise die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. gestoßen. Während die Stimmen, welche die Gemeinschaftsaufgabe kritisch gesehen haben (durch die Abschaffung bedingt) verstummt waren, wurde nun vorgetragen, dass die einzig zukunftssträchtige Materie des Art. 91a GG aufgegeben worden sei.⁸¹⁶ Damit wurde der früheren Befürwortung der Gemeinschaftsaufgabe nun wieder Gehör verschafft, nach der die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau als „Absage an eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern im investitionsintensiven Hochschulbereich, mit der die verfassungspolitische Abwertung des ‚Zukunftsfaktors‘ Hochschule verbunden wäre“ zu verstehen sei.⁸¹⁷ Das gesellschaftliche Erfordernis gut ausgestatteter Hochschulen, in dem der viel zitierte, einzige Rohstoff Deutschlands geschaffen wird („Wissen“), erhielt also durch die Gemeinschaftsaufgabe verfassungsrechtlichen Rang.

Indirekte Kritik an der ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wurde über die Übergangsregelungen des Art. 143c GG vorgetragen: Die Länder würden hier nicht wirkliche Freiräume hinzugewinnen, vielmehr bleibe die Kontrolle des Bundes bis Ende 2019 bestehen, solange die Übergangsregelungen und das Entflechtungsgesetz bestünden.⁸¹⁸

⁸¹³ So nicht ausdrücklich, aber wohl im Ergebnis auch *Seckelmann*, DÖV 2009, S. 747 (748 f.); *Deutsch*, in: FS für Schenke, S. 110 (119).

⁸¹⁴ *Lehmann-Brauns*, Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, S. 95.

⁸¹⁵ *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: HdbStR, Bd. VI, § 136 Rn. 157; *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 303.

⁸¹⁶ *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (413).

⁸¹⁷ *Gramm*, WissR 26 [1993], S. 198 (217).

⁸¹⁸ *Kesper*, NdsVBl 2006, S. 145 (153); *Schwarz*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 142 ff., 413 ff.

VI.

Zusammenfassung der Gemeinschaftsaufgaben

Mit den Gemeinschaftsaufgaben besteht in Deutschland eine besondere Form der ansonsten nicht vorgesehenen gemeinsamen Aufgabenfinanzierung von Bund und Ländern. Sie sind damit ein in der Verfassung sichtbarer Ausfluss des kooperativen Föderalismus. Notwendig waren sie geworden, nachdem sie sich bereits als nicht festgeschriebene Staatspraxis „am Grundgesetz vorbei“ etabliert hatten. Die Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich in Art. 91b GG sind allerdings nur sogenannte „unechte“ Gemeinschaftsaufgaben, bei denen – im Gegensatz zu Art. 91a und 91e GG – keine Pflicht zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern besteht. Sie stehen dabei selbstständig neben den Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 70 ff. GG.

Bis zur Föderalismusreform I bestand im Wissenschaftsbereich zum einen die obligatorisch durchzuführende Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. sowie die fakultativ durchgeführte Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung in Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F. Die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau erfolgte nach dem Hochschulbauförderungsgesetz und einer darauf beruhenden Rahmenplanung. Sie wurde für erforderlich gehalten, um die immer weiter steigende Zahl von Studierenden an den Hochschulen bewältigen zu können. Über die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung wurden hingegen Programme zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen sowie an außeruniversitären Forschungseinrichtungen finanziert. Die Reform dieser beiden Gemeinschaftsaufgaben wurde stetig diskutiert; eine frühere Reform des Föderalismus scheiterte vor allem daran, dass Bund und Länder sich in der Frage, wie diese Gemeinschaftsaufgaben zu reformieren seien, nicht einig werden konnten.

Durch die Föderalismusreform I wurde nunmehr die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau vollständig abgeschafft, um eine Entflechtung von Zuständigkeiten und den Abbau von Mischfinanzierungen zu erreichen. Lediglich bis ins Jahr 2019 existieren nach Art. 143c GG und dem Entflechtungsgesetz Ausgleichszahlungen. Die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung wurde hingegen nur reformiert und präzisiert.

In Art. 91b Abs. 1 GG finden sich nun drei neu gefasste Gemeinschaftsaufgaben für die Wissenschaftsförderung. Die Wissenschaftsförderung erfolgt über diese Vorschrift an Forschungseinrichtungen, Forschungsförderungseinrichtungen und Hochschulen. Durchgeführt wird die Gemeinschaftsaufgabe mittels Vereinbarungen. Dabei handelt es sich zumeist um Verwaltungsabkommen, die zwischen der Exekutive von Bund und Ländern geschlossen werden. Sofern das Verwaltungsabkommen jedoch finanzielle Bindungen von Bund und/ oder Ländern vorsieht, müssen die jeweiligen Parlamente aufgrund des Haushaltsvorbehalts zustimmen. Möglich sind allerdings auch parlamentarisch zu ratifizierende Staatsverträge oder andere Vereinbarungsformen, die jedoch mindestens schriftlich abgeschlossen werden müssen. Die gerichtliche Kontrolle der Vereinbarungen ist möglich. Die Vereinbarungen regeln gleichzeitig die Kostentragung und legen die auf Bund

und Länder entfallenden Anteile fest (Art. 91b Abs. 3 GG). Von der Kostentragung sind nur die Zweckausgaben erfasst. Die Verwaltungskosten sind im Rahmen des Art. 91b Abs. 1 GG nicht förderungswürdig. Allerdings darf der Bund nach der neuen Regelung nunmehr aufgrund des abgeänderten Wortlauts die Kosten für die Zweckausgaben erstmals alleine tragen.

Wie auch schon die frühere Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung muss auch die jetzige Gemeinschaftsaufgabe nicht zwingend durchgeführt werden. Bund und Länder haben insoweit ein Ermessen, ob sie tätig werden wollen. Allerdings ist dieses Ermessen reduziert durch die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Unter diesen Voraussetzungen kann auch eine Pflicht zur Zusammenarbeit bestehen, die vor allem für den Bund gilt, da er gegenüber den Ländern über eine größere Finanzkraft verfügt.

Die erste Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG findet sich in Nr. 1. Danach ist (wie bereits vor der Föderalismusreform) die Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen möglich. Während der Hochschulbegriff dabei weit zu verstehen ist, ermöglicht die neue Gemeinschaftsaufgabe nunmehr durch einen weiten Wortlaut auch die Industrie- und Ressortforschung. Bemerkenswert an der neuen Gemeinschaftsaufgabe in Nr. 1 ist auch noch, dass es sich hierbei nicht ausschließlich um eine Beteiligung des Bundes an Länderaufgaben handelt, sondern vielmehr auch um eine Beteiligung der Länder an Bundesaufgaben, zumindest was die Großforschung angeht.

Die zweite neue Gemeinschaftsaufgabe findet sich in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG. Danach ist die Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen möglich. Anders als in Nr. 1 ist die Förderung von Einrichtungen jedoch nicht erfasst, was vielfach zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen kann. Für die Abgrenzung von Einrichtung und Vorhaben kommt es auf eine finanzielle und eine zeitliche Komponente an. Auch die Frage, ob von Nr. 2 die Förderung der Lehre mit umfasst wird, ist Gegenstand der Diskussion. Nach richtiger Ansicht unterfällt die Lehre der Nr. 2, da sie unter den dort verwendeten Oberbegriff der „Wissenschaft“ zu subsumieren ist. In einem gewissen Umfang beinhaltet dies auch die Förderung von Ausbildungskapazitäten. Eine Grenze ist lediglich dort zu ziehen, wo die Grenze zur ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau überschritten wird. Die Gemeinschaftsaufgabe aus Nr. 2 unterliegt den strengsten Voraussetzungen, denn an dieser Stelle fordert Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG eine Zustimmung aller Länder zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe. Die übrigen Gemeinschaftsaufgaben in Nr. 1 und Nr. 3 fordern hingegen nur eine Mehrheitsentscheidung, die der Gesetzgeber bei einer Zustimmung von 13 der 16 Länder als gegeben ansehen wollte. In bestimmten Ausnahmefällen wird jedoch auch ein Abweichen von diesem Quorum nach unten möglich sein.

Die dritte Gemeinschaftsaufgabe regelt Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG. Sie umfasst die Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten an Hochschulen. Zur Durchführung dieser Gemeinschaftsaufgabe ist eine Ausführungsvereinbarung geschlossen worden (AV-FuG), welche die näheren Einzelheiten der Förderung festlegt. Insbesondere werden dort bestimmte Bagatellgrenzen festgeschrieben, die für eine Förderungswürdigkeit von Forschungsbauten und Großgeräten er-

reicht sein müssen (5 Mio. Euro für Forschungsbauten, 200.000 Euro für Großgeräte an wissenschaftlichen Hochschulen, 100.000 Euro für Großgeräte an Fachhochschulen). Ob auch qualitativ die Förderungswürdigkeit gegeben ist, ermitteln der Wissenschaftsrat (für Forschungsbauten) und die DFG (für Großgeräte). Sie sprechen Empfehlungen zur Förderungswürdigkeit aus. Abgrenzungsschwierigkeiten bereitet jedoch die Definition, wobei es sich noch um einen Forschungsbau handelt. Hierbei wird die Ansicht vertreten, dass die mehrheitlich genutzte Fläche der Forschung zugutekommen muss und sodann für die Förderungshöhe der genaue Anteil der Forschungsnutzung ermittelt wird und dementsprechend anteilig gefördert wird. Probleme bereitet insofern nur eine kurzfristige Nutzungsänderung nach Erhalt der Förderung. Hier sind die Rückzahlungsmodalitäten momentan nicht sachgerecht.

Sämtliche Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG haben gemein, dass ihnen „überregionale Bedeutung“ zukommen muss. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der für die Gemeinschaftsaufgabe der Nr. 3 in der AV-FuG präzisiert wurde. Bei den übrigen beiden Gemeinschaftsaufgaben muss ein über mehrere Länder (mindestens zwei) hinausgehendes Interesse an der Förderung bestehen und die Förderung muss auch einen gewissen finanziellen Wert haben. Unerheblich ist im Vergleich zur bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung, ob die Förderung selbst oder die Einrichtung beziehungsweise das Vorhaben von überregionaler Bedeutung sein müssen.

Auch ist Bund und Ländern bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe an vielen Stellen ein Beurteilungsspielraum auf Tatbestandsseite eingeräumt. Diese Beurteilungsspielräume sind aufgrund ihrer Einstufung als politische Entscheidung weit zu verstehen und daher nur eingeschränkt auf Fälle evidenten Missbrauchs überprüfbar. Allerdings können Bund und Länder diese Beurteilungsspielräume aufgrund von Vereinbarungen, so geschehen bei der AV-FuG, einengen. In diesem Fall ist eine detailliertere Überprüfung der Beurteilungsspielräume möglich.

Neben den Gemeinschaftsaufgaben besteht im Wissenschaftsbereich eine weitere Förderungsmöglichkeit über Art. 104b GG. Diese Vorschrift hat jedoch absoluten Ausnahmecharakter und gestattet nur zeitlich begrenzte Förderungen in den Bereichen, in denen der Bund auch über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt. Da dies nur noch der Fall ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und Nr. 33 GG, engt sich der Anwendungsbereich der Vorschrift für den Wissenschaftsbereich ein weiteres Mal ein. Nach hier vertretener Ansicht ist eine Förderung über Art. 104b GG auf dem Gebiet der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) nicht möglich, so dass nur die Forschungsförderung Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG verbleibt.

Die Gemeinschaftsaufgaben sind bereits vor der Föderalismusreform I Gegenstand zahlreicher kritischer Ausführungen gewesen. Es handele sich um einen unzulässigen Eingriff in Länderaufgaben, mit der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben lege der Bund den Ländern „Goldene Zügel“ an, was letztlich zu Ineffizienzen führe. Das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Ländern helfe ebenfalls nicht bei einer effizienten Ausgestaltung. Des Weiteren fehle es vielfach an der

parlamentarischen Beteiligung in den Ländern. Die neuen Mehrheitserfordernisse für die Durchführung trügen zudem zur Unpraktikabilität bei.

VII.

Stellungnahme zu den reformierten Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG

Abschließend bleibt eine kritische Würdigung der neuen Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91b Abs. 1 GG vorzunehmen. Dabei soll das Augenmerk insbesondere auf die fehlende parlamentarische Beteiligung gelegt werden.

1. Kritische Würdigung

Bei näherer Betrachtung der neuen Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG hat im Vergleich zur Rechtslage vor der Föderalismusreform I eine Einschränkung der Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich stattgefunden, was vor allem an dem nur teilweise kompensierten Wegfall (in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG besteht noch die Förderungsmöglichkeit von Hochschulbauten) der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau liegt.⁸¹⁹ Auch durch die Festlegung auf nur drei – wenn auch weite – Tatbestände in Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG haben die Länder einige Kompetenzen durch die Föderalismusreform I zurück erhalten. Geblieben sind gleichwohl zahlreiche Abgrenzungsschwierigkeiten innerhalb des Art. 91b Abs. 1 GG. Auch bestehen langfristige Ausgleichszahlungen für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Nach Auslaufen der Ausgleichszahlungen im Jahr 2019 ist deren Verlängerung nicht undenkbar (vgl. hierzu oben Abschnitt C. II. 6.). Vor allem durch die eigenständige Wahrnehmung des Hochschulbaus steigt bei den Ländern der finanzielle Druck. Die Länder werden weiterhin auf eine Bundesförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben angewiesen sein. Im Gegenzug hierfür wird der Bund auch zukünftig ein Mitspracherecht im Rahmen der Förderung einfordern.

Das Ziel der Entflechtung ist bei den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich somit nur ansatzweise gelungen. Die Entflechtung ist auch durch die in letzter Minute eingeführte Möglichkeit, zukünftig die Hochschullehre über Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG zu fördern, nur gering ausgefallen. In einer Zusammenschau mit der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau kann somit eher von einer „Verschlankung“ gesprochen werden. Die fehlende Bereitschaft, die Gemeinschaftsaufgaben zu entflechten oder gar zu beseitigen, zeigt auch die Einführung von zwei neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91c und 91d GG) durch die Föderalismusreform II sowie die Kodifizierung von Art. 91e GG kurze Zeit danach.

⁸¹⁹ So auch *Sandberger*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008, S. 160 (167); *ders.*, Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht, S. 13.

Die neuen Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91b Abs. 1 GG differenzieren künftig stärker zwischen der Förderung an Hochschulen und außerhalb von Hochschulen (vor allem bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 GG). Dies ist teilweise kritisiert worden, greift jedoch an dieser Stelle zu kurz. Wenn *Lehmann-Brauns* äußert, dass die Differenzierung zwischen Vorhaben „an“ und Vorhaben „außerhalb von“ Hochschulen „geradezu grotesk“ erscheine und der verfassungsändernde Gesetzgeber es daher auch bei der alten Formulierung hätte belassen können⁸²⁰, so trifft dies nicht den Kern. Hier wollte der Gesetzgeber gerade klar stellen, dass *Einrichtungen* nur außerhalb von Hochschulen im Wege der Mischfinanzierung geplant werden sollen (Nr. 1), *Vorhaben* von Wissenschaft und Forschung hingegen sowohl an Hochschulen als auch außerhalb von Hochschulen förderungswürdig sind. Die wesentliche Unterscheidung liegt somit im Begriff der Einrichtung. Da die institutionelle Ausstattung von Hochschulen traditionell Ländersache ist und als Kernbereich der Länderautonomie verstanden werden kann, ist diese Unterscheidung nach dem Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nur konsequent.

Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist eine konsequente Entscheidung. Da es dem Bund an einem Mitplanungsrecht im Hochschulbereich fehlt, hat er offenkundig kein Interesse mehr daran, diesen Bereich mitzufinanzieren. Allerdings stellt sich die 2006 vorausgesetzte Annahme, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau werde nicht mehr benötigt, weil der Neu- und Ausbau der Hochschulen (nicht nur) in den neuen Bundesländern abgeschlossen sei und es sei zudem von stagnierenden Zulassungszahlen auszugehen⁸²¹, als Trugschluss dar. Dabei wurden keinesfalls die hohen Kosten bedacht, die mit baulichen Maßnahmen aufgrund des „Bologna-Prozesses“ und der damit verbundenen Umstrukturierung der Studiengänge einher gehen. Des Weiteren war nicht absehbar, dass durch doppelte Abiturjahrgänge und die Aussetzung der Wehrpflicht kurzfristig wieder deutlich höhere Mittel für den Aus- und Umbau der Hochschulen benötigt werden würden. Diese Umstände schlagen sich in einem erhöhten Personal- und Ausstattungsbedarf nieder, welcher durch den Hochschulpakt 2020 abgefangen werden sollte (vgl. hierzu unten Abschnitt D. III. 3.). Der Neubauspekt kann jedoch auch vor dem Hintergrund erhöhter Studierendenzahlen nicht als abschließend bezeichnet werden.⁸²²

Ob die bislang kritisierten Ineffizienzen der Gemeinschaftsaufgaben bestehen bleiben, wird abzuwarten sein. Der Bund kann die Kosten für die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG erstmals alleine tragen. Es wird jedoch regelmäßig auf eine finanzielle Beteiligung der Länder hinaus laufen. Sobald der Bund ein Programm mit entsprechenden Finanzmitteln nach seinen Vorstellungen auflegen wird, werden die Länder versuchen, ihrerseits entsprechende Mittel aufzubringen, um die Bundesmittel nicht verfallen zu lassen. Dies kann zu politisch motivierten

⁸²⁰ *Lehmann-Brauns*, Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, S. 95.

⁸²¹ *Hellermann*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn. 283. Man ging offenbar für lange Zeit nur noch von notwendigen Renovierungs- und Erhaltungsmaßnahmen aus.

⁸²² Anders *Waldhoff*, *KritV* 2008, S. 213 (219), der ebenfalls nur die Unterhaltung der bereits gebauten Hochschulen als Problem ausmacht.

Fehlinvestitionen führen. Zudem bleibt für kleine und finanzschwache Länder ein entscheidendes Problem bestehen: die Erbringung von Eigenanteilen wird in Zeiten knapper Haushalte schwieriger. Bereits wenige Programme nach Art. 91b Abs. 1 GG sind somit in der Lage, sämtliche frei verfügbare Investitionen im Wissenschaftsbereich zu binden. Gerade durch besonders förderungsintensive Programme, wie zum Beispiel der Exzellenzinitiative, werden solche Wirkungen noch einmal verstärkt (vgl. hierzu auch später unten Abschnitt D. III. 1.). Ein kleines Bundesland wie Hamburg, das für seine Wissenschaftsförderung ca. 11 Mio. Euro im Jahr bereitstellt, bindet bereits beinahe 70% dieser Mittel, wenn zwei Exzellenzclusteranträge des Landes erfolgreich sind.⁸²³ Für andere Vorhaben und eine weitergehende Mitfinanzierung verbleiben sodann kaum noch finanzielle Mittel.

Der Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben ist allerdings zuzugestehen, dass die „Goldenen Zügel“ keineswegs verschwunden sind, auch wenn diese durch die Verschlinkung zum Teil zurückgedrängt wurden. Durch die Mitfinanzierung im Rahmen der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben wird der Bund weiterhin versuchen, Einfluss auf eine bestimmte Gestaltung zu nehmen. Dass er dabei nicht mit dem Widerstand der Länder rechnen muss, zeigte sich zuletzt an dem soeben schon erwähnten Hochschulpakt 2020. Wenn die Länder Bundeszuschüsse nur dringend genug benötigen, lässt sich auch leicht die als schwer erreichbar eingestufte Einigkeit des Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG herstellen.

Dass die Diskussion um die Einflussnahme des Bundes „durch die Hintertür“ noch längst nicht beendet ist, zeigen neben der später erörterten Idee der „Bundesuniversität“ (vgl. hierzu unten Abschnitt E. III. 1.) noch zwei weitere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit. Beide bewegen sich außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben, betreffen jedoch den Bereich der Ausbildungsförderung für Studierende an Hochschulen und zeigen deutlich die finanzielle Einflussnahme des Bundes auf die Länder. Im Sommer 2010 wollte der Bund ein Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (StipG)⁸²⁴ auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG beschließen, mit dem Hochschulen in die Lage versetzt werden sollten, unter Beteiligung eigenständig eingeworbener Mittel Stipendien in Höhe von jeweils 300 Euro pro Monat an besonders begabte Studierende zu vergeben (vgl. § 1 Abs. 1 StipG).⁸²⁵ Während das Stipendium zur einen Hälfte aus in der Wirtschaft eingeworbenen Mitteln der Hochschulen finanziert werden sollte, sollten sich die andere Hälfte Bund und Länder teilen. Mit dieser Aufteilung waren die Länder im Finanzausschuss des Bundesrates jedoch nicht einverstanden und drohten, dem zustimmungspflichtigen Gesetz die Zustimmung zu verweigern. Um das Gesetz dennoch verabschiedet zu wissen, lenkte der Bund schließlich ein.⁸²⁶ Nunmehr trägt der Bund die Kosten für den staatlichen Anteil allein (vgl. § 11

⁸²³ Vgl. Bü-Drucks. 20/1543, S. 3.

⁸²⁴ BGBl. 2010 I S. 957.

⁸²⁵ Ausführlich zum StipG und dessen Inhalt *Lackner*, NJW 2010, S. 2845 ff.; *Meyer auf der Heyde*, RdJB 2011, S. 360 ff.

⁸²⁶ Spiegel Online vom 09.07.2010, [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705591,00.html>].

Abs. 2 StipG), woraufhin die Länder dem Gesetz im Bundesrat zustimmten und der Bund sich die Zustimmung der Länder zu seinem Vorhaben „erkauft“ hatte. Den Hochschulen der Länder verbleibt der Verwaltungsaufwand für die Mitteleinwerbung und die Vergabe der Stipendien. Das zweite Beispiel hängt mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zusammen, für das nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht. Im Herbst 2010 beabsichtigte der Bund, die Zahlungen nach dem BAföG an die Studierenden um 2% zu erhöhen. Da auch dieses Gesetz zustimmungspflichtig ist und die Länder gemäß § 56 Abs. 1 BAföG zu 35% an der Finanzierung der Zweckausgaben beteiligt sind, wollten diese einer Erhöhung im Bundesrat die Zustimmung versagen. Daher traf die Bundesregierung mit den Ländern in der Folge die Absprache, dass man das Forschungsbudget der Länder über die Programmkostenpauschale des BMBF für Forschungsprojekte an Hochschulen um etwa die Kostensteigerung der zweiprozentigen BAföG-Erhöhung erhöhen werde.⁸²⁷ Die Länder stimmten nun der höheren Mittelzuwendung zu. Beide Beispiele zeigen eindringlich, wie schwer die Länder sich vom „Goldenen Zügel“ des Bundes lösen lassen, sofern nur ein finanzieller Ausgleich für die Zustimmung zu gewissen Vorhaben in Aussicht gestellt wird.

2. Kontrolle der Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben

Das Prinzip der Gewaltenteilung wird aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG hergeleitet und ist ein „tragendes Organisationsprinzip des Grundgesetzes“.⁸²⁸ Es wird von Legislative, Exekutive und Judikative ausgeübt.⁸²⁹ Dennoch gilt die Trennung der Gewalten nicht als unantastbar. Der Umstand, dass eine vollständige Trennung der Gewalten nicht eingehalten wird, entspricht dem Grundgedanken der gegenseitigen Kontrolle.⁸³⁰ Die parlamentarische Kontrolle von Exekutiventscheidungen ist somit Ausfluss der Verschränkung der Gewalten und damit der Durchbrechung der Gewaltenteilung an bestimmten Stellen.⁸³¹

Der Vorwurf, die maßgeblich von der Exekutive in Bund und Ländern durch Vereinbarungen ausgestalteten Gemeinschaftsaufgaben würden zu einer Umgehung der parlamentarischen Kontrolle führen, wird schon seit deren Einführung vorgetragen. Dies gilt insbesondere für die Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich. Unterstellt wird ein unzulässiger Entzug der parlamentarischen Kontrolle, obwohl die meisten auf Grundlage von Art. 91b Abs. 1 GG zu treffenden Vereinbarungen aufgrund des Haushaltsvorbehalts ohnehin eines parlamentarischen Beschlusses bedürfen.⁸³² Der damit verbundene Vorwurf lautet also, dass die Exekutive gegenüber der Legislative

⁸²⁷ Spiegel Online vom 06.10.2010, [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,721613,00.html>]. Vgl. dazu auch BT-Drucks. 17/4162.

⁸²⁸ BVerfGE 3, S. 225 (247).

⁸²⁹ *Leisner*, DÖV 1969, S. 405 (406); siehe auch schon die Nachweise in Fn. 350.

⁸³⁰ BVerfGE 7, S. 183 (188); 3, S. 225 (247). So auch *Hoffmann-Riem*, in: FS für Schneider, S. 183 (183 f.).

⁸³¹ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 495 f.

⁸³² Das Haushaltsrecht ist eines der zentralen Rechte des Parlaments, statt vieler: *Stein/Frank*, Staatsrecht, S. 85, § 10 IV.

ein „von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht“⁸³³ erhalten würde, was jedoch verfassungsrechtlich unzulässig sei⁸³⁴. Die Öffentlichkeit werde durch einen Exekutivföderalismus weitgehend von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen.⁸³⁵ Allerdings findet eine parlamentarische Kontrolle im Ergebnis formal ordnungsgemäß statt. Dass für die Landesparlamente häufig am Ende der Beratungen auf Exekutivebene nur die Alternative einer zustimmenden Entscheidung verbleibt, da anderenfalls Bundesmittel nicht zur Förderung verwendet werden können, führt noch nicht zu dem bemängelten Ungleichgewicht. Es kommt allerdings zu „Abnick-Entscheidungen“, da dem Landesparlament die Hintergründe von Diskussion, Abstimmung und Planung vielfach nicht bekannt sind. Eine Beteiligung der Legislative im Vorbereitungsverfahren erscheint häufig nicht opportun, da der Zwang zu Kompromissen schnelle Entscheidungen erforderlich macht, die mit einer vorherigen parlamentarischen Befassung meist nicht erreicht werden können. Gleichwohl kann man den Vorwurf der „Entparlamentarisierung“ nachvollziehen.

Dieser Vorwurf zeigt sich jedoch nicht nur an den Gemeinschaftsaufgaben. Es wurde auch vielfach kritisiert, dass die Landesparlamente grundsätzlich kaum noch Gesetzgebungskompetenzen hätten.⁸³⁶ Die entscheidenden Weichenstellungen würden so auf exekutiver Ebene gestellt. Für den Bundestag gilt der Vorwurf der Entparlamentarisierung ebenfalls: in entscheidenden Fragen wird dieser kurzfristig mit komplexen und in der Kürze der Zeit schwer nachvollziehbaren Entscheidungen beschäftigt, in denen eine Zustimmung dann über den „Fraktionszwang“ durchgesetzt wird.

Eine Kontrolle der Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben findet mithin in den Parlamenten de facto nicht statt.⁸³⁷ Auch eine gerichtliche Kontrolle der aufgrund von Art. 91b Abs. 1 GG geschlossenen Vereinbarungen wird nicht vorgenommen. Da bereits die Mehrheitserfordernisse für den Abschluss der Vereinbarungen hoch sind, wird kein Land ausscheren und auf die gerichtliche Überprüfung der Vereinbarung drängen. Dem Bürger selbst ist eine Kontrolle der Vereinbarungen versagt. Es existiert keine Verfahrensart beim Bundesverfassungsgericht, die er beschreiten könnte. Zu seinen Lasten besteht schlechterdings keine Rechtsverletzung beziehungsweise keine Norm in den Verwaltungsvereinbarungen, die ihm ein subjektives Recht einräumen. Fraglich ist daher, ob eine wirksame Kontrolle auf anderem Wege stattfindet, wenn auch außerhalb der drei Gewalten.

Hierbei lässt sich eine Parallele zum US-amerikanischen Verfassungsrecht ziehen, das den dort auf *Madison* zurückgehenden Grundsatz der Gewaltenteilung ebenfalls kennt.⁸³⁸ Und wie auch

⁸³³ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 20 Rn. 55.

⁸³⁴ BVerfGE 34, S. 52 (59); 22, S. 106 (111); 9, S. 268 (279).

⁸³⁵ *H. Klein*, ZG 1997, S. 209 (220); *Smith*, Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat, S. 69 f.; *Volkmann*, in: FS für Frotscher, S. 183 (196); *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, S. 135. Der Begriff „Exekutivföderalismus“ geht laut *Kesper* zurück auf *Ossenbühl*. Krit. zur Rolle der Medien im Rahmen der Gewaltenteilung *Hoffmann-Riem*, in: FS für Schneider, S. 183 (186 f.).

⁸³⁶ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 20 Rn. 22; *Papier*, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: HdbFöd, Bd. I, § 15 Rn. 41.

⁸³⁷ Vgl. hierzu bereits oben die Nachweise unter Abschnitt C. V. 1. d.

⁸³⁸ *Windthorst*, in: FS für Bethge, S. 107 (110 f.); *Möllers*, Die drei Gewalten, S. 32.

im deutschen Verfassungsrecht hat sich hier zum Teil eine Gewaltenverschränkung entwickelt.⁸³⁹ Doch auch in den USA gibt es Tendenzen, die darauf hindeuten, dass die Exekutive im System der Gewaltenteilung eine immer stärker werdende Sonderrolle einnimmt. Hierzu liegt eine Untersuchung von *Posner* und *Vermeule*⁸⁴⁰ vor, nach deren Ergebnis die Exekutive immer mehr Rechte eingeräumt bekommen hat und in ihrer Ausübung durch den Kongress (Parlament) und die Gerichtsbarkeit aufgrund der notwendigen Geschwindigkeit sowie der Komplexität der Entscheidungsfindung nur unzureichend kontrolliert wird.⁸⁴¹ Dem Ergebnis der Untersuchung zufolge soll die Kontrolle sodann jedoch auf anderem Weg stattfinden. Zum einen aufgrund reduzierter Kommunikationskosten durch die Öffentlichkeit und das Internet, zum anderen durch die politische Opposition⁸⁴², zumal die politischen Parteien in den USA – ähnlich wie in Deutschland (vgl. Art. 21 GG) – in der Verfassungspraxis eine bedeutende Rolle spielen.⁸⁴³

Auch wenn die Untersuchung von *Posner* und *Vermeule* Besonderheiten des amerikanischen Verfassungsrechts hervorhebt (insbesondere die dort verankerte starke Stellung des Präsidenten), lassen sich Rückschlüsse auf die deutsche Situation ziehen. Übertragen auf die Kontrolle der Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG heißt dies Folgendes: das politische Ziel „mehr Geld für Bildung und Wissenschaft“ wird von der Bevölkerung befürwortet und stellt zugleich eine politische Leitidee dar.⁸⁴⁴ Dementsprechend versucht die Exekutive, auch durch die Ausführung von Gemeinschaftsaufgaben, dieses Ziel zu fördern und umzusetzen. An wirklicher parlamentarischer Kontrolle mangelt es bei dem Abschluss von Vereinbarungen aufgrund von Art. 91b Abs. 1 GG und eine gerichtliche Kontrolle findet ohnehin nicht statt. An dieser Stelle könnte der politischen Opposition eine entscheidende Funktion zukommen, die jedoch angesichts des kaum abzulehnenden politischen Ziels und der gleichmäßigen Verteilung der Fördermittel im Bundesgebiet bei Art. 91b Abs. 1 GG die entsprechenden Kompromisse mitträgt. Dies führt aber dazu, dass die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen hierbei häufig nicht beachtet werden (vgl. hierzu auch unten Abschnitt D. III.) und von der Öffentlichkeit ebenfalls nicht kontrolliert werden. Nachdem sich Bund und Länder in wechselseitiger politischer Abhängigkeit auf ein bestimmtes Programm geeinigt haben, wird vielmehr die Vereinbarkeit mit der Verfassung „hingebogen“ und dem öffentlichen Druck zur Umsetzung des politischen Ziels gefolgt. Damit ist im Bereich des Art. 91b Abs. 1 GG nicht nur die Kontrolle durch die übrigen Gewalten ausgeschaltet, sondern es findet auch keine Kontrolle durch die Öffentlichkeit oder die politische Opposition

⁸³⁹ *Windthorst*, in: FS für Bethge, S. 107 (112); *Möllers*, Die drei Gewalten, S. 34.

⁸⁴⁰ *Posner/Vermeule*, The Executive Unbound. Die Idee, an dieser Stelle auf eine zentrale These von *Posner/Vermeule* einzugehen, geht auf den Blogbeitrag von *Steinbeis* vom 01.09.2011 („Das Bundesverfassungsgericht und die entfesselte Exekutive“) in seinem „Verfassungsblog“ zurück, [<http://verfassungsblog.de/das-bundesverfassungsgericht-und-die-entfesselte-exekutive/>].

⁸⁴¹ *Posner/Vermeule*, The Executive Unbound, S. 206 ff. [freie Übersetzung aus dem Englischen].

⁸⁴² *Posner/Vermeule*, The Executive Unbound, S. 208 f. [freie Übersetzung aus dem Englischen].

⁸⁴³ *Windthorst*, in: FS für Bethge, S. 107 (112).

⁸⁴⁴ Vgl. nur BR-Drucks. 653/09 (hier für den Bereich Forschung und Entwicklung).

statt. Dabei wäre es grundsätzlich möglich, eine wirksame parlamentarische Kontrolle zu gestalten, wie noch in Abschnitt F. I. zu zeigen sein wird.

D.

Umgang mit den reformierten Gesetzgebungskompetenzen und den Gemeinschaftsaufgaben in der Staatspraxis – Finanzierung von Einrichtungen und Vorhaben im Wissenschaftsbereich

Nachdem in den vorherigen Abschnitten die durch die Föderalismusreform I geänderte Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen in den Art. 70 ff. GG sowie die Reformierung der Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich (Art. 91b Abs. 1 GG) dargestellt wurden, soll im Folgenden näher darauf eingegangen werden, wie die Staatspraxis mit diesen neuen Rahmenbedingungen umgeht. Konkret geht es dabei um die Frage, wie Wissenschaft und Forschung im föderalen Bundesstaat in der täglichen Praxis koordiniert und finanziert werden. Hierfür werden zunächst die bestehenden Institutionen näher betrachtet, denen die Koordination der Wissenschaftsförderung regelmäßig angetragen wird oder die sogar aufgrund eines gesetzlichen Auftrags hierfür zuständig sind. Hierbei treten insbesondere die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), die Kultusministerkonferenz (KMK) und der Wissenschaftsrat (WR) hervor. Sodann werden die institutionelle Förderung sowie die Programmförderung durch Bund und Länder näher dargestellt. Hier bestehen auch nach der Föderalismusreform I zahlreiche kooperative Förderungen, wobei zu beachten ist, dass jede Preisgabe staatlicher Befugnisse im Wege der Kooperation einer Rechtsgrundlage bedarf⁸⁴⁵. Auf Seiten der institutionellen Förderung wird die Situation der großen Forschungseinrichtungen, der Max-Planck-Gesellschaft (MPG), der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF) und der Wissensgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) sowie der Forschungsförderungsorganisation⁸⁴⁶ der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) untersucht. Bei der Programmförderung sind neben zahlreichen kleineren Programmen insbesondere die Exzellenzinitiative sowie der Hochschulpakt 2020 von Bedeutung. Soweit die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG eine Rolle in der Betrachtung spielen, handelt es sich vorrangig um diejenigen in Nr. 1 und Nr. 2. Die Gemeinschaftsaufgabe aus Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG wurde bereits oben (vgl. unter Abschnitt C. III. 5.) anhand der Ausführungsvereinbarung für Forschungsbauten und Großgeräte (AV-FuG) mit den entscheidenden Abgrenzungsfragen (Bagatellschwellen und Forschungsbauten) thematisiert.

⁸⁴⁵ *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 292.

⁸⁴⁶ Zur Definition vgl. *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung im Wissenschaftsrecht, Rn. 26 ff.

I.

Externe Einflüsse in der Wissenschaftsförderung – Akteure der Koordination im deutschen Föderalismus

Zunächst sind in einem ersten Schritt einige der wichtigsten Akteure für die Koordination der Wissenschaftsförderung näher zu betrachten, um darzustellen, wie die Gremien miteinander verbunden sind und wie anhand der vorhandenen Gremien eine institutionelle Verknüpfung in Kooperationsgremien stattgefunden hat. Dabei wird zu zeigen sein, dass Bund und Länder ihre Zusammenarbeit durch diese Gremien – auch mittels der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG – institutionalisieren.

1. Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) – ehemals Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK)

Sowohl die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) als auch die Nachfolgerin, die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), sind Institutionen von Bund und Ländern, die auf Grundlage der Gemeinschaftsaufgaben gegründet wurden und in denen der kooperative Föderalismus institutionell verfestigt wird⁸⁴⁷.

a) Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK)

Die Grundlage für die heute bestehende GWK bildet die BLK. Bereits im Jahr 1965 – also noch vor der Kodifizierung der Gemeinschaftsaufgaben – wurde als Vorläufer der BLK der „Deutsche Bildungsrat“⁸⁴⁸ als Sachverständigengremium errichtet. Aufgabe dieses Bildungsrates war es, Entwicklungs- und Strukturpläne für das Bildungswesen zu erstellen und den Finanzbedarf für diese Maßnahmen zu ermitteln.⁸⁴⁹ Durch das „BLK-Abkommen“ vom 25.06.1970⁸⁵⁰ wurde sodann als Nachfolgerin des Deutschen Bildungsrates nach der Kodifizierung der Gemeinschaftsaufgaben im Jahr 1969 die Gemeinsame Kommission für Bildungsplanung mit Sitz in Bonn errichtet. Diese Institutionalisierung wurde nach der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben in das Grundgesetz vorgenommen, um über ein Koordinierungsgremium im Bereich der Bildungsplanung (vgl. Art. 91b Abs. 2 GG n.F.) zu verfügen, nachdem die Länder dem Bund im Bundesrat die geforderte Rahmengesetzgebungskompetenz für die Bildungsplanung in Art. 75 GG versagt hatten.⁸⁵¹ Schon

⁸⁴⁷ Heun, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 10; Siekmann, in: Sachs, Art. 91b Rn. 25.

⁸⁴⁸ GVBl. NW 1966 S. 73.

⁸⁴⁹ Engels, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 29 f.

⁸⁵⁰ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung (BLK-Abkommen), „Bulletin“ des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 03.07.1970, Nr. 90, S. 891, in der Fassung vom 17./21.12.1990, BAnz 1991 S. 683. Zur BLK ausführlich Trute, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 452 ff.

⁸⁵¹ Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 1.

wenige Jahre nach der Gründung der BLK, im Jahr 1975, wurden deren Aufgaben, die sich bisher nur auf die Bildungsplanung erstreckten, auf solche der Forschungsförderung ausgeweitet. Aufgrund der Tatsache, dass die Bildungsplanung aus politischen Gründen im Laufe der Zeit immer weiter an Bedeutung verlor und die KMK zunehmend die Aufgabe der Bildungsplanung übernahm⁸⁵², bestand bereits kurze Zeit nach der Entstehung der BLK deren Haupttätigkeitsfeld auf dem Gebiet der Forschungsförderung und im Rahmen ihrer Beteiligung bei der Durchführung der Hochschulsonderprogramme (vgl. nur exemplarisch Art. 10 HEP oder § 8 HSP III).

Die BLK unterteilte sich für ihre Arbeit in den Bereichen Bildungsplanung und Forschungsförderung in einzelne Ausschüsse und Arbeitsgruppen, welche denen der nachfolgend geschilderten GWK ähnlich sind. Mit Inkrafttreten des GWK-Abkommens (vgl. dort in Art. 10) hörte die BLK durch das Außerkrafttreten des Verwaltungsabkommens über die BLK zum 01.01.2008 auf zu existieren.

b) Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)

Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) hat ihren Sitz in Bonn und ist die Nachfolgeorganisation der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Sie wurde im Zuge der Föderalismusreform I auf der Grundlage des Art. 91b GG gegründet und hat am 01.01.2008 ihre Arbeit aufgenommen. Grundlage für die Gründung der GWK ist das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz.⁸⁵³ Es handelt sich bei dem Abschluss dieses Abkommens um eine im Rahmen des Art. 91b GG zulässige Institutionalisierung (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 2.). Das Abkommen über die GWK ist auf unbestimmte Zeit geschlossen, kann jedoch erstmals nach sechs Jahren und sodann mit einer Kündigungsfrist von zwei Jahren zum Ende eines Kalenderjahres von einem der Mitglieder gekündigt werden (Art. 10 Abs. 1 GWK-Abkommen). Die von der GWK beschlossenen Ausführungsvereinbarungen (Art. 3 Abs. 2 GWK-Abkommen, dazu sogleich im Rahmen der institutionellen und vorhabenbezogenen Förderung) sind ebenfalls kündbar, aber zugleich an die Existenz der GWK gekoppelt.

aa) Ziele der GWK

Die GWK behandelt alle Bund und Länder gemeinsam berührenden Fragen der Forschungsförderung, der wissenschafts- und forschungspolitischen Strategien und des Wissenschaftssystems (vgl. Art. 1 S. 3 GWK-Abkommen), zumal im Bereich des Art. 91b GG⁸⁵⁴. Damit dient die GWK der Ausgestaltung des mit der Föderalismusreform I neu gefassten Art. 91b GG und soll die Förderung der Gemeinschaftsaufgaben betreiben. Durch ihre Stellung ist sie zum wichtigsten (staatlichen)

⁸⁵² *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1218).

⁸⁵³ GWK-Abkommen, BAnz 2007 S. 7787 ff.

⁸⁵⁴ BT-Drucks. 16/813, S. 17; *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 26; *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 11.

Akteur der außeruniversitären, institutionellen Forschung geworden.⁸⁵⁵ Gemäß Art. 2 des GWK-Abkommens streben die Mitglieder eine enge Koordination auf dem Gebiet der Wissenschafts- und Forschungspolitik an. Ziel soll es sein, die Leistungsfähigkeit des Wissenschafts- und Forschungsstandorts Deutschlands im internationalen Wettbewerb zu steigern (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 GWK-Abkommen). Daneben wiederholt Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 lit. a-c des GWK-Abkommens den Wortlaut des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG, wodurch die Übertragung weiterer Aufgaben allerdings nicht ausgeschlossen sein soll (Art. 2 Abs. 2 GWK-Abkommen). Die GWK wird ihre Arbeit zunächst auf die Gegenstände des Art. 91b Abs. 1 GG beschränken und ihre Zuständigkeit dabei auch auf alle nach Art. 91b GG getroffenen Vereinbarungen erstrecken.⁸⁵⁶ Die Bewältigung der übertragenen Aufgaben steht stets unter Finanzierungsvorbehalt durch die Parlamente der jeweiligen Bundesländer (Art. 2 Abs. 3 GWK-Abkommen).

bb) Arbeit der GWK

Der GWK gehören die für Wissenschaft und Forschung sowie die für Finanzen zuständigen Minister und Senatoren des Bundes und der Länder an (Art. 1 S. 2 GWK-Abkommen). Die Arbeit der GWK wird vom Vorsitz geleitet, der jeweils aus einem Vertreter des Bundes als auch einem Vertreter der Länder besteht (Art. 4 Abs. 1 GWK-Abkommen). Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben wird die GWK von einem Ausschuss (Art. 5, 6 GWK-Abkommen) sowie einem Büro (Art. 7 GWK-Abkommen) unterstützt. Der Ausschuss bereitet nicht nur die Beschlüsse der GWK vor (Art. 5 Abs. 2 GWK-Abkommen), sondern es können ihm auch Angelegenheiten zur abschließenden Entscheidung übertragen werden (Art. 5 Abs. 3 GWK-Abkommen). Von dieser Übertragungsmöglichkeit haben die Vertragsparteien bereits in einigen Materien Gebrauch gemacht.⁸⁵⁷ Das GWK-Büro verfügt über 17 Planstellen und ein Haushaltsvolumen von ca. 1,5 Mrd. Euro, womit die laufenden Geschäfte der GWK erledigt werden.⁸⁵⁸ Über ihre Arbeit legt die GWK in jährlichen Berichten Rechenschaft ab. Zur näheren Organisation ihrer inhaltlichen Arbeit hat sich die GWK eine Geschäftsordnung gegeben. Diese legt die regelmäßig üblichen Anforderungen an den ordnungsgemäßen Ablauf der GWK-Sitzungen fest.

Beschlüsse der GWK können mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden (Art. 4 Abs. 4 GWK-Abkommen), allerdings bedürfen Vereinbarungen nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2b GWK-Abkommen (entspricht dem Wortlaut des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG und betrifft somit die Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen) wie auch im Rahmen

⁸⁵⁵ *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 24.

⁸⁵⁶ *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (266), der allerdings zutreffend darauf hinweist, dass verbindliche Entscheidungen der GWK sich nicht auf Vereinbarungen erstrecken, an denen einzelne Länder nicht beteiligt sind; *Häde*, ZG 2009, S. 1 (13), der zugleich darauf hinweist, dass die Länder sich im Bildungsbereich (Art. 91b Abs. 2 GG) auf neue Kooperationsformen verständigen werden (und dies inzwischen z.T. auch schon getan haben, vgl. Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 2 GG vom 21.05.2007, BAnz 2007 S. 5861).

⁸⁵⁷ Abgedruckt in: *GWK*, Grundlagen der GWK 2011, S. 201 f.

⁸⁵⁸ *GWK*, Jahresbericht 2009, S. 3.

von Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG der Zustimmung aller Länder; im Falle der GWK ist dieses Erfordernis dahin gehend formuliert, dass alle GWK-Mitglieder zustimmen müssen (Art. 4 Abs. 5 S. 1 GWK-Abkommen). Damit weicht das GWK-Abkommen im Ergebnis nicht von der höherrangigen Vorschrift des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG ab, was aufgrund von dessen Vorrangwirkung auch gar nicht möglich wäre (*lex superior derogat legi inferiori*). Verbindlich werden die Beschlüsse der GWK, sobald die Regierungschefs der Vertragsparteien zugestimmt haben; für den Fall einer einstimmigen Entscheidung der GWK gilt die Zustimmung der Regierungschefs als erteilt (Art. 4 Abs. 6 GWK-Abkommen).⁸⁵⁹ Dies gilt auch, sofern nicht innerhalb von vier Wochen nach Zugang eines nicht einstimmig gefassten Beschlusses der GWK einer der Vertragsparteien die Beratung und Beschlussfassung der Regierungschefs beantragt (Art. 4 Abs. 6 S. 3 GWK-Abkommen). Dies ist im Hinblick auf Entscheidungen auf dem Gebiet des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG jedoch unzulässig, da eine Einstimmigkeit erforderlich ist und es bei einer Gegenstimme in der Abstimmung der GWK unzulässig wäre, die Einstimmigkeit durch Zeitablauf zu fingieren. Dies würde dem Schutzzweck des Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG zuwider laufen.

cc) Verhältnis zu anderen Institutionen

Die zentrale Vorschrift des GWK-Abkommens ist der Art. 3 Abs. 1, der die Grundlage für die zu fördernden Einrichtungen schafft und dabei auf die Anlage zum GWK-Abkommen verweist. Zu den geförderten Institutionen, also dem Gegenstand der gemeinsamen Förderung der Wissenschaft und Forschung, gehören unter anderem die DFG, die HGF, die MPG, die FhG, die WGL sowie weitere Forschungseinrichtungen (vgl. § 1 der Anlage zum GWK-Abkommen). Hierbei handelt es sich – wie von Art. 3 Abs. 1 GWK-Abkommen gefordert – um „Einrichtungen und Vorhaben von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse“. Zu welchen Anteilen die jeweiligen Forschungseinrichtungen von Bund und Ländern gefördert werden, legt § 2 der Anlage zum GWK-Abkommen fest. Diese verweist dabei auf die Anwendung unterschiedlicher Finanzierungsschlüssel, welche in den Ausführungsvereinbarungen festgelegt werden sollen. Grundlage für den Beschluss dieser Ausführungsvereinbarungen ist Art. 3 Abs. 2 des GWK-Abkommens. In den Ausführungsvereinbarungen sollen insbesondere die Anteile des Bundes und der Länder aus der gemeinsamen Finanzierung sowie die Voraussetzungen und Folgen des Ausscheidens aus der gemeinsamen Förderung geregelt werden.

Mit den Fachministerkonferenzen der Länder, also insbesondere der Kultusministerkonferenz, besteht ein Kooperationsverhältnis dergestalt, dass diese Gelegenheit zur Stellungnahme zu Beschlüssen und Entscheidungen der GWK erhalten (Art. 2 Abs. 4 GWK-Abkommen). Hierdurch wird zumindest eine institutionalisierte Vernetzung der GWK mit weiteren politischen Akteuren

⁸⁵⁹ Krit. zu einer ähnlichen Regelung in Art. 9 RV-Fo *Köstlin*, Die Kulturhoheit des Bundes, S. 245.

(mit anderem Themenzuschnitt) deutlich. Allerdings folgt hieraus auch, dass die Arbeit der GWK auf dem Gebiet des Art. 91b Abs. 1 GG derjenigen der KMK vorgeht.

c) Zusammenfassung

Die GWK ist durch ihre Mitglieder bedingt ein politisches Gremium und der wichtigste Akteur auf dem Gebiet des Art. 91b Abs. 1 GG. Dies ist aus dem GWK-Abkommen noch nicht unmittelbar ersichtlich, wird aber durch die geförderten Einrichtungen in der Anlage zum GWK-Abkommen sowie in den zahlreichen Ausführungsvereinbarungen deutlich, die auf Grundlage des GWK-Abkommens geschlossen werden (vgl. hierzu sogleich unter Abschnitte D. II. und III.).

2. Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK)

Das am längsten existierende Gremium für Bildungs- und Hochschulfragen im föderalen System ist die Kultusministerkonferenz (KMK). Allerdings handelt es sich bei ihr um ein reines Koordinierungsgremium, dem keine gesetzlich eingeräumten Befugnisse zukommen und das mit den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG – anders als die GWK – nicht unmittelbar zusammenhängt.

a) Geschichte und Organisation der KMK

Die KMK wurde 1948 als „Ständige Konferenz der westdeutschen Kultusminister“ gegründet, nachdem es bereits im selben Jahr mit der „Konferenz der deutschen Erziehungsminister“ einen Vorläufer gab.⁸⁶⁰ Die KMK war die erste Einrichtung eines Koordinierungsgremiums der Länder, um einer Koordinierung durch den Bund zu entgehen.⁸⁶¹ Grundlage für die KMK ist nicht etwa ein Staatsvertrag oder eine Vereinbarung (wie für Materien des Art. 91b GG vorgesehen), sondern ein weitgehend unverbindliches Abkommen aus dem Jahr 1959 über die Einrichtung eines Sekretariats der KMK, das nach der Wiedervereinigung auch auf die neuen Bundesländer erweitert wurde.⁸⁶² Ein Staatsvertrag über die KMK zur Festlegung einer verbindlicheren Kooperation besteht – auch wenn bereits gefordert⁸⁶³ – nicht.

Der KMK gehören die Kultus-, Wissenschafts- beziehungsweise Kulturminister aller 16 Bundesländer an. In denjenigen Bundesländern, in denen diese Bereiche getrennt verwaltet werden,

⁸⁶⁰ Grundlegend zur Geschichte der KMK: *Fränzl/Schulz-Hardt*, Zur Geschichte der Kultusministerkonferenz 1948-1998, S. 177 ff. Etwas knapper *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, S. 169 ff.; *Baumert/Füssel*, Kooperation im föderalen Bildungssystem – zwischen Wettbewerb und Qualitätssicherung, in: *HdbFöd*, Bd. III, § 62 Rn. 12 ff.

⁸⁶¹ *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 20.

⁸⁶² Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland vom 20.06.1959; auf die neuen Länder erweitert mit Abkommen der Länder über den Beitritt der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zum Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister in der Bundesrepublik Deutschland vom 25.10.1991.

⁸⁶³ *T. Schmidt*, RdJB 2005, S. 335 (345).

nimmt der jeweils zuständige Fachminister an den entsprechenden Sitzungen teil. Die Arbeit der KMK ist in verschiedenen Organen organisiert, deren Befugnisse in der Geschäftsordnung⁸⁶⁴ näher beschrieben sind. Organe sind das Plenum, das Präsidium und der Präsident der KMK. Die Verwaltung und Geschäftsführung der KMK übernimmt das Sekretariat, geleitet von dem Generalsekretär.

Da die Länder bis zum Jahr 1969 – mithin vor Einführung der Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG a.F. und der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a, b GG a.F. – im Hochschulbereich sämtliche Gesetzgebungskompetenz inne hatten und dem Bund im Bildungs- und Hochschulbereich generell nur vereinzelte Ausnahmekompetenzen zukamen, gewann die KMK schnell an Bedeutung⁸⁶⁵. Im Laufe der Zeit hat die Bedeutung der KMK jedoch wieder abgenommen. Im Wissenschaftsbereich nahm die Bedeutung vor allem durch die Gründung des Wissenschaftsrates im Jahr 1957 ab⁸⁶⁶ (dazu sogleich). Daneben wurde für die Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung (Art. 91b GG a.F.) im Jahr 1970 die BLK gegründet, welche einen Rahmenplan für die bundesstaatliche Gesamtentwicklung des Bildungsbereichs vorbereiten sollte. Dieser Umstand sollte die KMK jedoch nur vorübergehend in ihrer Bedeutung einschränken. Gerade im Hochschulbereich kam es in der Vergangenheit zu einigen wegweisenden Entscheidungen⁸⁶⁷, was die anhaltende Bedeutung der KMK einmal mehr unterstreicht. So ist die KMK die am stärksten ausgeprägte Fachministerkonferenz im Rahmen des kooperativen Föderalismus⁸⁶⁸, in der ausschließlich die Länder gemeinsame Standards in ihrem Kompetenzbereich festlegen („horizontale Kooperation“⁸⁶⁹)

b) Aufgaben der KMK und deren Verwirklichung

Die Aufgaben der KMK werden in der Präambel zu deren Geschäftsordnung näher definiert: „Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz) behandelt Angelegenheiten der Bildungspolitik, der Hochschul- und Forschungspolitik sowie der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung und der Vertretung gemeinsamer Anliegen.“ Um diese Ziele in den wahrgenommenen Aufgabengebieten zu erreichen, beschließt die KMK Empfehlungen, Vereinba-

⁸⁶⁴ Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19.11.1955 i.d.F. vom 02.06.2005, [<http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/gogr.pdf>].

⁸⁶⁵ *Reiter-Mayer*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, S. 163 (165 ff.).

⁸⁶⁶ *Reiter-Mayer*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, S. 163 (165 ff.).

⁸⁶⁷ Aufzählung bei *Karpen*, Hochschulplanung und Grundgesetz, S. 747 f.: z.B. strukturelle Neuordnung des Hochschulwesens, Schaffung eines ZVS-Vorläufers, Beantwortung von Fragestellungen rund um die Hochschulzulassung. Sämtliche Beschlüsse der KMK finden sich in der „Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ in sechs fortlaufend aktualisierten Bänden (Loseblatt, 3. Aufl. 1982).

⁸⁶⁸ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 59.

⁸⁶⁹ *Starck*, Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre, in: HdbFöd, Bd. I, § 1 Rn. 33 f.

rungen oder bereitet Staatsverträge vor, mit der die Vergleichbarkeit von Zeugnissen und Abschlüssen hergestellt wird, einheitliche Qualitätsstandards für Schule, Berufsbildung und Hochschule festgelegt werden sowie die Förderung der Kooperation von Einrichtungen der Bildung, Wissenschaft und Kultur vereinbart wird.⁸⁷⁰

Beschlüsse der KMK müssen – sofern sie finanzwirksame Konsequenzen für die Landeshaushalte haben – einstimmig verabschiedet werden (vgl. A. I. 6. der KMK-GO). Die so gefassten Beschlüsse der KMK sind jedoch rechtlich unverbindlich.⁸⁷¹ Verbindliche Entscheidungen in wesentlichen Materien wären im Hinblick auf den Parlamentsvorbehalt auch bedenklich. Lediglich Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen kommt – wie bereits anhand der Gemeinschaftsaufgaben dargestellt – eine rechtliche Bindungswirkung zu. Dennoch kann politischer Druck für eine Durchsetzung zunächst unverbindlicher Beschlüsse sorgen.⁸⁷²

c) Kritik an der KMK

In der KMK stimmen die Länder ihre Landespolitik im Bildungs- und Hochschulbereich auf ministerieller Ebene miteinander ab und entscheiden damit faktisch bestimmte Materien vor.⁸⁷³ Dieser Umstand führte in der Vergangenheit immer wieder zu Kritik an der KMK.

So kritisiert *Zippelius*, der Gedanke des kooperativen Föderalismus verschwinde durch die Vorfestlegungen hinter dem „administrativen Föderalismus“.⁸⁷⁴ Dies liegt nach *Thieme* vor allem in der Einstimmigkeit der Entscheidungen begründet.⁸⁷⁵ *Maurer* betrachtet das Einstimmigkeitserfordernis durchaus differenzierter: dadurch, dass beinahe alle Entscheidungen der KMK haushaltswirksam sind und daher nur einstimmig gefällt werden können, bleibe es zwar vielfach bei Kompromissentscheidungen des kleinsten gemeinsamen Nenners. Andererseits erhöhe die Einstimmigkeit – auch wenn es sich um Entscheidungen auf der Stufe des kleinsten gemeinsamen Nenners handele – die Akzeptanz und den Durchsetzungswillen der getroffenen Entscheidungen.⁸⁷⁶ Ein weiterer Kritikpunkt, welcher der vorgetragenen Kritik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben ähnelt (vgl. hierzu oben Abschnitt C. V.), ist derjenige des Exekutivföderalismus: da die Entscheidungen nur auf ministerieller Ebene – und damit seitens der Exekutive – getroffen würden, gehe

⁸⁷⁰ *Reiter-Mayer*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, S. 163 (166).

⁸⁷¹ *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 66, weist aber darauf hin, dass eine Verpflichtung aus dem Grundsatz „venire contra factum proprium“ folge und dieser Verpflichtung nur entgangen werden könne, um eine offenkundige politische Niederlage zu vermeiden. *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 315.

⁸⁷² *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 59.

⁸⁷³ *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, § 14 Rn. 68 f., der davon spricht, dass die Länder in bestimmten Bereichen ihre Landespolitik „gleichgeschaltet“ haben.

⁸⁷⁴ *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 313 f., § 39 I 2; so auch *Oschatz*, Kultur und Bildung im Bundesstaat, S. 69 (84); *ders.*, Die Kompetenzsicherung im Exekutiv- und Verbundföderalismus, S. 87 (91).

⁸⁷⁵ *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, Rn. 222: „das am langsamsten fahrende Schiff [gibt] das Tempo vor“.

⁸⁷⁶ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 59.

damit einmal mehr eine Schwächung der Landesparlamente einher. Auf diesem Wege komme es zu einer „Dominanz der Ministerialbürokratien“.⁸⁷⁷

Für eine Bedrohung des Systems der KMK sorgte in der jüngeren Vergangenheit die Ankündigung Niedersachsens im Jahr 2004, die KMK zu verlassen und das Länderabkommen zu kündigen.⁸⁷⁸ Mit der drohenden Kündigung verband das Land Niedersachsen den Vorwurf, dass das schlechte Abschneiden bei der sogenannten „PISA“-Studie⁸⁷⁹ und die Rechtschreibreform⁸⁸⁰ von der KMK mit verschuldet gewesen seien.⁸⁸¹ Zugleich war mit der Kündigung die Vorstellung verbunden, die KMK zu erneuern, auf ihre Kernaufgaben zurückzuführen und dadurch den Föderalismus zu stärken; daneben waren die gestiegenen Kosten – insbesondere im Personaletat der KMK – ein weiterer Aspekt für die Kritik an der KMK.⁸⁸² Die Kündigung wurde zu einer Zeit angedroht, als die Länder im Zuge der Verhandlungen zur Föderalismusreform einen stärkeren Einfluss im Bereich des Hochschul- und Bildungsrechts erhalten wollten, der Bund diese Bereiche jedoch ebenfalls verstärkt mitgestalten wollte.⁸⁸³ Letztlich ist das Land Niedersachsen nach einigen weitergehenden Reformen⁸⁸⁴ von der Kündigung abgerückt. Dennoch wurde auch nach der Reform der KMK-Statuten an dem vielfach kritisierten Einstimmigkeitsprinzip festgehalten.

d) Zusammenfassung

Bei der KMK handelt es sich wie bei der GWK um ein politisches Gremium, das jedoch anders als die GWK keine verbindlichen Beschlüsse fasst, sondern diese nur vorbereitet. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips spiegeln die meisten Beschlüsse nur den kleinsten gemeinsamen Nenner der beteiligten Akteure wider. Viele ihrer Beschlüsse fasst die KMK im schulischen und außeruniversitären Bildungsbereich.⁸⁸⁵ Gleichwohl handelt es sich um „das wichtigste Selbstkoordinierungsorgan“ unter den Ländern im Bildungsbereich.⁸⁸⁶ Für den Wissenschaftsbereich hat die KMK vor allem beim Hochschulzulassungsrecht eine Bedeutung. Auf dem Gebiet der Forschung genießt hingegen die Tätigkeit der GWK Vorrang.

⁸⁷⁷ *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 3, der sich mit einer grundlegenden Kritik an der KMK nicht zurückhält und ausführt, diese habe „den Nachweis ihrer Leistungsfähigkeit bislang nicht wirklich erbracht“. *Beck*, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder sieht als Gegenstück zu diesem Phänomen die Abweichungsgesetzgebung aus Art. 72 Abs. 3 GG, die das Gewicht wieder stärker auf die Tätigkeit der Parlamente legt. Auch *Hobler*, *Kompetition statt Kooperation*, S. 433 f., übt ähnlich lautende Kritik an der KMK.

⁸⁷⁸ *T. Schmidt*, RdJB 2005, S. 335 (340 ff.).

⁸⁷⁹ *Reiter-Mayer*, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2005, S. 163 (171 f.).

⁸⁸⁰ Diese war indes auch Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, vgl. BVerfGE 98, S. 218 ff.

⁸⁸¹ *Reiter-Mayer*, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2005, S. 163 (163); *Oschatz*, *Kultur und Bildung im Bundesstaat*, S. 69 (84).

⁸⁸² *Sturm*, *Föderalismus*, S. 28.

⁸⁸³ *Reiter-Mayer*, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2005, S. 163 (163); *Scheller*, *Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung*, S. 225 (230).

⁸⁸⁴ Vgl. hierzu die Übersicht bei *Reiter-Mayer*, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2005, S. 163 (172 f.).

⁸⁸⁵ *Oppermann*, *Kulturverwaltungsrecht*, S. 315.

⁸⁸⁶ *Guckelberger*, *Bildung und Föderalismus*, in: *HdbFöd*, Bd. III, § 61 Rn. 12.

3. Wissenschaftsrat (WR)

Der Wissenschaftsrat (WR)⁸⁸⁷ mit Sitz in Berlin wurde ursprünglich im Jahr 1957 als Bund-Länder-Beratungsgremium⁸⁸⁸ für den Forschungsbereich durch ein Verwaltungsabkommen⁸⁸⁹ errichtet. Gemäß Art. 1 des Verwaltungsabkommens sind die Regierungen der Länder sowie die Bundesregierung „gemeinsam Träger des Wissenschaftsrates“. Das zugrunde liegende Abkommen von Bund und Ländern wurde immer wieder verlängert. Inzwischen gilt es gemäß Art. 10 des Verwaltungsabkommens auf unbestimmte Zeit, kann jedoch mit einer zweijährigen Frist gekündigt werden.

a) Zusammensetzung und Organisation des WR

Die Zusammensetzung des WR regelt Art. 4 des Verwaltungsabkommens. Insgesamt besteht der WR aus 54 Mitgliedern, die sämtlich aus dem Bereich der Wissenschaft stammen. Während der Bundespräsident auf Vorschlag der großen außeruniversitären Forschungseinrichtungen 24 Mitglieder und auf Vorschlag der Bundesregierung und der Landesregierungen weitere acht Mitglieder ernennt, werden die restlichen 22 Mitglieder von den Regierungen des Bundes und der Länder entsandt. Diese Mitglieder treffen gemäß Art. 5 des Verwaltungsabkommens in der Wissenschaftlichen Kommission (vom Bundespräsidenten berufene Mitglieder) und in der Verwaltungskommission (übrige 22 Mitglieder) zusammen. Beide Kommissionen haben gemäß Art. 6 des Verwaltungsabkommens die Aufgabe, die Beschlüsse der Vollversammlung des WR (hierzu Art. 7 des Verwaltungsabkommens) aus fachlicher (Wissenschaftliche Kommission) und aus finanzieller (Verwaltungskommission) Sicht vorzubereiten. Das weitere Verfahren regelt die Geschäftsordnung des WR. Daneben existiert eine Geschäftsstelle des WR in Köln, die von einem Generalsekretär geleitet wird.

b) Aufgaben und Empfehlungen des WR

Die Aufgaben des Wissenschaftsrates ergeben sich im Wesentlichen aus Art. 2 Abs. 1 des Verwaltungsabkommens. Danach soll der WR „übergreifende Empfehlungen zur inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Wissenschaft, der Forschung und des Hochschulbereichs erarbeiten“. Wesentlicher Aufgabenbereich ist somit die Beratung in der Forschungsförderung. Seine Träger oder die GWK und die KMK soll der WR auf diesen Gebieten auf Anforderung gutachtlich beraten.

⁸⁸⁷ Zum Wissenschaftsrat *Raiser*, Die Aufgaben des Wissenschaftsrates; *Röhl*, Der Wissenschaftsrat; *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 702 ff.; *Bartz*, Der Wissenschaftsrat; *Kipp*, DÖV 1958, S. 490 ff.

⁸⁸⁸ *Röhl*, Der Wissenschaftsrat, S. 2 ff.; *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 45, spricht von einem „Sachverständigengremium“. Nach eigener Auskunft ist der WR das älteste wissenschaftspolitische Beratungsgremium in Europa.

⁸⁸⁹ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 05.09.1957, GMBI. 1957 S. 553, in der ab 01.01.2008 geltenden Fassung (BAnz 2007 S. 5863).

Im Akkreditierungswesen hat der WR inzwischen ebenfalls eine zentrale Funktion, sowohl bei der Akkreditierung von Studiengängen als auch bei der institutionellen Akkreditierung von Hochschulen, die sich nicht in der Trägerschaft eines Landes befinden („nicht-staatliche Hochschulen“). Daneben hat der WR diejenigen Aufgaben wahrzunehmen, die ihm durch Verwaltungsabkommen und Ausführungsvereinbarungen nach Art. 91b GG übertragen werden. Dazu gehört auch die Begutachtung und Evaluation der WGL-Einrichtungen (vgl. hierzu unten Abschnitt D. II. 6.) sowie die Begutachtung von Forschungsbauten im Rahmen der auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG basierenden AV-FuG. Die Begutachtung ist jedoch nicht auf Einrichtungen beschränkt, die auf Grundlage der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG gefördert werden.⁸⁹⁰

Schon im Rahmen der ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. oblag es insbesondere dem Wissenschaftsrat, Empfehlungen zu den Rahmenplänen zu erarbeiten (vgl. § 9 HBFuG) und die Pläne von Bund und Ländern aufeinander abzustimmen.⁸⁹¹ Im Zusammenhang mit der Exzellenzinitiative (vgl. hierzu unten Abschnitt D. III. 1.) war der Wissenschaftsrat sodann gemeinsam mit der DFG für die Besetzung der Gemeinsamen Kommission zuständig. Während der WR also eine wesentliche Aufgabe mit dem Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau abgeben musste, bekam er eine neue mit der Exzellenzinitiative hinzu.⁸⁹²

Im Rahmen seiner Kompetenzen und seines Aufgabenbereichs spricht der WR Empfehlungen an die oben genannten Adressaten aus. Die Empfehlungen des WR besitzen gemäß Art. 3 des Verwaltungsabkommens einen besonderen Charakter: die Regierungen von Bund und Ländern sind nämlich ausweislich des Wortlauts verpflichtet, diese Empfehlungen vorbehaltlich der finanziellen Möglichkeiten zu berücksichtigen („werden...berücksichtigen“). Da es sich jedoch um eine Verpflichtung unter Finanzierungsvorbehalt handelt, sind die Stellungnahmen des WR nicht zwingend zu befolgen. Ein imperatives Mandat des WR wäre an dieser Stelle mit Art. 20 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren.

c) Finanzierung des WR

Der WR ist ein Kooperationsgremium von Bund und Ländern. Dafür spricht nicht nur die Verteilung der Kompetenzen bei der Zusammensetzung des Gremiums, sondern auch die Finanzierung des WR. Nach Art. 9 Abs. 1 des Verwaltungsabkommens werden die „persönlichen und sachlichen“ Ausgaben jeweils zur Hälfte von dem Bund und den Ländern getragen. Der von den Ländern aufzubringende Anteil wird nach Art. 9 Abs. 2 bestimmt. Er richtet sich nach einem Umlageverfahren

⁸⁹⁰ Röhl, Der Wissenschaftsrat, S. 192 ff.; ders., Die Verwaltung 29 [1996], S. 487 (489 ff.), auch ausführlich zu Organisation und Aufgaben.

⁸⁹¹ Hierzu Karpen, Hochschulplanung und Grundgesetz, S. 752 f.; ders., Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Hochschulbetrieb in Deutschland, S. 19 (24): der WR sei die „einflussreichste deutsche Hochschulplanungsinanz“.

⁸⁹² Bartz, Der Wissenschaftsrat, S. 221.

aus den Steuereinnahmen (zu zwei Dritteln) und der Bevölkerungszahl der Länder (zu einem Drittel). Bund und Länder stellen die erforderlichen Mittel zur Finanzierung des WR, jeweils vorbehaltlich der Bewilligung durch ihre Parlamente, zur Verfügung.

d) Rechtsgrundlage für die Einrichtung des WR

Im Rahmen der institutionalisierten Zusammenarbeit von Bund und Ländern im WR stellt sich auch die Frage danach, welche Rechtsgrundlage für die Errichtung des WR und des zugehörigen Verwaltungsabkommens herangezogen werden kann. Als Rechtsgrundlage kommen dabei vor allem die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG in Betracht. Die Heranziehung dieser Gemeinschaftsaufgaben ist – wie bereits gezeigt (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 2.) – auch für (kündbare) Institutionalisierungen von Bund und Ländern möglich.

Nach herrschender Meinung beruht die Einrichtung des WR jedoch nicht auf der Rechtsgrundlage des Art. 91b GG, weder was die Institution an sich noch was seine Tätigkeit angeht.⁸⁹³ Diese Ansicht erscheint zunächst schlüssig, wenn man bedenkt, dass Art. 91b GG im Jahr der Gründung des WR (1957) mangels Existenz einer verfassungsrechtlichen Grundlage noch gar nicht bestand. Kritiker dieser Ansicht verweisen jedoch zu Recht darauf, dass sich der WR unter den seit der Föderalismusreform I neu gefassten Art. 91b Abs. 1 GG subsumieren lässt, da sich die Aufgaben in Art. 2 des Verwaltungsabkommens mit denen der Nr. 1 bis 3 des Art. 91b Abs. 1 GG decken.⁸⁹⁴ Daher geht es fehl, wenn *Nolte* Art. 91b Abs. 2 GG als Rechtsgrundlage für die Errichtung des WR heranziehen möchte.⁸⁹⁵ Diese Ansicht verkennt, dass der WR nicht in dem Sinne der zitierten Vorschrift evaluierend tätig ist.

Volkmann möchte hingegen an dieser Stelle differenzieren und verweist darauf, dass in Art. 2 Abs. 1 des Verwaltungsabkommens die nach Art. 91b Abs. 1 GG übertragenen Aufgaben von den sonstigen, übrigen Aufgaben, klar getrennt sind.⁸⁹⁶ Dieser Ansicht ist insoweit zuzustimmen, als die Aufgaben nach Art. 91b Abs. 1 GG tatsächlich separat aufgezählt sind. Andererseits befindet sich die Aufgabenübertragung in einem Fließtext, in dem sich viele weitere Aufgabenübertragungen unter Art. 91b Abs. 1 GG subsumieren lassen (so z.B. die Empfehlungen zur strukturellen Entwicklung der Wissenschaft und der Forschung, Sicherung der Konkurrenzfähigkeit der Wissenschaft, gutachterliche Stellungnahmen zu Fragen der Entwicklung von Wissenschaft und Forschung). Aus diesem Raster fallen lediglich die Aspekte des Hochschulbereichs, die in diesem Zusammenhang auch immer wieder angesprochen werden (Empfehlungen zur inhaltlichen und struk-

⁸⁹³ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 26; *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 11; a.A. *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 13; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 8.

⁸⁹⁴ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 26; für die a.F. des Art. 91b GG wiederum *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 9, 18; *Trute*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 63.

⁸⁹⁵ *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (92).

⁸⁹⁶ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 8 Fn. 47.

turellen Entwicklung des Hochschulbereichs, Stellungnahmen zu Fragen der Entwicklung des Hochschulwesens einschließlich der Qualitätssicherung sowie gutachterliche Stellungnahme zu Fragen der Entwicklung der Hochschulen in einem Bundesland auf Anforderung eines Landes).

Allerdings führen diese Umstände nicht dazu, dass das aktuelle Verwaltungsabkommen über den WR in der Fassung von 2008 nicht vollumfänglich unter Art. 91b Abs. 1 GG subsumiert werden kann. Zwar ist der Hochschulbereich – wie bereits dargelegt – nur eingeschränkt im Rahmen des Art. 91b Abs. 1 GG berücksichtigt. Dennoch fallen die Fragen über die inhaltliche und strukturelle Entwicklung des Hochschulbereichs unter Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG, da es sich hierbei nicht um Fragen der Einrichtung, sondern im Falle der Abgabe von Empfehlungen maximal um Vorhaben handeln würde. Dies gilt auch für die Stellungnahmen zu Fragen der Entwicklung des Hochschulwesens. Sofern die Qualitätssicherung angesprochen ist, lässt sich diese Frage ebenfalls unter Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG fassen, da beispielsweise auch die Lehre von der Vorschrift umfasst sein soll. Selbiges gilt für diejenigen Fälle, in denen der Wissenschaftsrat im Rahmen der Akkreditierung von Studiengängen und privaten Hochschulen tätig wird. Einzig die gutachterlichen Stellungnahmen auf Anforderung eines Landes sind davon nicht mehr unbedingt umfasst. Dies ist jedoch unschädlich, da der WR auch Leistungen für ein einzelnes Land erbringen kann, zumal in einem Bereich, in dem die Länder originär über die Kompetenz verfügen.

Wenn man also bedenkt, dass die verfassungsrechtliche Situation zum Zeitpunkt der Gründung des WR ohnehin noch ungeklärt war und erst durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben im Jahr 1969 weitgehend geklärt wurde, so muss man festhalten, dass zumindest mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 die Tätigkeit des WR vollumfänglich unter Art. 91b Abs. 1 GG subsumiert werden kann. Dafür spricht zuletzt auch das Festhalten an einem Verwaltungsabkommen für die Fortführung des Wissenschaftsrates – einem Instrument, das insbesondere bei Art. 91b GG regelmäßig als Vereinbarungsart genutzt wird (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 2.).

Selbst wenn man davon ausgehen möchte, dass Art. 91b Abs. 1 GG nicht die taugliche Rechtsgrundlage für die Errichtung des Wissenschaftsrates sein kann, so würde dies freilich nicht dazu führen, dass die entsprechend vereinbarte Kooperation von Bund und Ländern unzulässig wäre. Als „Reservekompetenz“ verbliebe dem Bund die Kompetenz für die Forschungsförderung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) und den Ländern aus dem Umkehrschluss des Art. 70 Abs. 1 GG die ungeschriebenen Kompetenzen. Im Rahmen dieser Kompetenzen können Bund und Länder auch außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben eine Institutionalisierung schaffen, die mit sachlicher Begründung verwandte Themenbereiche betreut und gleichzeitig anteilig von Bund und Ländern finanziert wird. Selbst falls dabei einzelne Aufgaben keine solchen wären, die einer gemeinschaftlichen Förderung zugänglich sind, so bliebe am Ende mit 50% doch ein erheblicher Finanzierungsanteil der Länder, der dazu führt, dass eine unvereinbare Kooperation mit institutioneller Verfestigung nicht vorliegt. Des Weiteren sieht Art. 10 des Verwaltungsabkommens eine Kündigungsmöglichkeit vor. Somit ist es Bund und Ländern hier letztendlich auch möglich, außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben ein gemeinsames politisches Beratungsgremium zu schaffen und gemeinsam zu

finanzieren. Eine genaue Aufteilung der Ausgaben für die jeweils getrennten Aufgabenbereiche ist dafür nicht erforderlich, da dies zu unpraktikablen und bürokratischen Ergebnissen führen würde.

4. Hochschulrektorenkonferenz (HRK)

Die Hochschulrektorenkonferenz – Konferenz der Rektoren und Präsidenten der Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland – wurde 1949 als „Westdeutsche Rektorenkonferenz“ (WRK) gegründet und firmiert seit dem Beitritt der neuen Bundesländer im Jahr 1990 unter dem jetzigen Namen. Wie auch bei der KMK handelt es sich bei der HRK um ein Koordinierungsgremium.⁸⁹⁷ Eine gesetzliche Grundlage für dieses Gremium existiert nicht. Mitglied in der HRK ist der ganz überwiegende Teil der deutschen staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen (Stand November 2012: 267 Hochschulen aller Fachrichtungen). Diese werden in den Sitzungen der HRK von ihren Hochschulrektoren beziehungsweise Hochschulpräsidenten vertreten. Der Beitritt der Hochschulen zur HRK erfolgt freiwillig. Die Finanzierung der Aufgaben der HRK findet im Wesentlichen durch eine Stiftung statt.

Anders als das Koordinierungsgremium der KMK ist die HRK keine Einrichtung, in der unmittelbar die Exekutive der Länder vertreten ist. Vielmehr versucht die HRK auf hochschulpolitische Entwicklungen auf verschiedene Weise Einfluss zu nehmen und die Mitgliedshochschulen bei ihrer Aufgabenwahrnehmung beratend zu unterstützen. Dabei möchte die HRK den gesamten Bereich von Wissenschaft und Forschung abdecken. Die Mitgliedshochschulen der HRK werden von dieser vornehmlich über hochschulpolitische Entwicklungen informiert, auf welche die HRK auch inhaltlich versucht Einfluss zu nehmen („Lobbyarbeit“⁸⁹⁸). Die HRK ist aber auch das zuständige Gremium für die Bestandsaufnahme und Kartierung der „Kleinen Fächer“.⁸⁹⁹ Sofern die HRK in ihren Gremien Beschlüsse fasst, sind diese Beschlüsse nicht verbindlich, sondern stellen lediglich Empfehlungen dar.⁹⁰⁰

⁸⁹⁷ *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 696; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 22 Rn. 49. Zur HRK grundlegend *Löwer*, F & L 2000, S. 134 ff.; *ders.*, in: GS für Krüger, S. 233 ff.

⁸⁹⁸ So wird die HRK auch in der vom Präsidenten des Deutschen Bundestages geführten „Aktuellen Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ (Stand: 27.04.2012) unter Nr. 1358 geführt, BAnz Nr. 77a vom 19.05.2012.

⁸⁹⁹ HRK, Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten.

⁹⁰⁰ Sämtliche Angaben über die HRK sind – sofern eine Quelle nicht explizit angegeben ist – der Selbstdarstellung auf der Internetseite der HRK entnommen, [http://www.hrk.de/de/hrk_auf_einen_blick/hrk_auf_einen_blick.php].

5. Zusammenfassung und Bewertung der Kooperationsgremien

Anders als in anderen – von ihrer Struktur her vergleichbaren – Bundesstaaten⁹⁰¹, eröffnet das Grundgesetz auf den ersten Blick nicht die Schaffung gemeinsamer Institutionen. Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beispielsweise sieht hierfür eindeutige Regeln vor (vgl. Art. 48 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 BV: „Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. [...] Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen.“). Dennoch wird die Schaffung von Einrichtungen und Gremien nach dem Grundgesetz richtigerweise für allgemein zulässig gehalten (vgl. hierzu bereits oben unter Abschnitt C. III. 2.). Die soeben vorgestellten Gremien, insbesondere die GWK, der WR sowie die KMK sind Ausfluss des kooperativen Föderalismus. Auch wenn die Stellungnahmen und Empfehlungen vielfach unverbindlich sind und/ oder unter einem Finanzierungsvorbehalt durch die zuständigen Parlamente stehen, treffen sie im Wissenschaftsbereich maßgebliche Entscheidungen. Gerade im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben ist eine Koordination der Förderung nach Art. 91b Abs. 1 GG unerlässlich, zumal das Grundgesetz hier zum Teil sogar die ausdrückliche Beteiligung und Zustimmung aller Länder vorsieht (vgl. Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG). Die GWK setzt daher vorrangig die Gemeinschaftsaufgaben um und übernimmt die Steuerung. Auch dieses Erfordernis sieht das Grundgesetz – anders als zum Beispiel wiederum die Schweizerische Bundesverfassung (Art. 61a Abs. 2 BV: „Sie [Bund und Kantone] koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher.“ Weiterhin Art. 63a Abs. 4 S. 1 BV für den Hochschulbereich: „Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe.“) – nicht eindeutig vor. Der Wissenschaftsrat übernimmt bei der Verwirklichung der Gemeinschaftsaufgaben hingegen nur eine beratende und keine steuernde Funktion. Als „Gremium von Sachverständigen“ (vgl. Fußnote 888) nimmt er konkret zu ihm aufgetragenen Fragestellungen als „Serviceeinrichtung“ Stellung. Kritisch zu betrachten bleibt die Rolle der KMK. An ihr lädt sich gewohnheitsgemäß ein Großteil der Kritik am kooperativen Föderalismus ab. Eine Auseinandersetzung mit dieser Kritik wird an späterer Stelle erfolgen (vgl. hierzu unten Abschnitt E. I.).

II.

Bestehende institutionelle außeruniversitäre Forschungsförderung

Ein großer Teil der institutionellen Forschungsförderung findet an den außeruniversitären Forschungseinrichtungen oder der DFG als Forschungsförderungseinrichtung statt. Diese Forschungs-

⁹⁰¹ Heun, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 5, weist darauf hin, dass es kaum Parallelen einer Kooperation zwischen Bund und Ländern in anderen Bundesstaaten gebe und führt lediglich die Schweiz als Beispiel an. Auf das Modell in der Schweiz wird in dieser Arbeit noch an einigen Stellen eingegangen.

einrichtungen sind in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert und funktionieren nach bestimmten Gesetzmäßigkeiten⁹⁰², die im Folgenden dargestellt werden. Anschließend werden die Fragen von Förderung und Finanzierung⁹⁰³ der Forschungseinrichtungen sowie deren rechtlichen Grundlagen analysiert. Ein großer Teil dieser finanziellen Förderung erfolgt auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG durch den Staat, was die Finanzierung durch Auftragsforschung und Einbeziehung weiterer privater Mittel jedoch nicht ausschließt. Die Details der staatlichen Förderung werden in Ausführungsvereinbarungen zum GWK-Abkommen festgelegt (Art. 3 Abs. 2 GWK-Abkommen). Vor allem diese Ausführungsvereinbarungen sind Gegenstand der folgenden Untersuchung. Das Vorgehen, ein „Oberabkommen“ mit dem GWK-Abkommen zu beschließen und sodann die weiteren Details durch Vereinbarungen in Form von Ausführungsvereinbarungen zu treffen, begegnet keinen rechtlichen Bedenken⁹⁰⁴, da das GWK-Abkommen die erforderlichen Voraussetzungen auflistet, welche die Ausführungsvereinbarungen erfüllen müssen.

Im Einzelnen werden nunmehr die vier großen Dachorganisationen (MPG, FhG, HGF, WGL), die in unterschiedlichen Forschungsbereichen tätig sind und die zahlreiche einzelne Forschungsinstitute als Mitglieder haben, untersucht. Die Aufgabenbereiche der Forschungsorganisationen sind dabei in ihrer Tätigkeit voneinander abgrenzbar: die MPG betreibt akademische Grundlagenforschung, die FhG versteht sich als industrielle Forschungseinrichtung, die HGF beschäftigt sich verstärkt mit der staatlichen Vorsorgeforschung und die WGL betreibt thematische Forschung in vielen verschiedenen Einzelbereichen.⁹⁰⁵ Zudem ist die DFG, die als eigenständige Forschungsförderungsorganisation und Selbstverwaltungsgemeinschaft der Wissenschaft maßgebliche Aufgaben bei der nationalen Forschungsförderung wahrnimmt, Gegenstand der Untersuchung. All diese Einrichtungen sind auch in der Anlage zum GWK-Abkommen aufgeführt und damit Gegenstand der gemeinsamen Förderung von Bund und Ländern im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 GG. Zunächst wird jedoch ein kurzer geschichtlicher Abriss der institutionellen Forschungsförderung in der Bundesrepublik vorgenommen. Die institutionelle Förderung von Hochschulen bleibt im folgenden Abschnitt aufgrund ihrer Eigenschaft als ausschließliche Länderaufgabe allerdings außer Betracht.

⁹⁰² Ausführlich hierzu *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung im Wissenschaftsrecht, Rn. 196 ff. Vgl. zu den unterschiedlichen Rechtsformen *Wilden*, Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und die Forschungsförderung, S. 5 ff.

⁹⁰³ Grundlegend hierzu bereits *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 427 ff. Die Zuwendungen an die Forschungseinrichtungen lassen sich im Einzelnen entnehmen: *GWK*, Gemeinsame Forschungsförderung des Bundes und der Länder, Finanzströme im Jahre 2009, S. 35 ff.; *GWK*, Gemeinsame Forschungsförderung des Bundes und der Länder, Finanzströme im Jahre 2011, S. 20 ff.

⁹⁰⁴ *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (265).

⁹⁰⁵ *Hohn*, Wissenschaftspolitik im semi-souveränen Staat, S. 145 (148 ff.).

1. Geschichtlicher Abriss der bisherigen institutionellen Forschungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland

Zu Zeiten des Deutschen Reiches und der Weimarer Republik war die Forschungsförderung eine „natürliche Reichsaufgabe“.⁹⁰⁶ Nach dem Ende des Deutschen Reiches und der Weimarer Republik sollte sich diese Auffassung zum Teil verändern. Zwei Monate vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde das erste Verwaltungsabkommen über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen zwischen den Ländern geschlossen. Hierbei handelte es sich um das Königsteiner Staatsabkommen vom 30./31.03.1949⁹⁰⁷, das jeweils für fünf Jahre abgeschlossen und in den Jahren 1954⁹⁰⁸ und 1959⁹⁰⁹ verlängert wurde.⁹¹⁰ Die Forschungsförderung wurde ausweislich der Präambel des Abkommens „grundsätzlich als eine Aufgabe der Länder“ betrachtet. Mit dem Abkommen sollte die finanzielle Förderung von überregionalen Forschungseinrichtungen sichergestellt werden. Der Bund hatte im Rahmen dieser Förderung noch keine tragende Rolle. Mittel des Bundes sollten (ebenfalls ausweislich der Präambel) nur in Anspruch genommen werden, sofern es sich um „Forschungseinrichtungen mit ausgesprochen behördlichem Charakter und mit einem Aufgabenbereich für die Gesamtheit der Länder“ handelte. Zur Verteilung der Kosten auf die Länder wurde der „Königsteiner Schlüssel“ geschaffen. Dieser regelte die Aufteilung des Länderanteils bei der gemeinsamen Finanzierung der Forschung. Der Königsteiner Schlüssel existiert nach wie vor und wird für die Aufteilung des Länderanteils bei der Förderung von DFG, MPG, WGL sowie der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften (acatech) herangezogen (vgl. die hierzu ergangenen Ausführungsvereinbarungen). In dieser Fassung findet sich der Königsteiner Schlüssel auch in Art. 9 Abs. 2 des Verwaltungsabkommens über den Wissenschaftsrat (vgl. hierzu soeben Abschnitt D. I. 3.). Damit ist er mittelbar auch eine Präzisierung des Art. 91b Abs. 3 GG. Er wird jedoch inzwischen auch für die Ermittlung der Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 6 GG verwendet.⁹¹¹ Die Zusammensetzung des Schlüssels wird dennoch weiterhin von der GWK (davor von der BLK) ermittelt⁹¹², wobei als Grundlage Steueraufkommen (zwei Drittel) und Bevölkerungszahl (ein Drittel) des jeweiligen Bundeslandes herangezogen werden. Durch den Königsteiner Schlüssel wird somit die (Finanz)Stärke der Bundesländer angemessen berücksichtigt.

⁹⁰⁶ *Jakob*, Der Staat 24 [1985], S. 527 (548) m.w.N. Zum geschichtlichen Abriss der Geschichte der Forschungsförderung vgl. auch *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 23 ff.; *K. Mayer*, Produktive Pfadabhängigkeiten, S. 17 ff.; *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung im Wissenschaftsrecht, Rn. 56 ff. Dort weist *Meusel* darauf hin, dass bereits zu Zeiten des Deutschen Reiches anlässlich der Gründung der ersten außeruniversitären Forschungseinrichtung Streit zwischen Reich und Ländern im Hinblick auf Kompetenzfragen herrschte, wobei sich das Reich letztlich durchsetzte (Rn. 65).

⁹⁰⁷ Staatsabkommen der Länder der Bundesrepublik Deutschland über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen vom 24.03.1949 (Königsteiner Abkommen), Hess.GVBl. 1950 S. 179.

⁹⁰⁸ GVBl. NW 1954 S. 119.

⁹⁰⁹ GVBl. NW 1960 S. 85.

⁹¹⁰ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 13; ausführlicher hierzu *M. Maier*, Institutionen der außeruniversitären Grundlagenforschung, S. 166 f.

⁹¹¹ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 104a Rn. 63.

⁹¹² Zuletzt BAnz 2011 S. 4197 (für das Jahr 2012).

Insbesondere seit Einführung der Atomforschung in den 1950er Jahren beteiligte sich der Bund verstärkt an der Förderung der Großforschung.⁹¹³ Bei der Großforschung handelt es sich um „Bereiche der Forschung, die aufgrund ihrer Eigenart, Größe und Kosten und wegen ihrer starken internationalen Ausrichtung, aber auch wegen ihrer langfristigen Projektierung den Rahmen herkömmlicher Hochschulforschung sprengen würden“.⁹¹⁴ Zuvor war vielfach noch die Auffassung verbreitet, die Länder seien ausschließlich für die Forschungsförderung zuständig – trotz der seit Entstehung des Grundgesetzes bestehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG. Dementsprechend haben vor der Einführung des Art. 91b GG a.F. zunächst die Länder in der Forschungsförderung kooperiert.⁹¹⁵ Die Länder wollten jedoch im Laufe der Zeit an den Finanzmitteln des Bundes für die Forschungsförderung partizipieren.⁹¹⁶ Daher haben Bund und Länder im Jahr 1964 das Verwaltungsabkommen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung⁹¹⁷ abgeschlossen, welches im Jahr 1968 noch einmal verlängert wurde⁹¹⁸. Hierin verpflichtete sich der Bund durch die Gewährung von Sonderzuschüssen zur verstärkten Unterstützung der DFG und der MPG (vgl. lit. II. des Verwaltungsabkommens von 1964).⁹¹⁹

Im Rahmen der 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b GG und der in der Folge erlassenen Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (RV-Fo) im Jahr 1975 wurde der Bund vollends Finanzierungspartner der Länder im Bereich der Forschungsförderung. Durch die RV-Fo ist sodann auch erstmals das Königsteiner Staatsabkommen als Finanzierungsgrundlage von Wissenschaft und Forschung entbehrlich geworden.⁹²⁰ Für die nunmehr von Bund und Ländern geförderten Forschungsorganisationen – insbesondere die MPG sowie die DFG – hatte die veränderte Fördersituation den Nachteil, dass sie ihre Institute gleichmäßig über das Bundesgebiet in verschiedenen Bundesländern ansiedeln mussten und zudem darauf angewiesen waren, dass alle Länder eine Erhöhung der Förderungsbeträge mittragen.⁹²¹ Eine Reihe von Ausführungsvereinbarungen setzte die Wissenschaftsförderung detaillierter um.⁹²²

⁹¹³ *M. Maier*, Institutionen der außeruniversitären Grundlagenforschung, S. 174; *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 537 f.; *S. Lange*, Deutsche Hochschulpolitik im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben, S. 109 (111 ff.); krit. zu den Anfängen *Barbarino*, DÖV 1973, S. 19 (20). Zum Ganzen auch *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung im Wissenschaftsrecht, Rn. 86 ff.

⁹¹⁴ *Grellert*, WissR 21 [1988], S. 112 (113).

⁹¹⁵ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 13.

⁹¹⁶ *T. Stamm*, Zwischen Staat und Selbstverwaltung, S. 181.

⁹¹⁷ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 04.06.1964, GMBL 1964 S. 315.

⁹¹⁸ GMBL 1968 S. 98.

⁹¹⁹ *Staff*, Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat, S. 123, betrachtet die beiden Verwaltungsabkommen vor Einführung des Art. 91b GG als verfassungswidrig, da der Bund bis dato nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG Gebrauch gemacht hatte.

⁹²⁰ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 09/1980 (18. Lfg.), Art. 91b Rn. 5. *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 40, sieht die RV-Fo daher als vollständigen Einzug des kooperativen Föderalismus in die Forschungsförderung.

⁹²¹ *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 40.

⁹²² Übersicht bei *Hobler*, Kooperation statt Konkurrenz, S. 160 f.

Mit Abschluss des GWK-Abkommens im Jahr 2008 kam es schließlich zu den bereits erwähnten neuen Ausführungsvereinbarungen, die den nachfolgenden Ausführungen zugrunde liegen. Die RV-Fo ist mit Inkrafttreten des GWK-Abkommens außer Kraft getreten (Art. 10 Abs. 2 Nr. 2 GWK-Abkommen).

2. Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

Zunächst wird die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) als Forschungsförderungseinrichtung einer näheren Betrachtung unterzogen.

a) Allgemeines zur DFG

Die DFG ist zuständig für die Forschungsförderung im Wege der institutionellen Förderung sowie der Projektförderung und die Repräsentation der deutschen Wissenschaft.⁹²³ Sie ging im Jahr 1920 aus der „Notgemeinschaft der Deutschen Wissenschaft“ hervor.⁹²⁴ Nach dem zweiten Weltkrieg wurde sie nach einer zwischenzeitlichen Auflösung 1949 wiedergegründet und 1951 als Deutsche Forschungsgemeinschaft in der heutigen Form errichtet.⁹²⁵ Die Deutsche Forschungsgemeinschaft dient der Wissenschaft in allen ihren Zweigen durch die finanzielle Unterstützung von Forschungsaufgaben und durch die Förderung der Zusammenarbeit unter den Forscherinnen und Forschern (vgl. § 1 der Satzung der DFG⁹²⁶). Die DFG ist damit die „Selbstverwaltungseinrichtung der Wissenschaft“.⁹²⁷ Sie versteht sich selbst als „Dienstleister, der den Prozess der forschungsinternen Schwerpunktbildung wettbewerblich moderiert“.⁹²⁸ Mitglieder sind nach § 3 Nr. 1 der Satzung vor allem Hochschulen und Forschungseinrichtungen von allgemeiner Bedeutung, wobei mit Hochschulen zumeist Universitäten und nicht Fachhochschulen gemeint sind. Ein Haupttätigkeitsfeld der DFG liegt in der Bearbeitung von Forschungsanträgen von Wissenschaftlern. Bei der Bearbeitung der Anträge wird eine qualitative Entscheidung über die Förderungsfähigkeit des jeweiligen Vorhabens von sogenannten „Fachkollegien“ getroffen.⁹²⁹ Die DFG vergibt jährlich rund 2,6 Mrd.

⁹²³ *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 47.

⁹²⁴ *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 48.

⁹²⁵ *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 49.

⁹²⁶ Satzung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, [http://www.dfg.de/dfg_profil/satzung/index.html]; zur Geschichte der DFG vgl. *Nipperdey/Schmugge*, 50 Jahre Forschungsförderung in Deutschland 1920-1970; eine ältere Schrift zur DFG liefert *Schöne*, Deutsche Forschungsgemeinschaft. Siehe im Übrigen auch *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 661 ff.; *Röhl*, Die Verwaltung 29 [1996], S. 487 (495 ff.); *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 86 ff.; *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 48 ff.

⁹²⁷ *Wilden*, Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und die Forschungsförderung, S. 66; *DFG*, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 137.

⁹²⁸ *DFG*, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 21.

⁹²⁹ Zur Begutachtung *Koch*, WissR 29 [2006], S. 25 ff.; *Wilden*, Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und die Forschungsförderung, S. 64 ff.

Euro Fördergelder für ca. 17.000 Forschungsprojekte.⁹³⁰ 90% der Fördermittel der DFG fließen an die Hochschulen.⁹³¹ Im Jahr 2007 betrug allein der Anteil der DFG an den staatlichen Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung ca. 9,5%.⁹³²

Von ihrer Rechtsnatur her ist die DFG ein eingetragener Verein im Sinne der §§ 21 ff. BGB. Sie verfügt über eine Binnenorganisation mit Mitgliederversammlung, Vorstand, Präsidium, Senat und Hauptausschuss.⁹³³ Inwiefern die DFG bei der Vergabe der Fördermittel als privatrechtlicher Verein jedoch verwaltungsrechtlichen Verfahrensgrundsätzen unterliegt, ist umstritten. Diese Frage ist deswegen von entscheidender Bedeutung, da die DFG als Forschungsförderungsorganisation zum Großteil staatliche Fördergelder vergibt und die Auswahlkriterien für die Förderung nicht in verbindlichen Rechtsnormen festgelegt sind.⁹³⁴ Entscheidend ist diese Problematik auch für die Frage, welche Möglichkeiten den Antragstellern gegen die Entscheidungen der Fachkollegien der DFG offen stehen. Anstoß für diese neuerliche Diskussion waren zwei gerichtliche Entscheidungen, welche Klagen gegen die DFG wegen ihrer Vergabe von Fördermitteln zurückgewiesen haben.⁹³⁵ Hier wird inzwischen in der jüngeren Literatur angenommen, dass die DFG durch die Vergabe staatlicher Mittel bei deren Vergabe dem Verwaltungsprivatrecht unterliegt und als solche zumindest die Grundrechte zu beachten hat.⁹³⁶ Auch wenn das VwVfG nicht unmittelbar oder analog gelte, sind die Vorschriften des VwVfG anwendbar, wenn es sich um allgemeine Rechtsgedanken oder eine Konkretisierung des Verfassungsrechts handelt.⁹³⁷ Diese Verfahrensgrundsätze gelten auch an den Stellen, wo die DFG bei der Vergabe staatlicher Mittel beteiligt ist, zum Beispiel im Rahmen des Gemeinsamen Ausschusses bei der Exzellenzinitiative⁹³⁸ (vgl. hierzu unten Abschnitt D. III. 1.). Dennoch wird die Vergabe der Fördermittel durch den DFG als privatrechtlichen Verein kritisiert, da so eine nicht-staatliche Organisation über die Vergabe von staatlichen Förder-

⁹³⁰ *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 51; *Globert*, duz 11/2010, S. 41 (41).

⁹³¹ *DFG*, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 11.

⁹³² *Statistisches Bundesamt*, Jahrbuch des Statistischen Bundesamts 2009, S. 164.

⁹³³ *Wilden*, Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und die Forschungsförderung, S. 59 ff.; *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 57 ff. Zur Rechtsnatur vgl. auch *Salaw-Hanslmaier*, Die Rechtsnatur der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

⁹³⁴ *Groß/Karaalp/Wilden*, Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, S. 65. Krit. hierzu *Sieweke*, KritV 2010, S. 49 (62 f.), der mit Blick auf Art. 5 Abs. 3 GG eine gesetzliche Ermächtigung fordert und aus deren Fehlen schließt, dass Vergabeentscheidungen der DFG vollumfänglich gerichtlich überprüfbar sind. Zu dem Themenkomplex ausführlich auch *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 344 ff.

⁹³⁵ AG Bonn, Urt. v. 21.12.2005, 9 C 390/05 – juris; VG Köln, Beschl. v. 08.03.2004, 16 K 9090/03 – juris.

⁹³⁶ *Salaw-Hanslmaier*, Die Rechtsnatur der Deutschen Forschungsgemeinschaft, S. 219; *Groß/Karaalp*, DVBl. 2010, S. 1135 (1139 f., 1145); differenzierend für die unterschiedlichen Förderverfahren der DFG *Sieweke*, KritV 2010, S. 49 (57).

⁹³⁷ *Sieweke*, KritV 2010, S. 49 (57), mit Verweis auf BGH, NJW 2003, S. 2451 (2453). *Sieweke*, a.a.O., S. 49 (60), hält in diesem Zusammenhang § 29 VwVfG (Recht auf Akteneinsicht) und § 39 VwVfG (Begründungspflicht) für anwendbar. Dem stimmen *Groß/Karaalp*, DVBl. 2010, S. 1135 (1141 ff.), zu und erweitern die Rechte zusätzlich um das Anhörungsrecht (§ 28 VwVfG) sowie das Recht auf unbefangene Entscheidungsträger (§§ 20, 21 VwVfG).

⁹³⁸ *Möllers*, Kein Grundrecht auf Exzellenzschutz, S. 56 (63), mit Hinweis auf Art. 5 Abs. 3 GG.

mitteln entscheide und mithin politisch unerwünschte Forschungsvorhaben unter Verletzung der Forschungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG ablehnen könne.⁹³⁹

b) Herausragende Aufgaben der DFG im Wissenschaftsföderalismus

Die DFG führt verschiedene Programme zur Forschungsförderung durch, die sie selbstständig im Peer-Review-Verfahren evaluiert⁹⁴⁰. Hierzu gehören das Leibniz-Programm zur Auszeichnung herausragender wissenschaftlicher Leistungen, das Heisenberg-Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie Graduiertenkollegs, die Förderung von Forschungszentren und die Förderung von Sonderforschungsbereichen an Hochschulen. Das grundlegende Förderverfahren der DFG ist jedoch das sogenannte Normalverfahren, mit dem die Einzelförderung von Forschungsvorhaben vorgenommen wird.⁹⁴¹ In diesen Programmen und Verfahren vergibt die DFG Bundes- und Landesmittel zur Forschungsförderung. Einen geringen Teil ihrer Mittel bezieht die DFG zudem vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, aus Zuwendungen der EU und aus eigenen Einnahmen.⁹⁴²

Die DFG wird im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 GG als indirekte Projektförderin tätig, da die staatlichen Mittel über den „Umweg“ der DFG an die Förderungsempfänger geleitet werden.⁹⁴³ Damit wird deutlich, dass die DFG immer mehr eine Stellung zwischen Staat auf der einen und Wissenschaft auf der anderen Seite wahrnimmt („Hybrideinrichtung“).⁹⁴⁴ Die DFG ist daher in finanzieller Hinsicht eine „Mittlerorganisation“ mit staatlichem Einfluss.⁹⁴⁵

Im Rahmen der Exzellenzinitiative, die – wie sich noch zeigen wird – auf Art. 91b GG gestützt wurde, war die DFG darüber hinaus gemeinsam mit dem Wissenschaftsrat für die Besetzung der Gemeinsamen Kommission zuständig, die letztlich bei der Beurteilung der Förderungswürdigkeit der einzelnen Anträge maßgeblichen Einfluss hatte (vgl. hierzu unten Abschnitt D. III. 1.). Damit ist die DFG an dieser Stelle zu einer „systemgestaltenden Einrichtung“ geworden, um den Wettbewerb unter den Universitäten auszugestalten.⁹⁴⁶ Daneben kommt der DFG – wie oben bereits unter Abschnitt C. III. 5. dargestellt – im Rahmen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG eine wei-

⁹³⁹ *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91b Rn. 28; für eine staatliche Steuerung in diesem Bereich *Durinke*, Der neue Gemeinschaftsrahmen für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen, S. 29. *Löwer*, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 38, hält die Regularien der DFG hier im Hinblick auf das Begutachtungsverfahren für ausreichend.

⁹⁴⁰ *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 41.

⁹⁴¹ DFG, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 243.

⁹⁴² *Wilden*, Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und die Forschungsförderung, S. 58.

⁹⁴³ *Wilden*, Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und die Forschungsförderung, S. 57. DFG, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 13, 163: „föderales Scharnier“.

⁹⁴⁴ *Trute/Pilniok*, Von der Ordinarien- über die Gremien- zur Managementuniversität? S. 21 (21), nennen es „Außensteuerung“; *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (313), verwendet den Begriff „Hybrideinrichtung“.

⁹⁴⁵ *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen.

⁹⁴⁶ DFG, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 139.

tere besondere Bedeutung zu, da sie nach der AV-FuG Begutachtungen bei der Anschaffung von Großgeräten durchführt. Bereits vor der Föderalismusreform I, anlässlich der ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F., hatte die DFG eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der Gemeinschaftsaufgaben inne, indem sie die Stellungnahmen zur Notwendigkeit von Gerätebeschaffungen der Länder für Zwecke der Hochschulen abzugeben hatte (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 4 HBFG).

c) Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung der DFG (AV-DFG)

Gemäß der Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (AV-DFG)⁹⁴⁷, einer Ausführungsvereinbarung gemäß Art. 3 Abs. 2 des GWK-Abkommens, fördern der Bund und die Länder gemeinsam die DFG (§ 1 AV-DFG). Die Zusammenarbeit in der Forschung zwischen den Hochschulen sowie zwischen Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen beziehungsweise Forschungsförderungseinrichtungen steht als Voraussetzung der gemeinsamen Förderung von Bund und Ländern im Vordergrund (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 AV-DFG). Die zuwendungsfähigen Aufgaben, welche der DFG dabei zufließen, werden von Bund und Ländern im Verhältnis 58:42 aufgebracht (§ 3 Abs. 1 AV-DFG). Allerdings kann von der GWK im Einzelfall ein abweichender Schlüssel vereinbart werden. Auch einzelne GWK-Mitglieder können abweichend von diesen Regelungen mit der DFG die Zuwendung für Einzelaufträge gewähren (§ 3 Abs. 3 AV-DFG). Gleich auf welche Weise die Aufgaben der DFG von der öffentlichen Hand gefördert werden, ist dieser Zuwendungsbedarf stets im Haushalt der jeweiligen Körperschaft zu berücksichtigen (insoweit lediglich klarstellend § 3 Abs. 6 AV-DFG).

Während bei der Förderung durch den Bund stets davon ausgegangen wird, dass entsprechende Fördersummen abrufbar sind, so ist der Förderungsbetrag zwischen den Ländern gesondert zu verteilen. § 4 AV-DFG regelt dahin gehend die Einzelheiten. Zwei Drittel der Länderzuwendungen richten sich nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen unter Zugrundelegung und Berücksichtigung der Besonderheiten des Länderfinanzausgleichs, das letzte Drittel nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der Länder untereinander. Dies ist der Verteilungsmodus, der dem Königsteiner Schlüssel zugrunde liegt (vgl. hierzu oben unter Abschnitt D. II. 1.) und bei weiteren Forschungsorganisationen angewendet wird.

Durch ihre finanziellen Möglichkeiten ist die DFG inzwischen die wichtigste Drittmittelgeberin der universitären Forschung, da sich die Zuwendungen an Hochschulen im Drittmittelbereich auswirken.⁹⁴⁸ Dabei wird die DFG unter anderem im Bereich der universitären Grundlagenforschung fördernd tätig. Die Förderung der Grundlagenforschung ist deswegen von Bedeutung, weil die Forschungsschwerpunkte bald stärker auf Leitthemen wie Klimawechsel, Energie und Ernäh-

⁹⁴⁷ Ausführungsvereinbarung DFG vom 27.10.2008, BAnz Nr. 18a vom 04.02.2009, S. 4.

⁹⁴⁸ *Graß/Karaalp*, DVBl. 2010, S. 1135 (1135).

rung gelegt werden sollen.⁹⁴⁹ So sollen fachliche Schwerpunkte, auch unter Berücksichtigung regionaler Gesichtspunkte, entwickelt werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 AV-DFG).

d) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der DFG

Die institutionelle Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der DFG erfolgt auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG. Die DFG wird dabei zunächst unmittelbar als Einrichtung der wissenschaftlichen Forschung gefördert. Dass die DFG selbst mit den Zuwendungen vielfach keine eigene Forschung betreibt, sondern die ihr zugewendeten Mittel wieder verteilt, ist – wie bereits dargestellt (vgl. oben unter Abschnitt C. III. 1. mit Verweis auf den gesetzgeberischen Willen) – mit Art. 91b Abs. 1 GG vereinbar. Die empfangenen Mittel kann die DFG somit an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen sogleich auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG verteilen.

Daneben verteilt die DFG jedoch die erhaltenen Zuwendungen hauptsächlich für die wissenschaftliche Forschung an Hochschulen. Hier ist sie als Empfängerin der staatlichen Mittel gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG gehalten, lediglich Vorhaben zu fördern und keine institutionelle Förderung mit den Drittmitteln an Hochschulen zu ermöglichen. Zudem ist zu beachten, dass nur Vorhaben mit überregionaler Bedeutung gefördert werden. Ausgaben zur Deckung der Grundausstattung sind damit – davon geht auch die DFG selbst aus – nicht erfasst.⁹⁵⁰ Die Verwendung der von der DFG verteilten Mittel ist auch von ihr zu kontrollieren. Sofern eine institutionelle Verwendung der Mittel erfolgt, sind diese wegen verfassungswidriger Verwendung zurückzufordern. Da der Begriff des Vorhabens in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG jedoch weit zu verstehen ist, sind auf längere Dauer eingerichtete Forschungsgruppen und Graduiertenschulen von dem Zweck des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG noch erfasst. Wegen der genauen Abgrenzung der vorhabenbezogenen Förderung zur institutionellen Förderung wird auf die obige Stellungnahme verwiesen (vgl. oben Abschnitt C. III. 4.).

Es könnte sich bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG zudem noch die Frage stellen, wie mit dem Einstimmigkeitserfordernis des Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG bei der Vergabe der Fördermittel durch die DFG umgegangen werden muss. Allerdings sind nachgeordnete, über Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG geförderte Einrichtungen an das Einstimmigkeitserfordernis der Vorschrift nicht mehr gebunden. Dieses in der Verfassung festgeschriebene Erfordernis gilt nur für die erstmalige Abstimmung der Vereinbarung nach Art. 91b Abs. 1 GG. Sowohl das GWK-Abkommen als auch die darauf beruhende Ausführungsvereinbarung AV-DFG sind – wie von Art. 4 Abs. 5 S. 1 GWK-Abkommen gefordert – einstimmig beschlossen worden.

Im Rahmen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG ist die Förderung der DFG nicht problematisch. Hier kann sie mit ihren Mitteln Forschungsbauten einschließlich Großgeräte an Hochschulen

⁹⁴⁹ *Globert*, duz 11/2010, S. 41 (43).

⁹⁵⁰ *DFG*, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 235.

fördern, wobei sie lediglich die ordnungsgemäße Verwendung (und damit auch die Abgrenzungsschwierigkeiten des Begriffs „Forschungsbau“) zu beachten hat. Problematischer ist hierbei vielmehr eine mögliche Verletzung des Gesetzesvorbehalts (vgl. hierzu unten Abschnitt D. II. 9.).

3. Max-Planck-Gesellschaft (MPG)

Nach der Forschungsförderungseinrichtung der DFG wird als nächstes die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) als Verband von Forschungseinrichtungen mit überregionaler Bedeutung dargestellt.

a) Allgemeines zur MPG

Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, einst gegründet als Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. (KWG), ist als eingetragener Verein bürgerlichen Rechts (§§ 21 ff. BGB) mit ihren Instituten überwiegend in den Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften tätig. Dort forschen die Institute im Bereich der Grundlagenforschung, die im Zentrum der Arbeit steht, aber gleichzeitig den Fokus auch auf die Anwendung dieser Forschung richten soll.⁹⁵¹ Im Bereich der Grundlagenforschung genießt die MPG mit ihren Instituten weltweit ein hohes Ansehen und hat eine internationale Spitzenstellung inne. Dabei findet vielfach auch eine enge Anbindung der Forschungstätigkeit an Hochschulen statt. Dies geschieht im Rahmen der Finanzierung von Max-Planck-Forschungsgruppen (MPFG). Hierbei handelt es sich nicht um Einrichtungen der MPG, sondern vielmehr um solche der Universitäten, die durch die MPG und die jeweiligen Universitäten finanziert werden. Diese Forschungsgruppen sind auf fünf Jahre befristet.⁹⁵² Zudem bestehen Programme zur Exzellenz- und Nachwuchsförderung.

Kernmaterie der MPG sind die Max-Planck-Institute, die unter dem Dach der MPG als eingetragener Verein organisiert sind (vgl. § 1 Abs. 1 der Satzung der MPG⁹⁵³). Die Liste der Einrichtungen der MPG (und den Grundlagen ihrer jeweiligen Förderung) ergibt sich aus der Anlage zur Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. (AV-MPG)⁹⁵⁴. Diese Ausführungsvereinbarung ist von der GWK auf der Grundlage des Art. 3 Abs. 2 des GWK-Abkommens beschlossen worden. Neue Einrichtungen der MPG werden nur auf ausdrücklichen Beschluss der GWK gefördert (§ 2 Abs. 1 AV-MPG). Die Ausführungsvereinbarung zur MPG gilt – wie alle Ausführungsvereinbarungen – für die Dauer von fünf Jahren.

⁹⁵¹ “Das Erkennen muss dem Anwenden vorausgehen.“ (Max Planck); ausführlich zur MPG *M. Maier*, Institutionen der außeruniversitären Grundlagenforschung, S. 155 ff.; *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 515 ff.; *Classen*, Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, S. 48 ff.

⁹⁵² MPFG, [http://www.mpg.de/86153/max_planck_forschungsgruppen].

⁹⁵³ Satzung der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., [<http://www.mpg.de/199506/satzung.pdf>].

⁹⁵⁴ Ausführungsvereinbarung MPG vom 27.10.2008, BAnz Nr. 18a vom 04.02.2009, S. 5.

rungsvereinbarungen der GWK – bis zum Außerkrafttreten des GWK-Abkommens oder bis zur Kündigung durch die Vertragspartner (§ 5 Abs. 1 und 2 AV-MPG).

b) Finanzierung der MPG

Bund und Länder fördern gemäß der Ausführungsvereinbarung neue Aufgabenbereiche der MPG, die wesentliche zusätzliche öffentliche Mittel erfordern können. Das, was die MPG am Ende als finanzielle Förderung erhält, wird von Bund und Ländern im Verhältnis 50:50 aufgebracht (§ 3 Abs. 1 AV-MPG). Es besteht aber auch bei der MPG die Möglichkeit, dass Bund oder einzelne Länder gesonderte Kostenregelungen für Einzelaufträge gewähren (§ 3 Abs. 2 AV-MPG). Gleich, auf welche Weise die Aufgaben der MPG von der öffentlichen Hand gefördert werden, so ist dieser Zuwendungsbedarf stets im Haushalt der jeweiligen Körperschaft zu berücksichtigen (vgl. klarstellend insoweit § 3 Abs. 6 AV-MPG). Insofern sind die finanziellen Förderungsrichtlinien mit denen der DFG – ausgenommen im Hinblick auf die Finanzierungsquote – identisch.

Die Länder haben sich die ihre hälftige Quote zur Finanzierung der MPG untereinander aufzuteilen. Dieser auf die Länder entfallende Anteil wird sodann zur Hälfte vom jeweiligen Sitzland der Einrichtungen der MPG (sogenannte „Interessenquote des Sitzlandes“) und zur anderen Hälfte in Höhe von allen Ländern gemeinsam aufgebracht (§ 4 Abs. 1 AV-MPG). Diese zweite Hälfte des Länderanteils wird sodann wiederum gequotelt, und zwar zu zwei Dritteln nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen und zu einem Drittel nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der Länder (§ 4 Abs. 2 AV-MPG). Auch bei der MPG werden also die Grundregeln des Königsteiner Schlüssels fortgeschrieben.

c) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der MPG

Rechtsgrundlage für die gemeinsame Förderung der MPG durch Bund und Länder ist Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG. Bei der MPG und ihren Instituten handelt es sich um Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung. Es begegnet daher auch keinen Bedenken, wenn die MPG die im Rahmen der AV-MPG erhaltenen Gelder an die einzelnen Institute verteilt. Bei Kooperationen mit Hochschulen ist jedoch zu beachten, dass die Grenzen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG nicht überschritten werden. Eine dauerhafte Institutionalisierung der MPFG an Hochschulen darf also nicht stattfinden. Ein entsprechender Verstoß gegen die Finanzierungsgrundsätze hätte die Verfassungswidrigkeit der Mittelverwendung zur Folge. Mit der lediglich fünf Jahre dauernden Förderung der MPFG sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben jedoch eingehalten (vgl. zu den Anforderungen oben Abschnitt C. III. 4.).

4. Fraunhofer-Gesellschaft (FhG)

Die zweite Forschungsinstitution mit überregionaler Bedeutung ist die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG).

a) Allgemeines zur FhG

Die FhG ist überwiegend im Bereich der anwendungsorientierten Forschung tätig, wobei der Schwerpunkt auf den Ingenieurwissenschaften liegt. Diese Forschung ist vielfach ausgerichtet auf die Bedürfnisse der Wirtschaft: bei dem weitaus überwiegenden Teil der Forschung handelt es sich um Projekte für die Industrie, die aufgrund von Verträgen mit Unternehmen und Verbänden durchgeführt werden.⁹⁵⁵ Organisiert als eingetragener Verein bürgerlichen Rechts gibt insbesondere der zweite Teil des vollständigen Vereinsnamens hier Aufschluss: „Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der *angewandten Forschung* e.V.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

Rechtsgrundlage für die Finanzierung der FhG ist die Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. (AV-FhG)⁹⁵⁶. Diese legt in § 2 AV-FhG zunächst die forschungspolitischen Ziele fest. Gemäß § 2 Abs. 1 AV-FhG verfolgen der Bund und die beteiligten Länder bei der gemeinsamen Förderung der FhG die praktische Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse auf dem Gebiet der angewandten Forschung. Explizit genannt sind dabei Vertragsforschungen und Dienstleistungen für öffentliche und private Auftraggeber. Um hier Leistungsanreize zu schaffen, soll die öffentliche Finanzierung gemäß § 2 Abs. 3 AV-FhG auch vom Umfang der Gesamterlöse der FhG aus Forschung und Entwicklung abhängig gemacht werden. Auf Dauer ist jedoch angestrebt, die Zusammenarbeit der FhG mit den Universitäten und Hochschulen zu verstärken (§ 2 Abs. 2 AV-FhG).

Die auf unbestimmte Zeit geschlossene Ausführungsvereinbarung teilt ihr Schicksal mit der Existenz der GWK (§ 8 Abs. 3 AV-FhG), kann aber von den beteiligten auch mit Zweijahresfrist gekündigt werden (§ 8 Abs. 1 AV-FhG). Dann findet gemäß § 8 Abs. 2 AV-FhG die Auseinsetzung zwischen Bund und Ländern statt, die sich in finanzieller Hinsicht auf die Gebäude und Großgeräte der FhG beschränkt.

b) Finanzierung der FhG

Von den Aufwendungen der finanziellen Förderung der FhG trägt der Bund 90 Prozent, die Länder tragen 10 Prozent (§ 3 Abs. 1 AV-FhG). Allerdings werden die Mitgliedseinrichtungen der FhG unmittelbar finanziert und nicht erst über die FhG als Dachverband (§ 2 Abs. 2 der Anlage zum GWK-Abkommen). Somit zeigt sich, dass ein ganz wesentlicher Teil der Förderung der FhG vom Bund getragen wird, auch wenn davon abweichend die Finanzierung von Projekten durch die einzelnen Vertragspartner gesondert möglich ist. Anders als bei MPG oder HGF übernehmen Bund und Länder auch nicht vollständig die Förderung, sondern die Auftragsforschung trägt einen be-

⁹⁵⁵ *Classen*, Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, S. 51 f. Grundlegend zur FhG *Arnold*, Die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit für die Fraunhofer-Gesellschaft, S. 20 ff.

⁹⁵⁶ Ausführungsvereinbarung FhG vom 27.10.2008, BANz Nr. 18a vom 04.02.2009, S. 12.

deutsamen Teil der Ausgaben. Obwohl der Bund dennoch den Großteil der Ausgaben für die FhG übernimmt, so hat er in dem Fachausschuss der FhG, welcher die Planungen sowie Details der Finanzierung vornimmt und bei der GWK angesiedelt ist, nicht die entsprechende Stimmenmehrheit (§ 5 Abs. 1 bis 3 AV-FhG; zu diesem Problem vgl. auch unten Abschnitt D. II. 9.).

Den zehnpromzentigen Länderanteil an der Finanzierung übernehmen die Länder zu einem Drittel nach dem Verhältnis ihrer Steuereinnahmen und ihrer Bevölkerungszahl. Die Steuereinnahmen machen dabei mit zwei Dritteln den größeren Anteil gegenüber der Bevölkerungszahl (ein Drittel) aus. Die Bemessung der Steuereinnahmen orientiert sich am Länderfinanzausgleich (§ 4 Abs. 1 AV-FhG, erster Spiegelstrich). Die restlichen zwei Drittel des Länderanteils werden entsprechend dem Verhältnis des Zuwendungsbedarfs aller Einrichtungen der FhG, die in einem Land ihren Sitz haben, umgelegt. Dieser sogenannte „Sitzlandschlüssel“ ergibt sich ebenfalls aus § 4 Abs. 1 AV-FhG (zweiter Spiegelstrich) und legt somit die Kosten für besonders förderungsintensive Einrichtungen auf alle Länder um. Länder ohne Forschungseinrichtung der FhG sind nicht an der Umsetzung der Ausführungsvereinbarung und der Finanzierung beteiligt, können aber der gemeinsamen finanziellen Förderung jederzeit beitreten (§ 7 Abs. 1 AV-FhG).

c) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der FhG

Einmal mehr erfolgt die Finanzierung der FhG aufgrund des Verwaltungsabkommens aus der Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG. Nach der Föderalismusreform I könnte der Bund seinen Anteil an der Finanzierung sogar von 90% auf eine Förderung zu 100% aufstocken, da Art. 91b Abs. 3 GG diese Möglichkeit inzwischen eröffnet (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 7.). Dass mit den Zuwendungen, welche staatlicherseits an die FhG erfolgen, auch Industrieforschung betrieben wird, stellt sich nach der Föderalismusreform I nicht mehr als Problem dar, da die Industrieforschung zwischenzeitlich von Art. 91b Abs. 1 GG erfasst ist (vgl. oben Abschnitt C. III. 3.). Die Tatsache, dass gemäß der Protokollnotiz zu § 1 Abs. 1 der Anlage zum GWK-Abkommen die Förderung der Industrieforschung nicht von der gemeinsamen Förderung erfasst sein soll, ist dabei unbeachtlich, da es sich bei der FhG selbst nicht um eine Forschungseinrichtung der Industrie handelt. Die GWK ist zudem mit dem Abschluss der AV-FhG eindeutig und willentlich von dieser selbst auferlegten Einschränkung abgewichen.

5. Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF)

Sodann ist die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF) zu betrachten.

a) Allgemeines zur HGF

Die HGF war ursprünglich ein loser Verband von Großforschungseinrichtungen (GFE), die als außeruniversitäre Forschungseinrichtungen regelmäßig auf Initiative des Bundes gegründet wurden. Gegenstand der Forschung der HGF-Einrichtungen sind medizinische, biologische, geogra-

phische und umwelttechnische Fragestellungen. Dabei soll es um die Lösung langfristig relevanter Zukunftsfragen der Gesellschaft gehen.⁹⁵⁷ Insgesamt 18 Forschungszentren (Stand: 01.01.2012) sind in der als bürgerlich-rechtlich eingetragenen Verein organisierten HGF zusammengefasst, die im Jahr 1995 der bereits 1970 gegründeten Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen (AGF)⁹⁵⁸ nachfolgte. Die Forschung der HGF gliedert sich in sechs Forschungsbereiche mit ca. 30 verschiedenen Forschungsprogrammen.⁹⁵⁹ Daneben koordiniert die HGF insgesamt sechs „Deutsche Zentren der Gesundheitsforschung“ (DZG) zur Erforschung und Bekämpfung von Volkskrankheiten. Diese Zentren wurden nicht auf Grundlage von Ausführungsvereinbarungen zum GWK-Abkommen eingerichtet, sondern anhand von Bund-Länder-Abkommen außerhalb der rechtlichen Grundlagen der GWK. Dennoch ist für diese Gesundheitszentren Art. 91b Abs.1 GG die anwendbare Rechtsgrundlage.

Die Großforschungseinrichtungen sind mit den vielfach benachbarten Hochschulen häufig eng vernetzt.⁹⁶⁰ Die Verbindung von Hochschulen und Großforschungseinrichtungen reichen von der bloßen Nutzung der zur Verfügung stehenden Großforschungsanlagen bis hin zur gegenseitigen Mitwirkung in Gremien oder zur gemeinsamen Forschung der beteiligten Wissenschaftler.⁹⁶¹ Auch gemeinsame Berufungen von Hochschulen und Großforschungseinrichtungen werden vereinbart⁹⁶², wobei ein Wissenschaftler dann sowohl als Professor an der Hochschule als auch als leitender Wissenschaftler an der jeweiligen Großforschungseinrichtung tätig ist.⁹⁶³ Die Forschung an den Großforschungseinrichtungen ist jedoch gegenüber der Forschung an den Universitäten subsidiär, weshalb trotz entsprechender Einrichtung eines HGF-Forschungszentrums überprüft werden soll, ob nicht Forschungsbereiche vollständig an die Hochschulen verlagert werden können.⁹⁶⁴ In diesem Zusammenhang soll an späterer Stelle (vgl. hierzu unten Abschnitt E. III. 2.) auch noch auf die Besonderheiten des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) und der Jülich Aachen Research Alliance (JARA) eingegangen werden.

⁹⁵⁷ HGF, Helmholtz 2020 – Zukunftsgestaltung durch Partnerschaft, S. 5.

⁹⁵⁸ Hierzu *Krech*, Großforschungseinrichtungen und AGF, in: HdbWissR, Bd. 2, Kap. 50, S. 1307 (1323); zu den Vorgängereinrichtungen auch *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 536 ff.; *Classen*, Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, S. 53 ff.

⁹⁵⁹ *Mlynek*, Starre Säulen oder tragende Pfeiler?, S. 99 (102); zu Forschungsprogrammen und ihrer Umsetzung ausführlich *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 587 ff.

⁹⁶⁰ HGF, Helmholtz 2020 – Zukunftsgestaltung durch Partnerschaft, S. 5.

⁹⁶¹ *Krech*, Großforschungseinrichtungen und AGF, in: HdbWissR, Bd. 2, Kap. 50, S. 1307 (1320).

⁹⁶² *Weberling*, WissR 25 [1992], S. 155 ff.

⁹⁶³ *Krech*, Großforschungseinrichtungen und AGF, in: HdbWissR, Bd. 2, Kap. 50, S. 1307 (1320); vgl. zu den gemeinsamen Berufungen auch: *GWK*, Gemeinsame Berufungen von leitenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern durch Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Bericht und Empfehlungen.

⁹⁶⁴ *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen zur Zusammenarbeit von Großforschungseinrichtungen und Hochschulen, S. 38; *Blum*, WissR 24 [1991], S. 155 (157, 164).

b) Finanzierung der HGF

Die Finanzierung der Großforschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder erfolgt seit dem Jahr 1956. Dabei wurden die Großforschungseinrichtungen seit ihrer Existenz gegenüber der MPG beziehungsweise der DFG bevorzugt gefördert.⁹⁶⁵ Insofern haben sich die Präferenzen in der Forschungsförderung ein Stück weit weg von DFG und MPG hin zu den Großforschungseinrichtungen verschoben.⁹⁶⁶

Nach der lange Zeit geltenden Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (RV-Fo) von 1975 hat der Bund 90% der Investitions- und Betriebskosten der Großforschungseinrichtungen übernommen (Art. 6 Abs. 1 Nr. 4 RV-Fo). Die restlichen 10% wurden von dem jeweiligen Land getragen, in dem die Einrichtung ihren Sitz hat. Die Einzelheiten finden sich nach dem Außerkrafttreten der RV-Fo – im Gegensatz zu den anderen Forschungseinrichtungen (DFG, MPG, FhG, WGL) – nicht in einer neu beschlossenen Ausführungsvereinbarung wieder, sondern sind für jede Einrichtung gesondert in sogenannten „Konsortialverträgen“ festgehalten.⁹⁶⁷ Auch nach Außerkrafttreten der RV-Fo wurde der Finanzierungsschlüssel von 90:10 für die HGF-Einrichtungen insgesamt beibehalten.⁹⁶⁸ Für die sechs von der HGF koordinierten Gesundheitszentren (DZG) besteht diese Förderungsquote ebenfalls. Die Finanzierung der HGF wird vor allem im Rahmen sogenannter „programmorientierter Forschung“ vorgenommen. Dabei führen mehrere Institute interdisziplinär länger angelegte Forschung zu einem bestimmten Thema durch.⁹⁶⁹ Anders als bei der DFG, der MPG und der WGL erfolgt die Finanzierung der Großforschungseinrichtungen nicht über den Dachverband der HGF, sondern unmittelbar durch Zuwendungen an die Mitgliedseinrichtungen (§ 2 Abs. 2 der Anlage zum GWK-Abkommen).

c) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der HGF

Bereits nach alter Rechtslage zu Zeiten des Art. 91b GG a.F. galt die Großforschung als ungeschriebene Bundesaufgabe, die zur „Befriedigung nationaler Forschungsbedürfnisse“ eingerichtet wurden.⁹⁷⁰ Da sich der Umfang der Forschung durch die Großforschungseinrichtungen nach der Föderalismusreform I nicht wesentlich geändert hat, kann auch nach wie vor davon ausgegangen werden, dass es sich bei der Großforschung um eine Bundesaufgabe handelt. Allerdings hat die Rechtsgrundlage für die finanzielle Förderung der HGF durch die Föderalismusreform I eine Präzisierung erhalten: die außeruniversitäre Forschungsförderung ist nunmehr ausdrücklich in Art. 91b

⁹⁶⁵ M. Maier, Institutionen der außeruniversitären Grundlagenforschung, S. 178

⁹⁶⁶ M. Maier, Institutionen der außeruniversitären Grundlagenforschung, S. 178

⁹⁶⁷ Vgl. exemplarisch für einen solchen Konsortialvertrag LT-Drucks. SH 17/1493, S. 3; GVOBl. SH 2011 S. 310.

⁹⁶⁸ HGF, [http://www.helmholtz.de/ueber_uns/zahlen_und_fakten/]; krit. hierzu: Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (308).

⁹⁶⁹ HGF, [http://www.helmholtz.de/ueber_uns/programmorientierte_foerderung/].

⁹⁷⁰ Zacher, in: FS für Häberle, S. 703 (718); Engels, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 133; Brockmeyer, in: FS für Franz Klein, S. 633 (647).

Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG erwähnt. Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG ist damit sowohl die Rechtsgrundlage für die HGF selbst als auch für die von ihr koordinierten nationalen Gesundheitszentren (DZG). Wie bereits dargestellt (vgl. oben Abschnitt C. III. 3.), wirken die Länder an dieser Stelle bei der Großforschung an einer Bundesaufgabe mit. Probleme im Umgang mit der korrekten Rechtsgrundlage ergeben sich allerdings immer dann, wenn Großforschungseinrichtungen der HGF mit staatlich finanzierten Hochschulen kooperieren (JARA) oder gar fusionieren (KIT). Hierauf wird jedoch an späterer Stelle noch einzugehen sein (vgl. unten Abschnitt E. III. 2.).

6. Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL; ehemals „Blaue-Liste-Einrichtungen“)

Zuletzt sind die Regularien betreffend die Wissensgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) zu untersuchen.

a) Allgemeines zur WGL

Im Mai 1977 haben Bund und Länder die Ausführungsvereinbarung Forschungseinrichtungen (AV-FE) geschlossen, mit der die gemeinsame Förderung von damals 46 außeruniversitären Forschungseinrichtungen beschlossen wurde. Nach der deutschen Wiedervereinigung sind die fünf neuen Bundesländer dieser Vereinbarung mit Wirkung zum 01.01.1991 beigetreten.⁹⁷¹ Da das Papier, auf dem die Liste der 46 Forschungseinrichtungen ursprünglich abgedruckt waren, einen blauen Farbton hatte, entstand der Name „Blaue-Liste-Einrichtungen“ (BLE). Nach einem anfänglichen losen Zusammenschluss gründete sich 1992 die „Arbeitsgemeinschaft Blaue Liste“, die 1995 durch die Wissenschaftsgemeinschaft Blaue Liste (WBL) ersetzt wurde. Seitdem findet eine regelmäßige Evaluierung der Forschungseinrichtungen statt, wofür ein aus externen Mitgliedern besetzter Senat besteht.⁹⁷² Mittlerweile gehören der WGL, wie sie seit 1997 heißt, 86 wirtschaftlich, rechtlich und wissenschaftlich eigenständige Forschungsinstitute an, die auf verschiedenen Forschungsfeldern langfristig arbeiten sollen (Stand: 01.01.2012).

Bei der WGL handelt es sich nicht um eine Trägerorganisation der ihr angehörenden Institute, sondern um eine Dachorganisation, deren Institute rechtlich selbstständig sind – die WGL wird also nur koordinierend tätig.⁹⁷³ Die einzelnen Einrichtungen sind in dem eingetragenen Verein der WGL zusammengefasst und beschäftigen sich hauptsächlich mit Geisteswissenschaften, Bildungsforschung, Natur- und Ingenieurwissenschaften, Mathematik, Wirtschafts- und Sozialwissenschaft-

⁹⁷¹ BAnz 1991 S. 683; dies sahen Art. 7 Abs. 4, Art. 38 Abs. 5 des Einigungsvertrags auch so vor (vgl. Mager, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 3). Vgl. zur Geschichte der WGL auch Arnold/Groß, WissR 38 [2005], S. 238 (241 f.).

⁹⁷² Beisiegel/Hüttl/Klein/Müller, Wissenschaftsmanagement 05/2007, S. 28 (29 f.); der Vorschlag der mindestens alle sieben Jahre stattfindenden Evaluation geht zurück auf einen im Jahr 2000 erarbeiteten Vorschlag des Wissenschaftsrats (Systemevaluation der Blauen Liste, Drucks. 4703/00).

⁹⁷³ Arnold/Groß, WissR 38 [2005], S. 238 (243); zur Binnenstruktur der WGL vgl. ebda., S. 238 (244 ff.).

ten sowie Umweltwissenschaften. Auch die großen Wirtschaftsforschungsinstitute fallen unter die WGL-Einrichtungen. Geforscht wird sowohl in der Grundlagenforschung als auch in der anwendungsorientierten und wirtschaftsnahen Forschung. Die Institute selbst sind in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert, zumeist jedoch als eingetragener Verein oder Stiftung des öffentlichen Rechts.⁹⁷⁴ Wesensmerkmal der WGL-Einrichtungen ist, dass sie ein „Instrument der föderalen Forschungspolitik“ sind und dabei Aufgaben wahrnehmen, die weder von Hochschulen noch von anderen außeruniversitären Forschungseinrichtungen bedient werden können.⁹⁷⁵ Rechtsgrundlage für die Finanzierung der WGL ist die Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Mitgliedseinrichtungen der Wissensgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V. (AV-WGL)⁹⁷⁶.

b) Überregionale Bedeutung der WGL

Mitgliedseinrichtungen der WGL müssen eine überregionale Bedeutung haben und an der Förderung muss zudem ein gesamtstaatliches wissenschaftspolitisches Interesse bestehen (§ 1 Abs. 1 AV-WGL).⁹⁷⁷ Das gesamtstaatliche wissenschaftspolitische Interesse setzt nach § 1 Abs. 1 AV-WGL voraus, dass die Höhe des von der öffentlichen Hand zu deckenden Zuwendungsbedarfs der Einrichtung ein Zusammenwirken bei der Förderung der Einrichtung rechtfertigt. Dazu hat die GWK am 16.09.2008 festgestellt, dass ein solches Zusammenwirken dann gerechtfertigt sein kann, wenn der Zuwendungsbedarf bei der Neuaufnahme in der Regel 5 Mio. Euro für ausrüstungsintensivere Forschungsbereiche (medizinische oder naturwissenschaftliche Einrichtungen) beziehungsweise 1,5 Mio. Euro (für geistes- und sozialwissenschaftliche Einrichtungen) überschreitet.⁹⁷⁸ Auf diese Weise wird also das gesamtstaatliche wissenschaftspolitische Interesse quantitativ festgelegt. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, wird von dem Ausschuss der GWK regelmäßig überprüft. Diese Überprüfung wird mindestens alle sieben Jahre vorgenommen (§ 1 Abs. 4 AV-WGL). Führt die Überprüfung insgesamt zu einem negativen Ergebnis, so wird der GWK das Ausscheiden der Einrichtung aus der Förderung vorgeschlagen (§ 6 Abs. 1 AV-WGL). Ein Ausscheiden der Einrichtung aus dem Verbund der WGL hindert das Sitzland jedoch nicht daran, die Einrichtung fortbestehen zu lassen (§ 6 Abs. 3, 6 AV-WGL). Die an der Finanzierung der Einrichtungen beteiligten Partner können gemäß § 6 Abs. 2 AV-WGL auch einzeln die gemeinsame Förderung nur einer Einrichtung kündigen. Der Finanzierungsanteil des ausscheidenden Landes wird sodann von den übrigen, verbliebenen Ländern anteilig übernommen. Solange wie die Förderung besteht, vertritt das Sitzland jedoch den Bund und die Länder gegenüber der geförderten Einrichtung (§ 4 Abs. 1 AV-WGL). Die Ausführungsvereinbarung selbst ist auf unbestimmte Zeit geschlossen, kann jedoch mit einer

⁹⁷⁴ *Arnold/Groß*, WissR 38 [2005], S. 238 (248).

⁹⁷⁵ *Wissenschaftsrat*, Empfehlung zur Neuordnung der Blauen Liste, in: BR-Drucks. 1342/93, S. 21.

⁹⁷⁶ Ausführungsvereinbarung WGL vom 27.10.2008, BAnz Nr. 18a vom 04.02.2009, S. 8.

⁹⁷⁷ *Beisiegel/Hüttl/Klein/Müller*, Wissenschaftsmanagement 05/2007, 28 (28).

⁹⁷⁸ Abgedruckt in: *GWK*, Grundlagen der GWK 2011, S. 41, Fn. 1.

Kündigungsfrist von zwei Jahren (erstmal nach vier Jahren) gemäß § 8 Abs. 1 AV-WGL gekündigt werden.

c) Finanzierung der WGL

Die Finanzierung der WGL soll zum einen die angemessene regionale Verteilung der Mittel sicherstellen und zum anderen den wissenschaftlichen Wettbewerb fördern, soweit er der „Fortentwicklung der Wissenschaft dient“ (§ 2 AV-WGL). Die Finanzierung erfolgt dabei unter Vorbehalt des jeweiligen Haushaltsrechts zunächst zur Hälfte durch den Bund und die Länder (§ 3 Abs. 1 AV-WGL). Dabei trägt das jeweilige Sitzland jedoch nicht sämtliche Kosten, sondern die Kosten werden auf die einzelnen Länder nach dem Verhältnis ihrer Steuereinnahmen und ihrer Bevölkerungszahl nach einem bestimmten Schlüssel umgelegt (§ 3 Abs. 6, § 5 AV-WGL).⁹⁷⁹ Abweichend von dieser nachfolgend dargestellten Finanzierung ist gemäß § 3 Abs. 2 AV-WGL für Einzelaufträge auch die Finanzierung durch den Bund oder einzelne Länder möglich.

Anders als bei DFG und MPG ist die Aufschlüsselung der Finanzierung bei der WGL somit ein wenig komplexer. Zunächst hält § 3 Abs. 6 AV-WGL hier gegenüber den übrigen Ausführungsvereinbarungen der GWK eine Sonderregelung bereit: so erfolgt die gemeinsame Förderung der einzelnen WGL-Einrichtungen in Höhe derjenigen Zuwendungen, welche das jeweilige Sitzland nach §§ 23, 44 Abs. 1 LHO vornimmt. Dabei handelt es sich bei den WGL-Einrichtungen um solche Stellen, die – wie von § 23 LHO gefordert – außerhalb der Landesverwaltungen liegen. Wie § 23 LHO weiter fordert, muss das jeweilige Land an den Zuwendungen ein erhebliches Interesse haben, das ohne die Zuwendungen nicht befriedigt werden kann. Auch diese – nach der AV-WGL an sich nicht weiter erforderliche – Voraussetzung ist erfüllt. § 44 LHO stellt schließlich lediglich klar, dass Zuwendungen nur unter den Voraussetzungen des § 23 LHO erbracht werden dürfen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen – auch dies regelt § 3 Abs. 6 AV-WGL – dass die Länder „ihre“ Einrichtungen der WGL in den Haushaltsplan mit aufnehmen. Durch das haushaltsrechtliche Instrument der Zuwendungen steht nach § 3 Abs. 6 AV-WGL zunächst also fest, dass die Mittel der gemeinsamen Förderung an die Förderung durch das Sitzland gekoppelt sind. Welches Land im Einzelnen die Einrichtungen der WGL beheimatet, ergibt sich aus der Anlage zu § 1 Abs. 2 AV-WGL. Im Einzelfall ergibt sich dort auch eine unterschiedliche Förderquote zwischen Bund und Ländern.

Der auf die Länder entfallende Teil des Zuwendungsbetrages wird sodann nach § 5 AV-WGL bestimmt. Wie bereits § 5 S. 1 AV-WGL klarstellt, ist in dem Zuwendungsbetrag nicht der Anteil für notwendige Bauinvestitionen vorhanden. Dies vorausgeschickt wird gemäß § 5 Nr. 1 AV-WGL der auf die Länder entfallende Anteil zu 25% auf alle Länder nach dem Verhältnis ihrer Steuerein-

⁹⁷⁹ So bereits nach der alten Rechtslage, *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 77; zur Finanzierung nach der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung vgl. *Helfrich*, *WissR* 23 [1990], S. 244 ff.

nahmen und ihrer Bevölkerungszahl umgelegt, wobei die Bevölkerungszahl zu einem Drittel, die Steuereinnahmen zu zwei Dritteln berücksichtigt werden. Die restlichen 75% trägt sodann das jeweilige Sitzland der Einrichtung (§ 5 Nr. 2 AV-WGL). Der auf alle Länder entfallende Anteil beträgt jedoch 75%, wenn es sich um WGL-Einrichtungen handelt, die in erheblichem Umfang wissenschaftliche Infrastrukturaufgaben wahrnehmen (§ 5 Nr. 1 AV-WGL). Dies sind solche Einrichtungen, bei denen es sich nicht um die eben dargestellten sogenannten „Service-Einrichtungen“ handelt. Dann entfallen die restlichen 25% der Kosten auf das jeweilige Sitzland (§ 5 Nr. 2 AV-WGL). Dieser komplexen Finanzierungsweise liegen vor allem die Vielzahl der geförderten Einrichtungen und deren Heterogenität zugrunde.

d) Rechtsgrundlage für die Finanzierung der WGL

Auch für die Finanzierung der WGL durch die Ausführungsvereinbarung ist die Rechtsgrundlage Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG. Bund und Länder fördern damit gemeinschaftlich die außeruniversitäre Forschung, die zumeist nicht auf teure Großgeräte angewiesen ist. Zwar ist die Finanzierung der WGL ein wenig komplexer, da der Finanzierungsanteil des Bundes von den einzelnen Zuschüssen der Länder abhängt. Da die Vertragsparteien jedoch frei darin sind, den jeweiligen Zuwendungsteil auf Grundlage des Art. 91b Abs. 3 GG frei zu vereinbaren, können sie sich für dieses Vorgehen entscheiden.

7. Weitere Förderungen unter dem Dach der GWK

Neben den hier vorgestellten Institutionen bestehen im Rahmen der GWK noch weitere gemeinschaftlich geförderte Einrichtungen, wie zum Beispiel „acatech“ (Deutsche Akademie der Technikwissenschaften)⁹⁸⁰ sowie die „Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e.V.“⁹⁸¹, durch welche geisteswissenschaftliche Vorhaben gefördert werden, die nicht zweckmäßiger von einer Hochschule oder in anderer Organisationsform durchgeführt werden können und deren voraussichtliche Bearbeitungsdauer in der Regel mindestens zwölf und höchstens 25 Jahre beträgt (§ 2 AV-AK). Bei acatech verfolgen Bund und Länder den Zweck, „Initiativen zur Förderung der Technik in Deutschland und dabei vor allem das öffentliche Verständnis für die Bedeutung zukunftsweisender Technologien zu stärken“ (§ 2 Abs. 1 AV-acatech). Beide Einrichtungen werden zu jeweils 50% von Bund und Ländern finanziert (§ 3 Abs. 1 AV-acatech bzw. § 4 Abs. 1 AV-AK), sollen je-

⁹⁸⁰ Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (AV-acatech) vom 27.10.2008, BAnz Nr. 18a vom 04.02.2009, S. 16.

⁹⁸¹ Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung des von der Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e.V. koordinierten Programms (AV-AK) vom 27.10.2008, BAnz Nr. 18a vom 04.02.2009, S. 17.

doch hier nicht näher untersucht werden. Die Untersuchung der Akademien ist bereits an anderer Stelle erfolgt.⁹⁸²

8. Finanzierung der Forschungseinrichtungen im Überblick

Folgende Tabelle⁹⁸³ soll die Finanzierungsverhältnisse von Bund und Ländern an den Forschungseinrichtungen noch einmal im Überblick darstellen:

Einrichtung	Anteil Bund in %	Anteil Länder in %
DFG	58	42
MPG	50	50
FhG	90	10
HGF	90	10
WGL	50	50 ⁹⁸⁴
acatech	50	50
Wissenschaftsakademien	50	50

Diese Übersicht verdeutlicht noch einmal, dass der Bund den Großteil der Ausgaben für Wissenschaft und Forschung trägt – zumindest, wenn es um die Finanzierung der finanzintensiven Forschung bei der HGF sowie der FhG geht. Das Gesamtvolumen der staatlichen Förderung beläuft sich auf insgesamt 7 Mrd. Euro, wobei der Bund 68% und die Länder 32% tragen.⁹⁸⁵ Die Finanzierung in dem Verhältnis von 90% (Bund) zu 10% (Land) wirkt zunächst eigenartig, denn der Bund könnte auch ohne die Mitfinanzierung durch das Sitzland die entsprechenden Mittel bereitstellen. Für die gewählte Aufteilung der Kosten besteht jedoch ein historischer Hintergrund. Wie bereits dargestellt (siehe oben Abschnitt C. III. 7.), war es nach alter Rechtslage nicht möglich, dass der Bund die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG vollständig übernimmt. In einer Überschreitung des Bundesanteils von 90% wurde eine gegen Art. 91b S. 2 GG a.F. verstoßende Alleinflanzierung des Bundes gesehen.⁹⁸⁶

⁹⁸² Vgl. nur *Starck*, JZ 2008, S. 81 ff.

⁹⁸³ Angelehnt an die Übersicht in *GWK*, Grundlagen der GWK 2011, S. 207 ff. (Werte z.T. von dort übernommen).

⁹⁸⁴ Mit vereinzelt Ausnahmen bei einigen Einrichtungen, vgl. dazu die Anlage zur AV-WGL.

⁹⁸⁵ *GWK*, Jahresbericht 2009, S. 3.

⁹⁸⁶ *Kämmerer*, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (9) m.w.N.

9. Auslösung des Gesetzesvorbehalts durch die institutionelle außeruniversitäre Forschungsförderung

Die soeben dargestellte Förderung, zumeist festgelegt in den Ausführungsvereinbarungen, findet durchweg auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG statt. Jedoch stellt sich die zentrale Frage, ob Art. 91b Abs. 1 GG hier als Rechtsgrundlage für den Beschluss der Ausführungsvereinbarungen ausreicht oder ob aufgrund des Gesetzesvorbehalts zusätzlich ein einfaches Parlamentsgesetz für die Förderung erforderlich ist.

a) Der Gesetzesvorbehalt

Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes besagt, dass die Verwaltung nur dann tätig werden darf, wenn sie durch ein Gesetz dazu ermächtigt wurde.⁹⁸⁷ Dieser Gesetzesvorbehalt wird vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 20 Abs. 3 GG hergeleitet.⁹⁸⁸ Er gilt nicht nur für die klassische Eingriffsverwaltung, sondern auch für andere Rechtsbereiche.⁹⁸⁹ Bei der Beurteilung der Rechtswidrigkeit aufgrund der möglichen Missachtung des Gesetzesvorbehalts wird sodann differenziert nach der Verletzung des institutionellen und des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts: während ersterer für den Bereich der Staats- und Verwaltungsorganisation gilt, betrifft letzterer den Bereich der Grundrechtsgewährung.⁹⁹⁰

Die oben dargestellten Ausführungsvereinbarungen zur institutionellen Forschungsförderung sowie die ebenfalls (in Abschnitt C. III. 5.) vorgestellte AV-FuG wurden von der GWK beschlossen. Aufgrund dieser Ausführungsvereinbarungen wird die institutionelle Förderung vorgenommen. Die Ausführungsvereinbarungen stellen Vereinbarungen in Form von Verwaltungsabkommen (und keine Staatsverträge) dar. Würde es sich um Staatsverträge handeln, bedürfte es der parlamentarischen Ratifizierung der Ausführungsvereinbarungen (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 2.).

b) Verletzung des institutionellen Gesetzesvorbehalts

Grundsätzlich ist im Rahmen des Art. 91b Abs. 1 GG die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf nicht-staatliche Einrichtungen zulässig (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 2.). Dabei wird jedoch die Ansicht vertreten, dass die Übertragung von Aufgaben auf nicht-staatliche Einrichtungen aufgrund des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) den institutionellen Gesetzesvorbehalt aus-

⁹⁸⁷ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 3.

⁹⁸⁸ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 4, mit Verweis auf BVerfGE 77, S. 170 (230); 40, S. 237 (248).

⁹⁸⁹ Maurer, Staatsrecht I, § 8 Rn. 22.

⁹⁹⁰ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 4.

löse.⁹⁹¹ Dies soll allerdings einschränkend nicht für diejenigen Gremien gelten, die mehrheitlich mit staatlichen Vertretern besetzt sind, wie es beispielsweise bei der GWK der Fall ist.⁹⁹²

Unter Zugrundelegung dieser Ansicht unterfällt die institutionelle Förderung der Forschungseinrichtungen (nicht jedoch die Finanzierung der GWK) gemäß den Ausführungsvereinbarungen dem institutionellen Gesetzesvorbehalt: die DFG wird ausweislich § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Anlage zum GWK-Abkommen als Dachorganisation gefördert. Die von Bund und Ländern erhaltenen Fördermittel verwendet die DFG, um im Rahmen ihrer Förderrichtlinien Forschungsvorhaben und Forschungsprogramme zu finanzieren. Auch die MPG und die FhG erhalten als Forschungseinrichtungen die Zuwendungen unmittelbar (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 der Anlage zum GWK-Abkommen) und entscheiden über die Verteilung der staatlichen Mittel an ihre Mitgliedseinrichtungen. Bei der HGF und der WGL werden die Mitgliedseinrichtungen zwar unmittelbar und nicht unter Einbeziehung der „Dachorganisation“ gefördert (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 der Anlage zum GWK-Abkommen). Dennoch entscheiden die Dachorganisationen hier durch ständige Evaluation über den Verbleib der einzelnen Einrichtung in dem Verbund und damit auch über die weitere Zuwendung staatlicher Förderung (vgl. für die WGL oben Abschnitt D. II. 6.). Auch bei der AV-FuG im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG wird kritisiert, dass die autonome Förderung durch die DFG nur aufgrund eines Gesetzes (und nicht lediglich anhand eines Verwaltungsabkommens) vorgenommen werden dürfe, da die autonome Tätigkeit der DFG ohne die Mitsprache staatlicher Vertreter bei der Vergabe der staatlichen Mittel den institutionellen Gesetzesvorbehalt auslöse.⁹⁹³ Insgesamt hängt die staatliche Förderung somit von den Entscheidungen der DFG und der Forschungseinrichtungen ab, auf deren Entscheidungen staatlich legitimierte Vertreter keinen Einfluss haben. Für den WR stellt sich diese Frage im Rahmen seiner Tätigkeit nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG allerdings nicht, da er hier nicht über eine Letztentscheidungsbefugnis verfügt.

Gegen die Erforderlichkeit eines institutionellen Gesetzesvorbehalts wird allerdings argumentiert, dass bei Vereinbarungen nach Art. 91b Abs. 1 GG sowohl Staatsverträge als auch Verwaltungsabkommen zulässig sind, womit kein Gesetzesvorbehalt dergestalt besteht, dass Staatsverträge abgeschlossen werden müssen.⁹⁹⁴ Anderenfalls würde man dem Gesetzesvorbehalt einen höheren Rang einräumen als Art. 91b GG, was nicht gewollt sein könne.⁹⁹⁵ Hierfür spricht im Übrigen auch, dass Art. 91a Abs. 2 GG für andere („echte“) Gemeinschaftsaufgaben ausdrücklich einen Geset-

⁹⁹¹ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (319); *ders.*, DVBl. 1996, S. 950 (957); *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (948 f.); *Kluth*, RdJB 2005, S. 257 (262); *Köstlin*, Die Kulturhoheit des Bundes, S. 225; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 2, 40; *v. Brünneck*, JA 1989, S. 165 (171).

⁹⁹² *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (319). So bereits für die BLK *Köstlin*, Die Kulturhoheit des Bundes, S. 246.

⁹⁹³ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (319) m.w.N. Vgl. zu den weiteren im Zusammenhang mit der autonomen Tätigkeit der DFG verbundenen Probleme oben Abschnitt D. II. 2.

⁹⁹⁴ *Arnold*, Die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit für die Fraunhofer-Gesellschaft, S. 184 f.; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 7; *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (429).

⁹⁹⁵ *Arnold*, Die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit für die Fraunhofer-Gesellschaft, S. 184.

zesvorbehalt vorsieht. Beinahe jede institutionelle Förderung würde daher den Gesetzesvorbehalt auslösen; für den Rückgriff auf ebenfalls zulässige Verwaltungsabkommen bliebe kein Raum mehr. Jedoch haben die Vertragsparteien bereits vor der Föderalismusreform I durch Verwaltungsabkommen gehandelt und der verfassungsändernde Gesetzgeber, dem das Problem des institutionellen Gesetzesvorbehalts inzwischen bekannt war, hat an der bisherigen Staatspraxis festgehalten.⁹⁹⁶ Dem wird allerdings entgegen gehalten, dass es für diese Annahme einer eindeutigen Regelung des verfassungsändernden Gesetzgebers in Art. 91b Abs. 1 GG bedurft hätte.⁹⁹⁷ Auch würde ein Staatsvertrag der im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben so oft kritisierten „Entparlamentarisierung“ entgegen wirken, da die Landesparlamente den Staatsverträgen zustimmen müssten.⁹⁹⁸ Darauf lässt sich gleichwohl erwidern, dass auch bei den Verwaltungsabkommen eine parlamentarische Beteiligung (in Form des Haushaltsvorbehalts) stattfindet und Staatsverträge ebenso wie Verwaltungsabkommen zuvor auf exekutiver Ebene ausgehandelt werden. Auch bei von 17 Akteuren (die zuständigen Minister des Bundes und der Länder; bei der GWK existieren sogar mehr Akteure) zuvor ausgehandelten Staatsverträgen wird der gestalterische Spielraum der Parlamente am Ende auf ein Minimum reduziert sein (vgl. zum Problem der parlamentarischen Beteiligung bereits oben Abschnitt C. V.). Zudem hat der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung das Problem zumindest erkannt und Verwaltungsabkommen weiterhin für zulässig erachtet.⁹⁹⁹

Des Weiteren wird gegen einen institutionellen Gesetzesvorbehalt argumentiert, dass Staatsverträge unpraktikabel seien, weil bei einer Vielzahl von Förderungsprogrammen jedes Mal ein aufwendiges parlamentarisches Umsetzungsverfahren erforderlich wäre.¹⁰⁰⁰ Das zuletzt genannte Argument der „Überregulierung“ vermag jedoch nicht zu überzeugen: sobald wesentliche Materien betroffen sind, steht die parlamentarische Beteiligung nicht zur Disposition der Vertragsparteien.

Daher wird vereinzelt auch die Einführung eines allgemeinen Forschungsförderungsgesetzes auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG gefordert, in dem die Vergabeverfahren staatlicher Fördermittel grundsätzlich geregelt werden könnten und womit eine Überregulierung verhindert werden könne.¹⁰⁰¹ *Wagner* weist jedoch zu Recht darauf hin, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Forschungsförderung nicht automatisch zu einem Gesetzesvorbehalt führt.¹⁰⁰² Zudem ist der Forderung nach einem allgemeinen Forschungsförderungsgesetz entgegen zu halten,

⁹⁹⁶ BT-Drucks. 16/813, S. 16; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 13.

⁹⁹⁷ *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (948)

⁹⁹⁸ *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (418).

⁹⁹⁹ BT-Drucks. 16/813, S. 16.

¹⁰⁰⁰ *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (431).

¹⁰⁰¹ *Sieweke*, DÖV 2011, S. 435 (437).

¹⁰⁰² *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (430), mit Verweis auf BVerfGE 40, S. 237 (252): „Die Möglichkeit einer Regelung durch die Legislative begründet aber noch keinen Gesetzesvorbehalt.“ Gegen ein Verständnis des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG als Förderungspflicht bereits *Köttgen*, Freiheit der Wissenschaft und Selbstverwaltung der Universität, S. 291 (316).

dass hier die strengen Anforderungen der Erforderlichkeitsklausel zu beachten wären (Art. 72 Abs. 2 GG; vgl. hierzu auch bereits oben unter Abschnitt B. II. 1.).

Aufgrund der dauerhaften – wenn auch kündbaren – Übertragung von Hoheitsrechten, insbesondere auf die DFG, aber auch aufgrund der dauerhaften Finanzierungsfunktion der institutionellen Förderung durch die Ausführungsvereinbarungen, dürfte der institutionelle Gesetzesvorbehalt berührt sein. Letztlich hängt die Förderung der einzelnen Einrichtungen insgesamt von den Entscheidungen der Dachorganisationen ab.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die beschlossenen Ausführungsvereinbarungen damit verfassungswidrig sind. Beim institutionellen Gesetzesvorbehalt genügt nämlich grundsätzlich eine einfache parlamentarische Willensäußerung den Anforderungen.¹⁰⁰³ Hierfür reicht bei der Leistungsverwaltung anstatt eines förmlichen Gesetzes die „etatmäßige Bereitstellung der [...] erforderlichen Mittel als eine hinreichende Legitimation verwaltungsmäßigen Handelns“ aus.¹⁰⁰⁴ Diese parlamentarische Willensäußerung wird vom Bundestag und von den Landesparlamenten regelmäßig im Rahmen der Haushaltspläne vorgenommen (vgl. exemplarisch § 3 Abs. 6 AV-DFG). Wegen des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1 GG kann dieses parlamentarische Haushaltsrecht auch nicht umgangen werden.¹⁰⁰⁵ Damit haben die Parlamente des Bundes und der Länder für jeden Haushaltsplan erneut die Möglichkeit, über die Vergabe der Mittel zu entscheiden, auch wenn der Haushaltsvorbehalt in den Ausführungsvereinbarungen reichlich imperativ formuliert sind (vgl. wiederum exemplarisch § 3 Abs. 6 AV-DFG, Hervorhebung nur hier): „Bund und Länder *werden* die erforderlichen Maßnahmen treffen, um den festgestellten Zuwendungsbedarf bei der Aufstellung der Haushalte zu berücksichtigen.“). Die Parlamente binden durch ihre Beschlüsse auch nicht die Parlamente zukünftiger Legislaturperioden in unzulässiger Weise. Die jeweiligen Mittel müssen in jeder Haushaltsperiode neu bewilligt werden (vgl. § 22 HGrG).

c) Verletzung des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts

In Betracht kommt jedoch eine Verletzung des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts. Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt besagt, dass Eingriffe in Grundrechte wegen des Rechtsstaatsprinzips einer rechtlichen Grundlage bedürfen.¹⁰⁰⁶ Ob und wann hierbei eine Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber erforderlich ist, ist im jeweiligen Einzelfall aus den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes abzuleiten.¹⁰⁰⁷ Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt steht in einem engen Zusammenhang zu der Wesentlichkeitstheorie; wesentlich ist danach das, was für die Grundrechtsver-

¹⁰⁰³ *Sieneke*, DÖV 2009, S. 946 (950); *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (429).

¹⁰⁰⁴ BVerwGE 90, S. 112 (126); BVerwG, NJW 1977, S. 1838 f. So auch *Ossenbühl*, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: HdbStR, Bd. V, § 101 Rn. 26; *Jarass*, NVwZ 1984, S. 473 (474).

¹⁰⁰⁵ Statt vieler: *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Bd. VI, Stand 08/2008 (62. Lfg.), Art. 79 Rn. 136.

¹⁰⁰⁶ *Hufen*, Staatsrecht II, § 9 Rn. 2.

¹⁰⁰⁷ BVerfGE 98, S. 218 (251).

wirklich erforderlich ist.¹⁰⁰⁸ Je wesentlicher eine Materie ist, desto höhere Anforderungen werden an den Gesetzgeber gestellt.¹⁰⁰⁹

Die institutionelle Förderung ist Teil der staatlichen Leistungsverwaltung. Die Leistungsverwaltung im Wissenschaftsrecht bereitet dabei schon länger Probleme.¹⁰¹⁰ Hier gilt der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt nur, sofern in die Grundrechtssphäre einzelner Teilnehmer eingegriffen wird.¹⁰¹¹ Es besteht also ein höherer Spielraum ohne Parlamentsgesetz auszukommen, zumal es bei der Wissenschaftsförderung im Wege des Art. 91b Abs. 1 GG um eine Förderung der Grundrechtsausübung geht, was sich bei der Eingriffsverwaltung anders darstellt.¹⁰¹² Anders als beim institutionellen Gesetzesvorbehalt genügt bei Eingriffen in die Grundrechtssphäre dann aber wegen Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG keine bloße parlamentarische Willensbekundung im Sinne des Haushaltsplans, der nur den Charakter einer „Ausgaben- und Verpflichtungsermächtigung“ hat.¹⁰¹³

Da die institutionelle Förderung nicht aufgrund von Staatsverträgen und den zugehörigen Parlamentsgesetzen durchgeführt wird, wird angenommen, dass diese Art der Förderung den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt verletzt. Als betroffenes Grundrecht wird die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG gesehen, die als solche auch ein Teilhaberecht einräumt¹⁰¹⁴ und auch für nichtuniversitäre Forschungseinrichtungen gilt¹⁰¹⁵. Zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit wird im Rahmen der institutionellen Förderung nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG zum Teil ein Parlamentsgesetz für erforderlich gehalten, da im Bereich der Forschungsförderung grundrechtsrelevante Materien berührt würden und die Förderungsbedingungen (vor allem für die Grundförderung) vorab nicht klar genug definiert seien, zumal sich die Förderung der Forschungsorganisationen, die ihrerseits wiederum die Mittel verteilen, sich vom legitimierten Gesetzgeber immer weiter entfernen würden.¹⁰¹⁶ Dies ist vor allem bei den Forschungseinrichtungen relevant, die – anders als bei-

¹⁰⁰⁸ BVerfGE 47, S. 46 (79); *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 12.

¹⁰⁰⁹ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 14.

¹⁰¹⁰ Vgl. nur *Sobczak/Karpen*, Probleme der Leistungsverwaltung, besonders im Bereich von Wissenschaft und Technologie.

¹⁰¹¹ BVerfGE 80, S. 124 (132); 68, S. 1 (109); *Maurer*, Staatsrecht I, § 8 Rn. 22; *Majer*, in: AK-GG, Bd. 3, Stand 08/2002 (GW 2. AufbauL), Art. 91a/91b Rn. 18; *Trute*, DVBl. 1996, S. 950 (957); *ders.*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 427; *Durinke*, Der neue Gemeinschaftsrahmen für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen, S. 28.

¹⁰¹² BVerfGE 35, S. 79 (114 f.); *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 7; *Bleckmann*, Staatsrecht II, § 10 Rn. 44; *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (87), der dies mit der vergleichbaren Situation bei Subventionszahlungen begründet.

¹⁰¹³ BVerwGE 90, S. 112 (126); 75, S. 109 (117); *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (950); a.A. wohl *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (430 f.), allerdings ohne nähere Begründung.

¹⁰¹⁴ *Hufen*, Staatsrecht II, § 34 Rn. 39; *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 217; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 1 (5. Aufl.), Art. 5 Rn. 104; *Schmitt Glaeser*, WissR 7 [1974], S. 107 (122).

¹⁰¹⁵ *Thieme*, DÖV 1994, S. 150 ff.; so wohl auch *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Thieme, S. 697 (710).

¹⁰¹⁶ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 91b Rn. 12; *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 219, 224 f.; *Köstlin*, Die Kulturhoheit des Bundes, S. 225, 243 f.; *Schulze-Fielitz*, Kulturstaatliche Elemente der verfassungsmäßigen Ordnung, in: HdbVerfR, § 27 Rn. 27; wohl auch *Röhl*, Die Verwaltung 29 [1996], S. 487 (510); *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (418).

spielsweise die FhG beziehungsweise ihre Einrichtungen – aufgrund ihres Forschungszuschnitts in ganz erheblichem Maße auf staatliche Zuwendungen angewiesen sind.

Es lassen sich jedoch auch Argumente gegen eine Anwendung des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts finden. So soll die wissenschaftliche Begutachtung, mit der in den Forschungseinrichtungen über die Verteilung der Zuwendungen entschieden wird, zum Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit gehören, womit sich der Staat aus diesen Entscheidungen notgedrungen heraushalten und nur die Voraussetzungen dafür schaffen müsse, dass bei der Entscheidungsfindung wissenschaftliche Gesichtspunkte entscheiden.¹⁰¹⁷ Durch die Schaffung dieser Voraussetzungen wird also dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG in besonderer Weise Rechnung getragen. Hierzu passt, dass „staatliche Entscheidungen möglichst [...] von den Organen getroffen werden [sollen], die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Dieses Ziel darf nicht durch einen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden.“¹⁰¹⁸ Dazu gehört im Rahmen der Wissenschaftsfreiheit die Schutzpflicht des Staates, eine funktionsfähige Wissenschaft im Hinblick auf Organisation der Einrichtungen und Verfahren der Entscheidungsfindung im Rahmen der Selbstverwaltung zu gewährleisten.¹⁰¹⁹ Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass es in Einzelfällen zu einer Verletzung der Wissenschaftsfreiheit kommt, denn „Entscheidungen, die im Einzelfall die Wissenschaftsfreiheit verletzen, lassen sich durch Organisationsnormen nie völlig ausschließen.“¹⁰²⁰ Eine hypothetische Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit reicht dann nicht aus, wenn die organisationsrechtlichen Entscheidungen „den Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung nicht unmittelbar berühren“, da sich die meisten Organisationsentscheidungen „aufgrund der Angewiesenheit der wissenschaftlich Tätigen auf den öffentlich bereitgestellten und organisierten Wissenschaftsbetrieb [nur] mittelbar auf die wissenschaftliche Betätigung auswirken können“.¹⁰²¹ Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG bietet im Ergebnis eine ausreichende Rechtsgrundlage, für die bestehende Staatspraxis und bewährte Förderung der außeruniversitären Forschung im institutionellen Bereich. Der Staat hat eine Entscheidung dergestalt getroffen, dass die inzwischen ausführenden Forschungsorganisationen über die besten Voraussetzungen für die Förderentscheidungen verfügen. Hierzu zählt auch das Regelwerk, das diese Organisationen sich für die Vergabe der staatlichen Mittel geben. Strukturelle Veränderungen, welche in die Wissenschaftsfreiheit in anderer Weise eingreifen und ein Parlamentsgesetz erforderlich machen, liegen nicht vor. Vielmehr besteht ein historisch gewachsenes „stabiles institutionelles Umfeld“, das nicht zu wesentlichen Strukturverän-

¹⁰¹⁷ *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 213 f.; *Löwer*, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 38: Finanzmittel dürfen nur zugeteilt werden, wenn zuvor „wissenschaftsadäquat“ entschieden wurde.

¹⁰¹⁸ BVerfGE 98, S. 218 (252). *Löwer*, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 38, hält vor allem das Begutachtungsverfahren der DFG hier für ausreichend.

¹⁰¹⁹ *Hufen*, Staatsrecht II, § 34 Rn. 41.

¹⁰²⁰ BVerfGE 111, S. 333 (355).

¹⁰²¹ BVerfGE 111, S. 333 (355); 61, S. 260 (279 f.).

derungen führt.¹⁰²² Solange die großen Forschungsorganisationen bestehen, sichert ihnen Art. 5 Abs. 3 GG auch die Teilhabe an staatlichen Fördermitteln zu.¹⁰²³ Insofern sind Einschränkungen des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts hinzunehmen. Andere Auswirkungen im Strukturellen mögen sich im Bereich der vorhabenbezogenen Förderung ergeben (vgl. hierzu sogleich unter Abschnitt D. III. 1.); im Bereich der institutionellen Förderung ist der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt jedoch nicht ausgelöst.

d) Zwischenergebnis

Die institutionelle Förderung durch die Ausführungsvereinbarungen nach Art. 91b Abs. 1 GG verletzt weder den institutionellen, noch den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt. Gegen die Verletzung des institutionellen Gesetzesvorbehalts spricht die Tatsache, dass die Parlamente von Bund und Ländern die erforderlichen Fördermittel regelmäßig in ihren Haushaltsplänen bereit stellen. Eine Verletzung des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts liegt nicht vor, da der Staat im Rahmen der institutionellen Förderung bereits vor langer Zeit bewährte Strukturentscheidungen getroffen hat, so dass hohe Anforderungen an das Auslösen des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts zu stellen sind.

10. Zusammenfassung der institutionellen außeruniversitären Forschungsförderung

Die Förderung der vorgestellten außeruniversitären Forschungseinrichtungen lässt sich sämtlich mit den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG vereinbaren. Vor allem werden weder der institutionelle noch der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt durch die institutionelle Förderung verletzt. Bund und Länder nehmen im Rahmen der institutionellen Forschungsförderung in einem Kooperationsverhältnis mit unterschiedlichen Finanzierungsquoten die Forschungsförderung als staatliche Aufgabe¹⁰²⁴ wahr. Damit decken Bund und Länder auch die wesentlichen Forschungsbereiche in der Förderung ab, ohne dass gleichzeitig die Möglichkeit verbaut ist, auf neue Entwicklungen durch die Schaffung weiterer Forschungsinstitute reagieren zu können. Die institutionelle Förderung erfolgt auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG. Sofern durch die Zuwendungen auch Hochschulen mittelbar begünstigt werden (wie z.B. bei der DFG, aber auch bei den MPFG), sind die strengeren Voraussetzungen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG zu beachten, wonach eine institutionelle Förderung an Hochschulen nicht vorgenommen werden darf.

¹⁰²² *Trute*, in: FS für Schneider, S. 303 (320); so wohl auch *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 225.

¹⁰²³ *Heinrich*, Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften, S. 26. Allerdings besteht grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen in die Weitergewährung der Förderung, vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1991, S. 1199 (1199) – Ausnahmen hiervon zeigt das OVG Lüneburg, OVGML 32, S. 434 ff., auf.

¹⁰²⁴ *Füchsel*, Gemeinschaftsaufgaben, S. 206 f.

Neben der finanziellen Forschungsförderung tritt vermehrt auch eine Förderung der Rahmenbedingungen der außeruniversitären Forschungseinrichtungen hervor. Mit dem „Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen“ (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG)¹⁰²⁵ hat der Bundesgesetzgeber vor allem auf Grundlage des Art. 109 Abs. 1 GG¹⁰²⁶ einen Maßnahmenkatalog beschlossen, um den außeruniversitären Forschungseinrichtungen „forschungsfreundlichere Bedingungen“ („mehr Selbständigkeit, Flexibilität und eigene Verantwortung“)¹⁰²⁷ zu ermöglichen. Das Gesetz, das gemäß § 2 WissFG überwiegend auf die oben vorgestellten und gemeinsam von Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 1 GG geförderten außeruniversitären Forschungseinrichtungen Anwendung finden soll (jedoch nicht auf Ressortforschungseinrichtungen¹⁰²⁸), beabsichtigt eine „Stärkung der Leistungsfähigkeit und internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ der Einrichtungen „durch mehr Autonomie, Eigenverantwortung und Effizienz in den Bereichen Haushalt, Personal, Beteiligungen und Durchführung von Baumaßnahmen“ (§ 1 WissFG). Hierdurch soll der „Sonderstellung von Wissenschaft und Forschung Rechnung getragen“ werden.¹⁰²⁹ So können diese außeruniversitären Forschungseinrichtungen ihre Wirtschaftspläne künftig als Globalhaushalte führen (§ 3 Abs. 1 WissFG) und auf die Ausweisung von Stellenplänen verzichten (§ 3 Abs. 2 WissFG). Des Weiteren können sie das Besserstellungsverbot zum Teil unberücksichtigt lassen (§ 4 WissFG), wonach die beschäftigten Wissenschaftler an außeruniversitären Forschungseinrichtungen künftig bessergestellt werden können als vergleichbare Arbeitnehmer des Bundes, sofern sie mit Mitteln finanziert werden, „die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden“. Gerade die zuletzt genannte Regelung soll im Rahmen des internationalen Wettbewerbs dazu führen, exzellenten Wissenschaftlern „konkurrenzfähige Angebote machen zu können“.¹⁰³⁰ Auch die Beteiligung an Unternehmen, womit vor allem Forschungsk Kooperationen gemeint sind, soll gemäß § 5 WissFG erleichtert werden, indem der Exekutive nur noch eingeschränkte Überprüfungsmöglichkeiten der Beteiligungen verbleiben. Zuletzt werden die außeruniversitären Forschungseinrichtungen Baumaßnahmen gemäß § 6 WissFG künftig häufiger in Eigenregie durchführen können, sofern sie entsprechende Expertise vorhalten.

¹⁰²⁵ BGBl. 2012 I S. 2457. Vgl. hierzu auch *Jauch*, NVwZ 2013, S. 32 ff.

¹⁰²⁶ BT-Drucks. 17/10037, S. 10; vgl. zur Kompetenz aufgrund der getrennten Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern auch *G. Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 109 Rn. 13.

¹⁰²⁷ BT-Drucks. 17/10037, S. 1.

¹⁰²⁸ BT-Drucks. 17/10037, S. 12; entgegen einer Empfehlung des *Wissenschaftsrates*, Empfehlung zur Profilierung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes, Drucks. 10295/10, S. 48.

¹⁰²⁹ BT-Drucks. 17/10037, S. 9.

¹⁰³⁰ BT-Drucks. 17/10037, S. 13.

III.

Bestehende Programmförderung an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen

Neben der soeben dargestellten institutionellen Förderung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen besteht im Umfeld der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG auch eine größere Zahl an Programmförderungen, also der Förderung von Vorhaben, die im Folgenden näher betrachtet werden. Anders als die institutionelle Förderung findet die Programmförderung auch an Hochschulen statt. Dabei stehen drei Programme wegen ihres finanziellen Volumens besonders hervor: Zunächst ist die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zu betrachten, bei der die teilnehmenden Universitäten in verschiedenen Förderlinien in einen Wettbewerb um die besten Konzepte treten (hierzu unter 1.). Sodann wird der Pakt für Forschung und Innovation dargestellt, der vor allem an die außeruniversitären Forschungseinrichtungen adressiert ist (hierzu unter 2.). Des Weiteren ist der Hochschulpakt 2020 von Relevanz, in dem sowohl Hochschulen als auch Forschungseinrichtungen in zwei unterschiedlichen Säulen mit einer Förderung bedacht werden (hierzu unter 3. und 4.). Im Anschluss daran sind noch einige weitere Programme zu untersuchen, die jedoch finanziell weniger voluminös sind.

1. Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder

Das größte und wohl auch in der Öffentlichkeit am meisten wahrgenommene Kooperationsprogramm von Bund und Ländern der jüngeren Vergangenheit ist die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, die sich inzwischen bereits in zwei Programmphasen unterteilt (Exzellenzinitiative I und Exzellenzinitiative II).¹⁰³¹ Dennoch soll im Folgenden außerhalb derjenigen Standorte, an denen die Unterscheidung zwischen den beiden Programmphasen von Relevanz ist, nur von der Exzellenzinitiative als solcher gesprochen werden.

a) Entstehungsgeschichte und Inhalt der Exzellenzinitiative

Die Exzellenzinitiative ist das Ergebnis der gemeinschaftlichen Förderung von Bund und Ländern von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen. Ihr sind verschiedene Überlegungen für eine bessere Förderung von Wissenschaft und Forschung im Hochschulbereich vorausgegangen. Nach zahlreichen, sich teilweise diametral entgegen stehenden Vorschlägen, folgte Anfang des

¹⁰³¹ Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 91b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen – Exzellenzvereinbarung (ExV I) – vom 18.07.2005, BAAnz 2005 S. 13347; Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen – Exzellenzvereinbarung II (ExV II) – vom 24.06.2012, BAAnz 2009 S. 2416.

Jahres 2004 der Beginn der konzeptionellen Debatte durch das BMBF.¹⁰³² Den Anstoß zu diesem Konzept setzte die damalige Bundesministerin für Bildung und Forschung, *Edelgard Bulmahn*, unter dem Titel „Brain up! Deutschland sucht seine Spitzenuniversitäten“ – ein Slogan, der (ob bewusst oder unbewusst) zunächst an einschlägige Castingshows im Privatfernsehen erinnerte.¹⁰³³ Beteiligt an einer Koordinierung des ersten Konzepts waren auch die KMK sowie die BLK als Vorgängergremium der GWK. Nachdem jedoch ein erster Anlauf zur Föderalismusreform scheiterte, drohte gleichzeitig auch die Koordinierung der gemeinschaftlichen Exzellenzbemühungen zu scheitern.¹⁰³⁴ Hieran lässt sich also bereits ein unmittelbarer Zusammenhang der Exzellenzinitiative beziehungsweise ihrer Vorläuferideen und den Bestrebungen nach einem reformierten Föderalismus im Wissenschaftsbereich erkennen. Trotz zunächst gescheiterter Föderalismusreform, konnten sich Bund und Länder Mitte des Jahres 2005 dennoch auf die Durchführung der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative verständigen.¹⁰³⁵

In den in der Folge abgeschlossenen Exzellenzvereinbarungen einigten sich der Bund und die Länder auf die Bereitstellung der finanziellen Mittel in drei verschiedenen Förderlinien: für die vorhabenbezogene Förderung von Graduiertenschulen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 ExV I/ ExV II), für die vorhabenbezogene Förderung von Exzellenzclustern zur Förderung der Spitzenforschung (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 ExV I/ ExV II) sowie für Zukunftskonzepte zum vorhabenbezogenen Ausbau der universitären Spitzenforschung (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 ExV I/ ExV II). Eine Förderung in der dritten Förderlinie kann jedoch nur erhalten, wer gleichzeitig mit mindestens einer Graduiertenschule und einem Exzellenzcluster gefördert wird (vgl. § 2 Abs. 2 ExV I/ ExV II).

In der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative I (2006 bis 2011; vgl. § 2 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 ExV I) wurden von Bund und Ländern insgesamt 1,9 Mrd. Euro bereitgestellt (§ 2 Abs. 1 ExV I). Den Umfang der jeweiligen Förderung legte dabei § 2 Abs. 2 ExV I fest, indem pro geförderte Graduiertenschule ca. 1 Mio. Euro pro Jahr, pro Exzellenzcluster ca. 6,5 Mio. Euro pro Jahr und pro Zukunftskonzept ca. 21 Mio. Euro pro Jahr veranschlagt wurden. Die Förderung wurde dabei für fünf Jahre bewilligt (§ 2 Abs. 5 ExV I). Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel stammten vor allem aus den freigewordenen Mitteln im Zuge der Abschaffung der Bundeszuschüsse für den Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.)¹⁰³⁶, also unmittelbar aus Einsparungen im Rahmen der reformierten Gemeinschaftsaufgaben.

¹⁰³² Hierzu *Kämmerer*, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (1 f.); *ders.*, RdJB 2004, S. 152 (152 f.).

¹⁰³³ So auch *Bartz*, Der Wissenschaftsrat, S. 241.

¹⁰³⁴ *HRK*, Im Brennpunkt: „Exzellenzinitiative“, [<http://www.hrk.de/de/brennpunkte/3903.php>]; *Mück*, Wissenschaft im Wettbewerb, S. 40 (40 f.); *Hommelhoff*, in: FS für Mußnug, S. 407 (408); *Kämmerer*, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (2). Vgl. zu den vorangegangenen Verhandlungen *Krull*, in: FS für Teichler, S. 243 (243).

¹⁰³⁵ *Kämmerer*, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (2 f.).

¹⁰³⁶ *Hornbostel*, in: FS für Teichler, S. 253 (262).

In der zweiten Programmphase (2011 bis 2017; vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 ExV II) stehen für die Durchführung der Programme insgesamt weitere 2,7 Mrd. Euro zur Verfügung, die gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 ExV II auf die einzelnen Jahre der Förderperiode verteilt werden. Damit werden ca. 30% mehr Mittel bewilligt als mit der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative. Im Rahmen der zweiten Programmphase legt § 2 Abs. 2 ExV II nunmehr Rahmenbeträge fest (Graduiertenschulen 1 bis 2,5 Mio. Euro, insgesamt rund 60 Mio. Euro jährlich; Exzellenzcluster 3 bis 8 Mio. Euro jährlich, insgesamt rund 292 Mio. Euro jährlich sowie Zukunftskonzepte insgesamt rund 142 Mio. Euro jährlich). Mit umfasst von diesen Beträgen ist die Überbrückungs- und Auslauffinanzierung derjenigen Projekte, die bereits in der ersten Programmphase erfolgreich war. Dies ist ein Grund dafür, dass nunmehr in der zweiten Programmphase mehr Mittel zur Verfügung stehen. Die Überbrückungsfinanzierung der erfolgreichen Vorhaben in der ersten Programmphase richtet sich nach § 5 ExV II, der auch die Entscheidungsbefugnis über diese Zahlungen regelt, wobei diese Überbrückungsfinanzierung nicht auf die neue Förderperiode angerechnet wird. § 6 ExV II legt die Auslauffinanzierung für diejenigen Programme aus der ersten Programmphase fest, die in der zweiten Programmphase nicht verlängert wurden. Durch die Fortsetzung der Exzellenzinitiative in einer zweiten Programmphase ist aber zumindest die bestehende Ungewissheit für die nachhaltige Planung von Graduiertenschulen und Exzellenzclustern zunächst beseitigt worden.¹⁰³⁷

Ob die Exzellenzinitiative nach ihrem Auslaufen im Jahr 2017 ein weiteres Mal verlängert wird, werden Bund und Länder im Jahr 2016 überprüfen (§ 9 Abs. 1 ExV II), sobald die Ergebnisse der Evaluation nach § 8 ExV II vorliegen. Ein Bericht über die erste Programmphase der Exzellenzinitiative der Gemeinsamen Kommission liegt bereits vor.¹⁰³⁸ Politische Alternativen zu einer Fortführung bestehen bereits in der Idee der Bundesuniversität (vgl. hierzu unten Abschnitt E. III. 1.).

b) Ziele der Exzellenzinitiative

Ziel der Exzellenzinitiative war beziehungsweise ist es – wie sich aus der Präambel der ExV I und ExV II entnehmen lässt – die gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern in der Forschungsförderung fortzusetzen, „um den Wissenschaftsstandort Deutschland nachhaltig zu stärken, seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und Spitzen im Universitäts- und Wissenschaftsbereich sichtbar zu machen“. Dadurch soll eine „Leistungsspirale“ in Gang gesetzt werden, um die Qualität des Hochschul- und Wissenschaftsstandortes Deutschland zu verbessern. Leistungsstarke Institutionen sollen international sichtbar werden und somit auch einen Beitrag Deutschlands zur Stellung im globalen Wissenschaftssystem leisten. Die zweite Programmphase der

¹⁰³⁷ Krull, in: FS für Teichler, S. 243 (247); vgl. hierzu aber auch *ders.*, a.a.O., S. 243 (250), wo eine erneute Ausschreibung der Graduiertenschulen im Rahmen der Exzellenzinitiative II für verfehlt gehalten wird, da sich dieses System der strukturierten Doktorandenausbildung „mittlerweile nahezu flächendeckend durchgesetzt“ habe.

¹⁰³⁸ GWK, Bericht der Gemeinsamen Kommission zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, 2008.

Exzellenzinitiative erweiterte diese Ziele in ihrer Präambel um die Fortsetzung des bereits bestehenden Wettbewerbs: nunmehr soll ein Wettbewerb zwischen den bereits geförderten Projekten – die sich neu bewerben müssen (vgl. § 2 Abs. 4 ExV II) – und den Neuanträgen hervorgerufen werden. Gemäß § 2 Abs. 2 ExV II wird in der dritten Förderlinie die Förderung von bis zu fünf Neuanträgen angestrebt, bei einer Gesamtzahl von maximal 12 geförderten Zukunftskonzepten. Dies heißt für den Wettbewerb der Universitäten untereinander aber auch, dass durchaus die Möglichkeit für bis zu fünf Altkonzepte besteht, nicht weiter gefördert zu werden.

Die fachliche Entscheidung über die Förderung erfolgt maßgeblich nach der Anlage zur ExV I, in der die jeweiligen Voraussetzungen detailliert dargelegt sind. Auch die Anlage zur ExV II enthält diese Richtlinien, allerdings erstmals ergänzt um die folgende Protokollnotiz: „Bund und Länder sind sich einig, dass innovative Konzepte zur forschungsorientierten Lehre als Kriterium in die Bewertung einbezogen, aber nicht aus Mitteln der Exzellenzinitiative gesondert gefördert werden können.“ Damit wird die Lehre explizit nicht Gegenstand der Förderung im Rahmen der Exzellenzinitiative, jedoch als Beurteilungskriterium für die Bewertung der Exzellenzanträge mit einbezogen. Die „klassische Lehre“, also die Grundlagenlehre im Studium, soll bei der Bewertung einer Bewerbung im Rahmen der Exzellenzinitiative jedoch nicht berücksichtigt werden, da die Protokollnotiz von „forschungsorientierter Lehre“ spricht. Eine reine Exzellenzinitiative für die Lehre, wie von der ehemaligen Bundesministerin für Bildung und Forschung, *Annette Schavan*, angedacht¹⁰³⁹, war politisch bisher nicht mehrheitsfähig. Ob die Einbeziehung der Lehre in die Exzellenzinitiative verfassungsrechtlich zulässig ist, wird sogleich untersucht.

c) Durchführung der Exzellenzinitiative

Zum Erhalt der bereit gestellten Fördermittel in den unterschiedlichen Förderlinien mussten die förderungswilligen Universitäten (Fachhochschulen sind von dem Programm nicht umfasst, vgl. den eindeutigen Wortlaut des § 1 Abs. 1 ExV II) Anträge zu stellen. Die Universitäten sind die Empfänger der Fördermittel (§ 1 Abs. 2 ExV I/ ExV II), auch wenn sie mit Kooperationspartnern im Hochschulbereich, in der außeruniversitären Forschung sowie gegebenenfalls Forschungseinrichtungen der Wirtschaft zusammenarbeiten. Die Kooperation mit anderen Forschungseinrichtungen oder Hochschulen ist insbesondere für die zweite Förderlinie, die Exzellenzcluster, von Bedeutung. Um die Ziele der Exzellenzinitiative zu erreichen, sind einige Vorleistungen erforderlich („herausragende wissenschaftliche Vorleistungen im internationalen Maßstab“, vgl. § 3 Abs. 1 ExV I/ ExV II). Diese Vorgaben bestehen insbesondere hinsichtlich Internationalität, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und universitätsübergreifenden Kooperationen. Im Rahmen der Exzellenzinitiative II sollte aber die unterschiedliche Ausgangslage von Neu- und Fortsetzungsanträ-

¹⁰³⁹ *Müick*, Wissenschaft im Wettbewerb, S. 40 (45 f.).

gen besonders berücksichtigt werden (§ 3 Abs. 1 ExV II), da die Neubewerber in der zweiten Programmphase anderenfalls einen gewissen Wettbewerbsnachteil hinnehmen müssten.

Gemäß § 4 Abs. 1 ExV I/ ExV II wird das Programm von der DFG in Zusammenwirken mit dem Wissenschaftsrat (WR) durchgeführt; Anträge sind an die DFG zu richten. Diese schreibt das Programm auch aus (§ 4 Abs. 3 ExV I/ § 4 Abs. 4 ExV II) und nimmt die Evaluation des Vorhabens vor (§ 5 ExV I/ § 8 ExV II). Dabei bilden DFG und WR eine Gemeinsame Kommission, setzen einen Bewilligungsausschuss für die Vergabe der Fördermittel ein und legen die Förderbedingungen fest. Die Beteiligung von DFG und WR in dem Verfahren soll sicherstellen, dass die Förderbeschlüsse nach fachlichen Kriterien gefasst werden und nicht nach „regionalen Proporz-erwägungen“ oder politischer Motivation.¹⁰⁴⁰ Diese politischen Motive finden nunmehr jedoch im Vorfeld ihren Platz, wenn das jeweilige zuständige Landesministerium entscheidet, welche Universität sich überhaupt im Rahmen der Exzellenzinitiative bewerben darf (vgl. zu dieser Problematik unten Abschnitt D. II. 9.).¹⁰⁴¹

Die Gemeinsame Kommission entscheidet auch über die Vorauswahl der eingereichten Anträge. Das Antragsverfahren gliedert sich dabei in zwei Stufen, nämlich erstens in die Einreichung der Antragsskizzen durch die Universitäten über die Wissenschaftsministerien der Länder und zweitens der Einreichung der Vollanträge. Die Gemeinsame Kommission entscheidet sodann, zu welchen Antragsskizzen (erste Stufe) Vollanträge (zweite Stufe) eingereicht werden sollen (§ 4 Abs. 6 S. 2 ExV I). Im Rahmen der zweiten Programmphase der Exzellenzinitiative müssen Neuanträge grundsätzlich das zweistufige Verfahren durchlaufen (Antragsskizzen und Vollanträge), während die Fortsetzungsanträge nur das einstufige Verfahren durchlaufen müssen (§ 4 Abs. 7 ExV II).

Der Bewilligungsausschuss, der letztlich über die gemäß § 4 Abs. 8 ExV I/ § 4 Abs. 9 ExV II zu beurteilende Förderungswürdigkeit der Anträge entscheidet, besteht aus der Gemeinsamen Kommission aus DFG und WR sowie den für Wissenschaft zuständigen Ministern des Bundes und der Länder (§ 4 Abs. 2 ExV I). Da sich diese Zusammensetzung bewährt hat, regelt § 4 Abs. 2 ExV II, dass die DFG gemeinsam mit dem Wissenschaftsrat die Gemeinsame Kommission und den Bewilligungsausschuss fortführt. Er entscheidet auf Grundlage der fachwissenschaftlichen Begutachtungen (§ 4 Abs. 7 ExV I/ § 4 Abs. 8 ExV II).

Die Gemeinsame Kommission selbst unterteilt sich wiederum in eine Fachkommission von vierzehn Mitgliedern und eine Strategiekommission von zwölf Mitgliedern, die von DFG und WR eingesetzt werden (§ 4 Abs. 3 ExV I/ ExV II). Mithin sind die Vertreter von Bund und Ländern (insgesamt 17) also gegenüber den Mitgliedern von DFG und WR (insgesamt 26 Mitglieder) in der

¹⁰⁴⁰ Bartz, Der Wissenschaftsrat, S. 243, der das Antragsverfahren durch die Universitäten zudem dafür verantwortlich macht, dass diese nunmehr zu autonomen Handeln gezwungen waren; Mück, Wissenschaft im Wettbewerb, S. 40 (41); Kämmerer, RdJB 2004, S. 152 (162 f.).

¹⁰⁴¹ Mück, Wissenschaft im Wettbewerb, S. 40 (44), mit einem Beispiel aus Hessen im Rahmen der Exzellenzinitiative I.

Untersch. Die Stimmengewichtung bestimmt sich allerdings nach § 4 Abs. 8 ExV I, wonach die 26 Mitglieder der Gemeinsamen Kommission je eineinhalb Stimmen erhalten (insgesamt 39 Stimmen) und die Länder 16 Stimmen sowie der Bund ebenfalls 16 Stimmen (insgesamt 32 Stimmen). Auch nach der Stimmengewichtung, die in § 4 Abs. 8 S. 2 ExV I beziehungsweise § 4 Abs. 9 S. 2 ExV II festgelegt ist, verbleibt aber eine Mehrheit der Gemeinsamen Kommission gegenüber Bund und Ländern. Die fehlende Mehrheit von Bund und Ländern bei der Vergabe der Fördermittel im Bewilligungsausschuss wird im Hinblick auf den institutionellen Gesetzesvorbehalt durchaus kritisch gesehen (vgl. hierzu sogleich).

d) Finanzierung der Exzellenzinitiative

Die Exzellenzinitiative wird gemäß § 2 Abs. 1 S. 3 ExV I/ ExV II zu 75% vom Bund und zu 25% von dem Land getragen, in dem die im Wettbewerb erfolgreiche Institution ihren Sitz hat.¹⁰⁴² Dabei tragen Bund und Länder auch die Verwaltungskosten von DFG und WR, also die Kosten der Gemeinsamen Kommission, gemäß deren Wirtschaftsplänen (§ 6 Abs. 2 ExV I/ § 7 Abs. 2 ExV II). Auch diesbezüglich beträgt die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern 75% zu 25% (§ 6 Abs. 3 ExV I/ § 7 Abs. 3 ExV II). Die Verteilung der Verwaltungskosten der Länder untereinander soll sich dabei einmal mehr nach dem Königsteiner Schlüssel richten (§ 6 Abs. 3 S. 2 ExV I/ § 7 Abs. 3 S. 2 ExV II).

Die Höhe der finanziellen Förderung der erfolgreichen Anträge durch Gewährung der „zuwendungsfähigen Projektausgaben“ (vgl. § 2 Abs. 3 ExV I/ ExV II) bestimmt sich sodann nach § 6 Abs. 1 ExV I beziehungsweise § 7 Abs. 1 ExV II, wonach die Bewilligung der Mittel in den drei Förderlinien „zur Deckung des gesamten zusätzlichen Aufwandes für die zur Durchführung der beantragten Vorhaben erforderlich Personal-, Sach- und Investitionsmittel [...] einschließlich der Pauschale nach § 2 Absatz 3 [ExV I/ ExV II]“, welche 20% beträgt, erfolgt. Der Zuschlag in Höhe von 20% dient der Deckung von indirekten Ausgaben (Programmkosten). Bei diesen Programmkosten handelt es sich um vorhabenbezogene, aber dem Projekt nicht direkt zurechnungsfähige Ausgaben, also vor allem um zusätzliche Ausgaben der allgemeinen Verwaltung und Leitung, zusätzliche anteilige Ausgaben von im Projekt mitbenutzten Räumen und zentralen Einrichtungen (Rechenzentren, Bibliotheken, IT-Ausstattung).¹⁰⁴³

e) Inhaltliche Kritik an der Exzellenzinitiative

Am Ende der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative stand die Förderung von insgesamt 39 Graduiertenschulen, 37 Exzellenzclustern und neun „Zukunftsprojekten“ in der dritten Förderlinie. Bereits im Rahmen dieses ersten Abschnitts kam es kurzfristig zu einem Wettbewerb um die besten

¹⁰⁴² In der ersten Programmphase hat der Bund damit ca. 3,4 Mrd. Euro von insg. ca. 5 Mrd. Euro Förderung getragen, *Ennusat/Ulrich*, VBIBW 2007, S. 121 (122).

¹⁰⁴³ DFG, *Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011*, S. 237.

Forscher und Nachwuchsforscher: insgesamt 4.000 neue Stellen waren nur nach dem ersten Abschnitt bei den erfolgreichen Teilnehmern zu besetzen.¹⁰⁴⁴ Die Exzellenzinitiative war aber dennoch fernab der juristischen Diskussion Gegenstand kritischer Auseinandersetzungen.¹⁰⁴⁵

aa) Ablehnende Kritik

Kritisch beurteilt *Krull* bezüglich der ersten Programmphase, dass die Begrenzung des Förderzeitraums auf fünf Jahre langfristige, strategisch bedeutsame Investitionen verhindere. Hochschulen würden vielmehr eine ausreichende finanzielle Grundsicherung und Freiräume autonomen Handelns ohne staatliche Regulierung benötigen.¹⁰⁴⁶ Die zeitliche Befristung – zunächst bis Ende des Jahres 2016 – wird auch vor einem ähnlichen Hintergrund kritisch betrachtet: würden die aufgebauten Kapazitäten nach dem Auslaufen der Exzellenzinitiative erhalten bleiben, müsste für diese neu geschaffenen Kapazitäten zwangsläufig an anderer Stelle gekürzt werden, womit lediglich eine Umverteilung der vorhandenen Mittel eintrete.¹⁰⁴⁷ Ohnehin sei die Exzellenzinitiative durch das Auslaufen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und das damit verbundene Auslaufen der Fördermittel für viele Länder ein „Nullsummenspiel“, da sie nunmehr an anderer Stelle erhebliche Haushaltsbelastungen zu kompensieren hätten.¹⁰⁴⁸

Hartmann, ein entschiedener Kritiker der Exzellenzinitiative, ergänzt, die kleinen und mittleren Universitäten seien in der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative überhaupt nicht berücksichtigt worden. Bringe eine kleinere Universität dennoch nur einen einzigen erfolgreichen Antrag über die Exzellenzinitiative ein, so werde die gesamte Universität in eine „Schieflage“ gebracht.¹⁰⁴⁹ Aber auch wenn besonders viele Anträge einer Universität erfolgreich verliefen, würden die betreffenden Hochschulen durch die zukünftig festgelegten Schwerpunkte so viele Mittel binden, dass sie auf Dauer bewegungsunfähig würden.¹⁰⁵⁰ Diese Bündelung mehrerer erfolgreicher Anträge auf nur wenige Universitäten wird auch aus anderen Gründen massiv kritisiert: da die Drittmittel ein Auswahlkriterium bei der Vergabe der Exzellenzförderungen seien, trete im Rahmen der Exzellenzinitiative zwangsläufig der sogenannte „Matthäuseffekt“ ein.¹⁰⁵¹ Dies führe zu einer

¹⁰⁴⁴ *van Bebber*, duz 09/2010, S. 8 (10); krit. zur Abwerbung von Wissenschaftlern auf die vielen freien Stellen *Hartmann*, *Leviathan* 38 [2010], S. 370 (381).

¹⁰⁴⁵ Vgl. z.B. ausführlich *Leibfried*, Die Exzellenzinitiative. Grundsätzlich ablehnend – ohne nähere Begründung – *Huber*, *WissR* 39 [2006], S. 196 (211).

¹⁰⁴⁶ *Krull*, in: FS für *Teichler*, S. 243 (247).

¹⁰⁴⁷ *Möllers*, Kein Grundrecht auf Exzellenzschutz, S. 56 (61); *Hartmann*, *Leviathan* 38 [2010], S. 370 (370, 376); *Neidhard*, Exzellenzinitiative – Einschätzungen und Nachfragen, S. 53 (67 ff.); *van Bebber*, duz 09/2010, S. 8 (9); *Marquardt*, A-Drs. 17(18)265 b, S. 4: „zu Tode siegen“.

¹⁰⁴⁸ *Hartmann*, *Leviathan* 38 [2010], S. 370 (376); *ders.*, Eliteuniversitäten, S. 89 (103); *ders.*, RdJB 2011, S. 284 (290).

¹⁰⁴⁹ *Hartmann*, *Leviathan* 34 [2006], S. 447 (449 f.); *Häberle*, JZ 2007, S. 183 (184).

¹⁰⁵⁰ *Hartmann*, *Leviathan* 38 [2010], S. 370 (384); *Armbruster*, duz 05/2010, S. 22 (23).

¹⁰⁵¹ „Wer hat, dem wird gegeben.“ (Matthäus 25, 29: „Denn wer da hat, dem wird gegeben, dass er die Fülle habe; wer aber nicht hat, dem wird auch das genommen, was er hat.“); *v. Coelln*, DVBl. 2009, S. 1090 (1098); *Grözinger*, HM 2011, S. 62 (65); *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 152 (158); *Trute*, in: FS für *Schneider*, S. 302 (317); *Sieneke*, DÖV 2009, S. 946 (951); *Hartmann*, Eliteuniversitäten, S. 89 (90); *ders.*, RdJB 2011, S. 284 (287). So auch schon vor der Exzellenzinitiative zu ähnlichen Gedankenspielen krit. *v. Münch*, „Elite-Universitäten“, S. 13.

bestimmten regionalen Verteilung und damit zu einer Monopolbildung weniger Universitäten zulasten eines institutionellen Wettbewerbs.¹⁰⁵² Gerade weil die Exzellenzinitiative somit die bisherigen Strukturen bei der Vergabe von Forschungsmitteln beibehalten habe, würden Monopole verfestigt und ein offener Wettbewerb sei nicht möglich.¹⁰⁵³ Der Bund fördere sodann durch die Exzellenzinitiative einige wenige „Leuchttürme“, die Grundlagenarbeit der Hochschulen werde aber im selben Atemzug vernachlässigt.¹⁰⁵⁴ Dadurch nehme der Bund letztlich Einfluss auf die mittel- und langfristige Ausgestaltung der Wissenschaftsstrukturen.¹⁰⁵⁵ Die Förderung nur einiger weniger Leuchttürme führe vor allem durch die dritte Förderlinie zu einer „Amerikanisierung der deutschen Universität“.¹⁰⁵⁶ Dieser „Imitationseifer“ amerikanischer Gepflogenheiten gehe in der Folge mit einem Vergessen der Vorteile und Traditionen des eigenen Hochschulsystems einher.¹⁰⁵⁷ Durch den Abstand zwischen Spitzenforschung und „normaler“ universitärer Forschung sowie der personellen Konzentration auf Spitzenforschungsprojekte werde zudem eine problematische Situation für leistungsstarke Nachwuchswissenschaftler geschaffen, die zu negativen Konsequenzen für diejenigen führen könne, die nicht auf entsprechende Forschungsprojekte ausgerichtet sind.¹⁰⁵⁸

Neben den kleineren und mittleren Universitäten werden vor allem die Geistes- und Sozialwissenschaften als „großer Verlierer“ der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative gesehen, da Anträge aus diesen Bereichen beinahe keinen Erfolg hatten.¹⁰⁵⁹ Dafür wird unter anderem der Umstand verantwortlich gemacht, dass die naturwissenschaftlichen Disziplinen – im Gegensatz zu den geisteswissenschaftlichen – es eher gewohnt sind, in gemeinsamer Kooperation größere Einheiten

¹⁰⁵² R. Münch, *Leviathan* 34 [2006], S. 466 (469 ff.; 477 f.), macht deutlich, wie stark Netzwerkbeziehungen von Wissenschaftlern untereinander und die hohe Konzentration auf Standorte großer Universitäten das DFG-Ranking für die Vergabe von Drittmitteln beeinflussen.

¹⁰⁵³ R. Münch, *Leviathan* 34 [2006], S. 466 (466 f.), der darauf verweist, dass im Zeitraum 1999-2001 laut DFG-Statistik nur 17 von etwa 100 Universitäten die Hälfte aller DFG-Bewilligungen für Forschungsförderung erhalten haben. In diesem Sinne auch *Trute/Pilniok*, *Von der Ordinarien- über die Gremien- zur Managementuniversität?* S. 21 (31).

¹⁰⁵⁴ *Oeter/Boysen*, RdJB 2005, S. 296 (307 f.); *Hartmann*, *Leviathan* 38 [2010], S. 370 (375); *ders.*, RdJB 2011, S. 284 (291 f.); *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 152 (158).

¹⁰⁵⁵ *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (262), spricht in diesem Zusammenhang von einem „Spill-over-Effekt“; *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 152 (162), von „wettbewerbsverzerrenden Subventionen“; *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (946).

¹⁰⁵⁶ *H.J. Meyer*, *WissR* 43 [2010], S. 300 (307), der dafür auch die Vorgabe der englischen Sprache für die Einreichung der Exzellenzanträge ausgemacht haben will. Die Einreichung der Anträge in englischer Sprache war hingegen erforderlich, weil die Begutachtung der Anträge auch durch internationale Wissenschaftler vorgenommen wurde.

¹⁰⁵⁷ *Hinderer*, *Die deutsche Exzellenzinitiative und die amerikanische Eliteuniversität*, S. 35, 106 ff.

¹⁰⁵⁸ *H.J. Meyer*, *WissR* 43 [2010], S. 300 (302).

¹⁰⁵⁹ *Häberle*, *JZ* 2007, S. 183 (183); *Armbruster*, *duz* 09/2010, S. 16 (16), der insgesamt die lehrintensiveren Fächer sowie die Orchideenfächer als Verlierer ausgemacht haben will; *Hinderer*, *Die deutsche Exzellenzinitiative und die amerikanische Eliteuniversität*, S. 26; *Hartmann*, *Leviathan* 34 [2006], S. 447 (451 f.), der darlegt, dass die Verteilung der Mittel im Rahmen der Exzellenzinitiative I zulasten der Geistes- und Sozialwissenschaften ausfiel, da diese trotz höherer Studierendenzahlen nur ein Fünftel der Gelder im Gegensatz zu den übrigen Disziplinen (v.a. Natur- und Ingenieurwissenschaften) mit weniger Studenten erhielten; *ders.*, *Eliteuniversitäten*, S. 89 (98), weist darauf hin, dass nur ein geisteswissenschaftliche Exzellenzcluster in der ersten Programmphase erfolgreich war; *Schubert*, *Die Geisteswissenschaften unter den Bedingungen der Exzellenzinitiative*, S. 77 (77); *H.J. Meyer*, *WissR* 43 [2010], S. 300 (302), der kritisiert, dass die Eigenheiten der Fächer in der Exzellenzinitiative grundsätzlich nicht ausreichend berücksichtigt worden seien; *Mück*, *Wissenschaft im Wettbewerb*, S. 40 (42 f.), sieht dies nicht ganz so dramatisch und folgert lediglich eine leichte Unterrepräsentation der Geistes- und Sozialwissenschaften; *Nida-Rümelin*, *APuZ* 48/2006, S. 3 (7).

zu schaffen und wie von der Exzellenzinitiative gefordert in forschungsbezogenen Antragsverfahren gemeinsam aufzutreten.¹⁰⁶⁰

Am Ende bemängeln die Kritiker der Exzellenzinitiative, dass diese zu einer zu starken Ausdifferenzierung des deutschen Hochschulwesens führe, an deren Ende das bestehende Modell der „Volluniversität“ stark gefährdet sei.¹⁰⁶¹ Aufgrund des steigenden Vorhabenbezugs sowie der steigenden Studierendenzahlen würden nur noch wenige Universitäten Spitzenforschung betreiben können, so dass es am Ende viele Hochschulen mit regionalem Bezug und nur wenige Universitäten mit internationaler Spitzenstellung geben werde.¹⁰⁶² Des Weiteren würden die Grenzen zwischen öffentlich finanzierter und privat finanzierter und betriebener Forschung durchlässiger.¹⁰⁶³

bb) Befürwortende Kritik

Neben der ablehnenden Kritik an der Exzellenzinitiative gibt es jedoch auch befürwortende Stimmen. So habe die Exzellenzinitiative zur Vernetzung im Forschungsbereich entscheidend beigetragen und die institutionellen Grenzen zwischen universitärer und außeruniversitärer Forschung überwunden.¹⁰⁶⁴ Zudem stelle sie eine „befreiende Chance“ im Vergleich zu der ständig anhaltenden Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen dar.¹⁰⁶⁵ Des Weiteren habe sich mit Beginn der Exzellenzinitiative eine nie da gewesene Wettbewerbsintensität zwischen den deutschen Hochschulen gezeigt.¹⁰⁶⁶ Die bisher eingesetzten Mittel im Rahmen der Exzellenzinitiative würden hingegen nicht dafür sorgen, dass die in den drei Förderlinien erfolgreichen Hochschulen einen uneinholbaren Wettbewerbsvorteil vor anderen Hochschulen hätten: hierfür lägen zu viele alternative Finanzierungsmöglichkeiten vor.¹⁰⁶⁷ Zudem sei der Anteil der Finanzierung durch die Exzellenzinitiative an dem übrigen Etat der Hochschulen hierfür zu gering – letztlich dürfte es sich bei den Mitteln aus der Exzellenzinitiative nur um einen weiteren Drittmitteltopf handeln, dem finanziell keine große Bedeutung zukomme, sondern der vor allem für das Prestige einer Hochschule herausragende Bedeutung habe.¹⁰⁶⁸ Zunehmen würden allerdings die Spezialisierungen von kleineren, interdisziplinären Forschungseinheiten, die auch Kooperationen mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen

¹⁰⁶⁰ Bartz, Der Wissenschaftsrat, S. 246 f.; Nida-Rümelin, APuZ 48/2006, S. 3 (6).

¹⁰⁶¹ Hartmann, Leviathan 38 [2010], S. 370 (371); ders., Leviathan 34 [2006], S. 447 (451) m.w.N.; Schubert, Die Geisteswissenschaften unter den Bedingungen der Exzellenzinitiative, S. 77 (79).

¹⁰⁶² Zürn, in: Die Exzellenzinitiative, S. 219 (228); Hartmann, Eliteuniversitäten, S. 89 (90, 101); H.J. Meyer, WissR 43 [2010], S. 300 (301).

¹⁰⁶³ Krull, in: FS für Teichler, S. 243 (248); Hartmann, Leviathan 38 [2010], S. 370 (372).

¹⁰⁶⁴ Krull, in: FS für Teichler, S. 243 (248), der insofern eine vermittelnde Einsicht einnimmt. Möllers, Kein Grundrecht auf Exzellenzschutz, S. 56 (61); Seckelmann/Lange/Horstmann, Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, S. 15 (18 f.), ziehen insofern auch das Beispiel Kanada heran, wo auf diesem Wege insbesondere die Universitätsstruktur beeinflusst worden sei.

¹⁰⁶⁵ H.J. Meyer, WissR 43 [2010], S. 300 (301).

¹⁰⁶⁶ Mück, Wissenschaft im Wettbewerb, S. 40 (43); Kluth, RdJB 2008, S. 257 (258).

¹⁰⁶⁷ Hornbostel, in: FS für Teichler, S. 253 (263). Hierzu auch H. Wagner, DÖV 2011, S. 427 (433 f.).

¹⁰⁶⁸ Mück, Wissenschaft im Wettbewerb, S. 40 (46 f.), die in diesem Zusammenhang auch von einem „Qualitätssiegel“ spricht; so auch Oppermann, in: WissR 2005, Beiheft 15, S. 1 (15), der die viel zu geringe Mittelvergabe mit der Hälfte des jährlichen Medizinertats einer einzigen amerikanischen Spitzenuniversität vergleicht.

eingehen könnten.¹⁰⁶⁹ Letztlich solle sich aber durch die gewünschte Ausdifferenzierung der Hochschulen deren Binnenstruktur verändern und damit auch dazu beitragen, dass die Hochschulen zunehmend autonomer und strategisch handelnder werden.¹⁰⁷⁰

Teilweise geht die Kritik der grundsätzlich befürwortenden Stimmen an der Exzellenzinitiative aber auch in die Richtung, dass die Grundprobleme der deutschen Hochschulen durch sie nicht schnell genug gelöst würden.¹⁰⁷¹ Vor diesem Hintergrund möchten einige Befürworter, dass die bestehenden Exzellenzinitiativen fortgesetzt und ausgebaut werden. Nur so könne ein dauerhafter Wettbewerb – vor allem zwischen den Institutionen – entstehen, in dem es auch Gewinner und Verlierer gebe.¹⁰⁷²

cc) Resultate der vorgebrachten Kritik

Die kritischen Erwägungen werden Bund und Länder ein weiteres Mal zu berücksichtigen haben, wenn im Jahr 2016 erneut über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative verhandelt werden soll (§ 9 Abs. 1 ExV II). Aber auch die Kritik an der ersten Programmphase hat zumindest teilweise für die zweite Programmphase Berücksichtigung gefunden. So legt die Exzellenzvereinbarung II nun erstmals fest, dass die Anträge kleinerer Universitäten sowie die Besonderheiten der einzelnen Fächer angemessen berücksichtigt werden sollen (§ 2 Abs. 2 S. 1 ExV II: „Exzellente Anträge kleinerer Universitäten und die Besonderheiten der Fächer sollen angemessen berücksichtigt werden können.“). Die Berücksichtigung der Besonderheiten der Fächer dürfte dabei insbesondere auf die Geisteswissenschaften zielen. Letztlich handelt es sich jedoch nur um eine „Sollvorschrift“, die lediglich Appell-Wirkung haben kann. Ob der Bewilligungsausschuss sich am Ende an die festgelegten neuen Vorgaben halten wird, kann erst nach der endgültigen Vergabe der drei Förderlinien Mitte des Jahres 2012 beurteilt werden.

Die Exzellenzinitiative von Bund und Ländern regte auch zu weiteren, ähnlichen Förderungsmodellen in kleinerem Rahmen an. Erwähnt werden soll in diesem Zusammenhang die einzelne Durchführung von Landesexzellenzinitiativen, wie zum Beispiel in Hamburg¹⁰⁷³. Diese wurde im Jahr 2009 gegründet und soll vereinzelt landeseigene Forschungscluster und Graduiertenschulen unterstützen. Daneben ist noch die initiierte Exzellenzinitiative des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und der Heinz Nixdorf Stiftung „Profil und Kooperation“ für kleinere und

¹⁰⁶⁹ *Hornbostel*, in: FS für Teichler, S. 253 (263).

¹⁰⁷⁰ *Hornbostel*, in: FS für Teichler, S. 253 (265); zu den Veränderungen der Binnenstruktur im Allgemeinen vgl. *Sandberger*, Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht, S. 31 ff.; *v. Heyden*, Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung, S. 49 (59); *Mück*, Wissenschaft im Wettbewerb, S. 40 (43).

¹⁰⁷¹ *Mück*, Wissenschaft im Wettbewerb, S. 40 (45); *Kaube*, Exzellenz per Beschluss, S. 82 (88); *Hommelhoff*, in: FS für Mußnug, S. 407 (412, 414): „Ohne Flaggschiffe kommt die ganze Flotte nicht in Fahrt.“

¹⁰⁷² *Krull*, in: FS für Teichler, S. 243 (250).

¹⁰⁷³ *GWK*, Fünfte Fortschreibung des Berichts „Steigerung des Anteils der FuE-Ausgaben am nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bis 2011 als Teilziel der Lissabon-Strategie und der Strategie Europa 2020“, S. 21 f.

mittlere Hochschulen erwähnenswert: mit dieser Initiative sollten kleine und mittlere Hochschulen angehalten werden, neue Akzente – vor allem in der Lehre – herauszubilden. Auch im Rahmen der Exzellenzinitiative von Bund und Ländern nicht berücksichtigte Fachhochschulen konnten sich für dieses Programm bewerben. Gefördert wurden letztlich nur fünf Hochschulen über einen Zeitraum von zwei Jahren (2007 bis 2009) mit jeweils 400.000 Euro für den gesamten Förderungszeitraum.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Exzellenzinitiative die beiden später unter Abschnitt E. I. 1. dargestellten Spielarten des Föderalismus (kooperativer Föderalismus und Wettbewerbsföderalismus) anschaulich darstellt: zum einen wird durch die Wettbewerbssituation der Bewerber um die Fördermittel untereinander eine Konkurrenzsituation erzeugt, die sonst nur im kleineren Rahmen im Wettbewerb um Drittmittel (z.B. Forschungsmittel der DFG) sichtbar wurde. Auf der anderen Seite zeigt sich anhand der Exzellenzinitiative auch ein kooperatives Element, indem Universitäten und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen Anträge gemeinsam einreichen können, teilweise sogar müssen, wenn die Anträge Erfolg haben sollen. Vor diesem Hintergrund sind auch die neu geschaffenen Kooperationsformen, zum Beispiel beim KIT und bei JARA zu betrachten (vgl. hierzu unten Abschnitt E. III. 2.). Kooperationen dieser Art sollen nach der Auffassung einiger Befürworter der Exzellenzinitiative viel stärker vorangetrieben werden.¹⁰⁷⁴

f) Rechtsgrundlage und rechtliche Bewertung der Exzellenzinitiative

Während die Durchführung der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative vor der Föderalismusreform I beschlossen wurde, fällt der Beschluss über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative mit der zweiten Programmphase in die Zeit nach der Föderalismusreform I. Die Exzellenzinitiativen wurden von Bund und Ländern jeweils als Verwaltungsabkommen auf Grundlage des Art. 91b GG (und damit als taugliche Vereinbarung im Sinne von Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG) abgeschlossen. Die jeweiligen Vereinbarungen haben in § 2 Abs. 1 ExV I/ ExV II auch die Frage der Kostentragung im Verhältnis von 75:25 (Bund/ Länder) ordnungsgemäß geregelt (vgl. Art. 91b S. 2 GG a.F. bzw. Art. 91b Abs. 3 GG). Allerdings ist zu beachten, dass die Fassung des Art. 91b GG a.F. noch nicht in dem Maße zwischen den unterschiedlichen Gemeinschaftsaufgaben differenziert hat, wie es jetzt in Art. 91b Abs. 1 GG n.F. der Fall ist. Nachfolgend wird untersucht, inwiefern die Annahme dieser Rechtsgrundlage zutreffend war und ob die Förderung auf der Grundlage des Art. 91b GG zulässig war.

aa) Erste Programmphase der Exzellenzinitiative (Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F.)

Die Exzellenzvereinbarung I stützte sich bereits im Titel auf „Artikel 91b des Grundgesetzes (Forschungsförderung)“. Die Vertragsparteien wollten somit die ehemalige Gemeinschaftsaufgabe For-

¹⁰⁷⁴ Hommelhoff, in: FS für Mußgnug, S. 407 (418).

schungsförderung in Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F. als Rechtsgrundlage heranziehen. Dies ist die taugliche Rechtsgrundlage¹⁰⁷⁵, wie sogleich anhand der zweiten Programmphase der Exzellenzinitiative dargestellt wird, denn wesentliche Änderungen in der Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen Bund und Ländern haben zwischen der ersten und zweiten Programmphase nicht stattgefunden¹⁰⁷⁶. Ein Rückgriff auf andere Rechtsgrundlagen erscheint dabei verfehlt. *Hufen* schien für die erste Programmphase Art. 104a Abs. 1 GG a.F. heranziehen zu wollen.¹⁰⁷⁷ Diese Ansicht verkennt jedoch die Spezialität der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG zu Art. 104a GG, die auch vor der Föderalismusreform I bestand¹⁰⁷⁸. *Kämmerer* hat zudem in Erwägung gezogen, ob Art. 32 Abs. 1, 3 GG als taugliche Rechtsgrundlage aufgrund einer Finanzierungskompetenz aus der Natur der Sache in Betracht kommt.¹⁰⁷⁹ Diese Vorschrift regelt die auswärtigen Beziehungen des Bundes und der Länder. Während *Kämmerer* seine Überlegung selbst wegen der Existenz des „Lindauer Abkommens“ ablehnt, ist jedoch auch festzuhalten, dass der Exzellenzinitiative in dem Sinne der Vorschrift keine internationale Bedeutung zukommt, sondern nur eine nationale Rolle, wenn auch zur Stärkung der deutschen Position im internationalen Wettbewerb. Zudem ist auch dieser Überlegung entgegen zu halten, dass die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs.1 GG abschließend sind (und auch vor der Föderalismusreform I abschließend waren).

bb) Zweite Programmphase der Exzellenzinitiative (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG)

Als Rechtsgrundlage für den Abschluss des Verwaltungsabkommens über die zweite Programmphase der Exzellenzinitiative haben die Vertragsparteien ausweislich der Überschrift Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG n.F. herangezogen („Verwaltungsvereinbarung [...] gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes [...]“). Nach dieser Vorschrift können Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen mit überregionaler Bedeutung von Bund und Ländern gemeinsam gefördert werden. Das Einstimmigkeitserfordernis des Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG steht der Zulässigkeit der Exzellenzinitiative nicht entgegen, da alle 16 Länder dem Abschluss der Vereinbarung zugestimmt haben. Nähere Bedeutung haben allerdings die Tatbestandsmerkmale der Vorhabenförderung sowie der überregionalen Bedeutung, die im Folgenden mit Blick auf die drei Förderlinien (vgl. § 1 Abs. 1 ExV I/ ExV II) näher untersucht werden.

(1) Zulässige Förderung von Vorhaben durch die zweite Programmphase?

Besonders problematisch ist die Frage, ob es sich bei der Exzellenzinitiative um eine vorhabenbezogene Förderung handelt. Da an Hochschulen nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG die Förderung

¹⁰⁷⁵ So der Gesetzgeber in BT-Drucks. 16/813, S. 16. Zustimmung *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (311).

¹⁰⁷⁶ *Hang*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, S. 176 (179).

¹⁰⁷⁷ *Hufen*, RdJB 2005, S. 323 (326 f.).

¹⁰⁷⁸ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 26.

¹⁰⁷⁹ *Kämmerer*, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (10). Ablehnend für die Forschungsförderung bereits *Köstlin*, Die Kulturhoheit des Bundes, S. 80. Zu den engen Grenzen dieser Ermächtigung *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 198 ff.

von Einrichtungen nicht zulässig ist, handelt es sich um eine bedeutende Fragestellung. Zudem kennt Art. 91b Abs. 1 GG nur die strikte Unterscheidung von Einrichtungen oder Vorhaben; Mischformen von Einrichtungen und Vorhaben sind nicht zulässig.¹⁰⁸⁰ Vorausgesetzt werden kann für die Exzellenzinitiative hingegen, dass es sich um eine Förderung *an Hochschulen* handelt: zwar sind verschiedene Forschungseinrichtungen teilweise in Verbund mit den Hochschulen an der Exzellenzinitiative beteiligt, allerdings werden die Förderungsanträge von den Hochschulen gestellt. Diese sind zudem Empfänger der Fördermittel (§ 1 Abs. 2 ExV I/ ExV II).

(a) Förderlinie Graduiertenschulen (erste Förderlinie) und Förderlinie Exzellenzcluster (zweite Förderlinie)

Die erste und zweite Förderlinie der Exzellenzinitiative enthalten ausweislich der Präambel der ExV II die „projektbezogene Förderung von Graduiertenschulen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“ sowie die „projektbezogene Förderung von Exzellenzcluster zur Förderung der Spitzenforschung“. Der Projektbezug, der dem Begriff des Vorhabens in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG entspricht, wird also bereits aus der Vereinbarung ersichtlich. Damit steht jedoch nicht fest, dass es sich auch zwingend um ein Vorhaben handeln muss. Es gilt daher den Vorhabenbegriff anhand der wesentlichen Abgrenzungsmerkmale in sachlicher und zeitlicher Hinsicht von dem Begriff der Einrichtung abzugrenzen (vgl. hierzu bereits oben bei Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG in Abschnitt C. III. 4.).

Graduiertenschulen dienen der Betreuung des wissenschaftlichen Nachwuchses in einem bestimmten, häufig interdisziplinären Themenspektrum und sind damit in sachlicher Hinsicht – wie auch die Graduiertenkollegs der DFG – abgrenzbar. Exzellenzcluster vereinen hingegen verschiedene Partner aus universitärer und außeruniversitärer Forschung, die im Rahmen von Kooperation auf bestimmten Forschungsfeldern „Spitzenleistungen in der Forschung“ erzielen sollen (vgl. § 3 Abs. 1 ExV II sowie Anlage zur ExV II, dort. Ziff. 2). Durch die Festlegung auf bestimmte Forschungsfelder und ein gemeinsames Oberthema ist auch diese Förderung in sachlicher Hinsicht abgrenzbar. Die zeitliche Komponente für die Einordnung als Vorhaben ist ebenfalls gegeben, da die Förderung der zweiten Programmphase gemäß § 9 Abs. 1 ExV II bis Ende des Jahres 2017 befristet ist. Bei der Förderung in den ersten beiden Förderlinien handelt es sich also um eine vorhabenbezogene Förderung im Sinne des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG, die verfassungsrechtlich zulässig ist.

(b) Förderlinie Zukunftskonzepte (dritte Förderlinie)

Umstritten ist hingegen, ob es sich auch bei der dritten Förderlinie der Exzellenzinitiative um eine verfassungsrechtlich zulässige vorhabenbezogene Förderung handelt. Dieses Problem stellt sich erstmals in der zweiten Programmphase der Exzellenzinitiative, da nach der Föderalismusreform I

¹⁰⁸⁰ *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (947).

nicht mehr pauschal die „Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ (Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F.) zulässig ist, sondern nur noch die Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG). Dabei stellt sich das Problem des Vorhabenbezugs insbesondere in sachlicher Hinsicht. Die zeitliche Komponente bereitet – wie anhand der ersten beiden Förderlinien gezeigt – wegen der zeitlichen Befristung des § 9 Abs. 1 ExV II keine Probleme. Allerdings wird in sachlicher Hinsicht teilweise bestritten, dass es sich bei der dritten Förderlinie noch um eine vorhabenbezogene Förderung handelt.¹⁰⁸¹

Zunächst ist festzustellen, dass die Präambel der ExV II, § 1 Abs. 1 Nr. 3 sowie § 2 Abs. 2 ExV II für die dritte Förderlinie der zweiten Programmphase von einem „projektbezogenen Ausbau der universitären Spitzenforschung“ beziehungsweise von einem „projektbezogenen Gesamtverfahren“ (nur Präambel) sprechen. Daneben spricht § 2 Abs. 1 S. 5 ExV II im Rahmen der gesamten Exzellenzinitiative von „Projekten“ und setzt in § 2 Abs. 3 ExV II „Projektausgaben“ voraus.¹⁰⁸² Auch die Anlage zur ExV II, in der die Voraussetzungen der gemeinsamen Förderung geregelt sind, setzt in Ziff. 3 voraus, dass jeder Antrag „konkrete Projektvorschläge“ enthalten muss. In der Anlage zur ExV I, die diesen Passus ebenfalls enthält, ist dieser Aspekt unmittelbar als Teil der Zukunftskonzepte hervorgehoben, in der Anlage zur ExV II ist er von der Auflistung der anderen drei Förderlinien abgesetzt. Ob die neuerliche Veränderung auf einem Versehen beruht, kann jedoch dahingestellt bleiben: die Förderung von Graduiertenschulen und Exzellenzclustern beinhaltet bereits den Projektcharakter. Die in der ExV II vorgenommene redaktionelle Änderung macht vielmehr deutlich, dass diese Voraussetzung für alle drei Förderlinien gelten soll. Auch hier wird also der Vorhabenbezug für die dritte Förderlinie in ein unmittelbares Verhältnis zum Ausbau der universitären Spitzenforschung gesetzt. *Wagner* weist zu Recht darauf hin, dass diese Voraussetzungen von den Antragstellern eingehalten werden müssen, um im Antragsverfahren überhaupt Berücksichtigung zu finden.¹⁰⁸³ Damit obliegt es bereits den Antragstellern, konkrete Projekte (Vorhaben) zu beantragen. Zuletzt macht § 7 Abs. 1 ExV II deutlich, dass im Rahmen der Exzellenzinitiative nur „bewilligte Vorhaben“ finanziert werden.

Sieweke bemängelt an der Orientierung am Wortlaut jedoch, dass durch die Bezeichnung in der dritten Förderlinie noch lange kein nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG zulässiges Vorhaben entstehe, wenn es sich dennoch de facto als eine institutionelle Förderung herausstelle. In der dritten Förderlinie werde – anders als in den ersten beiden Förderlinien – ausschließlich die antragstellende Universität positiv bewertet, was zu einer institutionellen Förderung führe. Er argumentiert

¹⁰⁸¹ *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (947 f.); *ders.*, DÖV 2011, S. 435 (435 f.); *H.J. Meyer*, WissR 43 [2010], S. 300 (304); *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 196; für die erste Programmphase schon krit. *Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 91b Rn. 13 („reizt die Grenze dieser Gemeinschaftsaufgabe bis aufs Äußerste aus“); so wohl auch *Geis*, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 3; *Siekmann*, in: Sachs (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 27 (verfassungsrechtlich „weniger bedenklich“ als die Schaffung von „Elitehochschulen“); *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 152 (157 f.).

¹⁰⁸² So z.T. bei der Wortlautauslegung auch *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (428 f.).

¹⁰⁸³ *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (428).

dabei mit § 4 Abs. 5 ExV II, wonach in den ersten beiden Förderlinien eine gemeinsame Antragstellung mehrerer Universitäten erfolgen könne, in der dritten Förderlinie jedoch nicht.¹⁰⁸⁴ Zudem fehle die für einen Vorhabenbezug erforderliche thematische Orientierung, da die dritte Förderlinie ausschließlich die jeweilige Universität als Institution betrachte.¹⁰⁸⁵ Hiergegen hilft auch das Argument des gesetzgeberischen Willens nicht ab, wonach der verfassungsändernde Gesetzgeber die Exzellenzinitiative eindeutig unter Art. 91b Abs. 1 GG fassen wolle.¹⁰⁸⁶ Dieser gesetzgeberische Wille führt noch nicht zur Zulässigkeit der konkreten Ausgestaltung der dritten Förderlinie innerhalb der zweiten Programmphase der Exzellenzinitiative, die im Jahr der Beratungen zur Föderalismusreform I auch überhaupt noch nicht in Planung war.

Dennoch sprechen die vorgetragene Einwände nicht gegen einen Vorhabenbezug der dritten Förderlinie. Neben dem Wortlaut der Vereinbarung ist auch die tatsächliche Umsetzung der Exzellenzinitiative heranzuziehen. Die antragstellenden Universitäten beschreiben in ihren Anträgen die konkreten Projekte, mit denen sie ihrer Institution zu „internationaler Sichtbarkeit“ verhelphen wollen. Auch wenn diese Projekte in der dritten Förderlinie weniger spezifisch bestimmt sind, reichen die Universitäten Anträge mit gewissen Leitgedanken ein, also gewissermaßen ein übergeordnetes Projekt für die gesamte Universität. So ist die Universität Hamburg beispielsweise in die zweite Programmphase mit einem Konzept zur Entwicklung der nachhaltigen Universität gegangen¹⁰⁸⁷, womit in Bezug auf die Nachhaltigkeit ein abgrenzbarer Bereich ausgewählt wurde: „Die Universität verfügt bereits jetzt über breite Ansätze zur Nachhaltigkeitsforschung und -lehre in allen Fakultäten, exemplarisch genannt seien hier die Forschungsstelle Nachhaltige Umweltentwicklung und das Landesexzellenzcluster Mehrsprachigkeit. Das Zukunftskonzept beschreibt, wie sich Forschung und Unterricht den Herausforderungen eines nachhaltigen Umgangs mit Natur und Kultur stellen und welche Formen des Unterrichts dazu beitragen, Lernen nachhaltig zu gestalten. Eine reflexive, kritische Wissenschaft ist Anliegen der Universität Hamburg, um die akademische Arbeit auch in der Nachhaltigkeit ihrer Ergebnisse zu befragen.“¹⁰⁸⁸ Mithilfe des Projekts sollten also Forschung und Lehre unter Einbeziehung bereits vorhandener Einrichtungen nachhaltiger gestaltet werden. *Wagner* kommt für den Vorhabenbezug zu ähnlichen Ergebnissen für die Universität Karlsruhe (jetzt KIT), die in der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative erfolgreich war.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸⁴ *Sieweke*, DÖV 2011, S. 435 (436).

¹⁰⁸⁵ *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (947), mit Verweis auf eine frühere Internet-Veröffentlichung des WR. So wohl auch *Hoffmann*, Das monistische Modell, S. 23.

¹⁰⁸⁶ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 13, mit Verweis auf BT-Drucks. 16/813, S. 16.

¹⁰⁸⁷ Universität Hamburg, Seeking Knowledge for a Sustainable Future, [<http://www.verwaltung.uni-hamburg.de/pr/2/21/pm/2010/pm72.html>].

¹⁰⁸⁸ Universität Hamburg, [<http://www.uni-hamburg.de/newsletter/archiv/September-2010-Nr-18/Exzellenzinitiative-Universitaet-Hamburg-bewirbt-sich-in-allen-drei-Foerderlinien.html>].

¹⁰⁸⁹ *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (428 f.).

Ein weiteres Argument für die Annahme eines Vorhabenbezugs ist die Entwicklung der Exzellenzinitiative: während ursprünglich die (unzulässige) Entwicklung von Elitehochschulen angedacht war, steht nunmehr der Ausbau der universitären Spitzenforschung und die Förderung organisatorischer Konzepte im Vordergrund, wobei sich jede Universität um die entsprechende Förderung bewerben kann.¹⁰⁹⁰ Dies ergänzt *Geis* um das Argument des erkennbaren „projektbezogenen Mehrwerts“, der bei der Exzellenzinitiative in der „Schaffung besonders exzellenter Strukturen“ bestehe.¹⁰⁹¹ Vor diesem Hintergrund kann man die dritte Förderlinie der Exzellenzinitiative als fortwährendes Projekt verstehen, um durch den Ausbau der Spitzenforschung die „internationale Sichtbarkeit“ der deutschen Universitäten zu stärken (so die Präambel zur ExV II).

Unter Berücksichtigung des Wortlauts und der tatsächlichen Umsetzung der Exzellenzinitiative sowie des eingeräumten Beurteilungsspielraums der Vertragsparteien bei der Einordnung, ob eine noch zulässige vorhabenbezogene Förderung besteht oder ob eine verfassungsrechtlich nicht statthafte Einrichtungsförderung vorliegt (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 4.), begegnet die dritte Förderlinie der Exzellenzinitiative keinen verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG.

Es ist daher nicht erforderlich, über eine Vereinbarkeit mit Art. 104b Abs. 1 GG nachzudenken, wie *Volkmann* es tut. Dieser verweist darauf, dass es im Rahmen dieser Vorschrift noch andere Möglichkeiten der Kooperation zwischen Bund und Ländern gebe.¹⁰⁹² Diese Ansicht ist jedoch abzulehnen: erstens ist der Wortlaut des Art. 91b Abs. 1 GG eindeutig und außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift kann der Bund im Hochschulbereich keine finanzielle Förderung regeln (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III.). Zweitens kann die Exzellenzinitiative hier ohnehin nicht unter Art. 104b Abs. 1 GG subsumiert werden: diese Vorschrift ist wie gezeigt eng auszulegen, womit es auf einen Rückgriff auf die Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und Nr. 33 GG nicht ankommt. Zuletzt fehlt es für den von der Exzellenzinitiative erfassten Bereich ohnehin an einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes.¹⁰⁹³

(c) Berücksichtigung der Lehre im Rahmen der Exzellenzinitiative

Ein anderer Grund für die Verfassungswidrigkeit der Exzellenzinitiative könnte darin bestehen, dass diese nunmehr die „forschungsorientierte Lehre“ als Kriterium für die Aufnahme in die Förderung in der dritten Förderlinie herangezogen wurde (vgl. Anlage zur ExV II, Ziff. 3, vorletzter Spiegelstrich: „innovative Konzepte zur forschungsorientierten Lehre werden in die Bewertung

¹⁰⁹⁰ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 13; *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (91 f.); a.A. *H.J. Meyer*, WissR 43 [2010], S. 300 (304), der für die dritte Förderlinie die Suche nach Exzellenzuniversitäten im Vordergrund stehen sieht. Zur Entwicklung des Strebens nach Elitehochschulen v. *Münch*, „Elite-Universitäten“, S. 7 ff.

¹⁰⁹¹ *Geis*, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 4.

¹⁰⁹² *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 13.

¹⁰⁹³ *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (262); vgl. hierzu auch oben die Ausführungen unter Abschnitt B. III.

einbezogen“). Dennoch legt die folgende Protokollnotiz der Vertragsparteien fest, dass Konzepte zur forschungsorientierten Lehre nicht aus Mitteln der Exzellenzinitiative gesondert gefördert werden können. Mit dem Begriff der „forschungsorientierten Lehre“ dürfte insbesondere die Lehre im Rahmen von Master-Studiengängen und in den Curricula der Graduiertenprogramme gemeint sein, da erst diese Stufen im Ausbildungssystem einen bestimmten Forschungsbezug aufweisen. Die Benutzung des Wortes „gesondert“ macht zudem deutlich, dass eine Mitfinanzierung der forschungsorientierten Lehre nicht gänzlich ausgeschlossen werden soll, Kosten bei einzelnen Maßnahmen im Rahmen von Projekten innerhalb der dritten Förderlinie also nicht „herausgerechnet“ werden müssen. Da die Förderung der Lehre nunmehr nach der Föderalismusreform I von der Vorschrift des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG umfasst ist (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 4.), begegnen die Berücksichtigung als Bewertungskriterium sowie die Mitförderung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

(2) Überregionale Bedeutung der Exzellenzinitiative

Das Tatbestandsmerkmal der „überregionalen Bedeutung“ in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG bereitet bei der Umsetzung der Exzellenzinitiative ebenfalls keine verfassungsrechtlichen Probleme. Es bedürfte zwar der Untersuchung im Einzelfall, ob den einzelnen Förderungen von Graduiertenschulen, Exzellenzclustern und Zukunftskonzepten jeweils eine überregionale Bedeutung zukommt, weil ihnen aufgrund ihrer Stellung im Wissenschaftssystem ein überregionaler Wirkungskreis zukommt. Hierauf kommt es im Ergebnis jedoch nicht an, da das Merkmal der überregionalen Bedeutung so auszulegen ist, dass nicht die einzelne Einrichtung dieses Tatbestandsmerkmal erfüllen muss, sondern das Förderprogramm als solches (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 6.). Diese Hürde überwindet die Exzellenzinitiative aufgrund der oben beschriebenen Wirkungen und dem Volumen der insgesamt vergebenen Fördermittel. Eine nähere Untersuchung, ob die Exzellenzinitiative tatsächlich zur „internationalen Sichtbarkeit“ beiträgt, kann daher unterbleiben.

(3) Mögliche Verletzung des Gesetzesvorbehalts durch die Exzellenzinitiative

Weitaus umstrittener ist die Frage, ob die Exzellenzinitiative verfassungswidrig ist, weil die Exekutive zum Abschluss der Vereinbarungen nicht durch Gesetz von Bund und Ländern ermächtigt wurde, sondern als Rechtsgrundlage lediglich Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG gewählt wird. Es stellt sich somit die Frage, ob die Exzellenzinitiative den Vorbehalt des Gesetzes (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt D. II. 9.) verletzt oder ob dies nicht der Fall ist und Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG als Rechtsgrundlage den Anforderungen genügt. Die Exzellenzinitiative wurde bislang auf der Grundlage von zwei Verwaltungsabkommen durchgeführt, durch welche die Parlamente nur derart beteiligt wurden, als dass die Bereitstellung der Fördermittel von den jeweiligen Parlamenten vorzunehmen war (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 ExV I/ ExV II). Dieses Problem stellt sich bei beiden Programmphasen der Exzellenzinitiative gleichermaßen, soll jedoch im Folgenden nur anhand der noch laufenden, zweiten Programmphase erörtert werden.

(a) Institutioneller Gesetzesvorbehalt

Bei der möglichen Verletzung des institutionellen Gesetzesvorbehalts stellt sich die Frage, ob mit der Exzellenzvereinbarung ohne parlamentarische Zustimmung Aufgaben der Staatsverwaltung auf nicht-staatliche Einrichtungen übertragen werden durften. Unter Zugrundelegung der oben dargestellten Ansicht (vgl. hierzu oben Abschnitt D. II. 9.), dass der institutionelle Gesetzesvorbehalt immer dann betroffen ist, wenn die Entscheidungsgremien nicht mehr mehrheitlich mit staatlichen Vertretern besetzt sind, würde die Exzellenzinitiative den institutionellen Gesetzesvorbehalt auslösen.¹⁰⁹⁴ Die Exzellenzinitiative wird von der DFG durchgeführt, wobei diese mit dem WR zusammenwirkt (§ 4 Abs. 1 ExV II). Wie sich aus dem oben dargestellten Verfahren ergibt, haben die Mitglieder der Gemeinsamen Kommission aus WR und DFG mit 39 Stimmen die Mehrheit gegenüber den Vertretern von Bund und Ländern mit 32 Stimmen (vgl. § 4 Abs. 9 ExV II).

Nimmt man demnach einen institutionellen Gesetzesvorbehalt für die Exzellenzinitiative an, so hätte dies Auswirkungen auf die zu wählende Form der Vereinbarung: die Vertragsparteien müssten ihr Vorhaben mittels eines parlamentarisch zu ratifizierenden Staatsvertrages umsetzen (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 2.), womit ihnen das Mittel des Verwaltungsabkommens versagt bliebe. Gegen die Annahme eines institutionellen Gesetzesvorbehalts im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 GG wird jedoch vorgetragen, dass die Entstehungsgeschichte der Vorschrift – gerade durch die Änderung im Wege der Föderalismusreform I – nicht darauf schließen lasse, dass ein institutioneller Gesetzesvorbehalt erforderlich sei (vgl. hierzu oben Abschnitt D. II. 9. sowie die Nachweise in Fußnote 994). Diese Ansicht gilt sodann im gleichen Maße auch für die Exzellenzinitiative.

Vorzugswürdig erscheint bei der vorhabenbezogenen Förderung jedoch eine vermittelnde Ansicht, welche die Auslösung eines institutionellen Gesetzesvorbehalts von der Frage abhängig macht, ob eine Einrichtung oder ein Vorhaben betroffen ist – so soll der institutionelle Gesetzesvorbehalt bei einer Vorhabenförderung nicht ausgelöst werden.¹⁰⁹⁵ Dies vermag zu überzeugen: während bei der institutionellen Förderung zumeist dauerhaft (kündbare) Hoheitsrechte übertragen werden (vgl. hierzu oben Abschnitt D. II. 9.), handelt es sich bei der Projektförderung von vornherein nicht um eine Daueraufgabe, sondern nur um eine zeitlich und sachlich begrenzte Förderung, die aufgrund der fehlenden Dauerhaftigkeit keinen Bedarf nach einer gesetzlichen Regelung auslöst. Da es sich bei der Exzellenzinitiative nicht um eine dauerhafte Institutionalisierung handelt, kann sie somit auch nicht den institutionellen Gesetzesvorbehalt auslösen. Diese Auffassung hat zudem den Vorteil, dass sie sich – wie auch Art. 91b Abs. 1 GG selbst – an den unterschiedlichen Anforderungen von Einrichtungen und Vorhaben orientiert. Zudem dürfen Mittel der Forschungsförderung – um solche handelt es sich bei der Exzellenzinitiative – nur vergeben werden, wenn eine „wissenschaftsadäquate Entscheidung“ vorausgegangen ist, das heißt, dass eine Entscheidung über

¹⁰⁹⁴ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (319); a.A. *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 213, der eine umgekehrte Mehrheit krit. im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 GG sieht.

¹⁰⁹⁵ *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 226, dieser allerdings ohne nähere Begründung.

die Vergabe dieser Fördermittel nicht ohne wissenschaftliche Beratung getroffen werden kann.¹⁰⁹⁶ Mit diesem Argument lässt sich der fehlenden Mehrheit der Politik bei der Vergabe der Fördermittel entgegen treten, da die Mittel so unter Berücksichtigung der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG verteilt werden.

Da § 2 Abs. 1 S. 1 ExV II zudem ausdrücklich vorsieht, dass die Mittel nur „vorbehaltlich der Mittelbereitstellung durch die gesetzgebenden Körperschaften“ vergeben werden können, sind die Anforderungen an die Einhaltung des institutionellen Gesetzesvorbehalts – für den jede parlamentarische Willensäußerung genügt (vgl. hierzu oben Abschnitt D. II. 9.) – von den Vertragsparteien ohnehin eingehalten worden, sofern man entgegen der hier vertretenen vermittelnden Ansicht einen institutionellen Gesetzesvorbehalt für erforderlich halten sollte.

(b) Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt

Die Exzellenzinitiative könnte jedoch den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt verletzen. Sie stellt entsprechende Fördermittel bereit und bewegt sich damit – ebenso wie die institutionelle Forschungsförderung – im Rahmen der Leistungsverwaltung. Für die Exzellenzinitiative wird zum Teil angenommen, dass diese Mittelvergabe eine wesentliche Materie betreffe und daher den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt auslöse, womit ein Parlamentsgesetz zur Umsetzung erforderlich sei. Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt sei vor allem deshalb anwendbar, da die Exzellenzinitiative – anknüpfend an die negative Kritik an ihrer Durchführung (vgl. hierzu oben) – zu negativen Effekten für die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG führe und die Durchführung somit nicht ausschließlich dem Handeln der Exekutive überlassen werden dürfte.¹⁰⁹⁷ Sie verursache eine Ressourcenabhängigkeit, die einen gewissen Einfluss auf die wissenschaftliche Tätigkeit nehme.¹⁰⁹⁸ Nicht nur durch den finanziellen Einfluss führe die Exzellenzinitiative letztlich zu einer Veränderung der Hochschullandschaft.¹⁰⁹⁹ Somit wird für die Exzellenzinitiative eine Strukturveränderung durch einen staatlichen Eingriff angenommen.

Gegen die Auslösung des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts wendet *Wagner* ein, dass Art. 5 Abs. 3 GG keine vollständig bedingungslose oder vorgabenlose Vergabe von Fördermitteln verlange und deswegen in diesem Bereich der Leistungsverwaltung kein Parlamentsgesetz erforderlich sei. Vielmehr handele es sich höchstens um einen mittelbaren Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit, wodurch der Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit nicht berührt werde.¹¹⁰⁰ Dieser Kernbereich des Art. 5 Abs. 3 GG wurde vom Bundesverfassungsgericht erst jüngst wie folgt festgelegt: „Den

¹⁰⁹⁶ *Löwer*, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 38 f., der diese Grundsätze unter Verweis auf BVerfGE 111, S. 333 (359) auch auf die übrige leistungsorientierte Mittelvergabe in der Forschung überträgt.

¹⁰⁹⁷ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (321).

¹⁰⁹⁸ *Sieneke*, DÖV 2009, S. 946 (949).

¹⁰⁹⁹ *Sieneke*, DÖV 2011, S. 435 (435).

¹¹⁰⁰ *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (430), u.a. mit Verweis auf BVerfGE 105, S. 279 (303).

Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung stellen die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei der Suche nach Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe dar¹¹⁰¹. Damit ist der Staat auch zu Schutz und Förderung verpflichtet und muss „den in der Wissenschaft Tätigen Teilhabe an öffentlichen Ressourcen und an der Organisation des Wissenschaftsbetriebs“ gewähren.¹¹⁰² Dabei hat der Gesetzgeber jedoch einen weiten Beurteilungsspielraum, was die Angemessenheit der Grundausstattung angeht.¹¹⁰³ Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung hat der Staat letztlich vor allem ausreichende finanzielle Ressourcen für die Gewährleistung der wissenschaftlichen Betätigung bereit zu stellen, „die es überhaupt erst ermöglichen, wissenschaftliche Forschung und Lehre zu betreiben“.¹¹⁰⁴ Es sind also im Bereich der vorhabenbezogenen Förderung vorrangig die finanziellen Auswirkungen der Exzellenzinitiative zu untersuchen. Exemplarisch lässt sich dies an der dritten Förderlinie aufzeigen. Für die anderen beiden Förderlinien sind entsprechende Berechnungen ungleich schwieriger, da die Universitäten hier vielfach die Kooperation mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen eingegangen sind und diese von den Fördermitteln ebenfalls maßgeblich partizipieren.

Wagner weist hier zu Recht darauf hin, dass die Zukunftskonzepte in der dritten Förderlinie lediglich mit 142 Mio. Euro jährlich im Zeitraum von 2012 bis 2017 pro Universität gefördert werden (§ 2 Abs. 2 ExV II) und diese Summe für eine Beeinträchtigung des Teilhaberechts anderer Wissenschaftler noch nicht ausreicht.¹¹⁰⁵ Dieser Betrag von 142 Mio. Euro ist nämlich sodann noch einmal auf elf siegreiche Hochschulen aufzuteilen, die in der zweiten Programmphase der Exzellenzinitiative gefördert werden (max. vorgesehen waren zwölf Hochschulen, vgl. ebenfalls § 2 Abs. 2 ExV II). Die maximal mögliche Anzahl an Förderungen in der dritten Förderlinie wurde somit beinahe erreicht – in der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative waren es neun Förderungen, gemäß § 2 Abs. 2 ExV sollten in der zweiten Programmphase maximal fünf Neuanträge gefördert werden, das heißt, es wurde von vornherein von einer Weiterförderung erfolgreicher Universitäten aus der ersten Programmphase ausgegangen. Bei 142 Mio. Euro und elf geförderten Hochschulen stehen pro Jahr ca. 12,9 Mio. Euro pro Hochschule für die Dauer von sechs Jahren zur Verfügung. Hinzu kommt noch die Förderung von mindestens einer Graduiertenschule und eines Exzellenzclusters in den ersten beiden Förderlinien, die für einen Erfolg in der dritten Förderlinie unabdingbar sind (vgl. § 2 Abs. 2 ExV II).

Somit sind die ca. 12,9 Mio. Euro pro Jahr und Hochschule in das Verhältnis zum Etat einer großen deutschen Universität zu setzen. Die Universität Hamburg, die fünftgrößte Hochschule des Landes, erhält in den Jahren 2013 bis 2020 beispielsweise jährlich staatliche Zuwendungen in Höhe von 280 Mio. Euro, wobei sich dieser Betrag jährlich um 0,88% erhöht (vgl. Ziff. 3.1 der Hoch-

¹¹⁰¹ BVerfGE 111, S. 333 (354).

¹¹⁰² BVerfGE 111, S. 333 (354); so auch *H. Wagner*, NVwZ 1998, S. 1235 (1237).

¹¹⁰³ *Hufen*, Staatsrecht II, § 34 Rn. 39.

¹¹⁰⁴ BVerfGE 111, S. 333 (362); 54, S. 363 (390); 43, S. 242 (285); 35, S. 79 (114 f.).

¹¹⁰⁵ *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (427). Dies räumt wohl auch *Siemeke*, DÖV 2009, S. 946 (949), ein.

schulvereinbarung 2013-2020 der Freien und Hansestadt Hamburg mit der Universität Hamburg¹¹⁰⁶). Eine mögliche Förderung von ca. 12,9 Mio. Euro ist dabei in vor dem gegenwärtigen Hintergrund des deutschen Hochschulwesens (vgl. hierzu oben Abschnitt A. II. 1.) ein beachtlicher Drittmittelzuschuss, aber für die Ausübung wissenschaftlicher Forschung und Lehre nicht existenziell. Hiergegen wird eingewendet, dass sich der Einfluss der Exzellenzinitiative jedoch nicht ausschließlich finanziell messen lasse, sondern auch die Veränderung der Hochschullandschaft zu betrachten sei. Vor diesem Hintergrund ist allerdings festzustellen, dass die kritisierten „negativen“ Effekte der Exzellenzinitiative und der vermeintlichen durch sie verursachte Veränderung der Hochschullandschaft vor dem Hintergrund ihres finanziellen Volumens im Verhältnis zu der sonstigen staatlichen Förderung nicht ausreichend sind, um den Kernbereich des Art. 5 Abs. 3 GG zu tangieren. Bereits jetzt stehen zahlreiche Hochschulen – teilweise in Kooperation mit anderen Einrichtungen des Wissenschaftsbetriebs – mit anderen Hochschulen im Wettbewerb. Auch ist die finanzielle Komponente im Ergebnis zu unbedeutend. Vielmehr handelt es sich um „Nebenprodukte“ oder „Zufallsfolgen“, die (wenn auch politisch erwünscht) im Rahmen eines eingeschlagenen Paradigmenwechsel und umfänglich veränderter Rahmenbedingungen in der Hochschul- und Wissenschaftspolitik auftreten. Es wäre jedoch verfehlt, diese Folgen ausschließlich an der Exzellenzinitiative festzumachen.

(c) Zwischenergebnis

Die Exzellenzinitiative, die grundsätzlich nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG zulässig ist, verstößt in ihrer jetzigen Fassung weder gegen einen institutionellen, noch gegen einen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt. Gegen die Verletzung des institutionellen Gesetzesvorbehalts sprechen der Vorhabencharakter sowie die parlamentarische Beteiligung im Rahmen des Haushaltsplans. Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt ist nicht verletzt, weil die Exzellenzinitiative in ihrer jetzigen Ausgestaltung vor dem Hintergrund ihres finanziellen Volumens nicht ausreicht, um den Kernbereich des Art. 5 Abs. 3 GG zu erschüttern.

(4) Mögliche Verletzung der Wissenschaftsfreiheit durch die Exzellenzinitiative

Zudem stellt sich die Frage, ob die Durchführung der Exzellenzinitiative eine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit darstellt. „Die Wissenschaftsfreiheit schützt grundsätzlich auch die Methode, die Wahl des Gegenstandes und den Ort der Forschung.“¹¹⁰⁷ Eine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit nimmt *Sieweke* an und begründet dies damit, die Exzellenzinitiative sei ein Wettbewerb, mit dem Einfluss auf die Vergabe finanzieller Mittel genommen werde.¹¹⁰⁸ Zwar stelle der Staat momentan noch außerhalb der im Wettbewerb vergebenen Mittel eine ausreichende Grundfinanzierung sicher,

¹¹⁰⁶ Bü-Drucks. 20/2350, S. 4. Ähnliche Vereinbarungen bestehen inzwischen auch mit anderen Hamburger Hochschulen, vgl. [<http://www.hamburg.de/hochschulvereinbarungen>].

¹¹⁰⁷ *Hufen*, Staatsrecht II, § 34 Rn. 13; ähnlich auch *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 670 f.

¹¹⁰⁸ *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (950 ff.).

allerdings seien alle wissenschaftlichen Disziplinen in der Exzellenzinitiative ausreichend zu berücksichtigen, was momentan nicht der Fall sei, da § 2 Abs. 2 ExV II hier keine ausreichende Regelung biete.¹¹⁰⁹ Zudem existiere eine Bevorzugung gewisser Forschungsmethoden im Antragsverfahren, womit eine Beschränkung der Teilnehmer in ihren Forschungsmethoden bestehe.¹¹¹⁰ Des Weiteren sieht *Volkmann* die Wissenschaftsfreiheit dadurch tangiert, dass es zu einer Ausdifferenzierung und Veränderung der Hochschul- und Wissenschaftslandschaft komme.¹¹¹¹

Der Ansicht, dass die Exzellenzinitiative die Wissenschaftsfreiheit verletzt, kann jedoch nicht gefolgt werden. Wie *Sieweke* richtig anmerkt, ist der finanzielle Umfang der Exzellenzinitiative nicht so gewichtig, als dass es hier zu einer Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit kommen würde (vgl. zur finanziellen Beeinträchtigung bereits die vorangegangenen Ausführungen). Dieser Umstand vermag Art. 5 Abs. 3 GG somit nicht zu verletzen. Zudem steht es dem Staat frei, Schwerpunkte in der Wissenschaftsförderung zu setzen, wenn ihm bereits das Recht zur Auflösung oder Zusammenlegung von Forschungseinheiten zugestanden wird¹¹¹². Da die Mittel der Exzellenzinitiative lediglich eine Ergänzung zur Grundförderung darstellen, sind sie auch vom Teilhabeanspruch der Wissenschaftsfreiheit nicht erfasst, womit nur die willkürliche Mittelvergabe, nicht aber der organisierte Wettbewerb verboten ist.¹¹¹³ Vielmehr komme der Drittmittelförderung eine grundrechtsfördernde Bedeutung zu.¹¹¹⁴ Auch gebe es in der Exzellenzvereinbarung keinen Hinweis auf Vorschriften zu den Forschungsmethoden, hierin seien die Antragsteller – ausschließlich in § 3 ExV II an wissenschaftliche Kriterien gebunden – frei.¹¹¹⁵ Lediglich der Inhalt wissenschaftlicher Aussagen dürfe nicht beeinflusst werden.¹¹¹⁶ Daraus folgt auch, dass nicht alle wissenschaftlichen Disziplinen im gleichen Umfang zu berücksichtigen sind – auch wenn dies zum Teil wissenschaftspolitisch gefordert werden mag. Dem Staat stünde aber letztlich auch frei, Wettbewerbe zugunsten von Teildisziplinen auszurichten, an denen andere Fachrichtungen nicht teilnehmen dürfen. Dies würde im Rahmen der zulässigen Schwerpunktsetzung, sofern es sich um Zusatzmittel handelt, noch keine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit darstellen. Zuletzt soll auch daran erinnert werden, dass es sich bei der Abwehr staatlicher Maßnahmen durch die Berufung auf die Wissenschaftsfreiheit nur um ein letztes Mittel handeln kann, aber keines zur Abwehr „mittleren Ungemachs“, so dass nicht jede Strukturveränderung mit Art. 5 Abs. 3 GG bekämpft werden muss.¹¹¹⁷

¹¹⁰⁹ *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 (953); *ders.*, DÖV 2011, S. 435 (437).

¹¹¹⁰ *Sieweke*, DÖV 2011, S. 435 (436 f.).

¹¹¹¹ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 13.

¹¹¹² *Hufen*, Staatsrecht II, § 34 Rn. 25; *Febeling*, in: BK-GG, Bd. II, Stand 03/2004 (110. Lfg.), Art. 5 Abs. 3 Rn. 45, 265. Für eine zulässige, jedoch abstrakte Schwerpunktsetzung auch *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 233.

¹¹¹³ *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, S. 219.

¹¹¹⁴ *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (433).

¹¹¹⁵ *H. Wagner*, DÖV 2011, S. 427 (433).

¹¹¹⁶ *Febeling*, in: BK-GG, Bd. II, Stand 03/2004 (110. Lfg.), Art. 5 Abs. 3 Rn. 45.

¹¹¹⁷ *Möllers*, Kein Grundrecht auf Exzellenzschutz, S. 56 (64); *v. Münch*, „Elite-Universitäten“, S. 18 f.: „Nicht jeder Fuz, der in einer Hochschule abgelassen wird, steht unter dem Schutz des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit.“

(5) Möglicher Verstoß gegen die föderale Solidarität durch die Exzellenzinitiative

Im Rahmen der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative hat *Kämmerer* noch die Frage erörtert, ob es sich bei der Finanzierung der Exzellenzinitiative um eine unzulässige Quersubventionierung von weniger finanzstarken Bundesländern an wohlhabendere Bundesländer handele. Dabei geht er davon aus, dass eine solche Quersubventionierung, die dann stattfindet, wenn die eingesetzten Mittel einzelner Länder solche Länder mit vielen erfolgreichen Exzellenzanträgen weiter stärken würden, dem föderalen Grundsatz der Solidarität widerspreche.¹¹¹⁸

Diese rechtlichen Bedenken können jedoch nicht geteilt werden. § 2 Abs. 1 ExV I/ ExV II bestimmt, dass die Mittel für die Förderung vom Bund und vom *jeweiligen Sitzland* getragen werden. Somit tragen die einzelnen Länder nur bei Erfolg der Anträge ihrer Hochschulen anteilige Kosten in Höhe von 25% der Förderung. Lediglich bei den Verwaltungskosten, welche für die DFG und den WR zur Durchführung des Programms zwingend erforderlich sind, verteilen sich die Kosten nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder (§ 6 Abs. 3 ExV I/ 7 Abs. 3 ExV II). Eine Quersubventionierung findet somit nicht statt, zumal kein Land aufgrund der wegen Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG erforderlichen Einstimmigkeit zur Teilnahme an der Exzellenzinitiative gezwungen wird. Tritt ein Land der Vereinbarung also nicht bei, nimmt es nicht am Wettbewerb und damit auch nicht an der Aufteilung der Kosten teil. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der föderalen Solidarität liegt mithin nicht vor.

(6) Probleme bei einer etwaigen Fortsetzung der Exzellenzinitiative

Bisweilen wird im Rahmen der politischen Debatte über eine „Bundesuniversität“ (vgl. hierzu unten Abschnitt E. III. 1.) auch über etwaige Verlängerungen der Exzellenzinitiative ab dem Jahr 2018 diskutiert.¹¹¹⁹ Es ist daher gut möglich, dass die Exzellenzinitiative nach den beiden Programmphasen von 2006 bis 2011 sowie von 2011 bis 2017 um eine dritte Programmphase verlängert wird. Geht man jedoch von einem Vorhabencharakter der Exzellenzinitiative im Sinne des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG aus, stellt sich zugleich das Problem der zeitlichen Begrenzung der Exzellenzinitiative. Eine weitere Verlängerung würde die Gefahr bergen, dass ein Vorhaben „institutionalisiert“ wird und damit nach geltendem Recht nicht mehr mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG vereinbar wäre. Der hier vertretene Hinweis auf die zeitliche Komponente zeigt zugleich die Schwächen der Ansicht, dass eine vorhabenbezogene Förderung nur quantitativ begrenzt sei und nicht auch zeitlich: ohne die zeitliche Eingrenzung würde die Institutionalisierung ehemaliger Vorhaben voranschreiten und in verschiedenen Bereichen „durch die Hintertür“ zu einer institutionellen Förderung der Hochschulen führen. Wenn man mit *Geis* jedoch noch bei Förderungen bis zu 25 Jahren mit Perioden von jeweils sieben bis acht Jahren eine vorhabenbezogene Förderung anneh-

¹¹¹⁸ *Kämmerer*, RdJB 2004, S. 152 (158).

¹¹¹⁹ *K. Mayer*, Produktive Pfadabhängigkeiten, S. 40 ff.; *Leibfried/Schreiterer*, Quo vadis, Exzellenzinitiativ?, S. 16 ff.

men möchte (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 4.), dann wäre eine weitere Verlängerung um eine dritte Programmphase noch im Rahmen dessen, was nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG – zumindest in zeitlicher Hinsicht – als verfassungsrechtlich zulässig bezeichnet werden kann.

2. Pakt für Forschung und Innovation

Der Pakt für Forschung und Innovation (PFI) besteht mittlerweile ebenfalls aus zwei Programmphasen. Die erste Programmphase dauerte von 2006 bis 2010, die zweite begann im Jahr 2011 und reicht bis in das Jahr 2015. Beide Programmphasen werden im Folgenden vorgestellt und einer rechtlichen Betrachtung unterzogen.

a) Pakt für Forschung und Innovation I

Im Jahr 2005 haben Bund und Länder gemeinsam mit den bereits vorgestellten Forschungs- beziehungsweise Forschungsförderungseinrichtungen, der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF), der Max-Planck-Gesellschaft (MPG) sowie der Leibniz-Gemeinschaft (WGL), den Pakt für Forschung und Innovation geschlossen.¹¹²⁰ Für die mit dem PFI I vereinbarte Laufzeit von 2006 bis 2010 sollten die finanziellen Zuwendungen für die betroffenen Forschungseinrichtungen um jährlich mindestens 3% erhöht werden.

Damit wurde von den Mitgliedstaaten der EU im Rahmen europäischer Beschlüsse im Wege der „Offenen Methode der Koordinierung“ das Ziel verfolgt, die Gesamtaufwendungen für Forschung und Entwicklung bis 2010 auf einen Anteil von 3% am BIP anzuheben („Lissabon-Strategie“).¹¹²¹ Verbunden hiermit war die Prämisse, dass zwei Drittel dieser Aufwendungen von der Wirtschaft finanziert werden (vgl. Text des PFI I). Für die Überwachung dieses Ziels ist die GWK zuständig.¹¹²²

Ziel des PFI I war es an dieser Stelle, mit den zusätzlichen Mitteln den Wettbewerb durch die Konzentration auf Exzellenz innerhalb und zwischen den Forschungseinrichtungen zu verstärken, Kooperationsvorhaben zwischen Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Wirtschaft zu fördern, die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses voranzutreiben sowie einen engeren Kontakt mit der Wirtschaft durch Technologietransfer und der Förderung von Ausgründungen aus Forschungseinrichtungen zu erreichen (vgl. die Aufzählung im PFI I). Gerade im Rahmen der Zusammenarbeit von Wirtschaft und Wissenschaft ist es Ziel, die „Lücke zwischen Grundlagen- und

¹¹²⁰ Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder über den Pakt für Forschung und Innovation vom 23.06.2005, abgedruckt in: *GWK*, Grundlagen der GWK 2009, S. 99 ff.

¹¹²¹ Lissabon-Strategie, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm]; *GWK*, Jahresbericht 2009, S. 29; *GWK*, Abschlussbericht zum 3%-Ziel der Lissabon-Strategie 2000 bis 2010.

¹¹²² *GWK*, Vierte Fortschreibung des Berichts „Steigerung des Anteils der FuE-Ausgaben am nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bis 2010 als Teilziel der Lissabon-Strategie“, S. 5.

Anwendungsforschung auf der einen und Markteinführung auf der anderen Seite zu schließen“. Die Ergebnisse der Grundlagenforschung sollen also insgesamt schneller in konkrete Forschungsergebnisse umgesetzt werden.¹¹²³ Wie die Forschungseinrichtungen diese Ziele umsetzen wollten, ist den dem PFI I beigefügten Erklärungen der fünf geförderten Forschungseinrichtungen zu entnehmen. Durch die zusätzliche Bereitstellung der finanziellen Mittel, die im Rahmen der Haushaltsberatungen eine parlamentarische Legitimation benötigt, erhöhte sich durch den PFI I die Förderung der außeruniversitären institutionellen Forschung. Im Jahr 2010 haben DFG, MPG, FhG und HGF eine Erhöhung der Zuwendungen um 3% realisieren können, die WGL sogar um 8%.¹¹²⁴

b) Pakt für Forschung und Innovation II

Im Jahr 2009 hat die GWK die Fortsetzung des Pakts für Forschung und Innovation durch den PFI II mit denselben Forschungseinrichtungen wie auch schon beim PFI I beschlossen.¹¹²⁵ Dem haben sich Bund und Länder mit Beschluss ihrer Regierungschefs vom 04.06.2009 angeschlossen¹¹²⁶; ein Beschluss, in dem gleichzeitig auch die Fortsetzung der Exzellenzinitiative und die zweite Programmphase des Hochschulpakts 2020 beschlossen wurden. Die Laufzeit des PFI hat sich dadurch von 2011 bis zum Jahr 2015 verlängert.

Die Fortführung des PFI wurde mit den Ergebnissen des jährlich durchgeführten Monitorings begründet, in dem Bund und Länder festgestellt haben, „dass der Pakt für Forschung und Innovation und die Exzellenzinitiative einen Strukturwandel in der Wissenschaftslandschaft angestoßen haben, der sich nur längerfristig vollziehen kann“ (vgl. Einleitung zum PFI II). Die GWK veröffentlicht diese Monitoringberichte jährlich.¹¹²⁷ Die Begutachtung der GWK im Rahmen der Monitoring-Berichte vollzieht sich anhand folgender Kriterien¹¹²⁸:

- Qualitätssicherung und Konzentration auf Exzellenz durch Wettbewerb, sowohl intern als auch international (Ziff. 3.1)
- Strategische Erschließung neuer Forschungsbereiche (Ziff. 3.2)
- Kooperation und Vernetzung im Wissenschaftsbereich sowie mit der Wirtschaft (Ziff. 3.3)
- Internationalisierung der deutschen Wissenschaft (Ziff. 3.4)

¹¹²³ So auch der Pakt für Forschung und Innovation – Fortschreibung 2011-2105, Ziff. I. 4 und II., abgedruckt in: *GWK*, Grundlagen der GWK 2011, S. 110 ff.

¹¹²⁴ *GWK*, Jahresbericht 2009, S. 10.

¹¹²⁵ Pakt für Forschung und Innovation – Fortschreibung 2011-2015, Beschluss der GWK vom 22.04.2009, abgedruckt in: *GWK*, Grundlagen der GWK 2011, S. 109.

¹¹²⁶ Abgedruckt in: *GWK*, Grundlagen der GWK 2011, S. 175.

¹¹²⁷ Zuletzt *GWK*, Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2012.

¹¹²⁸ Sämtliche Kriterien finden sich unter *GWK*, Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2011, S. 15 ff., Ziff. 3. Die nachfolgend angegebenen Ziffern beziehen sich auf die Gliederung des Monitoring-Berichts aus dem Jahr 2011.

- Strukturierte Nachwuchsförderung (Ziff. 3.5)
- Förderung von Frauen in Wissenschaft und Forschung (Ziff. 3.6)
- Auswirkung des PFI II auf die Beschäftigungssituation in Wissenschaft und Forschung (Ziff. 3.7)

Wie die einzelnen Forschungseinrichtungen die im PFI II festgelegten Ziele erreichen wollen, haben sie in ergänzenden Erklärungen dargelegt. Zum Teil haben die Forschungseinrichtungen auch noch einen detaillierten Maßnahmenkatalog zur genauen Umsetzung des PFI II vorgelegt. Der PFI II enthält insgesamt zwei wesentliche Ziele:

aa) Finanzpolitische Ziele

Angestrebt ist mit der Fortführung nunmehr – abweichend vom PFI I – eine jährliche Steigerung der Zuwendungen in Höhe von 5% pro Jahr, wobei auch diese Mittelbereitstellung nur vorbehaltlich der parlamentarischen Zustimmung vorgenommen werden kann.¹¹²⁹ Die Länder Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben jedoch gleichzeitig zum Beschluss der Regierungschefs vom 04.06.2009 zu Protokoll erklärt, dass sie dieses Fünf-Prozent-Ziel nur umsetzen können werden, wenn sich die Steuereinnahmen wieder deutlich besser entwickeln und die Mehrkosten ohne Neuverschuldung bewältigt werden können.¹¹³⁰ Eine Realisierung der Erhöhungen ist in diesen Ländern mithin nicht zu erwarten.

bb) Forschungspolitische Ziele

Die angestrebte, weitere Erhöhung der Förderung in den Jahren 2011 bis 2015 wird damit begründet, den Wissenschaftsstandort Deutschland weiter „nachhaltig stärken“ zu wollen. Der PFI II hat somit dieselbe Zielrichtung wie der PFI I, differenziert jedoch bezüglich der zu erreichenden Ziele etwas genauer. Forschungspolitisch ist mit der Vereinbarung vor allem die Vorstellung verbunden, das Wissenschaftssystem dynamisch zu entwickeln (Ziff. I. 1. PFI II), durch eine Vernetzung im Wissenschaftssystem leistungssteigernde und dynamische Effekte hervorzurufen (Ziff. I. 2. PFI II), neue Strategien zur internationalen Zusammenarbeit zu entwickeln (Ziff. I. 3. PFI II) sowie nachhaltige Partnerschaften zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu etablieren (Ziff. I. 4. PFI II). Des Weiteren sollen dauerhaft beziehungsweise weiterhin die besten Nachwuchskräfte für die deutsche Wissenschaft gewonnen werden (Ziff. I. 5. PFI II). Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wissenschafts- und Forschungsorganisationen verbessert werden soll. Die DFG strebt zudem an, diejenigen Hochschulstrukturen, die

¹¹²⁹ Beschluss der GWK vom 22.04.2009, Ziff. 1.

¹¹³⁰ Abgedruckt in: *GWK*, Grundlagen der GWK 2011, S. 175.

bereits im Rahmen der Exzellenzinitiative erfolgreich waren, künftig verstärkt zu unterstützen.¹¹³¹ Insofern besteht an dieser Stelle eine unmittelbare Beziehung zur Exzellenzinitiative, die teilweise auch zu einer Verstärkung der dort beschriebenen Effekte führen kann (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt D. III. 1.).

c) Rechtliche Bewertung des Paktes für Forschung und Innovation

Uneinigkeit besteht über die rechtliche Bewertung des PFI. So wird teilweise die Ansicht vertreten, der PFI sei in der Umsetzung der „Lissabon-Strategie“ der EU in weiten Strecken ein Abkommen mit „unverbindlichem Charakter“, womit Rechtsgrundlage nicht Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG sein könne¹¹³² Vielmehr handele es sich um eine Abmachung zwischen der Bundesregierung, den 16 Landesregierungen sowie den am PFI beteiligten Forschungseinrichtungen, „die sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise geeinigt haben“.¹¹³³ Dem kann so jedoch nicht gefolgt werden. Zwar verspermt Art. 91b Abs. 1 GG grundsätzlich keine Kooperation außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 2.). Richtig ist auch, dass der PFI Teil der „Lissabon-Strategie“ ist und damit eine supranationale Vereinbarung darstellt. Dies schließt jedoch nicht aus, dass der PFI im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben umgesetzt wird. So sind auch die Exzellenzinitiative sowie der Hochschulpakt 2020 (dazu sogleich) Teil der „Lissabon-Strategie“, wenn auch unter Berufung auf eine andere Rechtsgrundlage (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG).¹¹³⁴ Was also die Exzellenzinitiative für einige Universitäten ist, ist der PFI für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen – wenn auch ohne Wettbewerbscharakter. Hinter beiden Maßnahmen steht dasselbe Ziel: die Herbeiführung eines Strukturwandels durch die Konzentration auf Exzellenz, die Erhöhung der internationalen Sichtbarkeit sowie die Aufwendung von höheren finanziellen Mitteln für Forschung und Entwicklung. Der PFI erfüllt dabei sämtliche Tatbestandsmerkmale, die an die Subsumtion der Förderung unter Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG gestellt werden: es handelt sich um eine Vereinbarung des Bundes und von allen Ländern, die im Rahmen der Förderung von Forschungsorganisationen mit bundesweiter und damit überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Einrichtungen der außeruniversitären Forschung zusammenwirken. Auch die übrigen Anforderungen an die Vereinbarung sind erfüllt: Die finanziellen Mittel werden den Forschungsorganisationen nur bereit gestellt, wenn die jeweils zuständigen Parlamente diese bewilligt haben, womit die Anforderungen des institutionellen Gesetzesvorbehalts erfüllt sind. Für den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt stellen sich keine anderen Anforderungen als die oben unter Abschnitt D. III. 1. dargestellten, da es sich bei dem PFI lediglich um eine geringfügige Erhöhung der institutionellen Fördermittel handelt. Im Gegensatz zur Exzellenzinitiative stellen sich beim

¹¹³¹ Erklärung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) zur Fortsetzung des Paktes für Forschung und Innovation, abgedruckt in: *GWK*, Grundlagen der GWK 2011, S. 115 (121).

¹¹³² *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 8 Fn. 47.

¹¹³³ *Kluth*, RdJB 2008, S. 257 (262).

¹¹³⁴ *GWK*, Vierte Fortschreibung des Berichts „Steigerung des Anteils der FuE-Ausgaben am nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bis 2010 als Teilziel der Lissabon-Strategie“, S. 9 f.

PFI auch keine Probleme bei der Verlängerung der Vereinbarung, da Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG auch die institutionelle Förderung außeruniversitärer Forschung erlaubt.

Ein Rückgriff auf die allgemeinen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Grundgesetzes ist ebenfalls nicht erforderlich. Zwar wird vertreten, die Förderung finde nicht auf Grundlage von Art. 91b Abs. 1 GG statt, sondern aufgrund allgemeiner Kompetenzen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13, Art. 87 Abs. 3, Art. 104a Abs. 1 GG).¹¹³⁵ Diese Ansicht verkennt jedoch, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG gerade nicht die Förderung selbst umfasst, sondern nur eine Kompetenz zur Einrichtung eines Forschungsförderungsgesetzes. Für die Förderung selbst müsste sodann wieder auf einen eigenen Verwaltungsaufbau zurückgegriffen werden (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt B. III. 1.). Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG ist somit in diesem Zusammenhang spezieller.

3. Hochschulpakt 2020

Der Hochschulpakt 2020 wurde von Bund und Ländern im Jahr 2007 als „Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020“ beschlossen.¹¹³⁶ Es handelt sich um die erste vorhabenbezogene Vereinbarung im Wissenschaftsbereich, die nach der Föderalismusreform I und damit nach neuem Recht abgeschlossen wurde – die Durchführung der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative war bereits zuvor auf Grundlage des Art. 91b GG a.F. beschlossen worden. Der Hochschulpakt 2020 wurde in einer ersten Programmphase zunächst befristet bis zum 31.12.2010 verabredet (vgl. Art. 3 Abs. 1 der Vereinbarung aus dem Jahr 2007, HP I). Im Jahr 2009 haben Bund und Länder sodann vor dem Hintergrund eines steigenden Bedarfs an Studienplätzen beschlossen, die Verwaltungsvereinbarung für eine zweite Programmphase bis zum 31.12.2015 zu verlängern.¹¹³⁷ Dabei haben sie sich jedoch ausdrücklich die Möglichkeit offen gehalten, auch noch in eine dritte Programmphase für die Zeit ab 2016 einzutreten (vgl. Art. 3 Abs. 1 der Vereinbarung aus dem Jahr 2009, HP II), zumal der Hochschulpakt 2020 bis zum Jahr 2020 konzipiert ist¹¹³⁸. Das Einläuten einer weiteren Programmphase bis in das Jahr 2020 und eine Aufstockung der Mittel werden bereits jetzt politisch gefordert, unter anderem auch zur Ausfinanzierung von Master-Studienplätzen.¹¹³⁹ Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung verlautbaren lassen, dass sie beabsichtigt, in den Jahren 2011 bis 2015 ihre Mittel für den Hochschulpakt 2020 um 2,2 Mrd. Euro auf über 7 Mrd. Euro zu erhöhen.¹¹⁴⁰

¹¹³⁵ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b Rn. 5.

¹¹³⁶ Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 05.09.2007 (Erste Programmphase), BAnz 2007 S. 7480.

¹¹³⁷ Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 24.06.2009 (Zweite Programmphase), BAnz 2009 S. 2419.

¹¹³⁸ *GWK*, Jahresbericht 2009, S. 8.

¹¹³⁹ BT-Drucks. 17/7341; 17/7340; 17/6918; so auch die *HRK*, duz 01/2011, S. 26 (Kurzmeldung).

¹¹⁴⁰ *GWK*, Pressemitteilung vom 12.04.2013 (PM 06/2013), [<http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Pressemitteilungen/pm2013-06.pdf>].

Der Hochschulpakt 2020 setzt sich in beiden Programmphasen im Wesentlichen aus zwei Säulen zusammen, nämlich in Art. 1 HP I/ HP II aus einer Vereinbarung über die Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger und in Art. 2 HP I/ HP II aus einem Programm zur Finanzierung für von der DFG an Hochschulen geförderten Forschungsvorhaben mittels sogenannter Programmpauschalen. Als dritte Säule wird der zuletzt hinzu gekommene „Qualitätspakt Lehre“ bezeichnet, der sogleich im Anschluss an den Hochschulpakt 2020 gesondert vorgestellt wird (vgl. hierzu unten Abschnitt D. III. 4.). Wesentliches Ziel der drei Säulen ist die Förderung der Hochschulen in ihrem gesamten Aufgabenspektrum.

a) Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger (Art. 1 der Vereinbarung)

Wie bereits in Abschnitt A. II. 1. dargestellt, haben die Hochschulen in jüngerer Vergangenheit einen erhöhten Andrang von Studierenden zu bewältigen. So gab es zum Wintersemester 2010/2011 in Deutschland ca. 2,2 Mio. Studierende.¹¹⁴¹ Der Anstieg an Studienanfänger war zum einen durch die Situation der sogenannten „doppelten Abiturjahrgänge“ begründet. Dadurch kam es zu einer ungewöhnlich hohen Zahl von Abiturienten in einem Jahr.¹¹⁴² Dieser Anstieg wurde noch dadurch verstärkt, dass ab Mitte 2011 die allgemeine Wehrpflicht (vgl. Art. 12a GG) ausgesetzt wurde. So gab es im Studienjahr 2010 ca. 445.000 Studienanfänger.¹¹⁴³ Die Aussetzung der Wehrpflicht ist in diesen Zahlen noch nicht berücksichtigt. Ohne den Hochschulpakt 2020 wären die Länder jedoch vielfach finanziell nicht in der Lage, den Ansturm der vielen neuen Studenten zu bewältigen.¹¹⁴⁴

Grundsätzlich kann eine Hochschule nur so viele Studierende aufnehmen, wie auch Kapazitäten vorhanden sind. Der Anstieg der Studienanfänger macht jedoch eine Erhöhung der Kapazitäten notwendig. Um die erforderlichen Kapazitäten für Studienanfänger zu erhöhen und weitere Studienplätze zu schaffen, haben die Beteiligten den Hochschulpakt 2020 vereinbart. Ziel des Hochschulpakts 2020 soll es sein, die „Chancen der jungen Generationen zur Aufnahme eines Studiums zu wahren, den notwendigen wissenschaftlichen Nachwuchs zu sichern und die Innovationskraft in Deutschland zu erhöhen“ (vgl. Präambel HP I/ HP II). Mit der Fortsetzung der Vereinbarung in der zweiten Programmphase kamen der wachsende Fachkräftebedarf auf dem Arbeitsmarkt, die demographische Entwicklung sowie die steigende Bildungsbeteiligung als Ziele hinzu (vgl. Präambel HP II).

Gemäß Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 1 HP I/ HP II streben Bund und Länder daher gemeinsam an, bis zum Jahr 2020 ein der erhöhten Nachfrage entsprechendes Studienangebot bereitzustellen. In den sodann folgenden Absätzen des Art. 1 § 1 der Vereinbarung wird der spezifische Bedarf an zusätz-

¹¹⁴¹ Statistisches Bundesamt, Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2010/2011, S. 13.

¹¹⁴² BR-Drucks. 426/06, S. 11.

¹¹⁴³ Statistisches Bundesamt, Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2010/2011, S. 14.

¹¹⁴⁴ In diesem Sinne auch BT-Drucks. 17/6918, S. 3.

lichen Plätzen für Studienanfänger begründet und die Kalkulation näher dargelegt. Für einzelne Bundesländer und Studienfächer wurden zudem gesonderte Vereinbarungen getroffen (insbesondere für die sogenannten „neuen Bundesländer“ und die drei Stadtstaaten aufgrund dort vorherrschender demographischer Besonderheiten). Der Bund soll dabei grundsätzlich die Hälfte der Kosten tragen, die auf jeden zusätzlichen Studienanfänger entfallen (vgl. Art. 1 § 1 S. 2 letzter Hs. der HP I bzw. Art. 1 § 1 Abs. 4 S. 1 HP II). Gleichzeitig wurde mit der Vereinbarung jedoch auch von Anfang an beabsichtigt, den Anteil der Studienanfängerplätze an Fachhochschulen zu erhöhen (Art. 1 § 1 Abs. 4 HP I). In der Vereinbarung über die zweite Programmphase wurde sodann noch beschlossen, neben dem Anteil der Studienanfänger an Fachhochschulen auch den Anteil der Studienanfänger in den „MINT-Fächern“ zu erhöhen (Art. 1 § 1 Abs. 6 HP II).

In der Bereitstellung der Mittel für die Erhöhung der Kapazitäten unterscheiden sich die Vereinbarungen über die beiden Programmphasen nur insoweit, als die Vereinbarung über die zweite Programmphase die Verteilungsschlüssel und Verrechnungsgrundlagen genauer erläutert. Das Gesamtvolumen dieser Maßnahmen betrug aus der Vereinbarung über die erste Programmphase seitens des Bundes insgesamt 565,7 Mio. Euro, aus der Vereinbarung über die zweite Programmphase insgesamt 3,217 Mrd. Euro (inklusive der 565,7 Mio. Euro aus der ersten Programmphase; vgl. jeweils Art. 1 § 2 HP I/ HP II). Art. 1 § 3 HP I/ II regelt sodann die Grundsätze der Verteilung der zusätzlichen Bundesmittel für die Schaffung weiterer Studienplätze auf die Länder. Die Mittel werden dabei entsprechend der getroffenen Verteilerschlüssel vom Bund an die einzelnen Länder zweckgebunden zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt (Art. 1 § 5 Abs. 1 S. 1, 2 HP I bzw. Art. 1 § 6 Abs. 1 HP II). Sondermittel erhalten die fünf neuen Bundesländer (15% Sonderfinanzierung gemäß HP I, 5% aus dem HP II). Im Gegenzug müssen sie die Kapazität für Studienanfänger im ersten Hochschulsesemester weitgehend aufrecht erhalten (vgl. Art. 1 Abs. 7 HP II).

Im Gegenzug für die eigenständige Durchführung des Programms (Art. 1 § 5 Abs. 1 S. 3 HP II), haben die Länder gegenüber dem Bund eine Berichtspflicht, welche in Art. 1 § 6 HP I/ Art. 1 § 7 HP II geregelt ist. Diese Berichte werden gegenüber einem besonderen Gremium der GWK erstattet; deren Abschlussbericht nach Beendigung des Programms wird der GWK unmittelbar vorgelegt (vgl. Protokollnotiz zu Art. 1 § 6 HP I bzw. Art. 1 § 7 HP II). Die GWK veröffentlicht sodann Monitoring-Berichte zum Hochschulpakt 2020.¹¹⁴⁵ Auf Verlangen des Bundes oder von vier Ländern erfolgt im Falle unvorhergesehener Entwicklungen, insbesondere bei erheblicher Abweichung von Annahmen bezüglich der Studienplatzentwicklung eine Überprüfung der getroffenen Maßgaben (Art. 1 § 7 HP I/ Art. 1 § 8 HP II).

Erste Zwischenberichte attestieren dem Programm durchaus einen politischen Erfolg: so sind seit dem Jahr 2007 doppelt so viele zusätzliche Studienanfänger aufgrund des von Bund und Län-

¹¹⁴⁵ Zuletzt GWK, Hochschulpakt 2020, Bericht zur Umsetzung im Jahr 2009; *dies.*, Hochschulpakt 2020, Bericht zur Umsetzung in den Jahren 2007 bis 2010. und Jahresbericht 2010.

dem aufgelegten Programms zugelassen worden.¹¹⁴⁶ Während mit dem HP I insgesamt 95.000 zusätzliche Studienplätze an den deutschen Hochschulen geschaffen werden sollten, waren es tatsächlich ungefähr doppelt so viele, zwei Drittel davon an Fachhochschulen.¹¹⁴⁷

b) Programm zur Finanzierung von Programmpauschalen für von der DFG geförderte Forschungsvorhaben (Art. 2 der Vereinbarung)

Der Hochschulpakt 2020 beinhaltet jedoch nicht nur in Art. 1 HP I/ HP II ein Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger, sondern in Art. 2 HP I/ HP II auch einen „Einstieg in die Vollkostenfinanzierung von Forschungsvorhaben“. Zur Erreichung der Vollkostenfinanzierung sollen die indirekten, zusätzlichen und variablen Projektausgaben der von der DFG geförderten Forschungsvorhaben durch eine Programmpauschale in die Gemeinschaftsfinanzierung von Bund und Ländern einbezogen werden (vgl. Präambel des HP I/ HP II).

Diese Programmpauschale dient der Deckung der mit der Förderung von Forschungsvorhaben verbundenen indirekten, zusätzlichen und variablen Projektausgaben (Art. 2 § 1 S. 1 HP I/ HP II). Dabei handelt es sich um Ausgaben, die bei betriebswirtschaftlicher Betrachtung durch die Forschungsprojekte verursacht werden, aber diesen nicht unmittelbar und ausschließlich direkt zurechenbar sind (Art. 2 § 1 S. 2 HP I/ HP II; ohne Finanzierung von Stipendien, Kongressteilnahmen in Deutschland, Hilfseinrichtungen der Forschung, Mitgliedsbeiträgen an internationale Organisationen sowie die Förderung der internationalen Forschungsverbände oder der Wahrnehmung sonstiger internationaler Verpflichtungen, vgl. Fußnote 3 zu Art. 2 § 2 Abs. 1 HP I/ HP II). Die Programmpauschale dient also vor allem dazu, die erforderliche Grundausrüstung für Drittmittel zur Verfügung zu haben, die ansonsten von der Förderung durch die DFG nicht erfasst wäre.¹¹⁴⁸

Die Programmpauschale beträgt 20% der von der DFG bewilligten und verausgabten direkten Projektmittel und wird vor allem für Sonderforschungsbereiche, Forschungszentren und Graduiertenkollegs der DFG gewährt, wobei die geförderten Hochschulen oder Forschungseinrichtungen in der Verwendung der Mittel frei sind (Art. 2 § 2 Abs. 1 HP I/ HP II). Das Gesamtvolumen der Förderung belief sich insgesamt in der ersten Programmphase auf bis zu 703,5 Mio. Euro (vgl. Art. 2 § 2 Abs. 2 HP I). Für die zweite Programmphase wurde keine Obergrenze der Förderung festgesetzt. In beiden Programmphasen hat der Bund die Programmpauschalen zu 100% getragen (Art. 2 § 2 Abs. 3 HP I/ Art. 2 § 2 Abs. 2 HP II)¹¹⁴⁹. Der Bundestag muss der Bewilligung der Mittel aufgrund seiner Haushaltshoheit allerdings jeweils zustimmen (vgl. insofern deklatorisch Art. 2 § 2 Abs. 2 HP I).

¹¹⁴⁶ CHE, Hochschulpakt Phase 1 eine Erfolgsstory?, S. 12.

¹¹⁴⁷ BT-Drucks. 17/7051, S. 8.; BMBF, [http://www.bmbf.de/de/6142.php]; GWK, Jahresbericht 2009, S. 8.

¹¹⁴⁸ DFG, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 235.

¹¹⁴⁹ Zur Verwendung der Mittel im Einzelnen vgl. *de Souza Soares*, duz 08/2012, S. 32 ff.

Für die DFG ist im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts noch die Tatsache bedeutsam, dass der Einfluss von Bund und Ländern in den Ausschüssen der DFG mit der zusätzlichen Förderung nicht steigt (Art. 2 § 2 Abs. 3 HP I/ HP II). Über die Gewährung der Programmpauschale findet eine Evaluation statt, anhand derer Bund und Länder das Instrument der Programmpauschale in Hinsicht auf seine Wirkung auf das Hochschul- und Forschungssystem sowie die Angemessenheit der Höhe der Pauschale überprüfen können (Art. 2 § 3 HP I/ HP II).

c) Vereinbarkeit des Hochschulpakts 2020 mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG

Grundlage für den Hochschulpakt 2020 ist ausweislich des Willens der Vertragsparteien Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG. Die gewollte Förderung der Hochschulausbildung – gerade über den Hochschulpakt 2020 – war letztlich auch der Grund für die kurzfristige Änderung des Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 4.).¹¹⁵⁰ Im Folgenden soll untersucht werden, ob diese Rechtsgrundlage die Förderung des Bundes sowie die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Rahmen des Hochschulpakts 2020 möglich macht. Bei dieser Untersuchung ist zu trennen zwischen der ersten und der zweiten Säule des Hochschulpakts 2020.

aa) Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger (Art. 1 der Vereinbarung)

Mit dem Art. 1 des Hochschulpakts 2020 haben Bund und Länder eine einstimmig beschlossene Vereinbarung in Form eines Verwaltungsabkommens über die Förderung der Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger an Hochschulen geschlossen. Diese Förderung hat aufgrund ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung ausreichender Ausbildungskapazitäten auch überregionale Bedeutung. Da es sich jedoch aufgrund des Hochschulbezugs um eine Vorhabenförderung handeln muss, müssen auch die Voraussetzungen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG erfüllt sein. Die Subsumtion unter Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG wird damit begründet, dass die Steigerung der Ausbildungskapazitäten der Lehre unterfällt und es sich damit um ein Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen handelt.¹¹⁵¹ Wie bereits aufgezeigt, unterfällt die Förderung der Lehre sowie die Erweiterung der Ausbildungskapazitäten dem Vorhabenbegriff des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 4.). Allerdings dürfen dann keine Fördermittel für den Bau von Lehrgebäuden oder infrastrukturellen Maßnahmen verwendet werden. Anderenfalls verstößt die Förderung gegen Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG.

Eine andere Ansicht geht für den Hochschulpakt 2020 in der ersten Säule von einer institutionellen Förderung aus, bei der das Vorhaben nicht mehr im Vordergrund stehe, da die Vereinbarung zu allgemein gehalten sei und die Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger als solche kein hin-

¹¹⁵⁰ v. Heyden, Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung, S. 49 (58); Kluth, RdJB 2008, S. 257 (264); Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (311).

¹¹⁵¹ BT-Drucks. 16/2052, S. 7; 16/954; Westerburg, WissR 39 [2006], S. 338 (342); Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (311); Nolte, DVBl. 2010, S. 84 (91).

reichend konkretisiertes Projekt darstelle.¹¹⁵² Hier stellen sich also ähnliche Überlegungen wie bei der dritten Förderlinie der Exzellenzinitiative, die ebenfalls allgemein gehalten ist (vgl. hierzu oben Abschnitt D. III. 1.). Dennoch besteht an dieser Stelle ein weiter Beurteilungsspielraum der Vertragsparteien. Dieser Beurteilungsspielraum wurde auch nicht überschritten, da ausdrücklich nur neu zu schaffende Studienplätze gefördert werden und nicht bereits bestehende Studienplätze an den Hochschulen. Des Weiteren bezieht sich die gemeinsame Förderung nur auf Studienplätze für Studienanfänger (vgl. Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 2 HP I/ HP II) und nicht auch auf solche Studienplätze, die zur Fortführung im Masterstudium von den Ländern bereit gestellt werden müssen. Auch wenn kein originärer Teilhabeanspruch von Studienanfängern auf die Bereitstellung zusätzlicher Studienkapazitäten besteht¹¹⁵³, erfüllen Bund und Länder mit dem Programm eine Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge, die sich im Hinblick auf den eng begrenzten Zweck als Vorhaben darstellt.

Auch im Hinblick auf die notwendige zeitliche Befristung des Vorhabens sind die Voraussetzungen eingehalten. Nach der Konzeption des Hochschulpakts soll sich dieser bis zum Jahr 2020 (vgl. Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 1 HP I/ HP II) in drei Programmphasen untergliedern. Das Vorhaben, die Schaffung „bedarfsgerechter Studienangebote“, ist nach Ablauf des Jahres 2020 vermutlich überholt. Hierfür sprechen zumindest die Berechnungen der KMK¹¹⁵⁴, die auch Grundlage für die Ermittlung des Bedarfs beim Hochschulpakt 2020 waren (vgl. Art. 1 § 1 Abs. 1 HP I/ HP II).

Das große finanzielle Volumen des Hochschulpakts 2020 – in den Jahren 2007 bis 2013 stellt alleine der die Hälfte der Kosten tragende Bund 3,217 Mrd. Euro bereit – lässt jedoch Zweifel aufkommen, ob auch die Anforderungen an den institutionellen und grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt erfüllt sind. Während dem institutionellen Gesetzesvorbehalt hier durch die parlamentarische Bereitstellung der jeweiligen Mittel in den Haushalten von Bund und Ländern genügt wird, erfüllt dies die Anforderungen des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts nicht (vgl. hierzu bereits oben unter Abschnitt D. II. 9.). Anders als es jedoch für die Exzellenzinitiative vorgetragen wird, führt die gemeinschaftliche Finanzierung durch den Hochschulpakt 2020 nicht zu strukturellen Veränderungen im Hochschulwesen. Des Weiteren werden alle Hochschulen über ihre Länder in einer die Wissenschaftsfreiheit wahren Form bedacht, so dass ein parlamentarisches Gesetz für die Durchführung des Hochschulpakts 2020 nicht erforderlich ist. Zuletzt ist zu beachten, dass der Bund und die Länder in der Beurteilung dieser Frage einen weiten Beurteilungsspielraum haben, welcher durch die Vereinbarung über den Hochschulpakt 2020 nicht überschritten ist.

¹¹⁵² *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 13 Fn. 80.

¹¹⁵³ *Hufen*, Staatsrecht II, § 35 Rn. 42.

¹¹⁵⁴ KMK, Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2009-2020, Zwischenstand, S. 1; *dies.*, Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2012-2025, Fortschreibung, S. 1.

bb) Programm zur Finanzierung von Programmpauschalen für von der DFG geförderte Forschungsvorhaben (Art. 2 der Vereinbarung)

Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG erlaubt sowohl die institutionelle als auch die vorhabenbezogene Förderung außerhalb von Hochschulen. Für die rechtliche Einordnung der zweiten Säule des Hochschulpakts 2020 kommen hier sowohl eine Förderung nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG – also nach derjenigen Vorschrift, die ausweislich der Präambel der Vereinbarungen die gesetzliche Grundlage sein sollte – als auch eine Förderung nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG in Betracht. Für die zuerst genannte Vorschrift als anwendbare Rechtsgrundlage spricht, dass die Programmpauschale unmittelbar für Projekte (und damit Vorhaben) eingesetzt wird und sich somit auf konkretisierbare Forschungsvorhaben bezieht.¹¹⁵⁵ Auch scheint es so, dass die Hochschulen die Mittel eigenständig beantragen und Förderungsvoraussetzung lediglich die Förderung des Forschungsvorhabens durch die DFG ist (vgl. Art. 2 § 1 S. 1 HP I/ HP II). Für die zuletzt zitierte Vorschrift spricht jedoch, dass Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG ebenfalls Vorhaben erfasst und Art. 2 § 3 HP I festlegt, dass durch den Hochschulpakt 2020 die AV-DFG dergestalt geändert werden soll, als auch die Programmpauschalen von der finanziellen Förderung erfasst sind. Diese Änderung findet sich inzwischen in § 3 Abs. 2 AV-DFG wieder. Mithin handelt es sich bei Art. 2 des Hochschulpakts um ein Vorhaben im Sinne des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG, da die Förderung an die DFG außerhalb von Hochschulen stattfindet. Dabei ist unerheblich, dass die DFG die finanziellen Mittel an die Hochschulen weiterleitet, denn dieser Bestimmung unterliegen auch die übrigen Zuwendungen, die sie im Rahmen ihrer Forschungsförderung verteilt. Die übrigen Voraussetzungen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG sind ebenfalls erfüllt, zumal auch die Förderung der DFG eine überregionale Bedeutung zukommt. Da die Förderung durch den Hochschulpakt 2020 zudem Teil der AV-DFG ist, kann wegen der Auswirkungen des institutionellen und grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts auf die obigen Darstellungen verwiesen werden (vgl. hierzu Abschnitt D. II. 9.).

Dennoch sind bei der Förderung durch die Programmpauschalen an den Hochschulen die allgemeinen Förderungsvoraussetzungen zu beachten (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 4.). Auch wenn die Hochschulen über die Verwendung der Programmpauschalen selbst entscheiden (vgl. Art. 2 § 2 Abs. 1 HP I/ HP II), ist die Verwendung der Mittel über die Evaluation (vgl. Art. 2 § 4 HP I/ Art. 2 § 3 HP II) dahin gehend zu kontrollieren, dass keine institutionelle Förderung vorliegt. Schließlich müssen die Hochschulen dann genau belegen können, welche Ausgaben mit Drittmittelprojekten in einem Zusammenhang stehen.¹¹⁵⁶ Dass der Bund hingegen die Kosten im Rahmen der Förderung von Art. 2 vollständig alleine trägt, ist mit Art. 91b Abs. 3 GG vereinbar (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 7.).

¹¹⁵⁵ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 13 Fn. 80.

¹¹⁵⁶ *DFG*, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 238.

cc) Zulässigkeit nach Art. 104b GG?

In der Literatur wird zum Teil noch vertreten, dass der Hochschulpakt 2020 auch auf Art. 104b Abs. 1 GG gestützt werden könne, da der Bund insoweit über die Gesetzgebungsbefugnisse in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und Nr. 33 GG verfüge.¹¹⁵⁷ Wenn man davon ausgeht, dass die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Alt. 1 GG mit der Regelung zur Hochschulzulassung auch eine Kapazitätsregelung umfasst (vgl. hierzu oben Abschnitt B. III. 2.) sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG – trotz seines Charakters als nicht abweichungsfeste Vorschrift – als taugliche Kompetenz im Sinne des Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG ansieht (vgl. hierzu ablehnend oben in Abschnitt C. IV.), könnte man zunächst von einer Anwendbarkeit des Art. 104b Abs. 1 GG ausgehen.

Dem ist jedoch entgegen zu treten: zum einen ist eine explizite Aufnahme des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs in den Art. 104b Abs. 1 GG im Rahmen der Föderalismusreform I bewusst unterblieben (vgl. hierzu bereits oben unter Abschnitt C. IV.). Zum anderen dürfte die Vorschrift vor dem Hintergrund der thematischen Begrenzung des Art. 104b GG restriktiv auszulegen sein, so dass man für den Bereich der Finanzhilfen von einer abschließenden Regelung des Art. 91b Abs. 1 GG ausgehen muss, zumal der Bund durch den neuen Wortlaut des Art. 91b Abs. 1 GG die Kosten für eine Fördermaßnahme inzwischen auch alleine tragen kann. Darüber hinaus ist auch noch zu beachten, dass im Bereich des Hochschulpakts 2020 Materien enthalten sind, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen, weil eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und Nr. 33 GG nicht vorliegt. Von dieser Einschränkung ging auch der Gesetzgeber aus.¹¹⁵⁸ Dann ist Art. 104b Abs. 1 GG jedoch nicht anwendbar. Zuletzt unterliegt Art. 104b Abs. 1 GG einer engen zeitlichen Befristung in Art. 104b Abs. 2 S. 2 GG, die bereits mit der Konzeption des Hochschulpakts 2020 für den Zeitraum von 2007 bis 2020 nicht erfüllt ist. Auch ist die Förderung entgegen Art. 104b Abs. 2 S. 3 GG nicht in fallenden Jahresbeiträgen ausgestaltet, sondern vielmehr in steigenden (vom Hochschulpakt I bis zum Hochschulpakt II) und dann gleich bleibenden Jahresbeiträgen innerhalb der jeweiligen Programmphase.

Eine Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG kommt bereits von vornherein nicht in Betracht. Vor allem mit der Schaffung zusätzlicher Ausbildungskapazitäten geht es nicht um Fragen der Forschungsförderung, da die Lehre nicht dem in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG verwendeten Begriff der Forschung, sondern höchstens dem Begriff der Wissenschaft unterfällt. Auch die Ausbildungsförderung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG vermittelt nicht die notwendige Kompetenz, da sich die Förderung nicht unmittelbar an den Auszubildenden richtet (vgl. hierzu oben Abschnitt B. III. 1.).

¹¹⁵⁷ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 13; *Nolte*, DVBl. 2010, S. 84 (90); wohl auch *Butzer*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 104b Rn. 15; *Wollenschläger*, RdJB 2007, S. 8 (19); ablehnend *v. Heyden*, Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung, S. 49 (55, Fn. 6).

¹¹⁵⁸ BT-Drucks. 16/813, S. 19; so im Ergebnis auch *Häde*, ZG 2009, S. 1 (12).

dd) Ergebnis

Der Hochschulpakt 2020 stellt sich als zulässige vorhabenbezogene Förderung dar. Während für Art. 1 HP I/ HP II die Vorschrift des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG die korrekte Rechtsgrundlage ist, da es sich bei der Förderung von zusätzlichen Studienplätze um eine Förderung von Vorhaben an Hochschulen handelt, lässt sich Art. 2 HP I/ HP II auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG stützen, da die Förderung zunächst im Rahmen der allgemeinen Förderung der DFG geschieht. Art. 104b Abs. 1 GG ist aufgrund seiner restriktiven Auslegung keine taugliche Rechtsgrundlage für den Hochschulpakt 2020.

4. Qualitätspakt Lehre (sowie zur Verbesserung der Studienbedingungen)

Des Weiteren haben Bund und Länder auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG die Verwaltungsvereinbarung über ein „gemeinsames Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre“ abgeschlossen.¹¹⁵⁹ Diese Vereinbarung tritt neben die beiden ersten und soeben beschriebenen Säulen des Hochschulpaktes 2020 als dritte Säule zur Verbesserung der Situation an den Hochschulen hinzu (vgl. die Präambel des Qualitätspaktes). Es handelt sich damit um eine qualitative Ergänzung des Hochschulpakts 2020, der in seiner ersten Säule ja nur kapazitätssteigernde Maßnahmen enthielt.¹¹⁶⁰ Auch über die Exzellenzinitiative war die Lehre nicht förderungswürdig (vgl. Protokollnotiz in der Anlage zur ExV II). Der Vereinbarung über den Qualitätspakt liegt eine Empfehlung des Wissenschaftsrats zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium zugrunde.¹¹⁶¹ Mit dieser dritten Säule soll das sogenannte „Zehn-Prozent-Ziel“ verwirklicht werden¹¹⁶², ein nationales Ziel, bis zum Jahr 2015 zehn Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) für Bildung und Forschung auszugeben.

Mit den im Rahmen des Qualitätspakts Lehre (QPL) zusätzlich bereitgestellten Mitteln sollen Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung der Hochschullehre sowie eine Verbesserung der Betreuungsrelation erreicht werden (§ 1 Abs. 1 QPL). Auch eine bessere Studienberatung und eine Erhöhung der Studienabschlussquoten werden angestrebt (vgl. Präambel des QPL). Dies soll vorwiegend durch zusätzliches für die Aufgaben in Lehre, Betreuung und Beratung qualifiziertes Personal geschehen. Konkret gefördert werden sollen mit diesem Programm vor allem zusätzliche oder vorgezogene Berufungen von Professoren, die vermehrte Einstellung von Lehr- und Bera-

¹¹⁵⁹ „Qualitätspakt Lehre“ vom 18.10.2010, BAnz 2010 S. 3631.

¹¹⁶⁰ GWK, Jahresbericht 2009, S. 4.

¹¹⁶¹ Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium (Drucks. 8639/08).

¹¹⁶² Dem „Zehn-Prozent-Ziel“ liegen zwei Beschlüsse der Verantwortlichen von Bund und Ländern zugrunde, die am 22.10.2008 bzw. am 16.12.2009 getroffen wurden. Dieses Ziel ist jedoch nicht gänzlich kritiklos geblieben, da nunmehr teilweise zur Verwirklichung des Ziels Personalausgaben im wissenschaftlichen Bereich ebenfalls als Ausgaben für Bildung und Forschung deklariert werden, auch wenn entsprechende Mittel zuvor nicht unter diesen Themenkomplex subsumiert wurden (vgl. nur Spiegel Online vom 22.10.2009, [<http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/0,1518,656664,00.html>]).

tungspersonal, die zusätzliche Einrichtung von Kleingruppen oder Tutorien sowie eine Verstärkung von Mentorenprogrammen. Insbesondere das intensivere Betreuungserfordernis ist ein Resultat aus der Umsetzung der neuen Studienstruktur (vgl. Präambel des QPL).

Die einzelnen, hierfür vorgesehenen Maßnahmen regelt die Vereinbarung in § 3 QPL. Vorgehen sind insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Personalausstattung (Nr. 1), Maßnahmen zur Qualifizierung und Weiterbildung des Personals (Nr. 2) sowie Maßnahmen zur Entwicklung neuer Studienmodelle, wobei insbesondere ein höherer Praxisbezug des Bachelor-Studiums angestrebt wird (Nr. 3). Das Programm wurde gemäß § 5 Abs. 3 QPL in zwei Bewilligungsrunden in den Jahren 2011 und 2012 durchgeführt. Dabei werden insgesamt 186 Hochschulen in allen 16 Bundesländern gefördert, wobei mehr als die Hälfte der Anträge positiv beschieden wurde.¹¹⁶³ Die Vereinbarung ist bis Ende 2020 geschlossen (§ 9 Abs. 1 QPL). Nach Abschluss der Evaluation (§ 8 QPL) entscheiden Bund und Länder im Jahr 2016 über die weitere Ausgestaltung des Programms. Eine Verlängerung ist bislang nicht vorgesehen.

Auch wenn man zunächst etwas anderes vermuten könnte, unterscheidet sich der Qualitätspakt deutlich von dem anderen Wettbewerbsverfahren der Exzellenzinitiative. Zum einen werden neben Universitäten auch andere Hochschulen wie Fachhochschulen sowie Kunst- und Musikhochschulen gefördert. Zum anderen besteht im Gegensatz zur Exzellenzinitiative eine deutlich breitere Verteilung der finanziellen Mittel auf verschiedene Hochschulen, zumal die Mehrzahl der gestellten Anträge gefördert wird (vgl. hierzu auch § 1 Abs. 2 QPL).

a) Finanzierung des Programms

Für die nach der Vereinbarung förderungswürdigen Maßnahmen übernimmt der Bund die für die Durchführung der bewilligten Maßnahmen erforderlichen Personal- und Sachausgaben der Hochschulen in voller Höhe. Das jeweilige Sitzland hat sodann nur noch die Gesamtfinanzierung sicherzustellen (§ 7 Abs. 3 QPL). In der Summe stellt der Bund damit gemäß § 7 Abs. 1 QPL im Jahr 2011 bis zu 140 Mio. Euro, im Jahr 2012 bis zu 175 Mio. Euro sowie in den Jahren 2013 bis 2020 jeweils bis zu 200 Mio. Euro zur Verfügung. Insgesamt hat das Programm ein Volumen von bis zu 1,915 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020, wobei dieser Betrag nur durch den Bund finanziert wird. Für die erste Bewilligungsrunde (2011-2016) stehen dabei 70% der Mittel zur Verfügung, für die zweite Bewilligungsrunde (2017-2020) sind 30% der Mittel veranschlagt (§ 7 Abs. 1 QPL). Die Mittel werden dabei auf eine Förderungsdauer von bis zu fünf Jahren gewährt; bei positiver Begutachtung kann die Förderung bis zu weitere fünf Jahre betragen (§ 7 Abs. 2 QPL).

¹¹⁶³ GWK, Pressemitteilung vom 13.12.2011 (PM 24/2011), [<http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Pressemitteilungen/pm2011-24.pdf>].

b) Durchführung des Programms

Die Hochschulen müssen sich um die bereitgestellten Mittel aus dem Qualitätspakt gesondert bewerben. Antragsberechtigt sind dabei gemäß § 2 QPL sämtliche Hochschulen in staatlicher Trägerschaft, was die Hochschulen, die sich als Stiftungen des öffentlichen Rechts organisiert haben, einschließt. Voraussetzung für die Förderung ist jedoch, dass die antragstellende Hochschule eine Bestandsaufnahme vorlegt, in der die Stärken und Schwächen bei der Betreuung und Beratung von Studierenden sowie die Lehrqualität offen gelegt werden. Da diese Bestandsaufnahme datengestützt sein muss (vgl. § 4 QPL i.V.m. mit den Förderrichtlinien gemäß § 5 Abs. 2 QPL), setzt die Antragstellung – gerade an größeren Hochschulen – eine ausführliche Evaluation und Bestandsaufnahme voraus.

Da die Antragstellung der Hochschulen über die zuständige Wissenschaftsbehörde des jeweiligen Landes stattfindet (§ 5 Abs. 5 QPL) und die Summe der Gesamtförderung für die Hochschulen eines Bundeslandes gemäß § 5 Abs. 8 QPL auf ein arithmetisches Mittel aus dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2010 und dem Anteil des Landes an der Zahl der Studienanfänger in allen Ländern in den Jahren 2005 bis 2008 begrenzt ist, wird auch dies zu einer gewissen Steuerung der Anträge „von oben“ durch das jeweils zuständige Landesministerium führen, wie es auch bei der Exzellenzinitiative der Fall war. Dies wird auch aus § 5 Abs. 10 QPL deutlich, wonach die Förderung durch den Bund in Abstimmung mit der zuständigen Wissenschaftsbehörde des Landes erfolgt. Erst wenn ein Land die ihm zugeordneten Mittel nicht ausgeschöpft hat, können diese Mittel im Verfahren nach § 5 Abs. 9 QPL auch an die übrigen Länder verteilt werden.

Über die Vergabe der Gelder entscheidet nach der Antragstellung ein Gremium von zwölf „im Bereich der Hochschullehre ausgewiesenen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Studierendenschaft und Hochschulmanagement“, wobei auch Vertreter von Bund und Länder (insgesamt vier) beteiligt werden (§ 5 Abs. 1 QPL). Die Experten werden zwar von Bund und Ländern ausgewählt, jedoch vom Wissenschaftsrat und der Hochschulrektorenkonferenz vorgeschlagen. Das Auswahlgremium entscheidet auch über die Höhe der Förderung und orientiert sich dabei an den zur Verfügung stehenden Programmmitteln (§ 5 Abs. 7 QPL).

c) Das Problem der Kapazitätserhöhung

Bereits in der Präambel des Qualitätspakts ist festgelegt, dass das Programm so ausgerichtet werden soll, „ohne die Kapazität zu erhöhen“. § 3 QPL macht deutlich, dass die Qualitätssteigerung von Studienbedingungen und Lehre vor allem durch Maßnahmen zur Verbesserung der Personalausstattung erreicht werden sollen (Nr. 1). Wie diese Kapazitätsneutralität im Einzelnen gesichert werden soll, ist den Ländern selbst überlassen. Diese haben jedoch sicherzustellen, dass die aus Mitteln des Programms finanzierten Maßnahmen zur Verbesserung der Personalausstattung nicht zur Erhöhung der Aufnahmekapazität an den geförderten Hochschulen führen (§ 6 QPL). Ob die Verwaltungsgerichte, die für die sogenannten Studienplatzkapazitätsklagen regelmäßig die gesamte zur

Verfügung stehende Kapazität berücksichtigen¹¹⁶⁴, diese Bemühungen der Länder honorieren, wird die gerichtliche Spruchpraxis der Zukunft noch zeigen müssen.

Auswirkungen der Verbesserung der Studienqualität im Rahmen dieser dritten Säule des Hochschulpakts 2020 bekommen die Hochschulen bereits zu spüren: es gibt erste Tendenzen in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach ein aus Hochschulpaktmitteln finanziertes Lehrangebot – wenn auch bei summarischer Prüfung im Verfahren des verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes – in die Kapazitätsberechnung einzubeziehen ist, auch wenn sich diese Rechtsprechung nicht flächendeckend durchzusetzen scheint.¹¹⁶⁵ Die Ansicht, dass sich die Mittel aus dem Hochschulpakt kapazitätssteigernd auswirken, zieht eine grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1991¹¹⁶⁶ heran. Nach Auffassung des OVG Bremen ist der Staat aus Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG sowie dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet, den freien und gleichen Zugang zu Ausbildungseinrichtungen zu gewährleisten, die aus öffentlichen Mitteln geschaffen wurden. Zulassungsbeschränkungen seien daher nur unter strengen formellen und materiellen Voraussetzungen möglich. Dies sei bei Mitteln aus dem Hochschulpakt gerade nicht der Fall: es werde mit öffentlichen Mitteln vielmehr zusätzliche Ausbildungskapazität geschaffen, deren erschöpfende Nutzung geboten sei.¹¹⁶⁷ Die wohl inzwischen herrschende Gegenauffassung verneint eine zwingende Kapazitätserhöhung durch die bereitgestellten Mittel, da aus dem Hochschulpakt als Bund-Länder-Vereinbarung keine individuellen Rechte Dritter erwachsen sollen.¹¹⁶⁸

Aufgrund der unklaren rechtlichen Bewertung der Aufforderung aus § 6 QPL durch die Verwaltungsgerichte der Länder, sind die Bundesländer nunmehr angehalten, in ihren Landeshochschulgesetzen rechtlich verbindliche Vorgaben in Bezug auf den Umgang mit den zusätzlichen Bundesmitteln zu beschließen. Einzelne Bundesländer planen inzwischen, für die entsprechenden Mittel eine Kapazitätsneutralität im Landeshochschulzulassungsrecht zu verankern.¹¹⁶⁹

d) Vereinbarkeit des Qualitätspakts mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG

Bereits ausweislich des Titels der Verwaltungsvereinbarung wird der Qualitätspakt Lehre auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG gestützt. Es handelt sich um eine einstimmig geschlossene Vereinba-

¹¹⁶⁴ Zimmerling/Brehm, DÖV 2009, S. 239 ff.

¹¹⁶⁵ Für eine Kapazitätserhöhung: OVG Bremen, NordÖR 2010, S. 213 (213 f.); VG Bremen, Beschl. v. 26.11.2009, 6 V 1216/09 n.v.; VG Bremen, Beschl. v. 13.12.2010, 6 V 1087/10 – juris, Rn. 107; VG Osnabrück, Beschl. v. 06.11.2009, 1 C 13/09 – juris. Gegen eine Kapazitätserhöhung: BayVGh, Beschl. v. 24.06.2011, 7 CE 11.10335 und 7 CE 11.10336 – juris, Rn. 10; OVG Münster, Beschl. v. 17.10.2011, 13 C 66/11 – juris, Rn. 16; OVG Saarlouis, Beschl. v. 14.07.2009, 2 B 273/09.NC – juris, Rn. 31; VG Berlin, Beschl. v. 28.11.2011, 3 L 428.11 – juris, Rn. 22; VG Münster, Beschl. v. 25.11.2011, 9 Nc 188/11 – juris, Rn. 23. Noch offen gelassen von OVG Münster, Beschl. v. 16.03.2009, 13 C 1/09 – juris, Rn. 13.

¹¹⁶⁶ BVerfGE 85, S. 36 ff.

¹¹⁶⁷ OVG Bremen, NordÖR 2010, S. 213 (214).

¹¹⁶⁸ BayVGh, Beschl. v. 24.06.2011, 7 CE 11.10335 und 7 CE 11.10336 – juris, Rn. 10.

¹¹⁶⁹ So z.B. Hamburg, Bü-Drucks. 20/1544, S. 4, 6.

rung von Bund und Ländern in Form eines Verwaltungsabkommens zur Förderung der Lehre an Hochschulen. Da die Förderung der Lehre dem Wissenschaftsbegriff in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG unterfällt (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 4.), handelt es sich um eine Materie, die in verfassungsrechtlich zulässiger Weise im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben gefördert werden kann. Sowohl Maßnahmen zur Verbesserung der Personalausstattung, Maßnahmen zur Qualifizierung und Weiterbildung des Personals als auch die Optimierung der Studienbedingungen werden noch von dem Begriff der Lehre umfasst, da hiermit die Vermittlung der Wissenschaften gefördert und unterstützt wird.

Zwar steht mit einem Förderungsvolumen von ca. 1,9 Mrd. Euro ein relativ großer Geldbetrag zur Verfügung, dieser führt jedoch – wie bereits bei der Exzellenzinitiative – nicht dazu, dass man nicht mehr von einer Vorhabenförderung ausgehen kann. Zudem spricht auch die zeitliche Begrenzung von 2011 bis 2020 – bislang ohne vorgesehene Verlängerung – für ein zulässiges Vorhaben. Neu ist hingegen, dass der Bund die Kosten für die Maßnahmen vollständig alleine trägt. Während dies vor der Föderalismusreform I noch nicht möglich war, kann die Vereinbarung über die Kostentragung nunmehr die Kostenlast wegen Art. 91b Abs. 3 GG vollständig auf den Bund verlagern (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 7.). Zuletzt besitzt die Förderung auch die notwendige überregionale Komponente. Diese liegt zwar nicht unbedingt in der Förderung in den einzelnen Hochschulen als solche, da in Anbetracht der Vielzahl an geförderten Hochschulen eine Wirkung über die Hochschulen hinaus nur schwer zu begründen ist. Allerdings kommt dem Programm als solchem eine überregionale Wirkung zu, da sich an dem Programm eine Vielzahl von Hochschulen beteiligt hat. Die Überregionalität des Vorhabens selbst (und nicht der Förderung) ist ausreichend (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 6.).

Wie bereits bei den vorherigen Programmen stellt sich auch beim Qualitätspakt Lehre die Frage nach der Auslösung des institutionellen und des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts. Der institutionelle Gesetzesvorbehalt wird bereits deswegen ausgelöst, da Bund und Länder in dem zuständigen Entscheidungsgremium nach § 5 Abs. 1 QPL nicht über die Mehrheit der Stimmen verfügen. Da die Mittelbereitstellung jedoch ausschließlich durch den Bund geschieht, wird dieser den Anforderungen an den institutionellen Gesetzesvorbehalt gerecht, wenn er wie in § 7 Abs. 1 QPL vorgesehen die entsprechenden Mittel durch die „gesetzgebenden Körperschaften“ bereitstellt (vgl. zu den Anforderungen bereits die vorherigen Ausführungsvereinbarungen). Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt wird hingegen nicht ausgelöst, da der Qualitätspakt noch weniger als die Exzellenzinitiative zu einer Strukturveränderung der Wissenschaftslandschaft führt. Lediglich im Teilssegment der Lehre an den Hochschulen findet eine Förderung statt, die sich – aufgrund der Vielzahl von geförderten Hochschulen – jedoch nicht strukturverändernd auswirken kann.

5. Gleichstellung als „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Professorinnenprogramm)

Zudem haben Bund und Länder auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG eine Vereinbarung über das „Professorinnenprogramm des Bundes und der Länder zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen“¹¹⁷⁰ abgeschlossen. Diese Vereinbarung wurde mit Wirkung zum 01.01.2008 geschlossen und läuft – vorbehaltlich einer Verlängerungsmöglichkeit – bis zum 31.12.2012 (§ 7 der Vereinbarung).

a) Inhalt des Programms

Ausweislich der Präambel der Vereinbarung ist es das Ziel, die „Gleichstellung von Frauen und Männern in Hochschulen zu unterstützen, die Repräsentanz von Frauen auf allen Qualifikationsstufen im Wissenschaftssystem nachhaltig zu verbessern und die Anzahl der Wissenschaftlerinnen in den Spitzenfunktionen im Wissenschaftsbereich zu steigern“. Deswegen sollen die Gleichstellungsbemühungen der Hochschulen durch das Programm unterstützt werden. Nach § 1 der Vereinbarung erstreckt sich diese auf die Anschubfinanzierung der Erstberufung von Frauen auf Professuren, die unbefristet und mit den Besoldungsstufen W2 oder W3 besoldet sind. Dabei kann es sich um vorgezogene Berufungen handeln, also Berufungen auf künftig frei werdende Stellen, oder um Regelberufungen auf vorhandene freie Stellen (§ 1 Abs. 1 der Vereinbarung).

b) Finanzierung des Programms

In den Jahren 2008 bis 2012 stehen für dieses Vorhaben insgesamt 150 Mio. Euro zur Verfügung, wobei Bund und Länder diesen Kapitalstock jeweils zur Hälfte finanzieren, sofern die Parlamente von Bund und Ländern diese Mittel in den Haushalten bewilligen (§ 2 Abs. 1 der Vereinbarung). Die Einzelheiten regelt § 2 in den Absätzen 2 bis 4 der Vereinbarung. Die Förderung je Hochschule ist jedoch auf drei Stellen und insgesamt fünf Jahre begrenzt (§ 2 Abs. 4 der Vereinbarung). Die höchstmögliche Förderungssumme je Berufung liegt bei 150.000 Euro jährlich (§ 5 Abs. 1 S. 1 der Vereinbarung). Pro Hochschule ist – auch unter Einhaltung der eben zitierten Vorgaben – kein größerer Betrag als 2,25 Mio. Euro erzielbar (§ 5 Abs. 1 S. 2 der Vereinbarung).

c) Durchführung des Programms

Die Förderung über das Professorinnenprogramm erfolgt gemäß § 3 Abs. 1 der Vereinbarung auf Grundlage des Gleichstellungskonzepts der Hochschule. Die näheren Voraussetzungen, die das jeweilige Gleichstellungskonzept erfüllen muss, regelt § 3 Abs. 2 i.V.m. der Anlage der Vereinbarung. So wird das Gleichstellungskonzept von einem Gremium begutachtet. Dieses Begutachtungsgremium besteht aus zwölf Mitgliedern, welche „in Gleichstellungsfragen ausgewiesene Expertin-

¹¹⁷⁰ „Professorinnenprogramm“ vom 19.11.2007, BA nZ 2008 S. 1073.

nen und Experten aus Wissenschaft, Forschung, dem Hochschulmanagement und anderen Bereichen“ sein sollen (§ 4 Abs. 2 der Vereinbarung). Wie sich aus der Protokollnotiz zu § 4 Abs. 2 der Vereinbarung ergibt, handelt es sich nicht um Vertreter von Bund oder Ländern. Sofern das Gleichstellungskonzept der jeweiligen Hochschule, das von der Hochschulleitung dem Begutachtungsgremium über die zuständige Wissenschaftsbehörde vorgelegt wird (§ 4 Abs. 5 der Vereinbarung), positiv bewertet wurde, erhält die Hochschule eine Fördermitteilung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel (§ 4 Abs. 6 S. 1 der Vereinbarung).

d) Vereinbarkeit des Professorinnenprogramm mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG

Die Gleichstellung von Frauen und Männern im Hochschul- und Forschungsbereich ist bereits seit längerer Zeit ein Anliegen, das sich in vielen auf Grundlage des Art. 91b GG a.F. geschlossenen Vereinbarungen wiederfindet und von der GWK regelmäßig mit Berichten begleitet wird¹¹⁷¹. So enthielten bereits die Hochschulsonderprogramme (vgl. hierzu oben unter Abschnitt D. II. 1.) Regelungen zur Gleichstellung. Das zuletzt laufende Hochschul- und Wissenschaftsprogramm (HWP) trug dieses Ziel zudem bereits im Namen der Vereinbarung. Auch in zahlreichen aktuellen Ausführungsvereinbarungen zum GWK-Abkommen ist die Gleichstellung von Männern und Frauen als Ziel verankert, wobei es dort kein Förderkriterium ist (vgl. nur § 4 Abs. 2 der Anlage zum GWK-Abkommen, Art. 1 § 1 Abs. 6 HP II oder in Ziff. I. 6. PFI II). Daneben gibt es sodann noch die „Ausführungsvereinbarung Gleichstellung“¹¹⁷², in der die GWK das Ziel der Gleichstellung festlegt, ohne jedoch eine finanzielle Förderung für die Erreichung des Ziels bereit zu stellen.

Das Professorinnenprogramm ist nunmehr nach der Föderalismusreform I die erste Ausführungsvereinbarung mit finanziellen Auswirkungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Wissenschaft. Allerdings handelt es sich nicht um ein Vorhaben, das im Rahmen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG gefördert werden darf.¹¹⁷³ Bund und Länder haben an dieser Stelle den ihnen zustehenden weiten Beurteilungsspielraum überschritten. Zwar liegt eine einstimmig beschlossene Vereinbarung von Bund und Ländern in Form eines Verwaltungsabkommens vor, mit der ein Ziel von überregionaler Bedeutung gefördert werden soll. Jedoch fehlt es an einem zulässigen Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen im Sinne von Nr. 2. Die Gleichstellung von Frauen und Männern stellt keinen Bestandteil des Kernbegriffs der Wissenschaft, Lehre oder Forschung dar. Selbst in Bezug auf eine Kapazitätserweiterung wirkt sich das Professorinnenprogramm nicht förderlich aus. Die Förderung der Gleichstellung weist damit keinerlei Bezug zu Art. 91b Abs. 1 GG auf. Obgleich es sich bei der Gleichstellung von Frauen und Männern ge-

¹¹⁷¹ Zuletzt *GWK*, Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung, 2011. Bereits die BLK hat lange Zeit die „Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung“ gefördert, vgl. *GWK*, Jahresbericht 2009, S. 27.

¹¹⁷² Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der gemeinsamen Forschungsförderung – Ausführungsvereinbarung Gleichstellung (AV-Glei) vom 27.10.2008, BAnz Nr. 18a v. 04.02.2009, S. 18.

¹¹⁷³ Ablehnend, wenngleich ohne nähere Begründung: *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91b Rn. 13.

mäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG um eine Staatszielbestimmung handelt¹¹⁷⁴, vermag diese nicht das Kompetenzgefüge der Verfassung außer Kraft zu setzen. Die Gemeinschaftsaufgaben behandeln einen eng gefassten Aufgabenbereich, der aufgrund des Ausnahmecharakters als Mischfinanzierung zu begrenzen ist (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C.). Dabei kann offen bleiben, inwiefern die bevorzugte Berufung von Frauen auf Professorenstellen verfassungsrechtlich zulässig ist.¹¹⁷⁵ Zumindest ist die Durchsetzung entsprechender politischer Absichten nicht über die Wissenschaftsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben zu verwirklichen. Bund und Länder müssen ihre Gleichstellungsbestrebungen somit getrennt voneinander finanzieren. Dabei stehen die Handlungsspielräume von Bund und Ländern grundsätzlich selbstständig nebeneinander, womit deren Kooperation nur in engen Grenzen zulässig ist.¹¹⁷⁶ Hierfür sprechen auch die allgemeinen gesetzlichen Regelungen im Bundesgleichstellungsgesetz (vgl. nur zum Anwendungsbereich § 3 Abs. 1 BGleGG) sowie in den jeweiligen Landesgleichstellungsgesetzen. Da sich das Professorinnenprogramm auch nicht unter die übrigen Gemeinschaftsaufgaben subsumieren lässt, ist die Durchführung des Professorinnenprogramms aufgrund des Verstoßes gegen Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG verfassungswidrig.

6. „Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen“ als „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“

Ebenfalls auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG gestützt wird die „Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen nach Artikel 91b des Grundgesetzes“ (FuE-FH) vom 17.10.2008.¹¹⁷⁷ Dieser Vereinbarung haben entsprechend Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG alle Länder zugestimmt. Bei der Förderung der Forschung an Fachhochschulen handelt es sich um ein Ziel, das Bund und Länder – nunmehr über eine GWK-Ausführungsvereinbarung – seit Mitte der 1990er Jahre fördern.¹¹⁷⁸

a) Inhalt des Programms

Mit der von 2008 bis zum Jahr 2013 laufenden Vereinbarung (vgl. § 6 Abs. 2 FuE-FH) soll ein Programm zur angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen finanziert werden (§ 1 Abs. 1 FuE-FH). Dabei soll besonders die Förderung der angewandten Forschung berücksichtigt

¹¹⁷⁴ *Hufen*, Staatsrecht II, § 40 Rn. 2.

¹¹⁷⁵ Hierzu allgemein *Rüfner*, in: BK-GG, Bd. I, Stand 05/1996 (76. Lfg.), Art. 3 Abs. 2 und 3 Rn. 747 ff.

¹¹⁷⁶ *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 91a Rn. 5; zu dieser Thematik auch BVerfGE 119, S. 331 (362 ff.); 108, S. 169 (182); 63, S. 1 (41).

¹¹⁷⁷ BAnz 2008 S. 3961. Bereits vor der Föderalismusreform I wurde dieses Vorhaben mit der „Rahmenvereinbarung zum BMBF-Programm angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen im Verbund mit der Wirtschaft vom 03.11.2003“ gefördert.

¹¹⁷⁸ *GWK*, Jahresbericht 2009, S. 4. Siehe auch die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen nach Artikel 91b des Grundgesetzes vom 03.11.2003, BAnz 2003 S. 24921.

werden, insbesondere mit dem Ziel, den Ingenieur Nachwuchs und eine Profilspezifizierung in der angewandten Forschung zu fördern (§ 1 Abs. 2 FuE-FH). Das Programm ist somit unter dem Einfluss des viel zitierten „Ingenieur mangels“ beschlossen worden, da insbesondere die forschungsorientierte Ausbildung des Nachwuchses dieses Berufszweiges im Vordergrund steht. Geschehen soll dies durch Wissens- und Technologietransfers, der Kooperation mit Unternehmen (insbesondere KMU) sowie der intensiveren Verzahnung von Lehre und Forschung (ebenfalls § 1 Abs. 2 FuE-FH). Antragsberechtigt im Rahmen dieser Förderlinie sind ausschließlich Fachhochschulen, deren Anträge auf eine jährliche Ausschreibung hin unmittelbar beim BMBF eingereicht werden können (§ 2 Abs. 1 FuE-FH). Das BMBF entscheidet sodann auch über die Vergabe der Mittel (§ 2 Abs. 2 FuE-FH). Zur Finanzierung der Anträge nimmt der Bund für diesen Zweck in seinem Haushaltsplan Mittel auf.¹¹⁷⁹ Den überwiegenden Anteil der Kosten trägt der Bund. Gemäß § 4 der Vereinbarung soll jedoch das Sitzland durch Bereitstellung der Grundausrüstung (Personal- und Sachausstattung) mit mindestens 10% der Gesamtkosten der Projekte beteiligt werden. Die Mittel werden sodann gemäß § 3 Abs. 1 FuE-FH für die Freistellung der Fachhochschulprofessoren zur Forschung sowie für sonstige Personal- und Sachmittel zur Verfügung gestellt.

b) Vereinbarkeit mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG

Aus rechtlicher Sicht bereitet das Programm keine Schwierigkeiten. Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG ist die anwendbare Rechtsgrundlage, da es sich aufgrund der zeitlichen Befristung und des nur begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen Volumens um ein Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Fachhochschulen handelt. Die Vereinbarung genügt auch den übrigen Anforderungen des Art. 91b Abs. 1 GG. Der Einhaltung des institutionellen Gesetzesvorbehalts wird durch die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan Genüge getan. Ein grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt wird nicht ausgelöst, da es sich nicht um eine Maßnahme handelt, welche geeignet ist, die Wissenschaftsfreiheit zu gefährden. Zudem entscheidet die demokratisch legitimierte Exekutive über die Vergabe der Fördermittel.

7. Programm „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“

Ein letztes im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG vereinbartes Programm ist die Bund-Länder-Vereinbarung über den Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen.¹¹⁸⁰ Mit dem Programm ist ausweislich der Präambel beabsichtigt, „das Fachkräfteangebot dauerhaft zu sichern, die Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung zu verbessern, neues Wissen schneller in die Praxis zu integrieren und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschaftssystems durch

¹¹⁷⁹ So der Haushaltsplan des BMBF im Jahr 2012 (BGBl. 2012 I S. 2938 sowie Anlage zur BT-Drucks. 17/6600), Einzelplan 30, Titelgruppe 10, Titel 685 11.

¹¹⁸⁰ Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung“ vom 08.07.2010, BAnz 2010 S. 2529.

nachhaltige Profilbildung im lebenslangen wissenschaftlichen Lernen und beim berufsbegleitenden Studium zu stärken.“ Zur Erreichung dieser Ziele soll der dem Programm zugrunde liegende Wettbewerb den „Auf- und Ausbau von Studiengängen, Studienmodulen und Zertifikatsangeboten im Rahmen des lebenslangen wissenschaftlichen Lernens“ fördern. Das ebenfalls auf die Norm des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG und damit auf „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ gefußte Programm hat dabei weniger die studentische Lehre an den Hochschulen im Sinn, sondern zielt auf den Bereich ab, den man neudeutsch mit „Executive Education“ umschreibt. Dies macht auch die in der Präambel angesprochene Zielgruppe deutlich: „Berufstätige, Personen mit Familienpflichten, Berufsrückkehrer/innen, Studienabbrecher/innen und arbeitslose Akademiker/innen.“ Beim Bereich der Executive Education handelt es sich um Weiterbildungsprogramme, welche die Hochschulen anbieten und dafür zumeist ein Entgelt verlangen. Letztlich handelt es sich bei dem Angebot von Executive Education um einen neuen Weg zur Finanzierung von Hochschulen und ein Mittel, um ehemalige Studierende (Absolventen/ Alumni) an die Hochschule zu binden.

a) Inhalt der Vereinbarung

Gefördert werden ca. 30 bis 40 Konzepte an staatlichen Hochschulen, welche sich auf duale Studiengänge (wissenschaftliche Ausbildung neben berufsqualifizierenden, praktischen Phasen), berufsbegleitende Studiengänge sowie Studiengänge, die auf andere Weise das lebenslange wissenschaftliche Lernen fördern, verstärken (§ 1 Abs. 1 und 2 der Vereinbarung). Auch außeruniversitäre Forschungseinrichtungen können sich gemeinsam mit Hochschulen an dem Programm beteiligen (Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung).

b) Finanzierung der Vereinbarung

Um die gesteckten Ziele zu erreichen, stellt der Bund für eine Anschubfinanzierung die Mittel zur Finanzierung des Wettbewerbs zur Verfügung. Dabei trägt er 100% der veranschlagten Kosten (§ 2 Abs. 2 der Vereinbarung). Gemäß § 2 Abs. 1 der Vereinbarung beläuft sich die Summe in den Jahren 2010 bis 2018 auf insgesamt 250 Mio. Euro. Die Gesamtfinanzierung außerhalb der unmittelbar durch die durchgeführten Projekte verursachten Kosten stellt das Land sicher (§ 2 Abs. 2 der Vereinbarung). Förderfähig sind somit gemäß § 6 Abs. 1 der Vereinbarung nur die für die Durchführung des beantragten Vorhabens erforderlichen Personal-, Sach- und Betriebsausgaben; die Grundausstattung ist nicht erfasst. Ob nach Ablauf des Jahres 2018 eine Verlängerung der Vereinbarung ansteht, wird nach Vorlage der Evaluation des Programms entschieden (§ 5 Abs. 1 der Vereinbarung).

c) Durchführung der Vereinbarung

Der Wettbewerb begann im Jahr 2010 mit einer ersten Bewilligungsrunde, worauf sich im Jahr 2012 eine weitere Bewilligungsrunde anschließt (§ 2 Abs. 3 der Vereinbarung). Der Gesamtzeitraum der Förderung soll jedoch sechs Jahre nicht übersteigen (§ 2 Abs. 4 der Vereinbarung).

Um die Förderung zu erhalten, reichen die Hochschulen über die jeweils zuständigen Landesbehörden ihre Konzepte (§ 4 Abs. 6 der Vereinbarung) in den Bereichen des Förderungsgegenstands ein. Das Förderungsverfahren ist dabei zweistufig, das heißt vor der Einreichung von endgültigen Konzepten (Vollanträge) sind Antragsskizzen vorzulegen, anhand derer sodann entschieden wird, welche Vorhaben Vollanträge vorlegen sollen (§ 4 Abs. 5 der Vereinbarung). Dabei handelt es sich um ein Verfahren, das so auch schon aus der Exzellenzinitiative bekannt ist. Diese Konzepte werden von einer aus zwölf Mitgliedern bestehenden „Jury“, die als solche im Vereinbarungswortlaut explizit bezeichnet wird, bewertet (§ 3 Abs. 1 der Vereinbarung). Diese „Jury“ wird gemäß § 4 Abs. 2 der Vereinbarung vom BMBF „im Benehmen mit den Ländern“ eingesetzt und besteht aus zwölf Mitgliedern, bei denen es sich um „national und international ausgewiesene Expertinnen und Experten im Management von Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie Vertreter(n) aus anderen Bereichen (Bildungsinstitutionen, Wirtschaft/ Verwaltung, Studierende)“ handeln soll. Die Bewertung der Konzepte erfolgt nach den in § 3 Abs. 2 der Vereinbarung festgelegten Kriterien. Insbesondere werden dabei die Entwicklungsperspektiven für die Gewinnung und Erhalt der festgelegten Ziele beurteilt.

d) Vereinbarkeit der Förderung mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG

Nachdem die formalen Kriterien des Art. 91b Abs. 1 GG eingehalten wurden, stellt sich die Frage, ob es sich bei der Förderung der „Executive Education“ noch um ein Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen handelt. In Betracht kommt einzig eine Subsumtion unter den Begriff der Wissenschaft, da es in dem Programm um die Vermittlung von Forschungsinhalten mittels der Lehre geht. Allerdings handelt es sich nicht originär um Bereiche der klassischen Hochschullehre, sondern um Fortbildung, die so auch an eigens dafür gegründeten Instituten stattfinden könnte. Zwar lässt § 2 Abs. 1 HRG explizit die Weiterbildung im Rahmen der Aufgabenstellung der Hochschulen zu. Allerdings ist diese Vorschrift – solange sie überhaupt noch Anwendung findet (vgl. hierzu oben Abschnitt B. III. 5.) – als Aufgabenumschreibung der Hochschulen weit auszulegen. Die Vorschrift des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG ist als Ausnahmegesetz hingegen eng auszulegen. Sinn und Zweck des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG ist es nicht, die Hochschulen in die Lage zu versetzen, mit der außercurricularen Weiterbildung Geld zu verdienen. Vielmehr liegt ein Programm vor, das sich von der herkömmlichen Hochschulbildung im Rahmen eines Erststudiums signifikant unterscheidet. Auch die Zielgruppe des Programms ist eine völlig andere und keine, die zur regulär immatrikulierten Studierendenschaft zählt. Davon geht auch bereits die Präambel des Programms mit ihren unterschiedlichen, nicht-studentischen Zielgruppen aus. Vollständig deutlich wird dies, wenn auf „Bachelor-Absolvent/innen“ verwiesen wird, die „nach beruflicher Erfahrung

berufsbegleitend studieren wollen“. Von dem weiten Beurteilungsspielraum von Bund und Ländern im Rahmen des Art. 91b Abs. 1 GG ist dieses Vorhaben nicht mehr gedeckt. Das Programm ist mithin nicht mit Art. 91b Abs. 1 GG zu vereinbaren und daher verfassungswidrig.

8. Programmfinanzierung im Überblick

Folgende Übersicht¹¹⁸¹ soll die Finanzierungsverhältnisse an der Vorhabenförderung noch einmal im Überblick darstellen:

Programm	Anteil Bund in %	Anteil Länder in %
Exzellenzinitiative	75	25
Pakt für Forschung und Innovation	(je nach Forschungseinrichtung, vgl. Abschnitt III. 2.)	(je nach Forschungseinrichtung, vgl. Abschnitt III. 2.)
Hochschulpakt: Art. 1	50	50
Hochschulpakt: Art. 2	100	0
Qualitätspakt	100	0
Professorinnenprogramm	50	50
Fachhochschulförderung	90	10
Aufstieg durch Bildung	100	0
AV Forschungsbauten	50	50

Im Rahmen der vorhabenbezogenen Förderung übernimmt der Bund prozentual vielfach einen größeren Anteil als an der institutionellen Förderung. Gerade der Vorbehalt einiger Länder beim PFI II zeigt, dass viele Länder mit der Förderung von Wissenschaft und Forschung in diesem Umfang überfordert wären.

9. Zusammenfassung und summarische Bewertung der Programmförderung

Mit der Programmförderung von Bund und Ländern werden in verschiedenen Ausführungsvereinbarungen Teile des Wissenschaftsbereichs gefördert. Diese Förderungen erreichen häufig große finanzielle Volumina, die sich zumeist an Hochschulen auswirken. Darüber hinaus wird ein Großteil der Mittel in Wettbewerbsverfahren vergeben. Die Exzellenzinitiative ist hierfür das prominente

¹¹⁸¹ Angelehnt an die Übersicht in *GWK*, Grundlagen der GWK 2011, S. 207 ff. (Werte z.T. von dort übernommen).

teste Beispiel, aber auch die Programme des Qualitätspakts Lehre und das (verfassungswidrige) Programm „Aufstieg durch Bildung“ sind als Wettbewerbsverfahren ausgestaltet.

Neben der Ausgestaltung als Wettbewerbsverfahren fällt bei diesen Programmen noch auf, dass die Steuerung der Anträge der Hochschulen über die Landesministerien erfolgt, so dass diese die Antragstellung zum Teil – wie beispielsweise in Hessen bei der Exzellenzinitiative geschehen (vgl. hierzu oben Abschnitt D. III. 1.) – bereits auf der Stufe entscheiden können, ob überhaupt ein Antrag der Hochschule beim zuständigen Auswahlgremium gestellt werden kann. Hier könnte man zunächst davon ausgehen, dass ein Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit der antragstellenden Hochschulen beziehungsweise deren Forscher vorliegt (welche beide der Wissenschaftsfreiheit unterfallen¹¹⁸²), wenn die Exekutive Anträge der durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Hochschulen und Forscher jeweils vorher selektiert. Es ist jedoch zu beachten, dass es dem Staat im Bereich der Wissenschaftsförderung nicht verwehrt ist, „gezielt Schwerpunkte zu setzen“, sofern sich die Schwerpunktsetzung sachlich begründen lässt, zumal der Staat hier einen deutlich weiteren Entscheidungsspielraum besitzt.¹¹⁸³ So dürfen auch politische oder wirtschaftliche Schwerpunkte bei der Förderung gebildet werden, solange der wissenschaftliche Inhalt nicht staatlicherseits beeinflusst wird.¹¹⁸⁴ Die Wettbewerbsverfahren als solche sind somit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch in übriger Hinsicht genügen die Exzellenzinitiative und der Qualitätspakt Lehre den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Verfassungswidrig ist hingegen das Wettbewerbsprogramm „Aufstieg durch Bildung“. Dieses beinhaltet ebenso wie das regulär geförderte „Professorinnenprogramm“ ein nicht mehr unter den engen Charakter des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG subsumierbares Ziel. Beiden Programmen wohnen politische Ziele inne, die mit der Vorschrift nicht in Einklang zu bringen sind. Mit beiden Programmen haben Bund und Länder dem ihnen eingeräumten Beurteilungsspielraum überschritten. Die Verfassungswidrigkeit der beiden Programme hat jedoch praktisch keine weiteren Auswirkungen: da beide Programme – wie geschehen – von Bund und Ländern einstimmig beschlossen werden mussten (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG), existiert außerhalb dieser Vertragsparteien kein Akteur mehr, der die Verfassungswidrigkeit gerichtlich feststellen lassen kann. Die Verwaltungsvereinbarungen nach Art. 91b Abs. 1 GG haben nämlich nicht den Bürger zum Adressaten.¹¹⁸⁵ Wie bereits vor der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben im Jahr 1969 bewegen sich Bund und Länder hier also im Graubereich der Verfassung. Gerade wenn der Bund zudem für die alleinige Förderung

¹¹⁸² *Hufen*, Staatsrecht II, § 34 Rn. 14, 17.

¹¹⁸³ *Febling*, in: BK-GG, Bd. II, Stand 03/2004 (110. Lfg.), Art. 5 Abs. 3 Rn. 45, 151; *Oppermann*, Freiheit von Forschung und Lehre, in: HdbStR, Bd. VI (2. Aufl.), § 145 Rn. 16; *Heinrich*, Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften, S. 18 m.w.N.

¹¹⁸⁴ *Febling*, in: BK-GG, Bd. II, Stand 03/2004 (110. Lfg.), Art. 5 Abs. 3 Rn. 45; *Heinrich*, Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften, S. 25 f. Zu den Grenzen *Hailbronner*, WissR 13 [1980], S. 212 (234); *Löwer*, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 42.

¹¹⁸⁵ *Sanden*, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 69.

eines Programms eintritt, werden sich die Länder gegen den zu erwartenden Geldsegen kaum wehren, womit „Goldene Zügel“ für die politischen Ziele des Bundes wieder in greifbarer Nähe sind.

Noch verfassungskonform ist der Hochschulpakt 2020 in seiner ersten Säule, da mit der Kapazitätserweiterung ein zulässiges Ziel der Lehre, die als solche der Wissenschaft in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG unterfällt, verwirklicht wird. Keine rechtlichen Bedenken stehen hingegen der Förderung in der zweiten Säule des Hochschulpakts 2020, dem Pakt für Forschung und Innovation sowie dem Programm zur Förderung der angewandten Forschung an Fachhochschulen entgegen.

Für alle Programme stellt sich allerdings in faktischer Sicht das Problem, dass es sich notwendigerweise – zumindest, sofern die Förderung an Hochschulen gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG stattfindet – um befristete Förderungen handelt. Dabei wird kritisiert, dass es hierdurch „zu einem hohen Maß an Unsicherheit“ bei den Hochschulen komme.¹¹⁸⁶ Auch wenn dieser Befund von *Wolfgang Marquardt*, dem amtierenden Vorsitzenden des Wissenschaftsrates, zutreffend sein mag, so ist die zeitliche Befristung letztlich die Kehrseite der in letzter Minute ins Grundgesetz eingeführten Förderungsmöglichkeit des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG, die anderenfalls nicht möglich gewesen wäre. Ein weiteres Ergebnis der vermehrt ausgeführten vorhabenbezogenen Förderung ist jedoch auch, dass Strukturveränderungen zumeist längere Zeit benötigen und zudem größere finanzielle Beträge notwendig sind, um die Strukturveränderungen zu erreichen.

Zuletzt ist in der Gesamtschau der vollständigen Projektförderung problematisch, dass der Bund einen Großteil der Förderung übernimmt und aufgrund seiner Finanzstärke gegenüber den Ländern somit den größeren Anteil der finanziellen Mittel bereitstellt. Teilweise übernimmt der Bund die Finanzierung sogar vollumfänglich alleine (vgl. Art. 2 HP 2020, Qualitätspakt Lehre, „Aufstieg durch Bildung“), was im Hinblick auf Art. 91b Abs. 3 GG inzwischen auch zulässig ist. Hinzu kommt – wie bereits bei der Frage des Gesetzesvorbehalts problematisiert – dass gerade in Wettbewerbsverfahren keine Vertreter der Exekutive über die Vergabe der Mittel entscheiden, sondern „Expertengremien“ (vgl. nur die Exzellenzinitiative oder den Qualitätspakt Lehre). Des Weiteren ist problematisch, dass sämtliche Vereinbarungen lange, teilweise zehnjährige Laufzeiten haben und zudem vielfach eine konkrete Verlängerung bereits in der jeweiligen Ausführungsvereinbarung angedacht wird. Daher könnte man die Ansicht vertreten, dass sich die Ausführungsvereinbarungen in der Gesamtschau relativ weit von dem Begriff des Vorhabens entfernen und zusammenfassend als Institutionalisierung der vorhabenbezogenen Förderung gesehen werden können. Damit könnte sodann eine Unvereinbarkeit mit Art. 91b Abs. 1 GG einher gehen, was unmittelbar die Verfassungswidrigkeit der Vorhaben bedeuten würde. Allerdings ist zu beachten, dass – auch wenn es sich bei den Ausführungsvereinbarungen nicht mehr um „Ausnahmeerscheinungen“ handelt – die Programme nicht die Kernbereiche der Hochschulförderung betreffen, die nach wie vor Län-

¹¹⁸⁶ *Wolfgang Marquardt* – zitiert nach *van Bebber*, *duz* 10/2011, S. 24 (25).

dersache ist. Da die Programmförderung zumeist nur eine zusätzliche Förderung in bestimmten Sektoren darstellt, haben Bund und Länder ihren weiten Beurteilungsspielraum beim Abschluss der Vereinbarungen nicht verletzt. Dies wäre erst dann der Fall, wenn der Bund ein bislang von den Ländern bereit gestelltes „Grundangebot“ in der Hochschulfinanzierung übernehmen würde. Dieses Stadium ist jedoch bislang nicht erreicht.

Dennoch sind bereits weitere Programme in Vorbereitung. Bereits seit längerer Zeit wird auf politischem Weg die Umsetzung eines Bund-Länder-Programms zur Verbesserung der Qualität der Lehrerausbildung forciert. Hierzu liegt inzwischen eine Bund-Länder-Vereinbarung über ein gemeinsames Programm „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ vor.¹¹⁸⁷ Diese Vereinbarung soll am 01.07.2013 in Kraft treten (vgl. § 10 Abs. 2 der Vereinbarung). Das Programm soll „auf wettbewerblicher Grundlage eine möglichst breit wirksame Förderung von lehrausbildenden Hochschulen“ bewirken (vgl. § 1 Abs. 2). Es unterteilt sich in zwei Förderphasen von 2014 bis 2018 sowie von 2019 bis 2023 (§ 5 Abs. 3). Insgesamt ähnelt dieser Wettbewerb dem Qualitätspakt Lehre. Für das Programm stellt der Bund ein Gesamtvolumen von bis zu 500 Mio. Euro für die Gesamtlaufzeit von zehn Jahren zur Verfügung (§ 6 Abs. 1), wobei diese Mittel kapazitätsneutral sein sollen (§ 8). Die alleinige Förderung durch den Bund ist seit der Föderalismusreform zulässig (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 7.). Gleichwohl setzt der Bund über seine Förderung im Wege „Goldener Zügel“ eigene politische Vorstellungen durch: So sollen die Länder die gegenseitige Anerkennung von lehramtbezogenen Studien- und Prüfungsleistungen sowie den Zugang zum Vorbereitungsdienst gewährleisten (§ 7 Abs. 1 und 2). Darüber hinaus müssen die Länder allen Absolventen eines Vorbereitungsdienstes für ein Lehramt gleichermaßen den Berufszugang für den ihrem Abschluss entsprechenden Lehramtstyp gewähren (§ 7 Abs. 3).

IV.

Zusammenfassung der institutionellen und vorhabenbezogenen Förderung

Auch nach der Föderalismusreform I besteht die Möglichkeit, dass Bund und Länder bei der Förderung überregional bedeutsamer Wissenschaftsförderung zusammen arbeiten.¹¹⁸⁸ Die Wissenschaftsförderung wird im Föderalismus von unterschiedlichen Gremien koordiniert und beeinflusst. Die Institution mit den weitreichendsten Entscheidungsbefugnissen ist hierbei die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), die der ehemaligen Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung nachfolgte. Die GWK ist mit ihrer Besetzung aus den Wissenschafts- und Finanzministern des Bundes und der Länder ein einflussreiches Gremium. Auf

¹¹⁸⁷ Bund-Länder-Vereinbarung über ein gemeinsames Programm „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ gemäß Artikel 91 b des Grundgesetzes vom 12.04.2013, bislang noch nicht im BAnz veröffentlicht. Vgl. hierzu auch BT-Drucks. 17/9937.

¹¹⁸⁸ BT-Drucks. 16/813, S. 16.

Grundlage des GWK-Abkommens sind in der Folgezeit viele Ausführungsvereinbarungen zur institutionellen und vorhabenbezogenen Förderung beschlossen worden. Diese Ausführungsvereinbarungen sind ein wesentlicher Bestandteil der Wissenschaftsförderung in Deutschland. Vor allem bietet die institutionalisierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern unter dem Dach der GWK die Möglichkeit, im Rahmen des Art. 91b Abs. 1 GG effektiv zusammenzuarbeiten.

Von weiterer Bedeutung für die Koordination sind die Tätigkeiten von Wissenschaftsrat (WR) und Deutscher Forschungsgemeinschaft (DFG). Beide Einrichtungen haben im Rahmen der Exzellenzinitiative entscheidende Aufgaben übernommen. Zudem ist die DFG für die Hochschulen ein wichtiger Drittmittelgeber, indem sie als Forschungsförderungseinrichtung die Forschung an Hochschulen mit verschiedenen Maßnahmen konkret fördert. Schließlich übernimmt die DFG die Begutachtung und Förderung von Großgeräten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG. Der WR hingegen ist ein fachliches Beratungsgremium, das zudem für die Akkreditierung von Hochschulen und Studiengängen sowie für die Begutachtung von Forschungsbauten nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG zuständig ist. Die Tätigkeit des WR ist dabei mit Art. 91b Abs. 1 GG vollumfänglich vereinbar. Nicht ganz so großen Einfluss in der Wissenschaftspolitik übt die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) aus. Dieses Gremium wird vorrangig in der Bildungspolitik tätig und trifft lediglich unverbindliche Beschlüsse. Im Bereich der Hochschulpolitik stellt sich die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) häufig als Impulsgeber dar.

Im Wege der institutionellen Förderung mit überregionaler Bedeutung außerhalb von Hochschulen nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG werden schwerpunktmäßig neben der DFG als Forschungsförderungseinrichtung über Ausführungsvereinbarungen zum GWK-Abkommen die Max-Planck-Gesellschaft (MPG), die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) sowie die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) gefördert. Einzig für die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF) besteht keine Ausführungsvereinbarung. Deren Förderung richtet sich nach sogenannten Konsortialverträgen. Da die DFG die erhaltenen Mittel zumeist zur Förderung von Hochschulen weiterreicht, hat sie dabei die Anforderungen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG zu beachten, wonach die Förderung nicht institutionalisiert werden darf. Die Förderanteile des Bundes liegen bei dieser gemeinsamen institutionellen Förderung zwischen 50% und 90%, diejenigen der Länder zwischen 10% und 50%. Die Förderung durch Bund und Länder löst zwar den institutionellen Gesetzesvorbehalt aus, der jedoch durch die parlamentarische Bereitstellung der Mittel in den jeweiligen Haushaltplänen eingehalten wird. Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt wird hingegen nicht ausgelöst, da dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG ausreichend dadurch Rechnung getragen wird, dass das gewachsene strukturelle Umfeld der institutionellen Wissenschaftsförderung keine wesentlichen Strukturveränderungen hervorruft.

Im Wege der vorhabenbezogenen Förderung an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen ist die Rechtslage ungleich schwieriger zu beurteilen. Das komplexeste Pro-

gramm stellt die Exzellenzinitiative von Bund und Ländern dar. Diese wird zwischenzeitlich in der zweiten Programmphase mit einem Volumen von 2,7 Mrd. Euro bis zum Jahr 2017 durchgeführt. Die Förderung umfasst mit der Förderung von Graduiertenschulen, Exzellenzclustern und „Zukunftskonzepten“ drei Förderlinien. Über die Bewilligung der Förderung entscheidet am Ende einer Antragsperiode ein Bewilligungsausschuss, der mehrheitlich mit Vertretern aus der DFG und dem WR zusammengesetzt ist. Dieser Umstand sowie weitere Auswirkungen der Exzellenzinitiative haben zu zahlreichen kritischen Stimmen an diesem Programm geführt. Nicht weniger als das Ende des jetzigen Hochschulsystems wird prognostiziert. Über eine Verlängerung der Exzellenzinitiative über das Jahr 2017 hinaus wird aktuell jedoch bereits nachgedacht. Als Rechtsgrundlage für die Durchführung der Exzellenzinitiative wird von den Initiatoren Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG herangezogen. Hinsichtlich der ersten beiden Förderlinien sind die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Vorschrift unstreitig erfüllt. Bestritten wird dies jedoch für die dritte Förderlinie der Zukunftskonzepte. Hierin soll kein Vorhaben im Sinne des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG mehr liegen. Diese Ansicht ist jedoch aufgrund des Wortlauts der Exzellenzvereinbarungen sowie der tatsächlichen Umsetzung der Exzellenzinitiative abzulehnen. Sie begegnet auch sonst keinen verfassungsrechtlichen Bedenken: ebenso wie die Lehre als Beurteilungskriterium für die Anträge herangezogen werden darf, ist auch durch die Gewährung des Haushaltsvorbehalts der institutionelle Gesetzesvorbehalt eingehalten. Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt wird nicht ausgelöst, da die von ihr ausgehenden finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Universitäten nicht stark genug sind, um den Wesensgehalt von Art. 5 Abs. 3 GG zu berühren. Ebenso wenig liegen Verstöße gegen die Wissenschaftsfreiheit oder die föderale Solidarität vor. Für eine etwaige Fortsetzung der Exzellenzinitiative ist jedoch zu beachten, dass die Förderung im Rahmen der Exzellenzinitiative nicht dauerhaft institutionalisiert werden darf.

Ein weiteres Programm der vorhabenbezogenen Wissenschaftsförderung ist der Pakt für Forschung und Innovation (PFI). Auch dieser wird zurzeit in der zweiten Programmphase durchgeführt. Bund und Länder verfolgen mit diesem Programm das Ziel, die Gesamtaufwendungen für Forschung und Entwicklung zu erhöhen. Hierfür wollen Bund und Länder der DFG, FhG, HGF, MPG sowie der WGL jährlich höhere Zuwendungen zur Forschungsförderung beziehungsweise Forschung zukommen lassen. Dem zugrunde liegt die sogenannte „Lissabon-Strategie“. Gerade die Fortsetzung des PFI wird von einzelnen, finanzschwachen Bundesländern jedoch kritisch gesehen, da die Ausgaben aufgrund sinkender Steuereinnahmen nicht gewährleistet werden können. Rechtsgrundlage für die gemeinsame Vereinbarung von Bund und Ländern im Rahmen des PFI ist Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG, da sich das Programm nur an Einrichtungen außerhalb von Hochschulen richtet.

Differenzierter zu betrachten ist der in der zweiten Programmphase befindliche Hochschulpakt 2020, der zunächst in zwei Säulen mittels einer Ausführungsvereinbarung zum einen die Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger an den Hochschulen durch Bund und Länder kofinanziert und zum anderen die Finanzierung von Programmpauschalen für von der DFG geförderte Hochschul-

forschung gewährleisten soll. Während die Förderung der ersten Säule von Bund und Ländern jeweils zu 50% auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG getragen wird (wobei das finanzielle Volumen von Seiten des Bundes für beide Programmphasen ca. 3,2 Mrd. Euro beträgt), findet für die zweite Säule eine ausschließliche Förderung durch den Bund statt. Rechtsgrundlage für die Förderung der zweiten Säule ist Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG. Beide Rechtsgrundlagen erlauben die gewählte Förderung. So ist es über die erste Säule zulässig, die Kapazitäten an Hochschulen in Ko-finanzierung als Teil der Lehre zu erweitern. Die zweite Säule erhöht die der DFG mittels der AV-DFG zur Verfügung gestellten Mittel und ist damit ebenfalls über Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG zulässig. Entgegen einer vertretenen Ansicht stützt sich die Förderung nicht auf Art. 104b Abs. 1 GG.

Die dritte Säule des Hochschulpakts 2020, wenn auch in einer eigenen Ausführungsvereinbarung geregelt, macht der „Qualitätspakt Lehre“ aus. Hierbei geht es um einen Wettbewerb an Hochschulen zur Förderung innovativer Lehrkonzepte. Anders als die Exzellenzinitiative wirkt dieser Wettbewerb aufgrund der hohen Quote erfolgreicher Anträge jedoch weniger selektiv. Zudem schafft der Qualitätspakt Lehre anders als die erste Säule des Hochschulpakts 2020 keine weiteren Kapazitäten – dies soll er vielmehr vermeiden, was durch die Landesgesetzgeber sicher zu stellen ist – sondern fördert die qualitative Verbesserung der Studienbedingungen. Die Kosten des Programms, das auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG gestützt werden kann, übernimmt der Bund in voller Höhe mit einem Volumen von insgesamt ca. 1,9 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020. Dies ist nach der Föderalismusreform wegen des geänderten Wortlauts in Art. 91b Abs. 3 GG möglich. Das Programm verletzt aufgrund der Mittelbewilligung im Haushalt nicht den institutionellen Gesetzesvorbehalt und löst den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt erst gar nicht aus. Damit ist es – wie auch die vorherigen Programme – verfassungsrechtlich zulässig.

Verfassungswidrig sind hingegen das „Professorinnenprogramm“ sowie das Programm „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“. Das von Bund und Ländern jeweils zur Hälfte finanzierte Professorinnenprogramm verfolgt mit der Gleichstellung von Frauen und Männern ein Ziel, das zwar in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG Verfassungsrang haben mag, ist jedoch als solches nicht vereinbar mit der einzig in Betracht kommenden Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG. Auch das Programm „Aufstieg durch Bildung“ ist nicht mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG vereinbar, da hier mit der „Executive Education“ ein Geschäftszweig verfolgt wird, der mit Wissenschaft und Forschung an Hochschulen nichts gemein hat. Die praktischen Auswirkungen der Verfassungswidrigkeit beider Programme sind jedoch gering: aufgrund der Einigkeit aller Vertragsparteien (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG) findet eine wünschenswerte gerichtliche Überprüfung nicht statt.

Hingegen ist das Programm zur „Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen“ als vorhabenbezogene Förderung mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG vereinbar. Es erfüllt sämtliche Voraussetzungen der Norm. Insgesamt stellt sich nach Betrachtung der Realisierung der Gemeinschaftsaufgaben in der Staatspraxis die Förderungsmöglichkeit des Bundes im Hochschulbereich über Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 GG am Ende nicht so schwach dar,

wie es zunächst durch die Rückführung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. vermutet wurde.

Während die meisten Programme von Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG vereinbar sind, ist die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht durch die Vorauswahl von Anträgen durch die Landesexekutive in den Wettbewerbsverfahren verletzt. Vielmehr ist dem Staat eine gezielte Schwerpunktsetzung in der Wissenschaftsförderung gestattet. Allerdings müssen Bund und Länder bei einer andauernden Programmförderung durch eine stete Verlängerung der Vereinbarungen im Blick behalten, dass es nicht zu einer Institutionalisierung der Förderung und damit zu einem Verstoß gegen Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG kommt.

E.

Die Zukunft der Wissenschaftsförderung unter den veränderten Rahmenbedingungen des Föderalismus – Grenzen der Reformbestrebungen

Nachdem ausgehend von der aktuellen Problemlage des Wissenschaftssystems dargestellt wurde, wie die Kompetenzen zur Regelung der Wissenschaftsförderung nach der Föderalismusreform I im föderalen Bundesstaat zwischen Bund und Ländern verteilt sind, wurde im Anschluss daran die verfassungsrechtliche Besonderheit der Gemeinschaftsaufgaben näher betrachtet. Die für den Wissenschaftsbereich relevanten Gemeinschaftsaufgaben finden sich dabei in Art. 91b Abs. 1 GG wieder und sind durch zahlreiche Ausführungsvereinbarungen über die institutionelle und vorhabenbezogene Wissenschaftsförderung näher ausgestaltet. Sowohl bei der Betrachtung der novellierten Gesetzgebungskompetenzen in Art. 70 ff. GG, als auch bei der Darstellung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG und deren Umsetzung in der Staatspraxis, wurden zahlreiche Kritikpunkte an den Vorschriften und ihrer einfachrechtlichen Konkretisierung aufgezeigt. Diese Kritikpunkte betreffen vor allem die derzeit geltende Rechtslage. Ausgehend von diesen Kritikpunkten werden von verschiedenen Seiten immer wieder Reformvorschläge gemacht, die zu neuen Begehrlichkeiten führen. In dem folgenden Abschnitt werden die zurzeit kursierenden Reformvorschläge und die bereits existierenden (vermeintlichen) Umgehungen der zentralen Vorschriften des Grundgesetzes auf ihre Vereinbarkeit mit geltendem Recht untersucht. Hierzu zählen vor allem verfassungsrechtliche Überlegungen zur wiederholten Neuverteilung der Kompetenznormen von Bund und Ländern im Grundgesetz, die Reform der außeruniversitären Forschungsförderung sowie die Zukunft und Veränderung des Hochschulsystems. Der vorliegende Abschnitt beschäftigt sich somit vor allem mit der zukünftig möglichen Umsetzung der Wissenschaftsförderung, während die vorangegangenen Abschnitte das momentan geltende System beleuchtet haben.

I.

Überlegungen zu einer weiteren Reform des Föderalismus

Vorschläge zur Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie zur Zukunft der Gemeinschaftsaufgaben existieren inzwischen zahlreich. Diese kursieren unter dem Schlagwort „Föderalismusreform III“ in wissenschaftlicher Literatur und Politik. Bevor eine nähere Auseinan-

dersetzung mit diesen Vorschlägen erfolgen kann, ist jedoch eine kurze Bestandsaufnahme über den derzeitigen Zustand und die aktuelle Form des in Deutschland als „föderativ gestalteten Bundesstaat“¹¹⁸⁹ praktizierten Föderalismus erforderlich. Bei sämtlichen Überlegungen steht dabei nach wie vor die Wissenschaftsförderung im Vordergrund.

1. Bestandsaufnahme: Vom kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus?

Ausgehend von dem bereits dargestellten allgemeinen Föderalismusbegriff (vgl. hierzu oben Abschnitt A. IV. 1.) ist Sinn und Zweck des Föderalismus, wie er heute verstanden wird, die gegenseitige Befruchtung von Bund und Ländern untereinander, die zu einem Wettbewerb der Ideen, der Bereitschaft zum Experiment und zur Innovation führen soll¹¹⁹⁰. In der Realität stellt sich die Ausübung des Föderalismus jedoch anders dar: die gegenseitige Befruchtung wird durch zahlreiche Kommissionen und Fachministerkonferenzen verhindert, sodass vielfach nur eine Einigung auf „kleinste gemeinsame Nenner“ erfolgt.¹¹⁹¹ Auch in der Arbeit des Bundesrats finden sich eine Vielzahl von „Kooperationsmustern“.¹¹⁹² Bei dieser Erscheinungsform des Föderalismus wird gemeinhin vom „kooperativen Föderalismus“ gesprochen. Gerade die schwerpunktmäßig betrachteten Gemeinschaftsaufgaben stellen sich als Ausfluss des kooperativen Föderalismus dar, nämlich „als Ausprägung eines bestimmten Föderalismusverständnisses, bei dem nicht die klare Aufgabentrennung, sondern die Kooperation der verschiedenen Ebenen des Bundesstaates im Vordergrund steht“¹¹⁹³. So wurde in der Vergangenheit lange Zeit ein Wandel vom separativen Föderalismus (Wettbewerbsföderalismus) hin zum kooperativen Föderalismus angenommen.¹¹⁹⁴ Dies hatte auch zur Folge, dass eine Trennung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern immer weniger stattfand¹¹⁹⁵ und führt dauerhaft zu einem „Unitarismus“, von dem sich der Föderalismus jedoch gerade abheben soll¹¹⁹⁶. Die nachfolgende Darstellung geht jedoch davon aus, dass sich dieser Weg in der jüngeren Vergangenheit insbesondere im Wissenschaftsbereich wieder in das Gegenteil verkehrt hat – also weg vom kooperativen Föderalismus hin zum Wettbewerbsföderalismus. Dies wird im Folgenden vor allem daran festgemacht, dass der Bund und die Länder gerade auf Grundlage der Gemeinschaftsaufgaben – eigentlich Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus – Programme

¹¹⁸⁹ BVerfGE 64, S. 301 (317).

¹¹⁹⁰ Zenthöfer, Wettbewerbsföderalismus, S. 41.

¹¹⁹¹ Oschatz, Kultur und Bildung im Bundesstaat, S. 69 (80); Isensee, Am Ende der Demokratie, S. 37; so bereits Hesse, in: FS für Müller, S. 141 (145): „sachliches Minimum“. Krit. hierzu auch Bauer, DÖV 2002, S. 837 (845).

¹¹⁹² Hohler, Kooperation statt Kooperation, S. 91. Krit. hierzu bereits Isensee, Am Ende der Demokratie, S. 36 f.

¹¹⁹³ Waldhoff, KritV 2008, S. 213 (213); so auch Boysen, Gleichheit im Bundesstaat, S. 80; Henn, in: Dreier, Bd. III, Art. 91a Rn. 7. Heier, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und ihre Finanzierung, S. 341: die Gemeinschaftsaufgaben stellen einen „Kompromiss zwischen Zentralismus und Föderalismus“ dar.

¹¹⁹⁴ Karpen, Hochschulplanung und Grundgesetz, S. 709 ff.; Selmer, VVDStRL 52 [1992], S. 10 (13 f.); Männle, Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, S. 79 (83); Boysen, Gleichheit im Bundesstaat, S. 61.

¹¹⁹⁵ Selmer, VVDStRL 52 [1992], S. 10 (13 f.).

¹¹⁹⁶ Herzog, Allgemeine Staatslehre, Kap. 11 II 3 d, S. 408; Hohler, Kooperation statt Kooperation, S. 281.

verabredet haben, die auf einen verstärkten Wettbewerb hinauslaufen. Prominentestes Beispiel hierfür war die bereits vorgestellte Exzellenzinitiative (vgl. hierzu oben Abschnitt D. III. 1.).

a) Idee des kooperativen Föderalismus

Der Begriff des kooperativen Föderalismus geht zurück auf die „Troeger-Kommission“, die vor der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben in ihrem Gutachten im Jahr 1966 ausführte: „Es muss deshalb eine Form des Föderalismus entwickelt werden, die ein ausgewogenes und bewegliches System der Zusammenordnung und der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und unter den Ländern ermöglicht. Der Föderalismus unserer Zeit kann deshalb nur ein kooperativer Föderalismus sein. Der kooperative Föderalismus ist ein aktives Staatsprinzip; er verwirklicht den Ausgleich zwischen klarer Aufgabenabgrenzung, ohne die eine Ordnung des Bundesstaates nicht denkbar ist, und der bundesstaatlichen Kräftekonzentration, die den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes gewährleistet.“¹¹⁹⁷

Aus Art. 20 Abs. 1 GG folgt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat ist. Dabei bildet der Bund den „Oberstaat, der durch die Verbindung der Länder zu einem Bundesstaat bewirkt wird“¹¹⁹⁸. Die Länder sind hingegen eigenständig und nur dort durch das Grundgesetz eingeschränkt, wo der Bund ihnen übergeordnet ist.¹¹⁹⁹ Während der Föderalismus in seinem Grundgedanken damit zunächst die Eigenständigkeit der Länder betont und auch einen klaren Wettbewerb der Länder untereinander befördert¹²⁰⁰, wird der „reine“ Föderalismus durch das Kooperationsprinzip ergänzt. Somit ist eigentlich der separative Föderalismus die Grundlage der Verfassung, was sich auch an der klaren Aufgaben- und Kompetenztrennung der Art. 30, 70, 83 GG zeigt, wobei die Trennung allerdings seit Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht eingehalten wird.¹²⁰¹

Im Bundesstaat moderner Prägung besteht regelmäßig auch eine Notwendigkeit an Kooperation zwischen dem Bund (der „Zentrale“) und den Gliedstaaten (Bundesländer), weswegen eine vollständige Abschottung von Kompetenzen in der Praxis nicht möglich sei.¹²⁰² Hier knüpfen auch

¹¹⁹⁷ *Kommission für die Finanzreform*, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 76 f. *Jekewitz*, in: FS für Bothe, S. 1133 (1137), geht davon aus, dass der Begriff des „kooperativen Föderalismus“ in der Folge erstmals (im Jahr 1981) von *H.-P. Schneider*, Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation?, S. 91 (117), wieder aufgegriffen wurde. Grundlegend zum kooperativen Föderalismus *Bleckmann*, Staatsrecht I, Rn. 1490 ff.; *R. Groß*, DVBl. 1969, S. 93 ff.; *Konow*, DÖV 1966, S. 368 ff.; *Maunz*, Die Verwaltung 4 [1971], S. 231 ff.; *v. Trotha*, Die Fortentwicklung des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben; *Kewenig*, AöR 93 [1968], S. 433 ff.; *Kunze*, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik; *Huber*, WissR 39 [2006], S. 196 (205).

¹¹⁹⁸ BVerfGE 13, S. 54 (77 f.).

¹¹⁹⁹ *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 4; weiterführend zur Idee des kooperativen Föderalismus *Liebrecht*, DVBl. 1967, S. 72 ff.; *Liesegang/Plöger*, DÖV 1971, S. 228 ff.

¹²⁰⁰ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 55.

¹²⁰¹ *Bauer*, DÖV 2002, S. 837 (839).

¹²⁰² *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 2; in diesem Sinne auch *Heinze*, in: FS für Forsthoff, S. 119 (133 f.), der darauf hinweist, dass Kooperation gerade das Wesen jedes Föderalismus sei. *Lhotta*, Der Staat 36 [1997], S. 189 (201), leitet den Gedanken des kooperativen Föderalismus aus Art. 79 Abs. 3 GG her; *Heun*, Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 86 ff.

die Gemeinschaftsaufgaben an, die in einer engen Beziehung zum Begriff des kooperativen Föderalismus stehen.¹²⁰³ Gerade um das finanzielle Ungleichgewicht zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite auszugleichen, wurde die klare Trennung zwischen Bund und Ländern aufgeweicht und eine Zusammenarbeit zwischen den Akteuren vorangetrieben.¹²⁰⁴

Kooperativer Föderalismus ist dabei auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierten Prinzipien der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72 Abs. 2 GG) sowie der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG) von Bedeutung.¹²⁰⁵ Ziel des kooperativen Föderalismus ist es also, die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern möglichst gering zu halten. Dies soll durch die verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern im föderalen Bundesstaat geschehen.¹²⁰⁶ Der kooperative Föderalismus ist dabei jedoch nicht mit der Zentralisierung gleichzusetzen¹²⁰⁷, obwohl mit ihm vielfach die Verschiebung der Kompetenzen zugunsten des Bundes einher geht¹²⁰⁸. Im Modell des kooperativen Föderalismus steht – wie bei den Gemeinschaftsaufgaben – lediglich die Kooperation von Bund und Ländern durch die verstärkte Zusammenarbeit der beteiligten Akteure im Mittelpunkt: Absprachen und Verhandlungsergebnisse sollen die Effizienz staatlichen Handelns erhöhen.¹²⁰⁹ Dabei ist stets auch die Bundestreue als ein Kernelement des kooperativen Föderalismus zu beachten.¹²¹⁰ Die von *Scharpf* erwähnte Politikverflechtung ist jedoch ein „Mehr“ im Vergleich zur Kooperation: die Kooperation ist vielmehr eine „begrenzt leistungsfähige Modalität der aktiven staatlichen Problemverarbeitung“.¹²¹¹

Hesse hat schon früh die These aufgestellt, dass das Grundgesetz dem Grundsatz nach keine Verfassung sei, die von Vielfalt und Differenz ausgehe.¹²¹² Dies, so *Hesse* später weiter, führe zu einer institutionalisierten Kooperation von Bund und Ländern, insbesondere bei dem Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder sowie der Selbstkoordinierung durch verschiedene Gremien, der Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen sowie der Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufga-

¹²⁰³ *Häberle*, AöR 124 [1999], S. 549 (554); *Hesse*, in: FS für Müller, S. 141 (150); *Breuer*, in: FS für Krause, S. 325 (327).

¹²⁰⁴ *Froese*, Die Entfesselung des Staates, S. 22.

¹²⁰⁵ *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 41; *Roblfs*, Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, S. 177; *Maunz*, in: FS für Müller, S. 257 (271); *Froese*, Die Entfesselung des Staates, S. 23. *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 14, verweist aber zu Recht darauf, dass diese Einheitlichkeit sich nie herstellen lassen wird. Krit. hierzu auch *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 23 (31): „Föderalismus mag wohl sein, aber er soll keinen Unterschied machen.“

¹²⁰⁶ *U. Münch*, APuZ 13/1999, S. 3 (7).

¹²⁰⁷ *Bothe*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, S. 2.

¹²⁰⁸ *Hanebeck*, Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes, S. 33.

¹²⁰⁹ *Hesse*, in: FS für Müller, S. 141 (144) – dieser bezeichnet die inzwischen aufgehobene Rahmengesetzgebung als „angemessenes Institut“ des kooperativen Föderalismus (S. 156); *Sturm*, Föderalismus, S. 23.

¹²¹⁰ *Sturm*, Föderalismus, S. 24

¹²¹¹ *Scharpf/Reissert/Schnabel*, Politikverflechtung I, S. 236; ähnlich *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, S. 134. Ausführlich zu dem Phänomen der Politikverflechtung auch *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, S. 318 ff.

¹²¹² *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, S. 16.

ben.¹²¹³ Denn auch die Länderkoordination durch Gremien wie die KMK sei Ausprägung einer bundesstaatlichen, kooperativ angelegten Verfassung.¹²¹⁴ In einem Atemzug mit der KMK dürfte im Wissenschaftsbereich inzwischen aufgrund ihrer Zusammensetzung und Aufgabenwahrnehmung auch die GWK genannt werden. Diese Form der Kooperation führt geradewegs auch dazu, dass Zuständigkeiten eindeutig festgelegt werden und die Anerkennung bei einstimmig getroffenen Entscheidungen am größten ist. Durch die Schaffung der Einrichtungen soll einer Zentralisierung gerade entgegen gewirkt werden.¹²¹⁵ *Michael* spitzt dies in einer jüngeren Veröffentlichung zu und behauptet, dass die Länder zwar wenige Gesetzgebungskompetenzen hätten, dafür aber viel Einfluss auf die Bundesgesetzgebung.¹²¹⁶ Dies sollte mit der Föderalismusreform geändert werden (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt A. III.). Ein erster Ansatz hierfür war bereits die Verfassungsreform aus dem Jahr 1994¹²¹⁷, da in Art. 72 Abs. 2 GG ein Schritt zu mehr Eigenständigkeit der Länder erfolgte, indem von der „Wahrung der *Einheitlichkeit* der Lebensverhältnisse“ abgewichen und fortan die „Herstellung *gleichwertiger* Lebensverhältnisse“ zum Verfassungsprinzip erkoren wurde¹²¹⁸. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist somit ein „Minus“ zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Die bereits angesprochenen Koordinierungsgremien sowie die Abstimmung im Bundesrat beinhalten jedoch einmal mehr den Kritikpunkt, dass der Einfluss der Landesparlamente zulasten der Landesexekutiven zurücktritt (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. V.) und sich zwischen Bundestag und Bundesrat eine „latente Große Koalition“ etabliere¹²¹⁹.

Hieran knüpft unter anderem auch die Kritik am kooperativen Föderalismus an, die zu einem Großteil im Zusammenhang mit der Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben vorgetragen wird und regelmäßig in eine Forderung nach deren Abschaffung mündet.¹²²⁰ Mit dem kooperativen Föderalismus werde ein Staat der „runden Tische“ eingeführt, in dem gut organisierte Interessengruppen Einfluss auf die Regelungsinhalte gewännen, Parlamente marginalisiert würden, die Opposition in den Landesparlamenten beinahe vollständig aus dem Willensbildungsprozess ausgeschlossen werde und es des Weiteren zu einem Verlust an Öffentlichkeit komme.¹²²¹ Der Begriff der Kooperation

¹²¹³ *Hesse*, in: FS für Müller, S. 141 (150 f.).

¹²¹⁴ *Mehde*, Wettbewerb zwischen Staaten, S. 108; *Stober*, BayVBl 1989, S. 97 (101); *Oeter/Boysen*, RdJB 2005, S. 286 (304 f.), sprechen davon, dass „die Länder tendenziell selbst [...] zu unselbstständigen Geleitschiffen im Konvoi der KMK“ werden.

¹²¹⁵ *Hesse*, in: FS für Müller, S. 141 (159, Fn. 39). Die Reform der unterschiedlichen Koordinierungsgremien soll hier aber nicht Gegenstand der weiteren Untersuchung sein, da diese Diskussion für die weitere Betrachtung nicht erforderlich ist (vgl. aber bereits ansatzweise oben in Abschnitt D. I. 5.).

¹²¹⁶ *Michael*, JZ 2006, S. 884 (886).

¹²¹⁷ *Möllers*, Der vermisste Leviathan, S. 80.

¹²¹⁸ *Hertel*, ZRP 2000, S. 387 (388); *Männle*, Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, S. 79 (83). Ähnlich *Michael*, JZ 2006, S. 884 (887).

¹²¹⁹ *Isensee*, Am Ende der Demokratie, S. 36.

¹²²⁰ Vgl. hier statt vieler: *Bauer*, DÖV 2002, S. 837 (844); weitere Nachweise oben unter Abschnitt C. V. 1.

¹²²¹ *H. Klein*, ZG 1997, S. 209 (219 f.); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 20 Rn. 23. Krit. auch *Isensee*, Am Ende der Demokratie, S. 37: eigentliche politische Entscheidungen würden an runde Tische ausgelagert (Koalitionsausschüsse, Elefantenrunden und Krisenstäbe), in denen zumeist vor allem Parteifunktionäre das Sagen hätten, nicht jedoch die legitimierten Entscheidungsträger.

gehe somit mit demjenigen der Unitarisierung einher.¹²²² Dies zeige sich gerade an Kooperationsgremien wie der KMK oder anderen Landesministerkonferenzen. Die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ stehe bei den Beschlüssen der Gremien im Vordergrund¹²²³, wodurch Vielfalt und Experimentierfreude verschwänden¹²²⁴. Entsprechendes habe sich bereits kurz nach der Föderalismusreform I gezeigt, als die Länder sich über die KMK um die möglichst schnelle Koordinierung ihres Landeshochschulrechts bemüht haben.¹²²⁵ Andererseits verweist schon *Maunz* zutreffend darauf, dass es keine „Pflicht der Länder zur Uneinigkeit“ gebe.¹²²⁶ Die Länder sind also frei darin, ihre Materien in Vereinbarungen miteinander zu regeln und auch Kooperationen mit dem Bund einzugehen. Eine Einschränkung der Souveränität der Länder oder gar eine Verletzung des Art. 79 Abs. 3 GG gehe mit dem Streben nach Einigkeit nicht einher.¹²²⁷ Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass die Länder bei einer Kooperation untereinander ihren Zuständigkeitsbereich einhalten müssen, keine Kooperationen mit „staatenbündischen Elementen“ gründen dürfen und ihre Staatlichkeit nicht preisgeben dürfen, das heißt mit einem Mindestmaß an Selbstständigkeit ausgestattet bleiben.¹²²⁸

b) Weg zum Wettbewerbsföderalismus

Mit der Kritik am kooperativen Föderalismus einher geht die Forderung nach einem Wettbewerbsföderalismus. Unter diesem Stichwort wird als Gegenpol zum kooperativen Föderalismus die Entflechtung von Bund- und Länderaufgaben – insbesondere im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen – diskutiert, sofern dies in den Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG möglich ist.¹²²⁹ Durch eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen würden nach dem Modell des Wettbewerbsföderalismus zwangsläufig Aufgaben von Bund und Ländern entflochten sowie ein Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern gefördert.¹²³⁰ Der Wettbewerbsföderalismus befand sich bereits in den 1980er Jahren in der Entwicklung und Diskussion, wurde sodann jedoch durch die erhöhten An-

¹²²² *Hesse*, in: FS für Müller, S. 141 (145); *Beck*, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder, S. 200; *Bauer*, DÖV 2002, S. 837 (839).

¹²²³ *Möstl*, ZG 2003, S. 297 (299); so bereits *Maunz*, in: FS für Müller, S. 257 (271).

¹²²⁴ *Hesse*, in: FS für Müller, S. 141 (145); *Schatz/Ooyen/Werthes*, Wettbewerbsföderalismus, S. 64; *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Isensee, S. 405 (420); *Huber*, WissR 39 [2006], S. 196 (205): „in der Kultusministerkonferenz (KMK) pervertiert sich der Bundesstaat.“

¹²²⁵ *Westerburg*, WissR 39 [2006], S. 338 (343); krit. zur Rolle der KMK in diesem Zusammenhang *Waldeyer*, DNH 02/2006, S. 8 (21).

¹²²⁶ *Maunz*, in: FS für Müller, S. 257 (270).

¹²²⁷ *Maunz*, in: FS für Müller, S. 257 (270).

¹²²⁸ *Nettesheim*, in: FS für Badura, S. 363 (377 f.).

¹²²⁹ *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1998, S. 746 (749). Für einen Wettbewerbsföderalismus auch *Klatt*, Plädoyer für einen Wettbewerbsföderalismus, S. 64 ff.; *Stamm/Merkel*, ZRP 1998, S. 467 ff. Zu Begriff, Herleitung und ökonomischer Perspektive des Wettbewerbsföderalismus ausführlich *Hobler*, *Kompetition statt Kooperation*, S. 273 ff. *Häde*, LKV 2011, S. 97 (100), stellt jedoch fest, dass die Verflechtung durch die Föderalismusreform II und den neu eingefügten Art. 109a GG inzwischen sogar wieder zugenommen hat.

¹²³⁰ *Erpenbach*, Grenzen des Wettbewerbsföderalismus unter Berücksichtigung der Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 35; hierzu auch *Stober*, BayVBl 1989, S. 97 (99); *Häberle*, AöR 124 [1999], S. 549 (556); *Erhardt*, F & L 2005, S. 20 (21).

forderungen an die deutsche Wiedervereinigung verdrängt.¹²³¹ Erst im Rahmen der Vorbereitungen zur Föderalismusreform I fand die Diskussion um den Wettbewerbsföderalismus wieder verstärkt statt.

Der Wettbewerbsföderalismus „setzt auf Wettbewerb, auf Experimente sowie auf Bürgernähe“ zur Unterstützung der Entflechtung.¹²³² Er stellt sich dabei dar als „ein Modell, das auf ökonomische Aspekte des Anreizes und des Standortwettbewerbs genauso abzielt, wie auf ein Streben nach kontinuierlicher Verbesserung administrativer Bedingungen.“¹²³³ Hierdurch soll – als Gegenbegriff zur Unitarisierung – die Eigenverantwortlichkeit von Bund und Ländern sowie die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung gestärkt werden.¹²³⁴ Damit setzt der Wettbewerbsföderalismus auch eine stärkere Dezentralisierung voraus.¹²³⁵ Hierdurch kommt es zu einer Stärkung der Rechte der Landesparlamente, die mehr Spielräume erhalten, da die Exekutive weniger Vereinbarungen schließt.¹²³⁶ Die Grenzen des Wettbewerbsföderalismus folgen (neben Art. 79 Abs. 3 GG) aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie aus dem „Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ – nur hieraus soll also eine Einschränkung der Landesgesetzgebung folgen.¹²³⁷

Gerade im Hochschulbereich wird unter den Stichworten des Wettbewerbsföderalismus und der Eigenverantwortung schon länger eine Stärkung der Länder diskutiert.¹²³⁸ Ziel der Hochschulpolitik müsse es sein, „Profilbildung und Wettbewerb zu fördern und mehr institutionelle Differenzierung zuzulassen“.¹²³⁹ Und auch im Rahmen der Exzellenzinitiative wird die Ansicht vertreten, dass Exzellenz in Forschung und Wissenschaft ohne Konkurrenz nicht möglich sei.¹²⁴⁰ Der Föderalismus diene sodann nur noch als „Ordnungsmodell des Wettbewerbs“.¹²⁴¹ Des Weiteren werden die Abweichungsgesetzgebung aus Art. 72 Abs. 3 GG und die Abweichungsmöglichkeit bei Art. 84

¹²³¹ *Mehde*, Wettbewerb zwischen Staaten, S. 112 f. Zum Ziel der Reform des Föderalismus infolge der Wiedervereinigung vgl. Art. 5 Einigungsvertrag, BGBl. 1990 II S. 885, 1055.

¹²³² *Arndt*, Aktuelle Probleme, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, S. 27 (29).

¹²³³ *Hohler*, Kooperation statt Kooperation, S. 281.

¹²³⁴ *Hohler*, Kooperation statt Kooperation, S. 281. *Zenthöfer*, Wettbewerbsföderalismus, S. 65, spricht im Zusammenhang mit Effizienzgesichtspunkten auch „Wohlfahrtssteigerungen für die Bevölkerung“ aus volkswirtschaftlicher Sicht an.

¹²³⁵ *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 59. Ähnlich *Erpenbach*, Grenzen des Wettbewerbsföderalismus unter Berücksichtigung der Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 27.

¹²³⁶ *Schatz/Ooyen/Wertbes*, Wettbewerbsföderalismus, S. 61.

¹²³⁷ *Hohler*, Kooperation statt Kooperation, S. 310 ff. Zu dem Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auch BVerfGE 98, S. 265 ff.; *Jarass*, AöR 126 [2001], S. 588 ff. Etwas weiter als *Hohler* zieht *Erpenbach*, Grenzen des Wettbewerbsföderalismus unter Berücksichtigung der Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 82, die Abgrenzung, indem er das Bundesstaats-, das Demokratie- und das Sozialstaatsprinzip sowie die Bundestreue als weitere Grenzen heranzieht.

¹²³⁸ *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1998, S. 746 (749).

¹²³⁹ *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem (Drucks. 7067/06).

¹²⁴⁰ *Hinderer*, Die deutsche Exzellenzinitiative und die amerikanische Eliteuniversität, S. 35, will dies am Abscheiden bayerischer und baden-württembergischer Universitäten in der ersten Runde der Exzellenzinitiative festgestellt haben.

¹²⁴¹ *Mehde*, Wettbewerb zwischen Staaten, S. 100.

Abs. 1 S. 2 GG als „Facette des Wettbewerbsföderalismus“ betrachtet.¹²⁴² Im Hochschulbereich ist hierbei freilich die neue Abweichungsgesetzgebung aus Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG für die Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse von Bedeutung (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt B. III. 2.). Dass die Länder nunmehr auch mit eigenen, vom Bundesrecht abweichenden Gesetzen operieren können, wird von *Michael* als Schritt in die Richtung „experimenteller Bundesstaat“ eingeordnet: im Gegensatz zur Rahmengesetzgebung seien keine konkurrierenden Kompetenzen geschaffen worden, die kooperativ und ergänzend von Bund und Ländern wahrgenommen werden, sondern es bestehe nunmehr eine reale Konkurrenz zwischen Bund und Ländern.¹²⁴³ Somit stehen nicht nur die Länder untereinander im Wettbewerb, sondern mit dem Bund ist ein weiterer Wettbewerber hinzugetreten. So ist im Ergebnis der Wettbewerbsföderalismus im Hochschulbereich durch die Föderalismusreform I gestärkt worden, da des Weiteren das Organisationsrecht, das Personalrecht, das Zulassungsrecht – und am Ende entscheidend – der größte Teil des Finanzierungsrechts in die Kompetenz der Bundesländer gegangen sind.¹²⁴⁴ Dies alles sind, sofern keine Abstimmung in Koordinationsgremien wie der KMK erfolgt, wesentliche Bausteine für einen Wettbewerb der Bundesländer untereinander.

2. Probleme und Lösungsansätze bei der Umsetzung des Wettbewerbsföderalismus

Auch die Befürworter des Wettbewerbsföderalismus räumen ein, dass dieser in der aktuellen bundesstaatlichen Struktur nur schwer umsetzbar ist. Die beiden Hauptprobleme und ein möglicher Lösungsansatz werden im Folgenden kurz dargestellt.

a) Probleme des Wettbewerbsföderalismus

So kranke das Konzept des Wettbewerbsföderalismus vor allem daran, dass sich zu wenige Länder in der Lage sähen, im Standortwettbewerb der Länder untereinander ausreichend wettbewerbsfähig zu sein.¹²⁴⁵ Auch im Rahmen der Debatten über die Föderalismusreform I bestand die „Angst vor einem innerdeutschen Standortwettbewerb“.¹²⁴⁶ Exemplarisch für diese Beobachtung kann das Hochschulwesen herangezogen werden: einige Bundesländer, vor allem die „Süd-Bundesländer“ Bayern und Baden-Württemberg, statten ihre Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit weit mehr Mitteln aus, als dies Bundesländer tun, die ohnehin über schlechtere finanzielle Verhältnisse verfügen (ein Beispiel aus Schleswig-Holstein sogleich unter Abschnitt E. III. 2.). Insofern wiederholt sich hier die Kritik aus der Exzellenzinitiative, bei der diese Nord-Süd-Verteilung stärker zu Tage getreten ist, da alleine Bayern und Baden-Württemberg bei den Graduiertenschulen (erste Förderlinie) und den Exzellenzclustern (zweite Förderlinie) mehr als ein Drittel aller erfolgreichen

¹²⁴² *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (305).

¹²⁴³ *Michael*, JZ 2006, S. 884 (887); so auch *Stock*, ZG 2006, S. 226 (226).

¹²⁴⁴ *Sandberger*, Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht, S. 13.

¹²⁴⁵ *Schuppert*, in: FS für Schneider, S. 285 (288); *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1998, S. 746 (750).

¹²⁴⁶ *Scharpf*, PVS-Sonderheft 36/2006, S. 306 (324).

Anträge stellten¹²⁴⁷. Vor allem die Länder, die eine tragende Rolle im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (vgl. Art. 107 Abs. 2 GG) spielen – Baden-Württemberg, Bayern und Hessen¹²⁴⁸ – sehen sich selbst regelmäßig aufgrund ihrer finanziellen Stärke als besonders wettbewerbsfähig an. Andere Bundesländer – insbesondere die sogenannten „Nehmer-Länder“ im Länderfinanzausgleich (allen voran Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern) – haben vielfach derart mit Defiziten in ihren öffentlichen Haushalten zu kämpfen, dass sie nur schwerlich gleiche Voraussetzungen zu Beginn eines möglichen Wettbewerbs schaffen können (vgl. nur die Protokollnotiz einiger Bundesländer zum PFI II oben unter Abschnitt D. III. 2.). Vielmehr begehren die „Nehmer-Länder“ zusätzliche Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG über den Länderfinanzausgleich hinaus.¹²⁴⁹

Ein weiteres Problem wird aus ökonomischer Sicht ausgemacht: Wettbewerb könne nicht funktionieren, wenn keiner der Teilnehmer wirklich vom Ausscheiden bedroht sei, da bei einem Bundesland die Insolvenz beziehungsweise Liquidation ausgeschlossen ist.¹²⁵⁰ Der als Konsequenz aus dieser These geforderte „Föderalismus mit Insolvenz“¹²⁵¹ müsste für einen ordnungsgemäß funktionierenden Wettbewerb möglich sein. Die aktuellen politischen Diskussionen über die Insolvenz von Staaten¹²⁵² und Kommunen¹²⁵³ lassen vermuten, dass eine Änderung des § 12 Abs. 1 InsO, der momentan noch die Insolvenz der Länder verhindert, nicht in Stein gemeißelt ist. Die mögliche Insolvenz von Gebietskörperschaften könnte dann zu neuen Anreizen im Wettbewerb führen. Dennoch ist eine solche Regelung kurzfristig nicht realistisch.

b) Neugliederung des Bundesgebiets zur Schaffung angemessener Wettbewerbsstrukturen?

Vielfach angeregt wurde die Neugliederung des Bundesgebiets, um gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen zu erreichen.¹²⁵⁴ Diese Neugliederung könnte durch die Verschmelzung oder Abspaltung

¹²⁴⁷ Mück, Wissenschaft im Wettbewerb, S. 40 (42).

¹²⁴⁸ Vgl. BVerfGE 101, S. 158 ff.; Kube, Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Die Länder Bayern und Hessen haben inzwischen beschlossen, eine gerichtliche Überprüfung des Länderfinanzausgleichs vor dem Bundesverfassungsgericht einzuleiten.

¹²⁴⁹ Vgl. nur zuletzt den erfolglosen Versuch des Landes Berlin, BVerfGE 116, S. 327 ff.

¹²⁵⁰ Schuppert, in: FS für Schneider, S. 285 (289); ders., Föderalismus und Governance, in: HdbFöd, Bd. I, § 9 Rn. 35.

¹²⁵¹ Schuppert, in: FS für Schneider, S. 285 (290): „Wer Wettbewerb sagt, muss eigentlich auch Insolvenz sagen, [...] weil ohne die am Horizont drohende Insolvenz es an den [...] erforderlichen Anreizstrukturen fehlt, um sich verschuldungsvermeidend zu verhalten.“

¹²⁵² Vgl. nur das Interview mit dem Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble, „Die Rettungsschirme laufen aus – das haben wir klar vereinbart“, FAZ vom 24.07.2010, S. 16.

¹²⁵³ Vgl. Frielinghaus, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen; A. Faber, DVBl. 2005, S. 933 ff.

¹²⁵⁴ Zuletzt ausführlich hierzu Würtenberger, Neugliederung, in: HdbStR, Bd. VI, § 132; Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, S. 417 ff.; Blankart, HFR 2007, S. 1 (1 ff.); Erbgruth, JZ 2011, S. 433 ff.; Sanden, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 221 ff., S. 817 ff.; Schuppert, in: FS für Schneider, S. 285 (287 f.); Papier, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: HdbFöd, Bd. I, § 15 Rn. 45 f.; Schwarzw, Länderneugliederungen – ein Beitrag zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung?, in: HdbFöd, Bd. II, § 47; Zypries, in: FS für Schneider, S. 323 (335), spricht von einem „heimlichen Dauerbrenner“ jeder Föderalismusdiskussion; zur Geschichte dieses „Dauerthemas“ vgl. Hrbek, in: Jahrbuch des Föderalismus 2009,

einzelner Bundesländer beziehungsweise von Teilen einzelner Bundesländer in insgesamt sechs bis neun neue Bundesländer geschehen. Auch vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Lage öffentlicher Haushalte von Bund und Ländern sowie zur Erreichung von Kosteneinsparungen in der öffentlichen Verwaltung wird die Neugliederung aus Effizienzgesichtspunkten diskutiert.¹²⁵⁵ Um die Föderalismusreformen I und II nicht zu gefährden und nach 2004 ein erneutes Scheitern einer Föderalismusreform zu verursachen, wurde die Neugliederung des Bundesgebiets bisher jedoch nicht ernsthaft verfolgt.¹²⁵⁶ Für die Neugliederung des Bundesgebiets sieht das Grundgesetz jedoch in den Art. 29, 118, 118a GG entsprechende Regelungen vor.

Jedoch erscheint die Herstellung gleichwertiger Verhältnisse zu Beginn eines Wettbewerbs der Länder untereinander durch die Neugliederung des Bundesgebiets utopisch. Art. 29 GG bildet die maßgebliche Grundlage für die Neugliederung, während Art. 118 GG die bereits 1951 erfolgte Bildung des Landes Baden-Württemberg behandelt und Art. 118a GG die bereits einmal gescheiterte Fusion der Länder Berlin und Brandenburg als Spezialfall vorsieht. Nach Art. 29 GG kann das Bundesgebiet neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dies setzt jedoch anschließend die Durchführung eines Volksentscheids voraus. Die nach Art. 29 Abs. 2 S. 1 GG notwendigen Volksentscheide werden dabei mit Sicherheit regelmäßig ohne Erfolg bleiben.¹²⁵⁷ Für diese ganz herrschende Ansicht spricht auch, dass der letzte Volksentscheid zur Fusion von Berlin und Brandenburg im Jahr 1996 keine Mehrheit fand. Der durchgeführte Volksentscheid lehnte die Fusion – zumindest im Land Brandenburg – mit deutlicher Mehrheit ab.¹²⁵⁸ Des Weiteren ist nur schwer vorstellbar, dass die Exekutiven der Länder – von den Landesregierungen bis hin zu den verschiedenen Landesverwaltungen – sowie die Landesparlamente als Legislativen für eine Lösung votieren werden, in der sie sich selbst entbehrlich machen; die Frage der „Altlasten“ in Form von langfristigen Haushaltsverbindlichkeiten ist dabei noch nicht einmal berücksichtigt.¹²⁵⁹

Dennoch vertieften die Länder Berlin und Brandenburg – trotz fehlgeschlagenem Volksentscheid – ihre Beziehungen und kooperieren heute in einzelnen Bereichen. So findet eine Kooperation im Bereich des Rundfunks mit dem Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), der Luftfahrt (Flug-

S. 173 ff. Gerade nach der Wiedervereinigung Deutschlands wurde dieses Thema flächendeckend diskutiert, vgl. Häberle, Die Verwaltung 24 [1991], S. 169 (201 f.). Pointiert Hesse, in: FS für Müller, S. 141 (142, Fn. 2), der die Neugliederung bereits 1970 als Grundvoraussetzung für das Funktionieren des kooperativen Föderalismus ausgemacht hat. So auch Depenbrock, in: FG für Hefermehl, S. 37 (40 ff.). Krit. hierzu Bull, RuP 2007, S. 67 (70 f.).

¹²⁵⁵ F. Kirchhof, ZG 2006, S. 288 (297 f.); aber auch schon Bovermann, DÖV 1974, S. 6 ff.; Feuchte, DÖV 1974, S. 9 ff.; Ernst, DÖV 1974, S. 12 ff.

¹²⁵⁶ Zypries, in: FS für Schneider, S. 323 (335), die hierfür die geringen Einigungschancen anführt, aber gleichzeitig feststellt, dass man sich „derartige Tabus“ auf Dauer nicht leisten könne.

¹²⁵⁷ Schuppert, in: FS für Schneider, S. 285 (287), der bei der Neugliederung des Bundesgebiets von einer „wohlfeilen Beschwörungsformel ohne politische Substanz“ spricht.

¹²⁵⁸ Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 118a Rn. 8.

¹²⁵⁹ Schuppert, in: FS für Schneider, S. 285 (287 f.); hierzu stellt Württenberger, Neugliederung, in: HdbStR, Bd. VI, § 132 Rn. 79 f., fest, dass das Finanzausgleichsrecht eine Neugliederung zudem erschweren würde, weil die Länder beim Zusammenschluss mit den häufig beäugten Stadtstaaten zukünftig weniger Einnahmen generieren würden.

hafen Berlin Brandenburg) oder im Bereich der Justiz (gemeinsames Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg sowie jeweils ein gemeinsames Landesfinanz-, Landesarbeits- und -sozialgericht) sowie in „Metropolregionen“ statt.¹²⁶⁰ Ähnlich denkbar sind auch Kooperationen zwischen Ländern und deren Hochschul- und Forschungseinrichtungen.

Eine andauernde Kooperation der Länder untereinander auf verschiedenen Bereichen ist langfristig vielleicht am ehesten in der Lage, das „Länderdenken“ der Bevölkerung im Hinblick auf einen Volksentscheid verschwinden zu lassen. Auch wenn die Neugliederung des Bundesgebiets danach – sofern der verfassungsändernde Gesetzgeber Art. 29 GG nicht um das Erfordernis des Volksentscheids reduzieren möchte, was jedoch im Hinblick auf das Demokratieprinzip aus Art. 20 GG problematisch sein könnte¹²⁶¹ – mittelfristig unwahrscheinlich ist, können die Länder weiterhin auf Landesebene sowie auf Ebene ihrer Körperschaften kooperieren und diesbezüglich Staatsverträge und andere Vereinbarungen treffen (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 2.). Aufgrund der vielfach nur schwierig zu lösenden tatsächlichen Probleme, soll die Neugliederung des Bundesgebiets hier nicht weiter untersucht werden.

c) Zwischenergebnis

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass dem Problem der Ungleichverteilung der Wettbewerbsvoraussetzungen so schnell nicht begegnet werden kann, da die entsprechenden Lösungsansätze mittel- bis langfristig nicht umsetzbar sind. Ungleichheiten im aktuellen föderalen System sind daher hinzunehmen, auch wenn eine Neugliederung des Bundesgebiets unter verschiedenen Gesichtspunkten sinnvoll erscheint. So werden allzu starke Unterschiede im zukünftig vermehrt stattfindenden Wettbewerb der Länder untereinander weiterhin durch die bekannten Ausgleichsinstrumente zu regulieren sein, nämlich dem Länderfinanzausgleich und – in krassen Ausnahmefällen¹²⁶² – den Ergänzungszuweisungen des Bundes.

3. Ergebnis der Bestandsaufnahme und Stellungnahme

Der deutsche Föderalismus geht zurzeit einen Mittelweg zwischen Kooperation und Wettbewerb und hält dabei ein Gleichgewicht zwischen beiden Wegen.¹²⁶³ „Kooperativer Föderalismus“ und „Wettbewerbsföderalismus“ müssen sich nicht gegenseitig ausschließen.¹²⁶⁴ Es wird auch nicht zu einem reinen Wettbewerbsföderalismus kommen, dafür ist die bestehende institutionelle Verfestigung in diversen föderalen Gremien inzwischen zu hoch. Von daher wird es auf absehbare Zeit

¹²⁶⁰ *Württemberg*, Neugliederung, in: HdbStR, Bd. VI, § 132 Rn. 16 f. Zu den unterschiedlichen Kooperationen im norddeutschen Raum, aber auch in Berlin/ Brandenburg vgl. *Erbguth/Gebert*, NordÖR 2012, S. 1 ff.

¹²⁶¹ BVerfGE 49, S. 15 (21); an selber Stelle (S. 19) verneint das BVerfG jedoch den Status des Volksentscheids in Art. 29 GG als Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht.

¹²⁶² Zuletzt BVerfGE 116, S. 327 ff.

¹²⁶³ *B. Vogel*, in: FS für Herzog, S. 525 (534).

¹²⁶⁴ *Herzog*, APuZ 50/2006, S. 3 (3).

beim Modell des kooperativen Föderalismus mit Wettbewerbselementen bleiben. Es wird sogar zu Recht bezweifelt, dass ein vom Wettbewerb beherrschter Föderalismus zur Funktionsfähigkeit des Bundesstaates beiträgt, da die Voraussetzungen für einen Wettbewerb mangels Chancengleichheit am Start nicht vorliegen¹²⁶⁵. Hierzu trägt vor allem – wie eben gezeigt – die bisher nicht erfolgte Neugliederung des Bundesgebiets bei. Von Nöten für einen ordnungsgemäß funktionierenden Föderalismus sind somit Regelungen, die nicht dazu führen, dass die bundesstaatliche Solidarität ausgehöhlt wird.¹²⁶⁶ Ein Mangel an bundesstaatlicher Solidarität ist jedoch bereits nach der Föderalismusreform I nicht ernsthaft bezweifelt worden.¹²⁶⁷

Dieses Ergebnis lässt sich mit einem Blick auf die näher untersuchte Materie der Wissenschaftsförderung bestätigen. Zunächst bestehen unter dem Dach der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG Regelungen, die offenbar von einem kooperativen Föderalismus ausgehen. Vor allem die Ausführungsvereinbarungen der institutionellen Forschungsförderung auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG (vgl. hierzu oben Abschnitt D. II.), bestätigen das Vorliegen des kooperativen Föderalismus. Auch wenn der Bund hier einen Großteil der anfallenden Kosten trägt, arbeiten Bund und Länder bei der Finanzierung von Forschungsbereichen zusammen, die von den Ländern alleine vielfach nicht finanzierbar wären und daher auch ein untaugliches Wettbewerbsobjekt darstellen. Eine zielführende Allokation der Fördermittel wäre im Wettbewerb nicht gewährleistet.

Dennoch sind in jüngerer Vergangenheit auch Elemente des Wettbewerbsföderalismus Gegenstand der Wissenschaftsförderung geworden. Zwar beinhaltet nicht jede vorhabenbezogene Förderung im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG Wettbewerbselemente. Wettbewerbsverfahren wie die Exzellenzinitiative, der Qualitätspakt Lehre oder das Programm „Aufstieg durch Bildung“ (obgleich letzteres nicht mit der Verfassung vereinbar) haben hier jedoch erste Möglichkeiten aufgezeigt (vgl. hierzu oben Abschnitte D. III. 4. und 7.), wie ein von externen Akteuren gesteuerter, jedoch staatlich finanzierter Wettbewerb aussehen kann – auch wenn die Elemente des kooperativen Föderalismus in der summenmäßigen Bewertung der Fördervolumina noch überwiegen. Dies ist zu begrüßen, damit es nicht zu einer Förderung nur weniger Spitzeneinrichtungen kommt, sondern auch noch die flächendeckende Wissenschaftsförderung ausreichend gewährleistet werden kann. Dennoch räumt ein Wettbewerbsverfahren wie die Exzellenzinitiative jedem Land (in verschiedenen Förderlinien) die Möglichkeit ein, im Wettbewerb erfolgreich zu bestehen – bei weniger selektiven Wettbewerbsverfahren wie dem Qualitätspakt Lehre ist die Wahrscheinlichkeit auf einen Erfolg im Wettbewerb sogar noch höher. Dies kann mittelfristig auch zu einer erhöhten Akzeptanz von Wettbewerbselementen der Länder untereinander führen. Hierzu ist es jedoch auch

¹²⁶⁵ *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 15; *Papier*, Föderalismus auf dem Prüfstand, S. 123 (130); *Schatz/Ooyen/Werthes*, Wettbewerbsföderalismus, S. 22.

¹²⁶⁶ *Calliess*, DÖV 1997, S. 889 (899).

¹²⁶⁷ *Hohler*, Kooperation statt Kooperation, S. 424.

erforderlich, dass die geäußerte Kritik, die im Zusammenhang mit den beiden Programmphasen der Exzellenzinitiative geäußert wurde (vgl. hierzu oben Abschnitt D. III. 1.), ernst genommen wird und gegebenenfalls zu Veränderungen des Wettbewerbsmodus führt.

Im Ergebnis hängen beide vorgestellten Erscheinungsformen des Föderalismus unmittelbar zusammen, womit man festhalten kann, dass Art. 91b Abs. 1 GG inzwischen sowohl kooperative als auch kompetitive Elemente enthält. Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG sind damit nicht mehr nur Ausfluss des kooperativen Föderalismus, sondern können durch Programme der jüngeren Vergangenheit auch als Elemente des Wettbewerbsföderalismus verstanden werden. Zudem schließen sich – dies kann als weiteres Ergebnis festgehalten werden – kooperativer Föderalismus und Wettbewerbsföderalismus gegenseitig nicht aus: auch der Wettbewerb benötigt zwangsläufig wieder Kooperation an der Stelle, wo Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in Wettbewerben wie der Exzellenzinitiative gemeinsam erfolgreich sein wollen.¹²⁶⁸ Ein solches kooperatives Zusammenwirken ist durchaus auch länderübergreifend denkbar, womit gleichzeitig eine Überregionalität als Kooperationseffekt erzielt wird, die von Art. 91b Abs. 1 GG vorausgesetzt wird (vgl. zur Kooperation auch unten Abschnitt C. III. 6.).

4. Notwendigkeit einer weiteren Reform des Föderalismus (Föderalismusreform III)?

Der Föderalismus wird größtenteils als „Erfolgsgeschichte“¹²⁶⁹ bezeichnet, steht aber gleichzeitig unter einem besonders „hohen Legitimationsdruck“¹²⁷⁰. Dies hat sich in der Vergangenheit insbesondere an den Diskussionen rund um die beiden großen Föderalismusreformen in den Jahren 2006 und 2009 gezeigt. Jedoch bestehen seit Inkrafttreten des Grundgesetzes Überlegungen zu dessen Reform, was sich insbesondere daran zeigt, dass es seit Bestehen der Bundesrepublik durchschnittlich jedes Jahr eine Verfassungsänderung gibt.¹²⁷¹ Auch wenn die Frage der Neugliederung des Bundesgebiets zur Schaffung gleichwertiger Wettbewerbsvoraussetzungen unwahrscheinlich und damit zunächst nicht Gegenstand weiterer Reformüberlegungen ist, wird in jüngster Zeit die Erforderlichkeit einer dritten Stufe der Föderalismusreform diskutiert („Föderalismusreform III“)¹²⁷², bei der insbesondere wieder die Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91a ff. GG sowie die Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt sind. Dies liegt vor allem daran, dass die hierfür vorgesehene Föderalismusreform II nur minimale Ergebnisse im Hinblick auf die angestrebten Ziele der Chancengleichheit der Länder untereinander sowie die

¹²⁶⁸ Erhardt, F & L 2005, S. 20 (21).

¹²⁶⁹ B. Vogel, in: FS für Herzog, S. 525 (536); so auch Schimansky/Losch, RuP 2007, S. 18 (20).

¹²⁷⁰ Sanden, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 59.

¹²⁷¹ Häde, LKV 2011, S. 97 (98).

¹²⁷² Häde, LKV 2011, S. 97 ff.; Mandelartz, RuP 2012, S. 20 (21 f.), mit besonderem Blick auf die demographische Entwicklung.

stärkere finanzielle Eigenleistung der Länder lieferte.¹²⁷³ Eine neuerliche Reform soll somit vor allem Ansatzpunkte dafür liefern, dass gleichartige Wettbewerbsbedingungen bei Beibehaltung der Eigenstaatlichkeit der Länder gewährleistet werden können. Gerade die Reform der Finanzverfassung wurde (neben der Neugliederung) als eine entscheidende Stellschraube für das Funktionieren eines Wettbewerbsföderalismus ausgemacht.¹²⁷⁴ Dies betrifft insbesondere die Neuordnung des Finanzsystems und -aufkommens, also die Verteilung staatlicher Einnahmen.¹²⁷⁵ Die Frage nach den Kompetenzen wird in diesem Zusammenhang eher in den Hintergrund treten.¹²⁷⁶ Hier hat die Föderalismusreform I einen Großteil des Feldes bestellt, was die Evaluation bestehender Regelungen freilich nicht ausschließt (mit Ausnahme des sogenannten Kooperationsverbots, hierzu sogleich).

a) Notwendigkeit in zeitlicher Hinsicht

Die Notwendigkeit einer weiteren Reform, die in Kürze – wie das erstmalige Scheitern und die damit verbundene lange Vorbereitung der Föderalismusreform I zeigen – vorbereitet werden müsste, scheint in zeitlicher Hinsicht offenkundig. So laufen im Jahr 2019 verschiedene finanzverfassungsrechtliche Systeme aus. Hierzu gehört zunächst der Solidarpakt II¹²⁷⁷ sowie die Regelungen des Länderfinanzausgleichs im Finanzausgleichsgesetz¹²⁷⁸ sowie im Maßstäbengesetz¹²⁷⁹, die in Art. 107 Abs. 2 GG vorausgesetzt werden¹²⁸⁰. Daneben enden die Ausgleichszahlungen des Art. 143c GG¹²⁸¹, mit denen die Umstrukturierungen der Gemeinschaftsaufgaben, insbesondere der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, aufgefangen werden sollten. Im selben Zusammenhang¹²⁸² ist jedoch nicht nur das Auslaufen dieser tragenden Säulen der Bund-Länder-Finanzierung zu sehen, sondern auch das Inkrafttreten der sogenannten „Schuldenbremse“ für den

¹²⁷³ Statt vieler: *Selmer*, NVwZ 2009, S. 1255 (1261 f.); *H.-P. Schneider*, in: FS für Herzog, S. 451 (462 ff.); *Häde*, LKV 2011, S. 97 (100); *Kemmler*, DÖV 2009, S. 549 (557).

¹²⁷⁴ *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1998, S. 746 (750); *Männle*, Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, S. 79 (84).

¹²⁷⁵ *Hohler*, *Kompetition statt Kooperation*, S. 330.

¹²⁷⁶ *Sturm*, *Föderalismus*, S. 208.

¹²⁷⁷ BT-Drucks. 14/6577; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 143c Rn. 13; ausführlich zum Solidarpakt II *Wieland*, in: FS für Selmer, S. 973 (976 ff.).

¹²⁷⁸ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, BGBl. 2001 I S. 3955; zum Auslaufen vgl. § 20 FAG. Inzwischen haben die Länder Bayern und Hessen beschlossen, eine gerichtliche Überprüfung des Länderfinanzausgleichs vor dem Bundesverfassungsgericht einzuleiten.

¹²⁷⁹ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, BGBl. 2001 I S. 2302; zum Auslaufen vgl. § 15 MaßstG.

¹²⁸⁰ Auf das Auslaufen der Regelungen des Finanzausgleichs weist auch *Häde*, LKV 2011, S. 97 (102), hin.

¹²⁸¹ Mit diesem Hinweis auch *Schwarz*, in: *Starck, Föderalismusreform*, Art. 143c Rn. 416; *ders.*, RdJB 2008, S. 283 (290); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 143c Rn. 2, 13. Aus diesem Grund nimmt auch BR-Drucks. 43/12, S. 9, eine Neuordnung der „Finanzierungsmechanismen“ zwischen Bund und Ländern an; ebenso BT-Drucks. 16/813, S. 22.

¹²⁸² Den Zusammenhang macht teilweise auch *Häde*, LKV 2011, S. 97 (102), deutlich. Auch der Berliner Finanzsenator *Ulrich Nußbaum* weist hierauf hin und nennt das Jahr 2020 daher das „Schicksalsjahr im deutschen Föderalismus“ (DER SPIEGEL Nr. 06/2012 vom 06.02.2012, S. 39).

Bund und die Länder in Art. 109 Abs. 3 i.V.m. Art. 115 Abs. 2, Art. 143d GG zu betrachten.¹²⁸³ Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Hiermit ist auch ein Ende der Konsolidierungshilfen verbunden (Art. 143d Abs. 2 GG).¹²⁸⁴ Allerdings sind Abweichungen – wenn auch in engen Grenzen – nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG möglich, sofern es konjunkturelle Entwicklungen erfordern oder eine Naturkatastrophe beziehungsweise eine ähnliche Notsituation auftritt. Die Bundesländer haben überwiegend ab 2020 zusätzlich entweder in den Landesverfassungen oder in einfachen Landesgesetzen festgeschriebene „Schuldenbremsen“.¹²⁸⁵ Der Zusammenhang der auslaufenden und neu eingeführten Regelungen zeigt sich deutlich daran, dass nicht nur Einsparungen mangels Ausgleichsmöglichkeit durch Kredite vorgenommen werden müssen, sondern gleichzeitig auch noch wegbrechende Kompensationszahlungen zu erwarten sind. Daneben wird von Bund und Ländern insbesondere auch erwartet, die 2017 auslaufende Exzellenzinitiative zu verlängern und auf diesem Wege weiterhin zur Wissenschaftsförderung an Hochschulen beizutragen. Auch das Ende des Hochschulpakts 2020 fällt zeitlich in diese Phase. Selbst wenn eine Verlängerung zur Schaffung weiterer Studienplätze offenbar nicht erforderlich zu sein scheint (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt D. III. 3.), entfällt damit nicht die Notwendigkeit für die zweite Säule des Hochschulpakts, nämlich die Finanzierung der Programmpauschalen. Allerdings ist die Ausfinanzierung des bisher verabredeten Programms in der ersten Säule noch nicht gesichert, da die Studienanfängerzahlen von der KMK ursprünglich zu knapp kalkuliert wurden.¹²⁸⁶ Hier werden die Länder eine weitere finanzielle Unterstützung des Bundes zur Aufstockung der bereits zugesagten Mittel einfordern. Hoffnung verspricht an dieser Stelle lediglich die neuerdings vertretene Auffassung der Bundesregierung, Investitionen im Bereich Bildung und Forschung von sogenannten „Sparpaketen“ auszunehmen¹²⁸⁷. Da aber gleichwohl eine strukturelle, „große“ Lösung erzielt werden muss, hat der Wissenschaftsrat inzwischen eine Arbeitsgruppe „Perspektiven der deutschen Wissenschaft“ eingerichtet, die ihre Empfehlungen zur Reform des gesamtdeutschen Wissenschaftssystems im Juli 2013 vorlegen wird.¹²⁸⁸ Die Helmholtz-

¹²⁸³ *Klug*, A-Drs. 17(18)265 f, S. 2. Zur „Schuldenbremse“ ausführlicher *C. Mayer*, AöR 136 [2011], S. 266 ff.; *Häde*, AöR 135 [2010], S. 541 (547 ff.); *ders.*, LKV 2011, S. 97 (99 f.); *Hofmann*, DÖV 2008, S. 833 (837 ff.); *Kemmler*, DÖV 2009, S. 549 (553 ff.); *Eckardt/Buscher*, AöR 137 [2012], S. 42 ff.

¹²⁸⁴ *Mandelartz*, RuP 2012, S. 20 (21); vgl. hierzu auch *Wendt*, Der Finanzausgleich im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. II, § 41 Rn. 64 ff.

¹²⁸⁵ Vgl. im Einzelnen *Häde*, LKV 2011, S. 97 (100) m.w.N. Mit diesem Hinweis auch *H. Meyer*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungs Kompetenzen, S. 11.

¹²⁸⁶ *KMK*, Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2012-2025, Fortschreibung, S. 1. So auch eine Studie der *CHE Consult*, Modellrechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen in Deutschland, S. 1. Vgl. im Übrigen auch BT-Drucks. 17/9173; *Gaehrigens*, Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme, S. 16.

¹²⁸⁷ *Bundesregierung*, Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken, S. 3: Bereitstellung von zusätzlichen 12 Mrd. Euro bis zum Jahr 2013 für Bildung, Forschung und Entwicklung. Die (politische) Forderung nach mehr Investitionen in Wissenschaft und Forschung ist freilich nicht neu, zuletzt *Clement/Merz*, Was jetzt zu tun ist, S. 173.

¹²⁸⁸ *Wissenschaftsrat*, [<http://www.wissenschaftsrat.de/arbeitsbereiche-arbeitsprogramm/forschung.html#c12056>]; hierzu auch *Gaehrigens*, Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme. Erste Informationen, die über die Empfehlungen „durchgesickert“ sind, lassen jedoch große Überraschungen vermissen. So soll der Bund die BAföG-Förderung künftig alleine finanzieren. Die Exzellenzinitiative soll fortgesetzt wer-

Gemeinschaft hat bereits erste Ideen für eine Veränderung des Wissenschaftssystems vorgelegt, die insbesondere auf Modelle wie beim KIT abzielen.¹²⁸⁹ Diese Ideen haben jedoch einen starken Fokus auf den Wirkungskreis der HGF-Einrichtungen und sind berücksichtigen somit nicht die gesamte Breite des Wissenschaftssystems.

b) *Notwendigkeit in sachlicher Hinsicht*

Diese Problemfelder werden Bund und Länder rechtzeitig gemeinsam angehen müssen, um für entsprechende Neuregelungen zu sorgen und die Finanzierung staatlicher Aufgaben auch zukünftig sicherzustellen. Gerade der Finanzausgleich bereitet hier regelmäßig erhöhten Diskussionsbedarf.¹²⁹⁰ Dieser soll gemäß Art. 107 Abs. 2 GG die unterschiedliche Finanzkraft der Länder ausgleichen¹²⁹¹, wobei es jedoch im Vergleich zur derzeitigen Situation wenig Änderungsspielraum gibt¹²⁹². Daneben werden auch die Fragen der Bildungsverfassung und das sogenannte Kooperationsverbot im Hinblick auf eine erneute Föderalismusreform Begehrlichkeiten wecken¹²⁹³ und damit Bestandteil der Diskussion werden. Die hier getroffenen Regelungen waren zudem bereits einmal der Grund für das Scheitern der ersten Föderalismusreform (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt A. III.). Für die Bewältigung der angesprochenen Problemfelder bestehen verschiedene Lösungsansätze für die Finanzierung staatlicher Aufgaben. Unausweichlich scheint dabei zunächst die Grundvoraussetzung, dass ein Zuwachs an staatlichen Einnahmen unwahrscheinlich ist.¹²⁹⁴

den, jedoch ihren Wettbewerbscharakter verlieren und sich auch Fachhochschulen öffnen. Die jetzigen Exzellenzcluster sollen an den Universitäten institutionalisiert werden. Neben zwei bis fünf Spitzenuniversitäten (explizit keine „Bundesuniversitäten“ sollen 20 bis 25 forschungsstarke Universitäten existieren. Vgl. hierzu Der Tagesspiegel, Online-Ausgabe vom 19.04.2013, [<http://www.tagesspiegel.de/wissen/zukunft-der-wissenschaft-elitewettbewerb-fuer-immer-und-fuer-alle/8091694.html>].

¹²⁸⁹ HGF, Helmholtz 2020 – Zukunftsgestaltung durch Partnerschaft, S. 6, 17 („bundesmitfinanzierte, nationale Einrichtungen mit universitärem Anteil und Großforschungsanteil“).

¹²⁹⁰ F. Kirchhof, ZG 2004, S. 204 (213), ders., ZG 2006, S. 288 (290 f.), der darauf hinweist, dass der Länderfinanzausgleich im Rahmen der Föderalismusreformen ausgeklammert wurde. Vorschläge für eine Reform des Länderfinanzausgleichs macht auch Margedant, Länderfinanzausgleich 2020, in: HdbFöd, Bd. II, § 46; H. Meyer, KritV 2008, S. 132 ff.

¹²⁹¹ Hierzu zuletzt BVerfGE 101, S. 158 ff.; Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 107 Rn. 5 ff.

¹²⁹² So zumindest Häde, LKV 2011, S. 97 (102).

¹²⁹³ Häde, LKV 2011, S. 97 (101) m.w.N.; Schavan, in: Jahrbuch des Föderalismus 2011, S. 17 (20); vgl. auch das Interview mit ders., DIE ZEIT Nr. 51/2009 vom 10.12.2009, S. 6 („Insofern war das sogenannte Kooperationsverbot ein Fehler, den heute nur noch eine Handvoll Politiker wiederholen würde.“). Des Weiteren hierzu: BT-Drucks. 17/785; 17/1984; 17/6094; 17/8902. Vgl. auch jüngst den Antrag der SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drucks. 17/8455, mit dem diese die Schaffung eines Art. 104c GG fordert, wonach „dauerhafte Finanzhilfen des Bundes für Bildung“ zulässig sein sollen. Systematisch gehört eine solche Forderung freilich nicht in den Abschnitt über die Finanzverfassung, sondern in denjenigen über die Gemeinschaftsaufgaben. Allerdings hätte diese Lösung den Vorteil für die Länder, dass dem Bund im Bereich der Finanzhilfen jegliche Mitverwaltung versagt ist (Wieland, A-Drs. 17(18)265 c, S. 3, 5 sowie in der zugehörigen mündlichen Anhörung am 19.03.2012 und in ZG 2012, S. 266 ff.). Dennoch würde eine solche Regelung zeitlich unbefristet laufen und damit dem Regelungsgedanken der in Art. 104b GG gewählten Befristung entgegen stehen. Ähnliche Anträge einzelner Bundesländer liegen inzwischen dem Bundesrat vor: BR-Drucks. 63/12 (Hamburg) und 43/12 (Schleswig-Holstein). Sehr vage bleibt hingegen BT-Drucks. 17/9565.

¹²⁹⁴ Sanden, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 69; Arndt, Aktuelle Probleme, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, S. 27 (29). Unmittelbar für die Hochschulfinanzierung Knopp, Zauberformel „Mehr Hochschulautonomie“, S. 15 (29).

c) Neuregelung der Finanzierung staatlicher Aufgaben

In der Vergangenheit hat der Bund regelmäßig zugunsten der Länder auf Umsatzsteueranteile verzichtet, um Finanzprobleme im föderalen System zu heilen.¹²⁹⁵ Und so fordern die Länder inzwischen wieder, die Verteilung der Umsatzsteueranteile nach Art. 106 Abs. 4 GG zu ihren Gunsten neu festsetzen zu lassen.¹²⁹⁶ Ob die Voraussetzungen hierfür vorliegen, nämlich vor allem, ob eine wesentlich andere Entwicklung des Verhältnisses zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder eingetreten ist (vgl. Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG), kann dabei offen bleiben. Unbestritten ist zwar zu berücksichtigen, dass der Bund den Ländern zur Wahrung von deren Eigenständigkeit einen angemessenen Anteil am Gesamtsteueraufkommen zuweisen muss¹²⁹⁷ und die Länder für das Haushaltswesen ihrer Politik im Wesentlichen selbst verantwortlich sind¹²⁹⁸. Bei der Neuverteilung der Anteile an der Umsatzsteuer handelt es sich jedoch nicht um eine Reform des Finanzsystems, sondern um eine kurzfristige Bekämpfung der Symptome. Vielmehr bedarf es zu einer Vermeidung eines „Föderalismus ohne Föderalisten“¹²⁹⁹ einer echten Reform. Dabei haben die vorangegangenen Föderalismusreformen gezeigt, dass der „große Wurf“ oftmals nicht gelingen mag, da die bestehenden Interessenlagen zu unterschiedlich sind.

Vielfach angeführt zur Reform des Finanzsystems wird hingegen einmal mehr die Rückgängigmachung der „Durchbrechung des Konnexitätsprinzips“, was insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben betreffen würde.¹³⁰⁰ Andernorts wird diese Entflechtung sogar aus dem Demokratie- und Bundesstaatsprinzip des Art. 20 GG hergeleitet, weil das Grundgesetz ein „höchstmögliches Maß an Verantwortungsteilung“ beinhalte.¹³⁰¹ Dennoch wird auch hier vielfach im gleichen Atemzug angeführt, dass die Kompensation der weggefallenen Gemeinschaftsaufgaben durch einen höheren Anteil der Länder an der Umsatzsteuer oder anderer finanzverfassungsrechtlicher Umschichtung erfolgen soll.¹³⁰² Dabei begegnet die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben grundsätzlich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da diese auch bei ihrer Einführung im Jahr 1969 nicht unabdingbar waren.¹³⁰³ Die Reform der Finanzverfassung hängt an dieser Stelle also unmittelbar zusammen

¹²⁹⁵ *Sturm*, Föderalismus, S. 208. Auch die Partizipation an den Anteilen der Umsatzsteuer durch die Länder („Gemeinschaftssteuer“) ist im Übrigen ein Ergebnis der Verfassungsreform von 1969, *H.-P. Schneider*, in: FS für Herzog, S. 451 (454).

¹²⁹⁶ Hierzu *Häde*, LKV 2011, S. 97 (102). Mit diesem Vorschlag schon *Karpen*, Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Hochschulbetrieb in Deutschland, S. 16 (25). Krit. zu dem Vorhaben *Wieland*, KritV 2008, S. 117 (125); *Hellermann*, Kooperativer Föderalismus in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben, in: HdbFöd, Bd. II, § 39 Rn. 63.

¹²⁹⁷ BVerfGE 34, S. 9 (20).

¹²⁹⁸ BVerfGE 101, S. 158 (232 ff.); 72, S. 330 (405).

¹²⁹⁹ *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 155.

¹³⁰⁰ Statt vieler nur: *F. Kirchhof*, VVDStRL 52 [1992], S. 71 (94); *Henneke*, DÖV 1996, S. 713 (716 f.); *Männle*, Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, S. 79 (84). Weitere Nachweise siehe oben in Abschnitt C. V.

¹³⁰¹ *Smith*, Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat, S. 155 f.

¹³⁰² *W. Schulte*, Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, S. 87 ff.; *Arndt u.a.*, ZRP 2000, S. 201 (205 f.). *Bode*, duz 04/2011, S. 26 (26), weist darauf hin, dass die Universitäten in Deutschland mit rund 16 Mrd. Euro jährlich gefördert werden und dies in etwa dem Jahresertrag des Bundes aus der Tabaksteuer entspricht.

¹³⁰³ *Sanden*, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, S. 1127.

mit der Reform der Finanzierung von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen.

Ein weiterer Vorschlag von politischer Seite besteht darin, der Bund könne bei der Finanzierung der Ausbildungsförderung nach dem BAföG sowie der außeruniversitären Forschung einen höheren finanziellen Anteil übernehmen.¹³⁰⁴ Hier besteht im Bereich der Ausbildungsförderung eine eindeutige Gesetzgebungskompetenz mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG, die unter der Einschränkung der Erforderlichkeitsklausel steht. Die Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG könnte man im Bereich der Ausbildungsförderung jedoch relativ unproblematisch annehmen, zumal die Länder sich an dieser Stelle gegen eine finanzielle Entlastung kaum wehren würden. Die vollständige Übernahme der Kosten in § 56 BAföG (bisher trägt der Bund 65% der Kosten) wäre auch möglich, an der bereits bestehenden Auftragsverwaltung (Art. 85 GG) würde dies nichts ändern. Sodann könnte auf die vorhabenbezogene Förderung an Hochschulen verzichtet werden, da diese doch häufig Abgrenzungsschwierigkeiten bereitet. Das Volumen der Einsparung auf Länderseite beliefe sich jedoch bei Gesamtausgaben von Bund und Ländern für die Ausbildungsförderung in Höhe von ca. 2,9 Mrd. Euro¹³⁰⁵ nur auf insgesamt ca. 1 Mrd. Euro. Das Einnahmeproblem der Länder wäre damit jedoch auch nicht dauerhaft gelöst, womit zur Reform des Finanzsystems kein wesentlicher Beitrag geleistet ist; zumal wenn gleichzeitig an anderer Stelle bestehende Förderungen wegfallen sollen, die sodann wieder eigenständig durch die Länder finanziert werden müssten. Es würde sich lediglich um eine Umverteilung vorhandener Mittel handeln. Damit verbleibt jedoch der Eindruck, dass die Regelungen des BAföG nicht nur im Zuge der Diskussion um das Stipendiengesetz (StipG) Gegenstand der föderalen Verteilungskämpfe war (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. VII. 1.), sondern auch an anderer Stelle im föderalen Finanzsystem eine entscheidende Rolle spielen könnte.

Andere Ansätze, mit denen die Einnahmeautonomie der Länder auf anderem Wege gestärkt werden soll, etwa durch die Einführung eines Hebesatz- oder Zuschlagsrechts der Länder auf die Einkommens- und die Körperschaftssteuer¹³⁰⁶, verdienen Beachtung, sollen jedoch aufgrund der Komplexität der Fragestellung hier nicht weiter erörtert werden. Am Ende bleibt jedoch immer die entscheidende Frage offen, wie lange die Länder gewillt sind, zusätzliche Einnahmen auch tatsächlich zweckgebunden für den Wissenschaftsbereich zu verwenden. Eine zweckgebundene Zuweisung von Steuereinnahmen an die Länder kennt die Verfassung nämlich nicht, wenn man einmal von Ausnahmenvorschriften wie bei Art. 143c Abs. 2 Nr. 2 GG absieht. Festgelegte Zweckbindun-

¹³⁰⁴ Spiegel Online vom 13.11.2011, [<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,797496,00.html>]; ähnlich auch ein Vorschlag von *Christian Bode*, in: *HRK*, Konsequenzen der Föderalismusreform für Hochschulen und Wissenschaft, S. 34 f.

¹³⁰⁵ Vgl. 19. Bericht der Bundesregierung zum BAföG (2012).

¹³⁰⁶ *Waldhoff*, VVDStRL 66 [2006], S. 216 (262 ff.); *Hey*, VVDStRL 66 [2006], S. 277 (299 f.); *Henke*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, S. 643 ff.; *Schuppert*, in: FS für Schneider, S. 285 (296). Grundlegend auch *Haag*, Die Aufteilung steuerlicher Befugnisse im Bundesstaat, S. 414 ff.

gen dürften bei einem vermehrten Vorkommen im Übrigen auch mit der Garantie der Eigenstaatlichkeit der Länder nur schwer zu vereinbaren sein.

d) Zusammenfassung und Stellungnahme

Bereits die vorangegangenen Föderalismusreformen haben gezeigt, dass grundlegende Verfassungsreformen nur schwer umsetzbar sind. Allerdings ist nunmehr festzustellen, dass eine weitere grundlegende Reform, insbesondere der Finanzverfassung, keinen Aufschub duldet, damit die verfassungskonforme Finanzierung der Länder und ihrer Aufgaben auch über das Jahr 2019 hinaus möglich ist. Programme zur Wissenschaftsförderung, wie sie momentan existieren, könnten wohl ansonsten nicht fortgesetzt beziehungsweise neu aufgelegt werden.¹³⁰⁷ Die Notwendigkeit der nächsten Föderalismusreform besteht sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht. Diese grundlegende Reform könnte gleichzeitig Anlass sein, über die Schaffung gleichwertiger Wettbewerbsbedingungen nachzudenken. Dann wäre jedoch in der Zukunft zu akzeptieren, dass unterschiedliche und unterschiedlich erfolgreiche Ergebnisse im Föderalismus hinzunehmen sind.¹³⁰⁸

Eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich (Art. 91b Abs. 1 GG) ist meiner Ansicht nach momentan nicht denkbar. Gerade im Bereich der Forschungsfinanzierung haben sich die Gemeinschaftsaufgaben bewährt und sind zwischenzeitlich zum Großteil unverzichtbar geworden, auch wenn sie rechtlich nicht unantastbar sein mögen. Der Bund und die Länder müssen sich allerdings bei der Ausübung der Gemeinschaftsaufgaben auf die Kernbereiche reduzieren. Hierbei sollten sie grundsätzlich, auch um zur Akzeptanz der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG beizutragen, auf kleinteilige Programme verzichten und klare Schwerpunkte setzen. Neben dem Schwerpunkt der institutionellen, außeruniversitären Forschungsförderung käme als weiterer Schwerpunkt die Durchführung großer, bundesweit stattfindender Wettbewerbe mit hohen finanziellen Volumina in Betracht. Somit wäre auch den Gegnern des klassischen kooperativen Föderalismus mit ausreichend Wettbewerbselementen und einer klaren Schwerpunktsetzung bei der Kooperation gedient. Bei beiden Schwerpunkten würde es sich um Aufgaben handeln, die von den Ländern nicht alleine realisiert werden könnten. Auch die gemeinschaftliche Finanzierung nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG erscheint konsequent, da hiermit wesentliche Vorhaben der Forschung an Hochschulen gefördert werden können. Mit einer klaren Vereinbarung von Bund und Ländern im Bereich der gemeinsamen Wissenschaftsförderung über Art. 91b Abs. 1 GG könnte zudem eine Last auf dem Weg zur nächsten Föderalismusreform bereits zuvor abgelegt werden. Verbleibende Extremfälle, wie der schnelle Bedarf an zusätzlichen Studienplätzen, könnten über die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG als „Reservekompetenz“ kurzfristig aufgefangen werden, wie es auch beim Hochschulpakt 2020 geschehen ist.

¹³⁰⁷ K. Mayer, *Produktive Pfadabhängigkeiten*, S. 15.

¹³⁰⁸ Oeter, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, S. 567: „Ohne den Willen zur Pluralität der rechtlichen Lösungsansätze wird der Bundesstaat zur Belastung.“

Ein wie auch immer gearteter Rückgriff auf Ausnahmevorschriften wie Art. 104b Abs. 1 GG wäre damit nicht erforderlich, zumal die verfassungsrechtliche Zulässigkeit bei der Anwendung dieser Norm ohnehin regelmäßig in Frage steht. Auch wenn einzelne Abgrenzungsschwierigkeiten bei Art. 91b Abs. 1 GG verbleiben mögen und „das Pendel in der Debatte um die Gemeinschaftsaufgaben“ wieder in mehr Mitfinanzierung durch den Bund geht¹³⁰⁹ – die Reform der Finanzverfassung wird noch ausreichende Anhaltspunkte für eine föderale Auseinandersetzung liefern. Zwar bestünde der Nachteil, dass auch in Zukunft eine vermehrte Einigung der Länder untereinander sowie mit dem Bund stattfinden muss. Die Einrichtung eines Gremiums ähnlich der GWK durch einen Staatsvertrag könnte jedoch die verfassungsrechtliche Legitimation der notwendigen Koordinierungsabsprachen steigern. Art. 48 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Schweizerische Bundesverfassung könnte hierbei als Vorbild dienen. Danach können die Kantone miteinander Verträge schließen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen, wobei der Bund sich „im Rahmen seiner Zuständigkeiten“ beteiligen kann.

Letztlich verbleibt jedoch nochmals der ernüchternde Hinweis, dass eine grundlegende Reform trotz des sachlichen Bedürfnisses auch zukünftig nicht gelingen wird. Bereits in den 1980er Jahren hat *Karpen* festgestellt, dass wir uns seit jeher im Föderalismus mit der Lösung derselben Probleme beschäftigen: Kompetenz des Bundes im Kultusbereich, Aufgaben- und Ausgabenverteilung nach dem Modell des Grundgesetzes, Finanzausgleich und Verteilung der Steuereinnahmen, Mischfinanzierungen, Kooperation und Koordination durch externe „Player“, Neugliederung des Bundesgebiets sowie Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG.¹³¹⁰ Zwischen dieser Feststellung von *Karpen* und der Bestätigung, dass dies bis heute nicht anders ist, lagen nicht weniger als die deutsche Wiedervereinigung, die „kleine Föderalismusreform“ im Jahr 1994 sowie zwei Föderalismusreformen in den Jahren 2006 und 2009 mit bisher nie da gewesenen Änderungen. Gelöst wurden die Probleme jedoch nicht.

II.

Reform der außeruniversitären Forschungsförderung unter besonderer Berücksichtigung des Art. 91b GG

Neben der nächsten Reform des Föderalismus wird auf niedrigerer Ebene auch die grundlegende Reform der außeruniversitären Forschungsförderung diskutiert. Im Rahmen der Föderalismusreform I ist dabei im Zusammenhang mit der Reform des Art. 91b GG diskutiert worden, die Gemeinschaftsaufgaben zu reduzieren beziehungsweise die Mischfinanzierungen komplett abzuschaf-

¹³⁰⁹ *Seckelmann/Lange/Horstmann*, Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, S. 15 (18 f.).

¹³¹⁰ *Karpen*, Hochschulplanung und Grundgesetz, S. 760 ff.

fen und „zwischen den gesamtstaatlichen Einrichtungen“ (z.B. den Großforschungseinrichtungen¹³¹¹), „länderübergreifenden Einrichtungen (wie der MPG, DFG und FhG)“ sowie alleinigen Einrichtungen der Länder (z.B. der WGL) zu unterscheiden.¹³¹² Im Gegenzug wäre zumindest die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG n.F. abgeschafft worden; der Bund hätte danach die alleinige Finanzverantwortung für DFG, MPG, FhG und die Großforschungseinrichtungen gehabt, die Länder wären für die Institute der WGL verantwortlich gewesen.¹³¹³ Dies hätte laut *Trute* den Vorteil gehabt, dass kein „künstliches Interesse“ des Sitzlandes mehr an einzelnen Einrichtungen bestehen würde, bei denen die Länder ohnehin nur 10% der Kosten übernehmen.¹³¹⁴ Einen noch weitergehenden Vorschlag machte *Schneider*, indem er sich für eine generelle Finanzierungszuständigkeit des Bundes für die überregionale Forschung aussprach.¹³¹⁵ Mit einer solchen Regelung würde den Ländern im Bereich der Wissenschaftsförderung nur die Hochschulfinanzierung (inklusive des Hochschulbaus) bleiben. Dieser Vorschlag traf jedoch nicht auf Zustimmung, da eine Aufteilung dergestalt, dass der Bund die Spitzenforschung übernehme und bei den Ländern die „Breitenforschung“ verbliebe, wegen der Umgehung der Gemeinschaftsaufgaben nicht zulässig sei und die Länder für die Auswahl der Schwerpunktförderung zuständig bleiben müssten.¹³¹⁶ Voraussetzung wäre also auch hier die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung gewesen. Die Idee der alleinigen Übernahme von Forschungseinrichtungen durch den Bund ist jedoch nicht neu und entspricht dem Schweizer Vorbild: dort sieht Art. 64 BV vor, dass der Bund die „wissenschaftliche Forschung und Innovation“ fördert (Art. 64 Abs. 1 BV). Art. 64 Abs. 3 BV wird sodann noch deutlicher: „Er [der Bund] kann Forschungsstätten errichten, übernehmen oder betreiben.“ Die Möglichkeit der darüber hinaus gehenden Subventionierung von Forschungseinrichtungen ist davon unbenommen.¹³¹⁷

¹³¹¹ Die gesamtstaatliche Bedeutung der Förderung von Vorhaben der Großforschung wurde bereits 1971 im Entwurf für eine Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern in § 1 Abs. 1 Nr. 4 festgelegt. Auch wenn die Länder diesem Entwurf nie zugestimmt haben (zu den Gründen für das Scheitern vgl. *Rodi*, Die Subventionsrechtsordnung, S. 388), hatte er eine erhebliche Bedeutung für die Praxis; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 30 Rn. 39 f., inkl. des Abdrucks der soeben zitierten Vorschrift. Vgl. im Übrigen auch BT-Drucks. 16/9260, S. 51.

¹³¹² *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (308), mit Bezug zu einem Alternativvorschlag von *D. Grimm*, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Komm-Drucks. 0063; *Trute*, Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: HdbFöd, Bd. II, § 28 Rn. 62; *F. Kirchhof*, ZG 2004, S. 204 (222); *Huber*, Das Bund-Länder-Verhältnis de constitutione ferenda, S. 21 (40 f.): die Einrichtungen würden den Ländern übertragen und entsprechend Art. 104a GG a.F. könne der Bund mittels eines zustimmungspflichtigen Bundesgesetzes über eine finanzielle Förderung entscheiden. Dieser Vorschlag geht zurück auf ein Positionspapier der Bundesregierung aus dem März 2003, auszugsweise zitiert bei *Leribe*, in: FS für Häberle, S. 703 (722 f.).

¹³¹³ *R. Maier*, DÖV 2003, S. 796 (803). Nur für den Verbleib der Großforschungseinrichtungen beim Bund wegen der Größe des Förderungsbedarfs und der Forschungsprojekte *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (726).

¹³¹⁴ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (308).

¹³¹⁵ *H.-P. Schneider*, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Komm-Drucks. 0032, S. 9 f.

¹³¹⁶ *Kämmerer*, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (12 f.); *ders.*, RdJB 2004, S. 152 (168).

¹³¹⁷ *Kiener*, Bildung, Forschung und Kultur, in: Verfassungsrecht der Schweiz, § 57 Rn. 16.

Abzulehnen ist hingegen ein Vorschlag, der gemeinsame Finanzierungssysteme fordert, um die Trennung zwischen BMBF-Finanzierung und Forschungsfinanzierung von Hochschulen über die DFG und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu beseitigen.¹³¹⁸ In einem solchen Modell könnte das BMBF eine Art Monitoring übernehmen und exemplarische Modellprojekte fördern, damit die Länder im Rahmen ihrer neu gewonnenen Freiheit – sofern es zu den oben skizzierten Überlegungen kommt – gemeinsame Ziele entwickeln und durch unterschiedliche Umsetzung „best-practices“ herausarbeiten können¹³¹⁹. Wie bereits dargelegt, ist eine gewisse Koordination im Rahmen der kooperativen Förderung durchaus sinnvoll; diese darf allerdings nicht exekutiv durch ein Ministerium von „oben herab“ erfolgen, sondern soll Ergebnis von Verhandlungen der beteiligten Akteure auf Augenhöhe sein, wie sie beispielsweise in der GWK momentan stattfinden.

Warum die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben derzeit nicht in Betracht zu ziehen ist, wurde bereits in Abschnitt E. I. dargelegt. Verfassungsrechtlich ist die alleinige Finanzierung durch den Bund jedoch inzwischen aufgrund von Art. 91b Abs. 3 GG zulässig. Bund und Länder sind damit grundsätzlich frei, ihre Finanzierungsanteile der außeruniversitären Forschungsförderung zu verhandeln. Dabei ist allerdings auch zu bedenken, dass der Sitz von Forschungseinrichtungen in einem Bundesland eine Frage des Prestiges für die jeweiligen Länder ist. Der Vorschlag von *Zacher*, die überregionalen Forschungseinrichtungen danach aufzuteilen, wo die „beste Forschung die größten Chancen“ hat¹³²⁰, ist zwar grundsätzlich begrüßenswert, jedoch politisch nicht umsetzbar.

Die Eingliederung der WGL-Einrichtungen in die Universitäten hätte hingegen zu einer Auflösung der WGL geführt.¹³²¹ Zumindest aber wären die WGL-Einrichtungen vollständig auf die Finanzierung des jeweiligen Sitzlandes nach Haushaltslage angewiesen gewesen.¹³²² Einerseits wäre damit dem „Trend der Entflechtung“ gefolgt worden und es wäre bezüglich der WGL-Einrichtungen die „Versäulung“ der Wissenschaft, also die Trennung in universitäre und außeruniversitäre Einrichtungen, aufgebrochen worden.¹³²³ Vor dem Hintergrund, dass der WGL in der Vergangenheit „institutionelle Verfestigungen, mangelnde inhaltliche Flexibilität sowie Tendenzen zur Abschottung“ vorgeworfen worden¹³²⁴, hätte man diesen Schritt rechtfertigen können. Allerdings wäre auf der anderen Seite eine Einbuße an Vielfalt in der Forschungslandschaft zu beklagen gewesen. Das wäre dem ursprünglichen Ziel, das mit der Gründung dieser Einrichtungen verfolgt wurde, nämlich der Reorganisation und einer stärkeren Förderung der außeruniversitären For-

¹³¹⁸ Vorschlag von *Dzwonnek*, Kommentar aus der Perspektive der Leitung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, S. 83 (86).

¹³¹⁹ *Pasternack*, HM 2006, S. 63 (67); krit. hierzu *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 40 f.

¹³²⁰ *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (725 ff.).

¹³²¹ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (308); hierauf weist auch *Eckey*, Handlungsspielräume des Bundes bei langfristig angelegten Förderungen durch Zuwendungen an Hochschulen und Kooperationen mit Forschungseinrichtungen, S. 10, hin.

¹³²² *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 40.

¹³²³ DFG, Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, S. 247; *Erhardt*, F & L 2005, S. 20 (21). Zu diesem Ziel auch *Marquardt*, A-Drs. 17(18)265 b, S. 3.

¹³²⁴ *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 130.

schung zum Zwecke der Ausdifferenzierung spezialisierter Einrichtungen zu erreichen¹³²⁵, zuwider gelaufen.

Eine weitere Besonderheit ist zu beachten: die Forschungslandschaft in Deutschland ist eine andere als in Staaten wie den USA, die häufig als Referenz für „exzellente Forschung“ herangezogen werden. Die wirkliche Spitzenforschung findet in Deutschland nicht an den Hochschulen, sondern an den außeruniversitären Forschungseinrichtungen statt.¹³²⁶ Aus diesem Grund wird beispielsweise auch gerade die Forschung – im Gegensatz zur Lehre – als Gewinner der Exzellenzinitiative gesehen.¹³²⁷ Und nur an den außeruniversitären Forschungseinrichtungen scheint die forschungspolitische Forderung, nicht lediglich überregional bedeutsame Forschung zu fördern (wie es Art. 91b Abs. 1 GG vorsieht), sondern auch die global bedeutsame Forschung im Blick der Förderung zu behalten, realisierbar.¹³²⁸

Die Länder werden in Zukunft ohnehin auf Zuwendungen des Bundes in der außeruniversitären Forschung angewiesen sein (vgl. dazu bereits eben in Abschnitt D. II. sowie die eben erfolgten Ausführungen unter E. I.), so dass ausschließlich die Auflösung der Versäulung ein haltbares Ziel gewesen wäre, das die WGL jedoch nicht mitgetragen hätte¹³²⁹. Zudem steht die Feststellung dagegen, dass bestimmte Materien nicht ausschließlich Länderaufgabe sein können, weil es auf Länderebene eher zu massiven Einsparaktionen komme, in denen sich die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Länder zeige.¹³³⁰ Und ein weiterer Aspekt bezüglich der Finanzierung tritt hinzu: bis auf wenige Ausnahmen (beispielsweise bei der Exzellenzinitiative und dem Hochschulpakt 2020 mit einer Finanzierung der Programmkostenpauschale in Höhe von 20%) finanziert die DFG im Rahmen der vorhabenbezogenen Forschungsförderung nur die Ergänzungsausstattung, nicht jedoch die Grundausrüstung.¹³³¹ Nun strebt die DFG jedoch eine „Vollkostenfinanzierung“ an, zumindest aber eine flächendeckende Grundausrüstung und eine Erhöhung der Programmkostenpauschalen auf 40%,¹³³² was allerdings nur durch den Bund finanziell zu bewältigen wäre, wie es gegenwärtig schon in der zweiten Säule des Hochschulpakts 2020 geschieht.

¹³²⁵ *Hornbostel*, in: FS für Teichler, S. 253 (245).

¹³²⁶ *Hommelhoff*, in: FS für Mußnug, S. 407 (413); *H. Meyer*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungs Kompetenzen, S. 17 f.

¹³²⁷ *Hartmann*, *Leviathan* 38 [2010], S. 370 (378 ff.).

¹³²⁸ *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (729).

¹³²⁹ *Scharpf*, *Föderalismusreform*, S. 40.

¹³³⁰ *Kämmerer*, Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung, S. 1 (14).

¹³³¹ DFG, *Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011*, S. 235 ff.

¹³³² DFG, *Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011*, S. 240; so auch *Marquardt*, A-Drs. 17(18)265 b, S. 5.

III.

Reform des Hochschulwesens unter besonderer Berücksichtigung des Art. 91b GG

Nach der erneut notwendigen Reform des Föderalismus und einigen Modellen zur Reform der außeruniversitären Forschungsförderung, ist insbesondere der Hochschulbereich für die Wissenschaftsförderung von Bedeutung. Auf diesem Feld hat der Bund traditionell die geringsten Mitsprachebefugnisse und kann nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG den Ländern finanziell zur Seite stehen. Gerade in der jüngeren Vergangenheit gab es jedoch Anlass, an der Verfassungstreue des Bundes im Hochschulbereich zu zweifeln.

1. Die Idee von der Bundesuniversität

Immer wieder wird durch Äußerungen von Politikern¹³³³ unter dem Stichwort der „Bundesuniversität“ eine Diskussion aufgeworfen, die in engem Zusammenhang mit dem Auslaufen der Exzellenzinitiative im Jahr 2017 steht. Ziel der Idee von einer oder mehreren Bundesuniversitäten ist es, an dieser (bzw. diesen) bundesweit die besten Forscher und begabtesten Studenten zu beschäftigen und zu fördern. Zu Ende gedacht hieße dies, eine dauerhafte und institutionalisierte Fortsetzung der Exzellenzinitiative zu fördern, ohne jedoch wiederholt den bisher zugehörigen Wettbewerb durchzuführen. Dabei steht der Gedanke im Vordergrund, sich vom „Dogma der Gleichheit aller Universitäten“ zu lösen, um wettbewerbsfähig zu sein.¹³³⁴ Die Bildung von Spitzenuniversitäten und die mit ihr verbundene Finanzierung haben damit gerade erst begonnen.¹³³⁵ Dies könne jedoch nicht die Angelegenheit einzelner Länder sein, da diese ohne Beteiligung des Bundes nicht in der Lage seien, eine Vielzahl von Universitäten für den Wettbewerb um internationale Spitzenplätze auszustatten.¹³³⁶ Dass diese Idee einiger, weniger „Elitehochschulen“ bei vielen der 16 Länder, die bereits vorab nicht über geeignete Bewerber für diese Idee verfügen, nicht durchweg auf Gegenliebe stößt, wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach deutlich. Am Ende stellt sich nämlich die

¹³³³ So zuletzt die ehemalige Bundesministerin für Bildung und Forschung, *Annette Schavan*; konkret ins Gespräch gebracht wurde hierfür bereits vor einiger Zeit die Berliner Charité, die bereits mit dem maßgeblich vom Bund geförderten Max-Delbrück-Centrum (MDC), einer HGF-Einrichtung, kooperiert, vgl. duz 06/2011, S. 21 (Kurzmeldung). Angedacht war in diesem Zusammenhang immer auch ein Fusionsmodell wie beim KIT, vgl. *Seckelmann*, DÖV 2012, S. 701 (705); *Wiarda*, DIE ZEIT Nr. 25/2011 vom 16.06.2011, S. 42, dazu jedoch sogleich in Abschnitt E. III. 2. Die nun in Abghs-Drucks. 17/0747 des Berliner Abgeordnetenhauses vorliegende Verwaltungsvereinbarung über die Errichtung, Organisation und Finanzierung des „Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIG)“ stellt eine Zusammenführung beider Einrichtungen dar, wobei das BIG als vollrechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit zwei vollrechtsfähigen Gliedkörperschaften (Charité und MDC) organisiert ist (§ 2.2). Abgesehen von einigen Besonderheiten ähnelt dieses Modell dem des KIT sehr (vgl. z.B. § 5). Das BIG wird dabei zu 90% vom Bund und zu 10% vom Land Berlin finanziert (§ 7.1). Die Trennung von Hochschule und außeruniversitärer Forschungseinrichtung wird dadurch vollzogen, dass die Charité als Gliedkörperschaft des BIG gleichzeitig Gliedkörperschaft der beiden Berliner Universitäten bleibt (§ 2.2). Eine Bundesuniversität liegt also mitnichten vor.

¹³³⁴ *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (729).

¹³³⁵ *Haug*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, S. 176 (186); *Leibfried/Schreiterer*, Quo vadis, Exzellenzinitiative?, S. 28 f.

¹³³⁶ *Zacher*, in: FS für Häberle, S. 703 (729); *Hommelhoff*, in: FS für Mußgnug, S. 407 (408).

Frage, ob die Breite und Vielfalt in der Hochschullandschaft bewahrt werden kann, wenn der Bund drei oder vier Universitäten mit Bundesmitteln finanziert.¹³³⁷ Die Zulässigkeit einer solchen Idee sowie etwaige Umgehungsversuche von Bund und Ländern werden nachfolgend untersucht.

a) Herkunft der Idee

Als Vorbild für die Bundesuniversität wird häufig die ETH Zürich genannt, die bereits im Jahr 1855 als gesamtstaatliche, „eidgenössische“ Hochschule für technische Fächer¹³³⁸ gegründet wurde und in der Schweiz gemäß Art. 63a Abs. 1 S. 1 BV vom Bund betrieben werden darf. Der südliche Blick über die Bundesgrenze in die Schweiz ist dabei immer wieder Auslöser für die Idee von der Bundesuniversität. Hier kann der Bund eigene Hochschulen gemäß Art. 63a Abs. 1 S. 2 BV schaffen und verfügt damit neben den Kantonen, die den deutschen Ländern vergleichbar sind, über „parallele Kompetenzen“, so dass der Bund zumindest Errichtung, Betrieb und Unterstützung von Hochschulen in eigener Kompetenz regeln darf.¹³³⁹ Zudem besteht in Art. 63a Abs. 2 BV eine finanzielle Förderungskompetenz des Bundes, die eine weit reichendere Finanzierungskompetenz des Bundes einräumt, als dies im deutschen Verfassungsrecht vorgesehen ist. Im schweizerischen Recht ist der Bund gemäß dieser Vorschrift berechtigt, die kantonalen Hochschulen zu unterstützen. Die Einräumung von Kompetenzen für den Bund ist mit der Vorschrift jedoch auch in der Schweiz nicht verbunden.¹³⁴⁰

b) Sonderfälle

Wenn über die Bundesuniversität nachgedacht wird, denken einige Akteure auch an Hochschulmodelle, die in Deutschland bereits existieren und eine Bundesuniversität darstellen könnten. Häufig werden hierbei zunächst die beiden Universitäten der Bundeswehr in Hamburg und München genannt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um Bundesuniversitäten im Sinne der eben vorgestellten Idee. Die Kompetenz für die Errichtung der beiden Hochschulen folgt nämlich nicht aus Art. 87b Abs. 1 GG oder Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F.¹³⁴¹ Auch aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, den Gemeinschaftsaufgaben oder gar Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG folgt keine Kompetenz des Bundes zur Errichtung der Bundeswehrhochschulen.¹³⁴² Vielmehr beruht die Errichtung dieser Hochschule auf

¹³³⁷ Wiarda, DIE ZEIT Nr. 25/2011 vom 16.06.2011, S. 42.

¹³³⁸ Die Begrenzung auf technische Fächer hatte zunächst vorwiegend religiöse Gründe, da die katholischen Kantone ein „kulturelles Diktat“ der protestantischen Städte, zu denen auch Zürich gehört(e), abwehren wollten, *ETH Zürich* in einer Selbstdarstellung, [<http://www.ethistory.ethz.ch/besichtigungen/epochen/debatte1>].

¹³³⁹ Kiener, Bildung, Forschung und Kultur, in: Verfassungsrecht der Schweiz, § 57 Rn. 11. Zur Situation des Schweizer Hochschulrechts im Besonderen auch Sablfeld, Struktur und Finanzierung der Schweizer Hochschullandschaft, S. 239 ff.

¹³⁴⁰ Sablfeld, Struktur und Finanzierung der Schweizer Hochschullandschaft, S. 239 (246 f.).

¹³⁴¹ Rupp, in: FS für Kaufmann, S. 327 (339 f.); Weise, Die Hochschule der Bundeswehr Hamburg, S. 3 f.; v. Schroeders, Student und Soldat, S. 27 ff.

¹³⁴² v. Schroeders, Student und Soldat, S. 27 ff.; Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 73 Rn. 15. A.A. z.T. Stettner, in: Dreier, Supplementum 2007, Art. 74 Rn. 146; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 74 Rn. 124; Deegenhart, in: Sachs, Art. 74 Rn. 128, die Art. 73 Nr. 1 GG („Verteidigung“) als Kompetenz heranziehen wollen.

einem Abkommen zwischen Bund und Ländern.¹³⁴³ Konkret schließt die Bundeswehr beziehungsweise das Bundesministerium der Verteidigung Kooperationsabkommen mit dem jeweiligen Sitzland.¹³⁴⁴ Somit handelt es sich bei den Universitäten der Bundeswehr um nicht-staatliche Hochschulen mit staatlicher Anerkennung im Sinne des § 70 Abs. 1 HRG.¹³⁴⁵ Ebenfalls ein Sonderfall sind die Beamtenfachhochschulen des Bundes, die keine Bundeshochschulen darstellen.¹³⁴⁶ Zuletzt handelt es sich auch bei der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften (DHV) in Speyer nicht um eine Bundesuniversität. Hierbei handelt es sich um eine ausschließlich weiterbildende Hochschule.¹³⁴⁷ Die Einrichtung der DHV Speyer lässt die bundesstaatliche Kompetenzordnung damit ebenfalls unberührt.¹³⁴⁸ Vielmehr beruht die Einrichtung auf einer nicht veröffentlichten Kooperationsvereinbarung zwischen Bund und Ländern. Die sonstigen Regelungen trifft ein Landesgesetz des Sitzlandes Rheinland-Pfalz.¹³⁴⁹ Die Beschäftigten der DHV Speyer sind solche des Landes Rheinland-Pfalz.¹³⁵⁰

c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die institutionelle Förderung von Hochschulen gehört zu einer der Kernkompetenzen der Länder. Gesetzgebungskompetenzen im Hochschulbereich stehen dem Bund nur im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse zu, wobei die Länder hier wiederum gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG abweichende Regelungen treffen können. Nach der aktuellen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes fehlt dem Bund also eine Kompetenz zur Schaffung einer Bundesuniversität. Weder aus der ausschließlichen (Art. 71, 73 GG), noch aus der konkurrierenden (Art. 72, 74 GG) Gesetzgebung ergibt sich für den Bund eine Kompetenz zur rechtlichen Ausgestaltung einer entsprechenden Einrichtung.¹³⁵¹ Mithin greift die Grundregel des Art. 70 GG ein (vgl. hierzu auch bereits oben Abschnitt B. III.).

Auch aus den Verwaltungskompetenzen des Bundes folgt keine Zulässigkeit der Einrichtung einer Bundesuniversität. Bereits früh wurde erörtert, ob eine solche Kompetenz aus Art. 87 Abs. 3

¹³⁴³ *Weise*, Die Hochschule der Bundeswehr Hamburg, S. 3 f.; *ders.*, Die Universität der Bundeswehr Hamburg, S. 319 (330).

¹³⁴⁴ *v. Schroeders*, Student und Soldat, S. 39.

¹³⁴⁵ *Reich*, Hochschulrahmengesetz, § 73 HRG Rn. 2; OVG Münster, WissR 30 [1997], S. 165 (166); *Weise*, WissR 11 [1978], S. 244 ff. *H. Meyer*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, S. 13, bezeichnet diese Hochschulen als Ressortforschungseinrichtungen“.

¹³⁴⁶ *Reich*, Hochschulrahmengesetz, § 73 HRG Rn. 2 m.w.N.; *Walter*, in: Hailbronner/Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Bd. 1, Stand 02/1990 (7. Lfg.), § 73 HRG Rn. 5 f.

¹³⁴⁷ *Walter*, in: Hailbronner/Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Bd. 1, Stand 02/1990 (7. Lfg.), § 73 HRG Rn. 2; *Reich*, Hochschulrahmengesetz, § 73 HRG Rn. 1; *Nettesheim*, in: FS für Badura, S. 363 (384): Form der „internen Beteiligungsverwaltung“.

¹³⁴⁸ *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, § 14 Rn. 67.

¹³⁴⁹ Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Verwaltungshochschulgesetz – DHVG), GVBl. R-P 2010 S. 503.

¹³⁵⁰ Vgl. § 34 Abs. 1 DHVG; *Weise*, Die Hochschule der Bundeswehr Hamburg, S. 9 f.

¹³⁵¹ So auch *Geis/Krausnick*, Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. III, § 63 Rn. 14.

S. 1 GG folgen könne; dies wurde jedoch zutreffend abgelehnt, da es an der notwendigen Gesetzgebungskompetenz fehlt, die in Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG vorausgesetzt wird.¹³⁵² Damit fehlt es im Grundgesetz insgesamt an einer tauglichen Regelung, die eine Abweichung zulasten der Länder aus Art. 30 GG erlaubt.

Eine gemeinschaftliche Förderung von Vorhaben an Hochschulen ist – wie aufgezeigt – nur im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG möglich, sofern es sich nicht gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG ausnahmsweise um reine Forschungsbauten (inklusive Großgeräten) an Hochschulen handelt. Dabei ist jedoch gleichzeitig zu beachten, dass Art. 91b Abs. 1 keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, sondern lediglich die Möglichkeit einer kooperativen Finanzierung darstellt. Die vollständige Errichtung einer Hochschule ist also auch nach dieser Vorschrift nicht zulässig. Dies ergibt sich bereits aus der Systematik der Gemeinschaftsaufgaben, wonach diese sich vornehmlich – mit Ausnahme der Großforschung – auf die Unterstützung des Bundes bei Aufgaben der Länder beziehen (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. III. 3.). So ist es letztlich Sache der Länder, die Einrichtung von Hochschulen vorzunehmen. Für die Einrichtung einer Hochschule des Bundes fehlt diesen wiederum schlicht die Kompetenz.

Auch unter dem Deckmantel der Schaffung von „Eliteuniversitäten“ würde es sich bei der Bundesuniversität somit um ein verfassungswidriges Vorhaben handeln.¹³⁵³ Die an der Vorbereitung der Idee beteiligten Akteure gehen so momentan selbst davon aus, dass eine Grundgesetzänderung für ihr Vorhaben zwingend erforderlich wäre.¹³⁵⁴

d) Änderung des Grundgesetzes zur Verwirklichung der Bundesuniversität – Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG

Fraglich scheint jedoch, ob eine solche Grundgesetzänderung zur Realisierung der Bundesuniversität überhaupt zulässig ist. Durch eine entsprechende Grundgesetzänderung müsste dem Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen das Recht eingeräumt werden, eine oder mehrere Bundesuniversitäten zu errichten. Diese Bundesuniversitäten würden sodann mit den Hochschulen der Länder konkurrieren.

An dieser Stelle stellt sich dann zwangsläufig die Frage, ob diese Verfassungsänderung mit dem Kompetenzgefüge vereinbar ist. Zur Beantwortung dieser Frage wird angeknüpft an die Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG¹³⁵⁵ (hierzu sogleich). Diese eng auszulegende¹³⁵⁶ Vorschrift hat

¹³⁵² Rupp, in: FS für Kaufmann, S. 327 (328 ff., 331 f.). An selber Stelle wird auch Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F. als notwendige Gesetzgebungskompetenz abgelehnt (S. 332 ff.). So auch v. Münch, „Elite-Universitäten“, S. 50.

¹³⁵³ So im Ergebnis auch Siekmann, in: Sachs (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 27.

¹³⁵⁴ Wiarda, DIE ZEIT Nr. 25/2011 vom 16.06.2011, S. 42 m.w.N.

¹³⁵⁵ Statt vieler: Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 298 ff.

¹³⁵⁶ Bryde, in: v. Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 79 Rn. 29; Stern, Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart, S. 15 (29), weist dennoch darauf hin, dass Art. 79 Abs. 3 GG ein Hindernis für eine gewisse Weiterentwicklung des föderalen Systems darstelle.

insgesamt drei Tatbestandsmerkmale, die „berührt“ sein müssen. Dabei liegt ein Verstoß gegen das Berührungsverbot bereits vor, „wenn ein verfassungsänderndes Gesetz – und sei es nur partiell – nicht mit der Unberührbarkeit des normativen Gehalts auch nur eines der durch Art. 79 Abs. 3 geschützten Bestimmungen vereinbar ist“.¹³⁵⁷ Bei den geschützten Bestimmungen handelt es sich um die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und die in Art. 1 und 20 GG normierten Grundsätze. Nachdem die Gliederung des Bundes in Länder hier nicht betroffen ist, scheidet auch ein Verstoß gegen die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung aus: hier besteht keine Bestandsgarantie bezüglich des Umfangs der Mitwirkungsrechte – sichergestellt sein muss nur die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung.¹³⁵⁸ Eine verfassungsrechtlich vorgeschriebene Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes besteht seit den Zeiten des Norddeutschen Bundes (ab 1866/ 1867).¹³⁵⁹ Diese Beteiligung findet auch nach wie vor durch die Beteiligung der Länder im Bundesrat statt. Dieser unumstößliche Grundsatz wäre durch die Einräumung einer Kompetenz des Bundes für das Hochschulwesen nicht berührt. Jedoch kommt ein Verstoß gegen die in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze, insbesondere auch das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Bundesstaatsprinzip, in Betracht. Dabei ist der Bundesstaat die „staatsrechtliche Form des Föderalismus“.¹³⁶⁰ Wesentliches Merkmal des so verstandenen Föderalismus ist die Staatlichkeit der Gliedstaaten.¹³⁶¹

Damit ist von Art. 79 Abs. 3 GG auch ein „Kern eigener Aufgaben“ erfasst, das jedem Land als „Hausgut“ unentziehbar verbleiben muss.¹³⁶² Vorrangig zählen zu diesem von Art. 79 Abs. 3 GG erfassten Kern die Landesverfassung, die Staatlichkeit der Länder, die Organisationshoheit in der Verwaltung sowie die ein angemessener Anteil am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat.¹³⁶³ Es darf insgesamt zulasten der Länder keine „leere Hülse von Eigenstaatlichkeit“ verbleiben.¹³⁶⁴ Die Länder müssen einen eigenständigen, attraktiven Bereich er- und behalten, in dem sie sich selbstständig betätigen können und in dem weder eine unmittelbare, noch eine kooperative

¹³⁵⁷ Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 79 Rn. 40.

¹³⁵⁸ Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 79 Rn. 133; Bryde, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 79 Rn. 33.

¹³⁵⁹ Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 6 m.w.N.

¹³⁶⁰ Schambeck, in: FS für Geiger, S. 643 (644).

¹³⁶¹ Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 79 Rn. 120.

¹³⁶² BVerfGE 34, S. 9 (20); ähnlich auch BVerfGE 4, S. 7 (17); 1, S. 14 (34); BT-Drucks. 7/5924, S. 126 f.; Hesse, in: FS für Müller, S. 141 (155); Jutzzi, JuS 1978, S. 447 (448). Die Frage nach dem Kernbereich eigener Aufgaben stellt sich für den Nationalstaat vielfach in supranationalen Sachverhalten, vgl. Haag, Die Aufteilung steuerlicher Befugnisse im Bundesstaat, S. 151.

¹³⁶³ Hesse, AöR 98 [1973], S. 1 (14 ff.); Sachs, in: Sachs, Art. 79 Rn. 62; H.-P. Schneider, in: FS für Herzog, S. 451 (469 f.). Jüngst hat erst Selmer, Zur Zukunft der bundesstaatlichen Finanzverfassung, S. 30 (34 f.), festgestellt, dass eine Verwaltung aller Einnahmen (v.a. Steuern) auf Seite des Bundes und eine daraus vorgenommene Alimentierung der Länder mit dem Bundesstaatsprinzip nur schwer vereinbar sei, da den Ländern in diesem Fall unter Umständen kein Bestand an eigenständigen, selbstständig wahrzunehmenden Aufgaben mehr verbleibe.

¹³⁶⁴ BVerfGE 34, S. 9 (19 f.); hierzu jüngst auch Häde, AöR 135 [2010], S. 541 (564), für die „Schuldenbremse“ des Art. 109 Abs. 3 GG n.F.; Hellermann, Kooperativer Föderalismus in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben, in: HdbFöd, Bd. II, § 39 Rn. 51.

Bindung besteht.¹³⁶⁵ Anderenfalls würden Länder nur noch Verwaltungseinheiten des Bundes darstellen; sie sind jedoch auf ihre Eigenstaatlichkeit angewiesen.¹³⁶⁶ Es ist ohnehin schon problematisch, dass der Kernbereich ohne kooperative Bindung durch zahlreiche, kleinteilige Programme im Hochschulbereich immer weiter ausgehebelt wird oder Gegenstand von zahlreichen Koordinierungsgremien ist. Bereits die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG sind somit Ausnahmen von der Eigenstaatlichkeit der Länder, da der Bund hier immer wieder über „Goldene Zügel“ versucht, Entscheidungen politisch zu beeinflussen. Es ist daher zwingend darauf zu achten, dass die Struktur der Bund-Länder-Verhältnisse nicht umgestaltet wird.¹³⁶⁷

Als „Kernstück der Eigenstaatlichkeit“ der Länder wird die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder für kulturelle Aufgaben betrachtet.¹³⁶⁸ Unter den weiten Begriff der „kulturellen Aufgaben“ wird dabei auch das Hochschulwesen subsumiert. Damit wurde es lange Zeit für unvereinbar mit Art. 79 Abs. 3 GG gehalten, wenn dem Bund irgendeine Kompetenz für den Hochschulbereich übertragen wird.¹³⁶⁹ Die Kompetenzen der Länder würden anderenfalls leer laufen; ohnehin hätten die Länder nur Kompetenzen in den Bereichen Landesverfassung, Landesverwaltung, Bildungswesen (Schule und Hochschule), Rundfunk, teilweise das Recht der Landesbeamten, Ordnungsrecht sowie Kulturpolitik.¹³⁷⁰

Den Ländern müssen also im Ergebnis ausreichende Kompetenzen verbleiben. Dies war im Übrigen auch ein Ziel der Föderalismusreform I.¹³⁷¹ Andererseits haben die Länder im Rahmen der Föderalismusreform I eine Reihe von ausschließlichen Kompetenzen aus dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG übertragen bekommen (z.B. Strafvollzug, Versammlungsrecht, Ladenschlussrecht, Heimrecht, Gaststättenrecht, Recht der Spielhallen, Messen und Ausstellungen, Wohnungswesen, landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr, Heimstättenrecht, die Flurbereinigung sowie das Besoldungs- und Versorgungsrecht der Beamten).¹³⁷² Vor diesem Hintergrund hatte *Sachs* den Bundesgesetzgeber dazu aufgefordert, sich anhand seiner „Kompetenz-Kompetenz“ aus Art. 79 Abs. 3 GG auch zukünftig dafür stark zu machen, Aufgaben von „gesamtstaatlichem Interesse“ von den Ländern übertragen zu bekommen. Diesen Gedanken sprach er ausdrücklich im Zusammenhang mit der Kompetenzneuverteilung für das Hochschulwesen an.¹³⁷³ An dem krassen Übergewicht des

¹³⁶⁵ *Kisler*, Kooperation im Bundesstaat, S. 302.

¹³⁶⁶ *Oeter*, Stärkung des föderalistischen Systems durch Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen, S. 115 (120).

¹³⁶⁷ *Kisler*, Kooperation im Bundesstaat, S. 292.

¹³⁶⁸ *Tiemann*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 203; *Heun*, in: *Dreier*, Bd. III, Art. 91b Rn. 6.

¹³⁶⁹ *Karpen*, Hochschulplanung und Grundgesetz, S. 777.

¹³⁷⁰ *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, Art. 70 Rn. 20 ff. Zum Übergewicht des Bundes auch *Kadelbach*, *VVDStRL* 66 [2006], S. 7 (14 ff.); *Jutzzi*, *JuS* 1978, S. 447 (449).

¹³⁷¹ *BT-Drucks.* 16/813, S. 7.

¹³⁷² *H.-P. Schneider*, in: *FS für Herzog*, S. 451 (459).

¹³⁷³ *Sachs*, Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung?, S. 7 (35).

Bundes bei der Gesetzgebung hat sich jedoch letztlich auch nach der Föderalismusreform I nichts geändert.¹³⁷⁴

Somit ist zu prüfen, ob nach der Föderalismusreform I eine Neubewertung bezüglich der Kompetenzübertragung auf den Bund im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG angezeigt ist. Eine vom bisherigen Ergebnis abweichende Bewertung kommt im Ergebnis jedoch nicht in Betracht. Zwar ist zuzugeben, dass die Länder gerade im Rahmen der Föderalismusreform I einige Gesetzgebungskompetenzen (zurück) erhalten haben. Eine Verlagerung des Hochschulwesens auf den Bund – und sei es nur zum Teil durch besondere Kompetenzen für einen geringen Anteil an Bundesuniversitäten – würde die Länder in einem Kernbereich ihrer Kompetenz einschränken, die durch die Rückübertragung von Teilmaterien nicht aufgefangen werden könnte. Den Ländern würden eigene Kompetenzen nicht mehr in ausreichender Form verbleiben. Wesentliche Elemente des Föderalismus wären nicht mehr erfüllt. Geht man davon aus, dass das Bundesstaatsprinzip aus vier Wesenselementen besteht (Unterschiedlichkeit, Subsidiarität, Machtteilbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit)¹³⁷⁵, so wären im Fall einer Übertragung der (Teil-)Kompetenz auf den Bund zumindest drei Elemente verletzt. Eine Unterschiedlichkeit der Länder untereinander wäre nicht mehr gegeben, da von nun an der Bund mit Bundesuniversitäten eine wesentliche Rolle im Hochschulwesen einnehmen würde. Auch der Grundsatz der Subsidiarität wäre betroffen, da auch im gegenwärtigen System den Ländern die Koordinierung des Hochschulwesens gelingt – wenn auch zum Teil mit punktueller, finanzieller Unterstützung des Bundes über Art. 91b Abs. 1 GG. Die Wettbewerbsfähigkeit der Länder wäre überdies verletzt, da es ihnen bei Existenz von Bundesuniversitäten nicht mehr gelänge, ausreichend für exzellente Strukturen zu werben und mit den Rahmenbedingungen einer Bundesuniversität zu konkurrieren.

Für den Fall, dass eine Änderung der Kompetenzen im Hochschulbereich geplant ist, wird man im Einzelfall zu untersuchen haben, ob der Verlust einer Kompetenz mit der gleichzeitigen Einräumung neuer Kompetenzen für die Länder ausreichend kompensiert ist. Zurzeit würde man lediglich die gewollten Änderungen aus der Föderalismusreform I umkehren. Nach gegenwärtigem Stand läge jedoch mit der Einräumung einer Kompetenz für Bundesuniversitäten ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG vor.

e) Alternativen zur Gründung von Bundesuniversitäten

Als „Minus“ zur Kompetenz für die Bundesuniversität werden in der Schweiz gemäß Art. 63a Abs. 4 BV per Vertragsschluss gemeinsame Organe eingerichtet und die Förderung der Hochschulen wird von diesen Organen koordiniert. Auch diese Idee wurde in Deutschland als Abschwächung zur Idee der Bundesuniversität aufgegriffen, nämlich durch die Fortentwicklung des Gedan-

¹³⁷⁴ Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, in: HdbStR, Bd. VI, § 141 Rn. 5.

¹³⁷⁵ H.-P. Schneider, in: FS für Herzog, S. 451 (461).

kens der Bundestreue, indem der Bund die Koordination des Hochschulwesens übernehmen könnte.¹³⁷⁶ Hintergrund dieser Idee war, dass die aus Art. 5 Abs. 3 GG folgende angemessene Mittelausstattung für Hochschullehrer in der Finanzkrise schwieriger bewältigt werden könnte und nach dem Auslaufen der Mittel nach 143c GG ein noch höherer Finanzbedarf bei den Ländern hervorgerufen werden wird.¹³⁷⁷ Diese Koordination des Hochschulwesens per Gremium ist zwar durchaus möglich, hierfür würde es aber keiner neuen Strukturen bedürfen, da die KMK auf diesem Gebiet bereits heute zum Teil koordinierend tätig wird¹³⁷⁸. Da es dem Bund im Hochschulbereich sowohl an den notwendigen Gesetzgebungskompetenzen, als auch an entsprechenden Verwaltungskompetenzen fehlt, erscheint eine Koordination durch den Bund auch wenig sinnvoll. Die Allokation knapper Mittel durch die richtige hochschulpolitische Schwerpunktsetzung ist jedoch insbesondere im Hinblick auf die „Kleinen Fächer“ problematisch und soll daher an entsprechender Stelle erörtert werden (vgl. hierzu sogleich). Dennoch wird darauf hingewiesen, dass die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG auch dann ausgehöhlt werden, wenn der Wettbewerb durch dauerhafte Kooperation aus dem Föderalismus gedrängt wird.¹³⁷⁹

Der Vorsitzende des Wissenschaftsrates, *Wolfgang Marquardt*, hat zwischenzeitlich eine Grundgesetzänderung vorgeschlagen, um dem Bund auch eine institutionelle Förderung von Universitäten gemeinsam mit den Ländern zu ermöglichen.¹³⁸⁰ Dies wäre eine abgeschwächte Variante der Forderung nach der Bundesuniversität, jedoch eine schwerwiegende Änderung des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG. Hier schweben *Marquardt* bei einer Förderung jedoch auch nur diejenigen Universitäten vor, die „international auf den ersten 10, 15 Plätzen stehen“.¹³⁸¹ Dies würde weitere Schwierigkeiten nach sich ziehen – die erst in den komplexen Verhandlungen zur Föderalismusreform I aufgenommene Einstimmigkeitsklausel des Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG müsste damit ebenfalls geändert werden, da eine Zustimmung von Ländern ohne geförderte Universität für den erfolgreichen Abschluss einer Vereinbarung kaum möglich erscheint.

Peter Strohschneider, bis zum Jahr 2011 Vorsitzender des Wissenschaftsrats und heute Präsident der DFG, betrachtet das Auslaufen der zweiten Programmphase der Exzellenzinitiative sodann als gute Möglichkeit, anhand des entwickelten Leistungsniveaus aus zwei Förderphasen, um zu einer „differenzierteren Universitätsfinanzierung zu gelangen, an der sich langfristig dann auch der Bund beteiligt“¹³⁸². Die Frage ist hierbei jedoch, ob und wie diese Beteiligung des Bundes an der Universi-

¹³⁷⁶ *Seckelmann*, DÖV 2009, S. 747 (756).

¹³⁷⁷ *Seckelmann*, DÖV 2009, S. 747 (756).

¹³⁷⁸ Vgl. die Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ in sechs fortlaufend aktualisierten Bänden (Loseblatt, 3. Aufl. 1982).

¹³⁷⁹ *Oeter/Boysen*, RdJB 2005, S. 286 (305).

¹³⁸⁰ *Wissenschaftsrat*, Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland (2011), S. 6; in diesem Sinne bereits vor der Föderalismusreform II *Himpel*, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Komm-Drucks. 050, S. 9 ff.

¹³⁸¹ Der Tagesspiegel, Online-Ausgabe vom 13.07.2011, [<http://www.tagesspiegel.de/wissen/den-bund-an-unis-beteiligen-wissenschaftsrat-will/4381856.html>].

¹³⁸² Zitiert nach *van Bebber*, duz 09/2010, S. 8 (11).

tätsfinanzierung aussehen soll. In der Diskussion ist ein Betrag in Höhe von jährlich 2 Mrd. Euro aus Bundesmitteln. Die bisherige Sprachregelung im Rahmen der Exzellenzinitiative war allerdings regelmäßig die, dass der Bund sich im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG nur beteiligt, weil es sich um eine Projektfinanzierung handelt. Auch dieses Ansinnen würde somit wohl als institutionelle Förderung gegen Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG verstoßen. Zudem würden beide Vorschläge die mit der Föderalismusreform I angestrebte Entflechtung ein Stück weit rückgängig machen.

2. Schaffung einer Bundesuniversität „durch die Hintertür“

Die drei folgenden Modelle sind als solche keine Bundesuniversitäten im Sinn der soeben vorgestellten Idee, lassen jedoch zum Teil durch die Art und Weise ihrer Finanzierung vermuten, dass sie eine unzulässige Beteiligung des Bundes an der Hochschulfinanzierung der Länder darstellen. Im Einzelnen geht es dabei um die Ereignisse in Verbindung mit der Universität Lübeck beziehungsweise dem IFM-GEOMAR, dem Karlsruher Institut für Technologie (KIT) sowie der Jülich Aachen Research Alliance (JARA). Dabei werden vor allem die letztgenannten Einrichtungen des KIT und der JARA als Folgen der Exzellenzinitiative betrachtet.¹³⁸³ In Zukunft sind weitere Kooperationen und sogar Fusionen von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu erwarten.¹³⁸⁴

a) IFM-GEOMAR – Universität Lübeck

Zunächst ist das Geschehen rund um das IFM-GEOMAR und der Universität Lübeck zu untersuchen, das sich seit Mitte des Jahres 2010 ereignete.

aa) Wechsel des IFM-GEOMAR von einer WGL-Einrichtung zu einer HGF-Einrichtung

Das IFM-GEOMAR besteht seit Anfang 2004, wo es aus der Fusion des Forschungszentrums für Marine Geowissenschaften (GEOMAR) und dem Institut für Meereskunde (IFM) hervorgegangen ist.¹³⁸⁵ Ursprünglich handelte es sich bei dem IFM-GEOMAR um ein Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL).¹³⁸⁶ In Fragen der Forschung und Lehre bestand zudem eine Kooperation mit der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU).¹³⁸⁷ Zum 01.01.2012 wurde das IFM-GEOMAR nunmehr – im Einvernehmen mit dem Bund – von der WGL in die HGF überführt.¹³⁸⁸ Nun mag es durchaus wissenschaftliche Gründe dafür geben, ein Forschungsinstitut einer anderen Forschungsorganisation unterzuordnen. Die Begründung des Ge-

¹³⁸³ Hohn, Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 457 (472).

¹³⁸⁴ Gaebigens, Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme, S. 53 ff. Hoffmann, Das monistische Modell, S. 32 ff., stellt hierfür ein Modell vor.

¹³⁸⁵ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 2.

¹³⁸⁶ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 2; vgl. auch duz 02/2011, S. 6 (Kurzmeldung).

¹³⁸⁷ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 2.

¹³⁸⁸ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 3. Dies geschah mit dem Gesetz über das Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung Kiel (GEOMAR) vom 05.10.2011, GVOBl. SH 2011 S. 310.

setzes lässt auch hier Entsprechendes vermuten: „Der Bund möchte sein Engagement in der Meeres-, Küsten- und Klimaforschung in Schleswig-Holstein strategisch und finanziell ausbauen.“¹³⁸⁹ Zudem sollen die Chancen verbessert werden, „Infrastrukturen synergetisch zu nutzen, vorhandene Kompetenzen zu bündeln und Kooperationen zwischen IFM-GEOMAR, den am Forschungsbereich ‚Erde und Umwelt‘ beteiligten HGF-Einrichtungen und den einschlägigen WGL-Instituten sowie internationalen Partnern zu intensivieren“.¹³⁹⁰ Auch die Begründung der ehemaligen Bundesministerin für Bildung und Forschung, *Annette Schavan*, wies zunächst auf eine „Weiterentwicklung der Forschungslandschaft“ und einer Umstrukturierung von „nationalem Interesse“ hin.¹³⁹¹

Bei näherer Betrachtung kann man jedoch davon ausgehen, dass dies nicht der einzige Grund für den Wechsel der Forschungseinrichtung war. Zunächst steht in der ausführlichen Begründung des Gesetzes kein Wort darüber, warum genau die Tätigkeit des IFM-GEOMAR als HGF-Einrichtung besser ausgeübt werden kann als dies vorher unter dem Dach der WGL der Fall war. Auch die Kooperation des Instituts mit der CAU Kiel besteht unverändert fort.¹³⁹² Weitere Ausführungen in der Gesetzesbegründung und das Vorhaben begleitende Presseberichte sowie eine anfängliche Äußerung von *Annette Schavan*¹³⁹³ legen jedoch den wahren Grund offen: während WGL-Institute von Bund und Ländern zu gleichen Teilen institutionell gefördert werden, trägt der Bund bei HGF-Instituten die Kosten der Förderung zu 90% (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt D. II. 5.). Der Finanzierungsanteil der Länder sinkt durch eine Neuordnung also von 50% auf 10% (im Falle von WGL-Einrichtungen wendet das Sitzland der Einrichtung regelmäßig 37,5% der institutionellen Mittel auf, die übrigen 12,5% des Länderanteils werden gemäß des Königsteiner Schlüssels von der Ländergemeinschaft getragen¹³⁹⁴). Die Gesetzesbegründung preist diese Veränderung der Finanzierung sodann auch als Vorteil des Gesetzentwurfs an.¹³⁹⁵ Daneben verpflichtete sich der Bund auch noch zur alleinigen Finanzierung eines Forschungsschiffsneubaus auf Grundlage von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3, Abs. 3 GG.¹³⁹⁶ Für einen weiteren Erweiterungsbau musste das Land Schleswig-Holstein nur noch 10% anstatt bisher üblicher 50% Zuschüsse aufwenden, womit der Landeshaushalt um weitere 35 Mio. Euro entlastet werden konnte.¹³⁹⁷

Der hier vorgenommene Wechsel der Trägerorganisation und der damit verbundene Haushaltsvorteil des Landes Schleswig-Holstein war jedoch notwendig geworden, weil das Land öffentlich angekündigt hatte, das Studium der Humanmedizin an der Universität Lübeck künftig nicht

¹³⁸⁹ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 2, 13.

¹³⁹⁰ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 3.

¹³⁹¹ Spiegel Online vom 09.07.2010, [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705602,00.html>].

¹³⁹² LT-Drucks. SH 17/1493, S. 3.

¹³⁹³ “[...] es [ist] der Bundesregierung nicht egal, was aus einer exzellenten Uni wird“ und man werde „nicht mit ansehen, wie ein erfolgreicher Studiengang abgewickelt wird“, zitiert nach Spiegel Online vom 09.07.2010, [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705473,00.html>].

¹³⁹⁴ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 4.

¹³⁹⁵ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 3, 4, 14.

¹³⁹⁶ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 14.

¹³⁹⁷ LT-Drucks. SH 17/1493, S. 14.

mehr finanzieren zu können.¹³⁹⁸ Durch den Wechsel des IFM-GEOMAR sollte dem Land Schleswig-Holstein nun ermöglicht werden, das in der Forschungsförderung eingesparte Geld (ca. 12 Mio. Euro) für den Erhalt des kostenintensiven Studiengangs der Humanmedizin an der Universität Lübeck zu verwenden, was inoffiziell auch Bedingung für die vereinbarte Umstrukturierung war.¹³⁹⁹ Letztlich hat der Bund also durch einen simplen Trick die Umwidmung eines Forschungsinstituts vorgenommen, damit das Land Schleswig-Holstein seiner Landesaufgabe, der Hochschulfinanzierung, nachkommen kann.

bb) Rechtliche Beurteilung des Vorgehens

Zunächst ist zu dem Vorgehen anzumerken, dass die Universität Lübeck durch die Umwidmung nicht zu einer Bundesuniversität geworden ist. Eine unmittelbare Finanzierung der Universität Lübeck findet nicht statt, es handelt sich um eine bloße Umverteilung. Jedoch ist auch diese Umverteilung der Mittel vor dem Hintergrund der engen Voraussetzungen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 GG rechtlich nicht unproblematisch.

Entsprechende Umgehungen gab es auch in der Vergangenheit. Bereits bei den Hochschulsonderprogrammen (HSP I und II) waren Vereinbarungen üblich, die Länder im Bereich der Forschungsförderung zu entlasten, damit diese die frei gewordenen Mittel für die Lehre an den Hochschulen einsetzen konnten.¹⁴⁰⁰ Im Vordergrund stand dabei die „Steigerung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen“.¹⁴⁰¹ Auch andere hochschulpolitische Fördermaßnahmen des Bundes dienten jüngst zu einer Entlastung der Länder: beim sogenannten „Bildungsgipfel“ im Jahr 2008 hatten sich die Bildungsminister von Bund und Ländern darauf geeinigt, dass die Länder durch einen Schülerrückgang bis 2015 eingesparte Gelder dazu nutzen, um Qualitätsverbesserungen im Schul- und Hochschulbereich umzusetzen, um im Gegenzug für diese eingesparten Gelder vom Bund im Wege von Sonderprogrammen wie dem Hochschulpakt 2020 und der Exzellenzinitiative bedacht zu werden.¹⁴⁰² Das Muster wiederholt sich somit: die Länder ziehen sich dort aus ihrem Aufgabenbereich zurück, wo zumindest eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes besteht, um die eingesparten Landesmittel an den Stellen einzusetzen, an denen eine Finanzierung durch den Bund verfassungs-

¹³⁹⁸ Spiegel Online vom 09.07.2010, [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705602,00.html>] und [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705473,00.html>].

¹³⁹⁹ Spiegel Online vom 09.07.2010, [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705602,00.html>] und [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705473,00.html>]; krit. hierzu insgesamt auch BT-Drucks. 17/8902, S. 3.

¹⁴⁰⁰ *Hang*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, S. 176 (179 f.); zweifelnd an der Zulässigkeit *Glötz/Faber*, Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: HdbVerfR, § 28 Rn. 34; *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 3 (5. Aufl.), Art. 91b Rn. 19 (vgl. bereits Abschnitt C. II. 4.).

¹⁴⁰¹ *Glötz/Faber*, Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: HdbVerfR, § 28 Rn. 34.

¹⁴⁰² *Häde*, ZG 2009, S. 1 (15); *Scharpf*, Föderalismusreform, S. 113; mit einer ähnlichen Beobachtung auch *H. Meyer*, Die Föderalismusreform 2006, S. 252.

rechtlich unzulässig ist. So entstehen zugunsten der Länder neue Finanzierungsmöglichkeiten, die in der Verfassung nicht vorgesehen sind.¹⁴⁰³

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG durch die indirekt gewährten Hilfen umgangen wurden. Durch die dauerhaft gewährten Hilfen liegt eine institutionelle Förderung an Hochschulen vor, die im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG in dieser Form nicht zulässig ist. Zwar steht Bund und Ländern grundsätzlich ein Organisationsrecht bei der Strukturierung der Forschungsförderung zu, wobei zudem ein weiter Beurteilungsspielraum besteht (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt D. II. 9.). Der eingeräumte Beurteilungsspielraum ist im vorliegenden Fall jedoch überschritten: es werden keinerlei wissenschaftspolitischen Gründe für die Umwidmung angegeben, ausschließlich fiskalische Gründe standen für das Vorgehen im Vordergrund, die wegen der eindeutigen Gesetzeslage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG nicht im Vordergrund stehen dürften. Die fiskalischen Gründe ergeben sich zwar nicht aus Gesetzesbegründungen oder anderen offiziellen Drucksachen, folgen jedoch aus Äußerungen gegenüber der Presse. Es liegt eine gewollte Umgehung vor, die nicht anders begründet werden kann als durch das Argument, dass die Unterstützung bei einer eindeutigen Länderaufgabe anderenfalls nicht möglich wäre.

Wie bei fast allen Vorkommnissen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben wird das gewählte Verfahren rechtlich nicht sanktioniert oder verfassungsrechtlich überprüft. Wie so häufig schreiten andere Bundesländer gegen dieses Vergehen an der Verfassung nicht ein, weil sie in einer vergleichbaren Situation auf ähnliche Unterstützung durch den Bund hoffen. Gerade bei der Frage des IFM-GEOMAR hätte sich eine solche Überprüfung allerdings angeboten. Sind sich Bund und Länder also untereinander einig, kann auch ein Vorgehen an der Verfassung vorbei beschlossen werden. Auf diesem Wege sichert sich der Bund auch nach wie vor einen Einfluss im Hochschulbereich über das Maß hinaus, das verfassungsrechtlich vorgesehen ist. Somit liegen „Goldene Zügel“ des Bundes in einem neuen Gewand vor, wofür im Fall des IFM-GEOMAR einmal mehr die Äußerung von *Annette Schavan* spricht: es handele sich schließlich „nicht um irgendeine Klitsche, sondern um eine Hochschule von großer Qualität, die man nicht einfach zumachen kann“.¹⁴⁰⁴

Und selbst wenn man die erfolgte Umwidmung noch als rechtlich zulässig ansehen möchte: es ist keinesfalls sichergestellt, ob das jeweilige Land – in diesem Fall Schleswig-Holstein – die im Bereich der Forschungsfinanzierung eingesparten Gelder auch zukünftig – gerade in Zeiten finanzieller Engpässe – weiterhin in den Hochschulbetrieb investieren wird. Zudem wird eine entsprechende Umwidmung der Forschungseinrichtungen dauerhaft unendlich wiederholbar möglich sein, da sich auch dieser Rahmen irgendwann erschöpfen wird. Letztlich ist dann wieder die Frage nach

¹⁴⁰³ Häde, ZG 2009, S. 1 (16).

¹⁴⁰⁴ Zitiert nach Spiegel Online vom 09.07.2010, [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705473,00.html>]. Weniger kritisch und lediglich von „Intransparenz“ sprechend *Seckelmann*, DÖV 2012, S. 701 (706).

einer Umstrukturierung der Forschungsförderung insgesamt zu stellen (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt E. II.).

b) Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Wie eng teilweise die Vernetzung von HGF-Einrichtungen und Universitäten sein kann, zeigt das Beispiel des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT).

aa) Fusion des Forschungszentrums Karlsruhe mit der Universität Karlsruhe

Beim KIT bestand im Bereich der Nanowissenschaft ein DFG-Sonderforschungsbereich an der Universität Karlsruhe, der mit einem HGF-Institut (Forschungszentrum Karlsruhe, FZK) bereits seit 1956 eng zusammenarbeitete.¹⁴⁰⁵ Das leitende Forschungspersonal war dabei sowohl an der Universität Karlsruhe, als auch am Forschungszentrum Karlsruhe beschäftigt.¹⁴⁰⁶ Mit Gesetz des baden-württembergischen Landtages¹⁴⁰⁷ sind beide Einrichtungen dann zum Karlsruher Institut für Technologie (KIT) fusioniert. Es handelte sich um die erste Fusion dieser Art, bei der die außeruniversitäre Forschung aus dem institutionellen Bereich wieder in die Hochschule integriert wird¹⁴⁰⁸. „Ziel der Errichtung des KIT ist die Zusammenführung der Aufgaben einer Technischen Universität (Hochschule) und einer außeruniversitären Einrichtung der Großforschung nach Artikel 91 b des Grundgesetzes (Großforschungseinrichtung) in einer rechtlichen Einheit.“¹⁴⁰⁹ Die Versäulung von außeruniversitärer und universitärer Forschung sollte damit bewusst überwunden werden.¹⁴¹⁰ Zudem soll es durch die Verbindung von Universitäts- und Großforschungsaufgaben frühzeitig zu einer Integration der in der Großforschung gewonnenen Erkenntnisse in die akademische Lehre kommen (§ 1 Abs. 3 S. 1 KITG). Von der Fusion erhoffen sich die Beteiligten somit wissenschaftliche Exzellenz und internationale Wettbewerbsfähigkeit mit vergleichbaren führenden Einrichtungen.¹⁴¹¹ Die Fusion wird als Konsequenz aus bisherigen Förderprogrammen der DFG, wie Sonderforschungsbereichen und Forschungszentren, gesehen und als unmittelbare Folge der Exzel-

¹⁴⁰⁵ H. Wagner, *WissR* 42 [2009], S. 300 (301).

¹⁴⁰⁶ Kuhlmann, Die außeruniversitäre Forschung unter Reformdruck, S. 75 (78); Art. 16 des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform Im Hochschulbereich, *GBI. B-W* 2007 S. 520.

¹⁴⁰⁷ Gesetz zur Zusammenführung der Universität Karlsruhe und der Forschungszentrum Karlsruhe GmbH im Karlsruher Institut für Technologie vom 14.07.2009 (KIT-ZFG) – unterteilt in das Gesetz über das Karlsruher Institut für Technologie (KITG) sowie das Gesetz zur Errichtung des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT-ErrichtG), *GBI. B-W* 2009 S. 371; ausführlich zur Geschichte der Fusion LT-Drucks. B-W 14/4600, S. 39 f.; H. Wagner, *WissR* 42 [2009], S. 300 ff.; Nitsche, Die Gründung des Karlsruher Instituts für Technologie KIT.

¹⁴⁰⁸ „Institutionelle Entdifferenzierung“, Hornbostel, in: FS für Teichler, S. 253 (264), der dieses Phänomen auch bei der schwindenden Abgrenzung von Universität und Fachhochschule ausgemacht haben will. Haug, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2010, S. 176 (185), nennt es „Versäulung“. Diesen Begriff kritisiert Bartz, Die Föderalismusreform von 2006 in zeithistorischer Perspektive, S. 91 (102), und nennt es „Verdichtung“.

¹⁴⁰⁹ LT-Drucks. B-W 14/4340, S. 4; so auch § 1 Abs. 1 KITG.

¹⁴¹⁰ LT-Drucks. B-W 14/4600, S. 1.

¹⁴¹¹ H. Wagner, *WissR* 42 [2009], S. 300 (303 f.).

lenzinitiative betrachtet¹⁴¹², wobei das KIT bei dieser bereits erfolgreich war¹⁴¹³. Durch die Fusion zweier in etwa gleich starker Partner verdoppelten sich jeweils Budget (auf 600 Mio. Euro) und Mitarbeiterzahl (auf 8.000).¹⁴¹⁴ Somit handelt es sich um eine „Fusion unter Gleichen“. ¹⁴¹⁵ Im Rahmen der Fusion wurde das KIT in zwei Bereiche unterteilt, zum einen in den von Bund und Land gemeinsam finanzierten Großforschungsbereich – wobei der Bund 90% der Kosten trägt und das Land lediglich 10% (wie bisher auch bei den HGF-Einrichtungen) – und zum anderen in den vollständig vom Land finanzierten Universitätsbereich.¹⁴¹⁶

bb) Rechtliche Beurteilung der Fusion

Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG war bislang die rechtliche Grundlage für die gemeinschaftliche Finanzierung des FZK durch Bund und Länder.¹⁴¹⁷ Die Verfassungsmäßigkeit der nun erfolgten Fusion des KIT mit der Universität Karlsruhe wird allerdings im Hinblick auf Art. 91b GG kritisch betrachtet.¹⁴¹⁸ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine institutionelle Finanzierung des universitären Teils (ehemals Universität Karlsruhe) wegen des engen Anwendungsbereichs des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG nicht in Betracht kommt.¹⁴¹⁹

So ordnet *Sieweke* das KIT trotz einer formal getroffenen Unterscheidung in Hochschule und Großforschungseinrichtung (§ 2 Abs. 1, 4 KITG) materiell als Hochschule ein, womit die Mitfinanzierung des KIT durch den Bund gegen Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG verstoße. Das Grundgesetz kenne nur Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, die jeweils getrennt voneinander stünden – „Zwitter“ wie das KIT seien der Verfassung unbekannt. Für die „Zwittereigenschaft“ des KIT spreche vor allem die Tatsache, dass neben der Forschung auch ein Lehrangebot am KIT bestehe, was jedoch dazu führe, dass das KIT vollständig als Hochschule einzustufen sei.¹⁴²⁰

¹⁴¹² *H. Wagner*, *WissR* 42 [2009], S. 300 (300 f.). Krit. hierzu jedoch *Seckelmann*, *Rechtliche Grundlagen und Rahmenseetzungen*, in: *Hdb. Wissenschaftspolitik*, S. 227 (229): Kooperationen von Hochschulen und HGF-Einrichtungen laufen den Zielen der Föderalismusreform I, vor allem dem Entflechtungsgedanken, zuwider.

¹⁴¹³ LT-Drucks. B-W 14/4600, S. 1.

¹⁴¹⁴ *Nitsche*, *Die Gründung des Karlsruher Instituts für Technologie KIT*, S. 2; LT-Drucks. B-W 14/4600, S. 39.

¹⁴¹⁵ *H. Wagner*, *VBIBW* 2010, S. 133 (134).

¹⁴¹⁶ LT-Drucks. B-W 14/4600, S. 3; vgl. ausführlich zur Entwicklung und zur Ausgestaltung des Gesetzes *H. Wagner*, *HM* 2010, S. 34 ff.

¹⁴¹⁷ LT-Drucks. B-W 14/4340, S. 4.

¹⁴¹⁸ Die Vereinbarkeit der Fusion mit der Landesverfassung Baden-Württembergs (dort Art. 20 und 85 LV) sowie der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG wird ebenfalls krit. betrachtet, worauf hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll, vgl. hierzu vielmehr: *H. Wagner*, *WissR* 42 [2009], S. 300 (308 ff.); *ders.*, *VBIBW* 2010, S. 133 (134 ff.); *Sieweke*, *VBIBW* 2009, S. 290 (292 ff.).

¹⁴¹⁹ *H. Wagner*, *WissR* 42 [2009], S. 300 (305).

¹⁴²⁰ *Sieweke*, *VBIBW* 2009, S. 290 (292, 294). So im Ergebnis auch *H. Meyer*, *Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen*, S. 39.

Zwar bereitet die getroffene Art der Fusion unter Beachtung des Art. 91b Abs. 1 GG „sehr viel Arbeit“ bei der Einhaltung der Vorschriften¹⁴²¹ und verursacht zum Teil hohe Transaktionskosten¹⁴²², jedoch verstößt der Zusammenschluss nicht gegen die verfassungsrechtlich festgelegten Grundsätze. Art. 104a Abs. 1 GG versagt dem Bund eine Mitfinanzierung an Aufgaben der Länder. Hiervon macht Art. 91b Abs. 1 GG – wie unter Abschnitt C. gezeigt – einige Ausnahmen. Im Bereich der außeruniversitären Forschung können Bund und Länder die institutionelle Förderung gemeinsam fördern (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG), an Hochschulen ist vielmehr nur eine vorhabenbezogene Förderung möglich (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG). Es kommt also entscheidend darauf an, ob sich die Bereiche Großforschung und Universität unter dem Dach der KIT zum Zwecke der Finanzierung noch voneinander trennen lassen. Dies ist jedoch der Fall.

Das KIT ist „dualistisch organisiert“ und nimmt sowohl Aufgaben einer außeruniversitären Forschungseinrichtung, als auch diejenigen einer Universität wahr.¹⁴²³ Dem trägt das Gesetz dadurch Rechnung, dass es in einem „Zwei-Aufgaben-Modell“¹⁴²⁴ zwischen Großforschungsaufgabe und Universitätsaufgabe unterscheidet (§ 1 Abs. 1; § 2 Abs. 1 KITG). Zwar hat das KIT eine zentrale Leitungsebene, die gemäß § 4 KITG aus dem Vorstand, dem Aufsichtsrat und dem KIT-Senat besteht (nähere Regelungen hierüber treffen in der Folge die §§ 5-10 KITG). Dies sind aber lediglich die Organe für die Vertretung der Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 KITG) nach baden-württembergischem Landesrecht im Außenverhältnis.¹⁴²⁵ Mithin finde keine Integration des FZK in die Universität Karlsruhe statt, sondern nur eine „Teil-Fusion unter Gleichen“.¹⁴²⁶

Die Trennung der beiden Aufgabenbereiche unterhalb der Leitungsebene muss sich insoweit jedoch auch in den entscheidenden gesetzlichen Regelungen wiederfinden. So stellte die KIT-VwV zwischen dem Bund und dem Land Baden-Württemberg¹⁴²⁷ bereits in Art. 3 die entsprechenden Voraussetzungen auf, unter der es zu der von Art. 91b Abs. 1 GG geforderten „Erhaltung der materiellen Identität“ von Universität und Großforschungsbereich kommen sollte: Trennung der Aufgaben von Großforschung und Universität (Art. 3 S. 3 Nr. 1 KIT-VwV), getrennte Buchführung für Bundes- und Landesmittel im Hinblick auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG (Nr. 2), transparente Trennungsrechnung gemäß §§ 238 ff. HGB (Nr. 3), Erhalt des bisherigen Vermögens des FZK (Nr. 4), eigener Personalkörper des FZK im KIT (Nr. 5), Trennung der internen Willensbildungs-

¹⁴²¹ Der Tagesspiegel, Online-Ausgabe vom 13.07.2011, [<http://www.tagesspiegel.de/wissen/den-bund-an-unis-beteiligen-wissenschaftsrat-will/4381856.html>].

¹⁴²² Hohn, Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 457 (473).

¹⁴²³ LT-Drucks. B-W 14/4600, S. 2; LT-Drucks. B-W 14/4340, S. 4; so auch H. Wagner, WissR 42 [2009], S. 300 (308); ders., VBIBW 2010, S. 133 (134): „zwei Missionen – eine Einrichtung“.

¹⁴²⁴ LT-Drucks. B-W 14/4600, S. 2.

¹⁴²⁵ LT-Drucks. B-W 14/4600, S. 39, 41; H. Wagner, VBIBW 2010, S. 133 (134).

¹⁴²⁶ H. Wagner, WissR 42 [2009], S. 300 (313).

¹⁴²⁷ Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land über Errichtung, Ausgestaltung und Betrieb des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT-Verwaltungsvereinbarung), LT-Drucks. B-W 14/4340.

prozesse unterhalb der Vorstandsebene (Nr. 6) sowie Beschränkung der finanziellen Beteiligung und der materiellen Mitwirkungsbefugnisse des Bundes auf den Aufgabenbereich Großforschung bei bestehender Selbstverwaltung des universitären Bereichs (Nr. 7).

Dementsprechend weist *Wagner* über § 2 Abs. 1 KITG hinaus noch auf weitere Bereiche hin, in denen die geforderte dualistische Struktur hervorgehoben wird¹⁴²⁸: zum einen regelt § 2 Abs. 4 S. 1 KITG die Aufgabenerfüllung in den beiden rechtlich unselbstständigen Bereichen Universität und Großforschung, wobei der Großforschungsbereich „nicht Hochschule im Sinne des Hochschulrechts“ ist (S. 2). Zudem spricht die Mitgliederzuordnung in § 3 Abs. 7 S. 1 KITG für eine Trennung von Universitäts- und Großforschungsbereich. Ähnliches gilt für die Aufgabentrennung des Aufsichtsrates für den Universitäts- und den Großforschungsbereich in § 8 Abs. 2, 3 KITG. Auch die Wahl der Vorstandsmitglieder bedarf gemäß § 6 Abs. 5 S. 3 KITG der Mehrheit des Universitäts- und des Großforschungsteils im KIT-Senat (§ 9 KITG). Im KIT-Senat selbst müssen Vertreter aus Universitätsteil und Großforschungsteil die gleiche Zahl an stimmberechtigten Mitgliedern haben (§ 9 S. 4 KITG). Des Weiteren spricht die dezentrale Organisation in § 11 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 KITG für eine klare Trennung von Universitäts- und Großforschungsbereich. Selbiges gilt für die Trennung des wissenschaftlichen Personals in § 14 Abs. 1-3 KITG. Diese Vorschrift macht *Wagner* als Anhaltspunkt dafür aus, dass es sich nur um eine „Teil-Fusion“, nicht hingegen um eine vollständige Fusion handelt.¹⁴²⁹ Zukünftig soll das KIT jedoch die volle Arbeitgeber- und Dienstherreneigenschaft für alle KIT-Mitarbeiter erhalten (Art. 7 Abs. 3, Art. 8 Abs. 2 S. 2 KIT-VwV). Diese Regelung betont den Charakter des KIT als eigenständige Körperschaft. Wichtigster Anhaltspunkt für die Trennung von universitärem Teil und Großforschung ist jedoch im Hinblick auf Art. 91b Abs. 1 GG das Finanzwesen. § 17 Abs. 1 KITG sieht vor, dass dieses für den Universitäts- sowie den Großforschungsbereich getrennt geführt wird. Auch das Vermögen beider Einrichtungen ist gemäß § 18 und § 20 Abs. 3 KITG getrennt voneinander zu halten. Gemäß § 18 KITG wird für den Großforschungsbereich ein „Sondervermögen Großforschung“ eingerichtet, das zweckgebunden nur zur Erfüllung der Großforschungsaufgabe dienen soll. Die ehemaligen Zuwendungen an das FZK von Bund (90%) und Land (10%) fließen zukünftig in dieses Sondervermögen. Eine Verwendung der Mittel des Sondervermögens zur Finanzierung des universitären Teils (§ 18 Abs. 2 KITG, Art. 6 Abs. 1 KIT-VwV) darf nicht stattfinden. Im Übrigen ist das Sondervermögen getrennt vom übrigen Vermögen des KIT zu halten (§ 18 Abs. 3, § 20 Abs. 3 KITG). Für den universitären Bereich steht auf der anderen Seite das Körperschaftsvermögen der Universität Karlsruhe zur Verfügung, das gleichzeitig auch Körperschaftsvermögen des KIT wird (§ 20 Abs. 3 S. 1 KITG). Dieses Körperschaftsvermögen dient nur für die Erfüllung der Aufgaben des Universitätsbereichs (Art. 6 Abs. 3 KIT-VwV). Davon geht auch Art. 5 Abs. 4 KIT-VwV aus: „Die Wahrnehmung der Universitätsaufgabe wird aus dem Staatshaushalt des Landes finanziert.“ Beide

¹⁴²⁸ *H. Wagner*, *WissR* 42 [2009], S. 300 (313); *ders.*, *HM* 2010, S. 34 (36); *ders.*, *VBIBW* 2010, S. 133 (134).

¹⁴²⁹ *H. Wagner*, *WissR* 42 [2009], S. 300 (313).

Vermögen dürfen sich in Rechtsgeschäften nicht wechselseitig rechtlich berechnen oder verpflichten (§ 20 Abs. 3 S. 2, 3 KITG).

Die aufgeführten Regelungen sorgen dafür, dass die Finanzierung des Großforschungsbereichs des KIT durch den Bund nicht zu einem Verstoß gegen Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG führt. Die Regelungen, in denen eine finanzielle Trennung beider Bereiche vorgesehen wird, sind ausreichend, um eine institutionelle Mitfinanzierung des Bundes in Hochschulaufgaben zu vermeiden. Eine Verwendung von Bundesmitteln zur Mitfinanzierung der Universitätsaufgabe findet gerade nicht statt.¹⁴³⁰ Selbst bei einer Mitwirkung leitender Wissenschaftler im jeweils anderen Bereich sollen die Kosten gemäß § 15 KITG intern verrechnet werden. Zur Kontrolle dieser Regelungen sieht § 17 Abs. 3 KITG zudem eine Innenrevision vor; des Weiteren ermöglicht § 17 Abs. 1 KITG auch eine Kontrolle durch den Landesrechnungshof Baden-Württembergs. Bei Verstößen gegen die Grundsätze des Art. 91b Abs. 1 GG ist immer noch eine Rückabwicklung möglich, wie es auch bei Verwaltungsvereinbarungen unter dem Dach der GWK geregelt ist.

Zudem handelt es sich beim KIT nicht um eine Hochschule im materiellen Sinn. Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 KIT-VwV stellt klar, dass der gemeinsam finanzierte Großforschungsbereich keine Hochschule im Sinne des Art. 91b Abs. 1 GG ist. So besteht auch keine Fachaufsicht des Landes Baden-Württemberg nach dem Landeshochschulgesetz über diesen Teil des KIT (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 KIT-VwV; vgl. hierzu § 67 Abs. 2 LHG B-W). Im Übrigen soll die Fachaufsicht des Landes über den Hochschulteil in absehbarer Zeit ohnehin weitestgehend entfallen (Art. 8 Abs. 2 S. 4 KIT-VwV). Vielmehr gilt für die Errichtung, die Ausgestaltung und den Betrieb des Großforschungsbereichs das GWK-Abkommen (§ 2 Abs. 3 S. 1 KITG, Art. 2 Abs. 2 KIT-VwV). So nimmt das KIT als Hochschule die Aufgaben in Lehre und Forschung, sowie als Großforschungseinrichtung wie in der Säule der außeruniversitären Forschung eine über die reguläre Hochschulforschung hinausgehende besondere Aufgabe in der Forschung wahr. Diese Kooperation bestand bereits seit mehreren Jahrzehnten, insofern unterschied sich die Zusammenarbeit nicht von anderen Kooperationen, wie zum Beispiel bei dem IFM-GEOMAR. Die jetzigen Regelungen institutionalisieren lediglich die Zusammenarbeit in einer neuen Rechtsform. Art. 91b Abs. 1 GG trennt insofern nicht starr zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, sondern macht deren Kooperation – zumal wirtschaftlich sinnvoll – auch weiterhin möglich.

Ein Verstoß gegen Art. 91b Abs. 1 GG liegt auch deswegen nicht vor, da gemäß § 14 KITG die Personalstruktur beider Bereiche nach wie vor voneinander getrennt ist. Zwar sollen die Mitarbeiter zukünftig mit dem KIT nur noch einen Dienstherrn beziehungsweise Arbeitgeber haben. Dies wirkt sich jedoch nicht als Verstoß gegen Art. 91b Abs. 1 GG aus, da die Vermögen weiterhin

¹⁴³⁰ Geis, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 5 f.

getrennt sind. Eine Trennung des Personals ist für Art. 91b Abs. 1 GG gerade nicht erforderlich.¹⁴³¹ Auch die beabsichtigte Vereinheitlichung finanzieller Regelungen in Art. 8 Abs. 6 KIT-VwV führt nicht zu einer verfassungswidrigen Mischfinanzierung und damit einem Verstoß gegen Art. 91b Abs. 1 GG.¹⁴³² Die Anforderungen der Vorschrift sind im Übrigen immer noch zu beachten. Eine Bundesuniversität „durch die Hintertür“ liegt mit dem KIT nicht vor.

c) Jülich Aachen Research Alliance (JARA)

Eine weniger stark ausgeprägte Form der Zusammenarbeit existiert seit 2007 bei der Jülich Aachen Research Alliance (JARA), die aus der RWTH Aachen und dem Forschungszentrum Jülich (FZ Jülich) besteht. Das FZ Jülich gehört der HGF an, bei der RWTH Aachen handelt es sich um eine Hochschule des Landes Nordrhein-Westfalen. Anders als beim Modell des KIT erfolgte hier allerdings keine Fusion, da die Eigenständigkeit beider Akteure erhalten bleiben sollte – so erfolgt die Kooperation vielmehr über verschiedene GmbH mit hälftiger Beteiligung und Finanzierung beider Vertragsparteien für einzelne Projekte.¹⁴³³ Die JARA bildet das „Dach“ dieser Kooperation, mithin „einen formalen Rahmen für Kooperationen“, in dem beide Partner ihre Stärken bündeln und mittels gemeinsam gegründeter GmbH am Markt auftreten.¹⁴³⁴ Somit ist im Gegensatz zum KIT auch nicht die Neugründung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft erfolgt (vgl. Art. 2 Abs. 1 S. 1 KIT-VwV). Die jetzige Kooperationsform hat jedoch dazu geführt, dass die RWTH Aachen in der ersten Programmphase mit mehreren Anträgen in der Exzellenzinitiative erfolgreich war, vor allem mit einem Zukunftskonzept in der dritten Förderlinie.

Entsprechende Kooperationsmodelle zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen stellen inzwischen keine Besonderheit mehr dar. So bestanden beispielsweise am FZ Jülich schon in 1950er Jahren Kooperation mit den Universitäten in Köln und Bonn sowie der RWTH Aachen.¹⁴³⁵ Weitere Beispiele für eine entsprechende Kooperation sind diejenige der oben angesprochenen Zusammenarbeit des IMF-GEOMAR mit der CAU Kiel oder von DESY mit der Universität Hamburg. Bei beiden außeruniversitären Einrichtungen handelt es sich um HGF-Einrichtungen, die aufgrund der Großgeräte in ihrem Bestand ohnehin eine enge Anbindung an Hochschulen haben (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt D. II. 5.).

Die Kooperation von HGF-Einrichtungen oder anderen außeruniversitären Forschungseinrichtungen in einem Verbund wie bei JARA nur für einzelne Projekte oder in abgeschwächter Form bei anderen Forschungseinrichtungen ist grundsätzlich zulässig und begegnet keinen rechtlichen Bedenken, da es sich zeitlich und sachlich um abgrenzbare Vorhaben im Sinne des Art. 91b Abs. 1

¹⁴³¹ H. Wagner, HM 2010, S. 34 (37 f.), der von einer „janusköpfigen“ Einheit spricht und dem die Zusammenlegung beider Bereiche noch nicht weit genug geht.

¹⁴³² H. Wagner, HM 2010, S. 34 (37 f.).

¹⁴³³ Hohn, Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 457 (474).

¹⁴³⁴ Hohn, Wissenschaftspolitik im semi-souveränen Staat, S. 145 (163).

¹⁴³⁵ S. Lange, Deutsche Hochschulpolitik im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben, S. 109 (112).

S. 1 Nr. 2 GG handelt. Im Regelfall findet also eine zulässige Durchbrechung der Versäulung der Wissenschaft statt, solange die Eigenständigkeit der jeweiligen Einrichtung gewahrt bleibt. Dennoch muss auch hier ausgeschlossen sein, dass Universitätsaufgaben durch den Bund mit gefördert werden, es ist eine klare Trennung erforderlich.¹⁴³⁶ Daher muss sichergestellt werden, dass über die HGF-Einrichtungen an Hochschulen vergebene Mittel der Hochschule nur aus Anlass der Projektförderung weitergeleitet werden, nicht jedoch zur institutionellen Förderung; dies gilt auch für die Einschaltung Dritter – diese dürfen ebenfalls nicht das Verbot der institutionellen Förderung umgehen.¹⁴³⁷ Elemente einer Bundesuniversität weist JARA mithin nicht auf.

d) Zusammenfassung und Bewertung

Die Untersuchung der drei dargestellten Kooperationsformen hat gezeigt, dass die Überlegungen zu einer Bundesuniversität nicht Ziel der jeweiligen Reformbestrebungen waren. Während es sich beim KIT und bei JARA um zulässige Kooperationsformen von Universitäten und Großforschungseinrichtungen handelt, liegt eine solche auch beim IFM-GEOMAR in Verbindung mit der CAU Kiel vor. Allerdings weist die letztgenannte Kooperation an anderer Stelle verfassungswidrige Elemente auf, da bei der Umwidmung des IFM-GEOMAR von einem WGL-Institut hin zu einer HGF-Einrichtung rein fiskalische Gesichtspunkte im Vordergrund standen. Durch die Umwidmung wollte der Bund dem Land Schleswig-Holstein ausschließlich ermöglichen, einen universitären Studiengang zu erhalten. Damit wurde die Regelung des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG bewusst umgangen, womit ein Verstoß gegen die Verfassung vorliegt.

Dass eine verfassungsrechtlich zulässige Kooperation von Hochschule und außeruniversitärer Forschung möglich ist, zeigen die in unterschiedlicher Intensität ausgeübten Kooperationen von KIT und JARA. Hier werden mehr oder weniger komplexe Strukturen geschaffen, mit welchen die Trennung von Hochschulforschung und außeruniversitärer Forschung durchbrochen wird. Vor allem mit der Kooperation beim KIT sind durch die ausführlichen gesetzlichen Regelungen jedoch die Grenzen des rechtlich Zulässigen und die Anforderungen an eine rechtmäßige Umsetzung aufgezeigt. Eine zulässige Kooperation liegt so beispielsweise auch bei derjenigen des Deutschen Krebsforschungszentrums (DKFZ), einem der sechs nationalen Gesundheitszentren (DZG) unter der Koordinierung der HGF, und dem Zentrum für Molekulare Biologie der Universität Heidelberg (ZMBH) vor. Hier steht lediglich die Kooperation bei der Vergabe von gemeinsamen Forschungsprojekten im Vordergrund.¹⁴³⁸ Es besteht ein gemeinsames Leitungsgremium, die Federführung

¹⁴³⁶ So auch *Geis*, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 5 f.

¹⁴³⁷ *Eckey*, Handlungsspielräume des Bundes bei langfristig angelegten Förderungen durch Zuwendungen an Hochschulen und Kooperationen mit Forschungseinrichtungen, S. 15.

¹⁴³⁸ *Hohn*, Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 457 (473); *ders.*, Wissenschaftspolitik im semi-souveränen Staat, S. 145 (163). Krit. zu diesem Modell *Geis/Krausnick*, Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: HdbFöd, Bd. III, § 63 Rn. 37.

liegt beim DKFZ.¹⁴³⁹ In dieser Kooperation besteht also keine Partnerschaft „unter Gleichen“. Dieses Übergewicht des DKFZ ist vor dem Hintergrund des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG nicht problematisch, da die Gemeinschaftsaufgaben per se keine gleichberechtigte Kooperation fordern. In diese Reihe der zulässigen Kooperationen gehört auch das Göttingen Research Council (GRC). In diesem legen die Universität Göttingen sowie die vor Ort ansässigen außeruniversitären Forschungseinrichtungen gemeinsame Forschungsschwerpunkte fest, um den Wissenschaftsstandort Göttingen insgesamt zu stärken. Dabei sind jedoch die Satzungen der jeweiligen Kooperationspartner zu beachten; mithin findet keine unzulässige Übertragung von Aufgaben oder Fremdbestimmung statt. Solange die Hochschulen in den beschriebenen Kooperationsformen zudem nicht von einer institutionellen Förderung des Bundes profitieren, liegt kein Verstoß gegen Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG vor. Eine Kooperation ist somit zulässig, häufig sogar aus ökonomischen oder wissenschaftspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll.

Nicht zugestimmt werden kann jedoch der Ansicht, dass die Bildung von Konsortien zur Zusammenführung von universitärer und außeruniversitärer Forschung eine vorhabenbezogene Förderung zur Hervorhebung „nationaler Exzellenz“ sein kann¹⁴⁴⁰, wenn es sich de facto um eine institutionelle Förderung von Einrichtungen handelt, die dem Hochschulbereich zuzuordnen sind. Diese Ansicht überdehnt den Vorhabenbegriff des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG in unzulässiger Weise und macht eine klare Abgrenzung von institutioneller Förderung und vorhabenbezogener Förderung nicht mehr möglich.

Zuletzt ist jedoch zu beachten, dass die Hochschulen heute schon vielfach von der Finanzierung des Bundes abhängig sind, sofern es zum Beispiel um diejenigen Hochschulen geht, die im Rahmen der Exzellenzinitiative erfolgreich abgeschnitten haben. Da diese Förderung im Jahr 2017 wieder entfällt, werden die Länder umso größere Probleme haben, die wegfallenden Finanzmittel ausreichend zu ersetzen. Der Ruf nach einer Bundesuniversität wird dann wieder lauter werden.

3. Rolle der „Kleinen Fächer“ unter den veränderten Rahmenbedingungen

Eng verbunden mit der Reform des Hochschulwesens und den Wettbewerbsverfahren wie der Exzellenzinitiative ist die Frage der sogenannten „Kleinen Fächer“. Die Zukunft der „Kleinen Fächer“ wird häufig im Zusammenhang mit der Zukunft der „Volluniversität“ erörtert. Unter einer Volluniversität versteht man die herkömmliche deutsche Universität, die sich durch die Einheit von Forschung und Lehre sowie der Berücksichtigung der gesamten Breite der Natur- und Geisteswissen-

¹⁴³⁹ *Hohn*, Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, in: Hdb. Wissenschaftspolitik, S. 457 (473); *ders.*, Wissenschaftspolitik im semi-souveränen Staat, S. 145 (163).

¹⁴⁴⁰ *Geis*, Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, S. 5 f.

schaften, verfasst in einer körperschaftlichen Rechtsform, auszeichnet.¹⁴⁴¹ Zum Bestehen einer Volluniversität tragen auch viele „Kleine Fächer“ bei, die zum Großteil einen geisteswissenschaftlichen Hintergrund haben. Dennoch trifft es zu, dass nur noch wenige Hochschulen der Definition der klassischen „Volluniversität“ gerecht werden können, so dass es aufgrund der vorhandenen Fächervielfalt einer Einschränkung in der Breite der angebotenen Fächer bedarf.¹⁴⁴² Allerdings impliziert der heute verwendete Begriff der „Volluniversität“ eine gelebte Vielfalt von Fächern und Studiengängen. Viele Universitäten wollen heute dennoch eine stärkere Profilbildung in der Wissenschaft betreiben und sich insgesamt auf weniger Fächer und Forschungsbereiche konzentrieren.¹⁴⁴³ Im Folgenden wird untersucht, wie vor diesem Hintergrund die Sicherung der „Kleinen Fächer“ als Gemeinschaftsgüter im Hochschulbetrieb auch zukünftig gewährleistet werden kann.

a) Definition der „Kleinen Fächer“

Zunächst muss festgelegt werden, was unter einem „Kleinen Fach“ zu verstehen ist. „Kleine Fächer“ werden in der Regel abgegrenzt zu den seit den 1960er Jahren aufgrund der rasant wachsenden Zahl an Studierenden verstärkt existierenden „Massenstudienfächern“.¹⁴⁴⁴ Eine allgemein anerkannte Definition ist jedoch nicht vorhanden und anhand der unterschiedlichen Kriterien sowie der tatsächlich herrschenden Fächervielfalt auch schwierig zu ermitteln.

Die HRK hat im Jahr 2008 eine Untersuchung der „Kleinen Fächer“ vorgelegt. Darin findet sich folgende Begriffsbestimmung: „Die Kleinen Fächer sind ein spezifisches Merkmal der deutschen Hochschullandschaft. Sie zeichnen sich oftmals durch ein hohes internationales Renommee aus und tragen wesentlich zum wissenschaftlichen Profil und zur Wettbewerbsfähigkeit jener Hochschulen bei, in deren Disziplinspektrum sie vertreten sind. Sie leisten darüber hinaus wichtigen Theorie- und Wissensexport in andere, ‚größere‘ Fächer. Außerdem erweisen sie sich angesichts der gewachsenen kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der von ihnen untersuchten Regionen als unverzichtbare Kompetenzressource. Schließlich dienen sie in entscheidender Weise der Erhaltung und Entwicklung des ‚kulturellen Gedächtnisses‘.“¹⁴⁴⁵

Zunächst haben alle „Kleinen Fächer“ im Sinne dieser Definition gemeinsam, dass ihnen nur vergleichsweise geringe materielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, was sich in einer niedrigen Anzahl von Professuren sowie einer geringen Anzahl von Studierenden an zumeist wenigen Universitätsstandorten, an denen das Fach vertreten ist, ablesen lässt; jedoch bei gleichzeitiger Eigenständigkeit als Studienfach und der Befähigung zur Ausbildung des wissenschaftlichen

¹⁴⁴¹ Krüger, Grundtypen der Hochschulen, in: HdbWissR, Bd. 1, Kap. 6, S. 207 (208); *Kimminich*, in: v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 844, 11. Abschn. II 3.

¹⁴⁴² Krüger, Grundtypen der Hochschulen, in: HdbWissR, Bd. 1, Kap. 6, S. 207 (208 f.); *Kimminich*, in: v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 844, 11. Abschn. II 3.

¹⁴⁴³ *Wintermantel*, Die Folgen von Diversität im Deutschen Hochschulsystem, S. 93 (94).

¹⁴⁴⁴ *Potsdamer Arbeitsstelle Kleine Fächer*, [<http://www.kleinefaecher.de/html/definitionen.html>].

¹⁴⁴⁵ HRK, Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten, S. 5.

Nachwuchses.¹⁴⁴⁶ Dennoch ist in Abgrenzung zu der Existenz bloßer Institute oder einzelner Lehrstühle festzuhalten, dass zumindest die klassische Einheit von Forschung und Lehre bestehen muss. Gleichwohl ist es ungleich schwieriger für die Forscher, sichtbare Erfolge in der Forschung zu erzielen.¹⁴⁴⁷

Beispiele für „Kleine Fächer“ sind beispielsweise bezogen auf Epochen die Altorientalistik, die mittelalterliche Geschichte und die Ägyptologie beziehungsweise bezogen auf Kulturräume die Indologie, die Orientalistik oder die Skandinavistik sowie bezogen auf spezifische Kunst- und Kulturwissenschaften, wie Kunstgeschichte oder Archäologie.¹⁴⁴⁸ Noch exotischer mit je nur einer Professur deutschlandweit sind die Albanologie, Kaukasistik oder die Mongolistik.¹⁴⁴⁹ Jedoch ist die Festlegung eines Fachs als „Kleines Fach“ nicht immer von Dauer: gesellschaftliche oder politische Rahmenbedingungen können zu einer Veränderung des Status führen.¹⁴⁵⁰ Als jüngeres Beispiel hierfür mag aufgrund der wachsenden Bedeutung der chinesischen Wirtschaft, Kultur und des chinesischen Rechtsraumes die Sinologie gelten.¹⁴⁵¹ Prominentestes Beispiel aus der Vergangenheit dürfte die Physik zu Beginn des 19. Jahrhunderts sein¹⁴⁵², die man wohl heute schlechthin nicht mehr als „Kleines Fach“ wird bezeichnen können. Aber auch die Informatik und die Geologie haben sich seit den 1970er Jahren weg von „Kleinen Fächern“ hin zu großen Fächern mit vielen Instituten und Lehrstühlen, teils sogar eigenen Fachbereichen entwickelt.¹⁴⁵³ Der umgekehrte Weg ist allerdings ebenfalls möglich. Nach der Untersuchung der HRK haben sich in den letzten Jahrzehnten zum Beispiel die Slavistik (insbesondere aufgrund des beendeten „Kalten Krieges“) oder die Alte Geschichte von mittelgroßen zu „Kleinen Fächern“ gewandelt.¹⁴⁵⁴ Entsprechende Entwicklungen ergeben sich häufig zudem aufgrund der Zyklen des Arbeitsmarktes.¹⁴⁵⁵ Auch Ausgliederungen, wie

¹⁴⁴⁶ HRK, Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten, S. 8 ff.; *dies.*, Die Zukunft der Kleinen Fächer, S. 7 f.; R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (70); Potsdamer Arbeitsstelle Kleine Fächer, Definition des Begriffs „Kleines Fach“, S. 1 f.; DFG, Zur Situation der „kleinen Fächer“, S. 1; Munske, F & L 2001, S. 652 (652); Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Entwicklung und Förderung der Geisteswissenschaften in Deutschland (Drucks. 7068/06), S. 70. Schubert, Die Geisteswissenschaften unter den Bedingungen der Exzellenzinitiative, S. 77 (86), geht von ein bis zwei Professuren pro Fach und Hochschule aus.

¹⁴⁴⁷ Potsdamer Arbeitsstelle Kleine Fächer, [http://www.kleinefaecher.de/html/definitionen.html]; R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (70); Munske, F & L 2001, S. 652 (653).

¹⁴⁴⁸ Schubert, Die Geisteswissenschaften unter den Bedingungen der Exzellenzinitiative, S. 77 (86); R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (69, 72); Munske, F & L 2001, S. 652 (652).

¹⁴⁴⁹ Potsdamer Arbeitsstelle Kleine Fächer, [http://www.kleinefaecher.de/html/bologna.html]; duz 02/2012, S. 18 (Kurzmeldung).

¹⁴⁵⁰ Potsdamer Arbeitsstelle Kleine Fächer, [http://www.kleinefaecher.de/html/definitionen.html]; Munske, F & L 2001, S. 652 (652).

¹⁴⁵¹ Die HRK führt die Sinologie hingegen noch als „Kleines Fach“: HRK, Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten, S. 27. So auch der Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Entwicklung und Förderung der Geisteswissenschaften in Deutschland (Drucks. 7068/06), S. 70 f. Differenzierter noch HRK, Die Zukunft der Kleinen Fächer, S. 9.

¹⁴⁵² Ruoff, Hermann von Helmholtz, S. 35.

¹⁴⁵³ HRK, Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten, S. 7, 14, 19.

¹⁴⁵⁴ HRK, Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten, S. 14; Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Entwicklung und Förderung der Geisteswissenschaften in Deutschland (Drucks. 7068/06), S. 73.

¹⁴⁵⁵ HRK, Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten, S. 7.

zum Beispiel die Rechtsgeschichte aus der Rechtswissenschaft, haben zum Teil dazu geführt, dass neue „Kleine Fächer“ entstanden sind.¹⁴⁵⁶

b) Problemlage der „Kleinen Fächer“

Wie bereits gezeigt, sind insbesondere die geisteswissenschaftlichen Fächer, die in ihrer Breite zum Bestehen der Volluniversität beitragen, im Rahmen der Exzellenzinitiative vernachlässigt worden; auch wenn in der zweiten Programmphase der Exzellenzinitiative diesbezüglich Abhilfe geschaffen werden soll (vgl. oben Abschnitt D. III. 1.). So besteht insbesondere im Rahmen der Exzellenzinitiative oder ähnlichen Wettbewerbsverfahren die Gefahr, dass der Föderalismus mit zunehmendem Wettbewerb dazu führt, dass der Erhalt der „Kleinen Fächer“ schwieriger wird.¹⁴⁵⁷ Entsprechend verstärkte Wettbewerbsverfahren können insgesamt dazu führen, dass ein erhöhter Bedarf für die Sicherung von Gemeinschaftsgütern besteht.¹⁴⁵⁸

Allerdings sind „Kleine Fächer“ für das Profil einer Universität, gerade einer „Volluniversität“, unentbehrlich.¹⁴⁵⁹ Selbst wenn sich der Begriff der „Volluniversität“ heute als historisch überholter Begriff darstellen mag, muss eine Universität auch die „Kleinen Fächer“ in ausreichender Zahl anbieten, um die Breite der Geisteswissenschaften zu repräsentieren.¹⁴⁶⁰ Dennoch führt der Trend, auslaufende Professuren nicht wiederzubesetzen und Studiengänge im Rahmen ökonomischer Zwänge zu schließen, dazu, dass die Wissenschaftspolitik in Zeiten „knapper Kassen“ immer mehr Abschied von der klassischen Volluniversität nimmt.¹⁴⁶¹ Unter dieser Situation haben insbesondere die „Kleinen Fächer“ zu leiden. So finden hochschulpolitische Reformen in der Regel ohne die Berücksichtigung geisteswissenschaftlicher Besonderheiten statt, sondern orientieren sich vielmehr an denen der experimentellen Naturwissenschaften.¹⁴⁶² Zwar wäre das Verschwinden „Kleiner Fächer“ an einzelnen Hochschulen noch zu bewältigen, da Lehrende und Studierende an andere Universitäten ausweichen könnten – allerdings droht ein Zusammenbruch der „Grundversorgung“ bei den „Kleinen Fächern“ inzwischen länderübergreifend.¹⁴⁶³ Den „Kleinen Fächern“ gerät dabei insbesondere zum Nachteil, dass sie einen Wissenschaftsbegriff repräsentieren, „der durch die oberflächliche Reduktion der Wissenschaft auf Anwendung, ökonomischen Nutzen und kurzfristi-

¹⁴⁵⁶ R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (69).

¹⁴⁵⁷ Sehr krit. in dieser Richtung Häberle, JZ 2007, S. 183 (183); R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (66).

¹⁴⁵⁸ Trute, in: FS für Schneider, S. 302 (312).

¹⁴⁵⁹ R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (72).

¹⁴⁶⁰ Krüger, Grundtypen der Hochschulen, in: HdbWissR, Bd. 1, Kap. 6, S. 207 (208); Munske, F & L 2001, S. 652 (652).

¹⁴⁶¹ HRK, Die Zukunft der Kleinen Fächer, S. 4.

¹⁴⁶² R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (65 f.); Munske, F & L 2001, S. 652 (653); Schubert, Die Geisteswissenschaften unter den Bedingungen der Exzellenzinitiative, S. 77 (85).

¹⁴⁶³ Oeter/Boysen, RdJB 2005, S. 286 (309 f.), auch mit weiteren Vorschlägen zur Finanzierung von Orchideenfächern.

gen Erfolg gefährdet ist“.¹⁴⁶⁴ Das Problem ist dabei jedoch häufig, dass ein ökonomischer Nutzen zwar besteht, dieser nur nicht unmittelbar sichtbar wird.¹⁴⁶⁵ So können „Kleine Fächer“ der Geisteswissenschaften vermeintlich schlechter ihre Anwendungsrelevanz darstellen.¹⁴⁶⁶ Zugleich bedarf die Erhaltung und Pflege der „Kleinen Fächer“ einen hohen zeitlichen Aufwand, wobei der Nutzen beziehungsweise die Anwendung des jeweiligen Fachs häufig nicht unmittelbar klar ist.¹⁴⁶⁷

Die suboptimale Darstellung der Anwendungsrelevanz äußert sich für die „Kleinen Fächer“ auch in einem weiteren Bereich, nämlich der Drittmittelförderung. Die Bedingungen für die Vergabe von Drittmitteln haben sich inzwischen zulasten der „Kleinen Fächer“ gewandelt. Gefördert werden heute eher 50 bis 200 Forscher in „Clustern“ und eine Berücksichtigung von Monographie-Veröffentlichungen, der klassischen geisteswissenschaftlichen Veröffentlichungsform, findet bei der Drittmittelvergabe anstelle der Berücksichtigung von Journal-Veröffentlichungen immer weniger statt.¹⁴⁶⁸ Die Möglichkeit zur Drittmittelinwerbung besteht bei den „Kleinen Fächern“ somit zu meist nicht, da sie nicht in entsprechend großen und sichtbaren Verbänden agieren.¹⁴⁶⁹ Im Umfeld des eingetretenen „Paradigmenwechsels“ von der institutionellen zur vorhabenbezogenen Förderung (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt A. II.) kämpfen die „Kleinen Fächer“ somit um ihre finanzielle Existenz unterhalb der Wahrnehmungsschelle für eine ausreichende staatliche Finanzierung.¹⁴⁷⁰

Eine weitere Bedrohung für die „Kleinen Fächer“ stellt die Reform des Studiensystems dar. So führt der „Bologna-Prozess“ dazu, dass viele „Kleine Fächer“ nicht mehr mit einem eigenen Bachelor-Studiengang vertreten sind, sondern an sogenannten „Verbund-Studiengängen“ teilnehmen, was die Eigenständigkeit und Sichtbarkeit in der Lehre beeinträchtigt.¹⁴⁷¹ Im Bereich der Sprachwissenschaften, insbesondere bei „exotischen“ Sprachen erscheinen zudem drei Jahre Studiendauer zu kurz für ein fundiertes Studium der jeweiligen Sprache.¹⁴⁷² Im Anschluss an die Bachelor-Studiengänge – sofern überhaupt vorhanden – fehlen sodann die Masterstudiengänge zur wis-

¹⁴⁶⁴ R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (71); ähnlich auch HRK, Die Zukunft der Kleinen Fächer, S. 11.

¹⁴⁶⁵ HRK, Die Zukunft der Kleinen Fächer, S. 18, mit Beispielen „ergänzender“ Geisteswissenschaften z.B. für die Betriebswirtschaftslehre.

¹⁴⁶⁶ R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (65).

¹⁴⁶⁷ Munske, F & L 2001, S. 652 (652). Das zeigt jedoch auch, dass der immer noch geläufige Begriff „Orchideenfach“ für ein „Kleines Fach“ falsch gewählt ist. Eine Orchidee bedarf als Zierpflanze einer aufwendigen Pflege, bietet aber am Ende – außer optischen Aspekten – keinen Nutzen, DFG, Zur Situation der „kleinen Fächer“, S. 1.

¹⁴⁶⁸ Nida-Rümelin, APuZ 48/2006, S. 3 (6 f.); ähnlich R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (66 f.); HRK, Die Zukunft der Kleinen Fächer, S. 11 f.

¹⁴⁶⁹ Potsdamer Arbeitsstelle Kleine Fächer, [<http://www.kleinefaecher.de/html/definitionen.html>]; R. Grimm, Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, S. 63 (65).

¹⁴⁷⁰ Karpen, HFR 2010, S. 120 (120), der ebenfalls einen Überhang bei den Natur- und Ingenieurwissenschaften sowie der Medizin ausmacht.

¹⁴⁷¹ Potsdamer Arbeitsstelle Kleine Fächer, [<http://www.kleinefaecher.de/html/bologna.html>]; HRK, Die Zukunft der Kleinen Fächer, S. 14 f.; dies., Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten, S. 12; Munske, F & L 2001, S. 652 (653).

¹⁴⁷² Potsdamer Arbeitsstelle Kleine Fächer, [<http://www.kleinefaecher.de/html/bologna.html>].

senschaftlichen Vertiefung.¹⁴⁷³ Diese Bedingungen führen zwangsläufig zu einer Trennung von Forschung und Lehre an den Hochschulen.

c) Möglichkeiten zur Sicherung der „Kleinen Fächer“

Infolge der Bestandsaufnahme werden verschiedene Lösungswege diskutiert, um die „Kleinen Fächer“ zu erhalten. Im Vordergrund steht vor allem die Verknüpfung der „Kleinen Fächer“, denn auch „Kleine Fächer“ brauchen eine Vernetzung, um im Wettbewerb um die entsprechenden Fördermittel agieren zu können.¹⁴⁷⁴ Diese werden im Folgenden kurz vorgestellt und einer rechtlichen Bewertung unterzogen.

aa) Einrichtung „nationaler Zentren“ der „Kleinen Fächer“

Zunächst wird vom Wissenschaftsrat die Bildung „nationaler Zentren“ in geeigneten Universitäten zur jeweiligen Abdeckung des gesamten Fachs in der Breite vorgeschlagen. Diese nationalen Zentren sollen als Ergänzung des bestehenden Lehr- und Forschungsangebots eingerichtet werden¹⁴⁷⁵. Sie könnten sodann die Aufgabe der länderübergreifenden Koordinierung übernehmen.¹⁴⁷⁶

Die Einrichtung und institutionelle Förderung solcher Zentren könnte nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG zulässig sein, sofern sie als außeruniversitäre Forschungseinrichtungen von Bund und Ländern gemeinsam unterhalten werden. Dafür böte sich eine Einrichtung als WGL-Institut an, da die thematischen Überschneidungen hier am größten sind. Eine Begrenzung existiert dann bei der Tätigkeit dieser Zentren jedoch für den Bereich der Lehre, der den Hochschulen vorbehalten ist. Da an Hochschulen nur eine vorhabenbezogene Förderung gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG möglich ist, ist dieser Weg zur institutionellen Förderung versperrt. Auch wenn diese Förderart zum Erhalt von „Kulturgütern“ wünschenswert erscheinen mag, ist eine Durchbrechung des Trennprinzips in Bezug auf die staatliche Aufgabenfinanzierung an dieser Stelle nicht möglich.

Neben der für Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG erforderlichen Einrichtung als außeruniversitäre Einrichtung wäre sodann noch dem Merkmal der Überregionalität für die Einrichtung der nationalen Zentren Rechnung zu tragen. Hier regt *Trute* die weite Auslegung des Tatbestandsmerkmals an, damit Bund und Länder auf diese Weise einfacher tätig werden können, um die Sicherung von Kollektivgütern im Bundesstaat zu bewerkstelligen, die anderenfalls im Wettbewerb zwischen den Hochschulen nicht mehr angeboten werden könnten.¹⁴⁷⁷ Eine Überdehnung des Tatbestandsmerk-

¹⁴⁷³ *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen zur Entwicklung und Förderung der Geisteswissenschaften in Deutschland (Drucks. 7068/06), S. 74.

¹⁴⁷⁴ *J. Lange*, Kommentar aus der Perspektive der Bundesländer, S. 61 (65).

¹⁴⁷⁵ *Munske*, F & L 2001, S. 652 (653), der sich ebenfalls gegen die ausschließliche Bündelung „Kleiner Fächer“ an wenigen Standorten mit dem Argument der Regionalität des Studiums ausspricht.

¹⁴⁷⁶ *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen zur Entwicklung und Förderung der Geisteswissenschaften in Deutschland (Drucks. 7068/06), S. 76; *HRK*, Die Zukunft der Kleinen Fächer, S. 20.

¹⁴⁷⁷ *Trute*, in: FS für Schneider, S. 302 (312).

mals ist jedoch nicht angezeigt: ähnlich wie bei den nationalen Gesundheitszentren, die unter dem Dach der HGF eingerichtet wurden, können auch diese nationalen Zentren von Gruppen der „Kleinen Fächer“ als überregional bedeutsam angesehen werden, um die Vielfalt der Geisteswissenschaften zu bewahren. Mithin besteht das notwendige wissenschaftliche Interesse. Darüber hinaus ist – sofern man die Einrichtung nationaler Zentren als Ergänzung zum universitären Angebot betrachtet – auch eine bundesweite Ausstrahlungskraft gegeben, da von den nationalen Zentren neue Impulse für den Umgang mit den einzelnen Wissenschaften ausgehen könnten. Zuletzt ist auch darauf hinzuweisen, dass dem Bund und den Ländern an dieser Stelle ein weiter Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die erforderliche Überregionalität zusteht (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 10.), der durch die Errichtung nationaler Zentren nicht überschritten wäre. Gerade durch Kooperation wird Überregionalität hergestellt.

Hingegen könnten die Länder die Einrichtung und Förderung auch selbst übernehmen und auf eine Bundesförderung nach Art. 91b Abs. 1 GG verzichten, sofern die nationalen Zentren universitäre Elemente beinhalten sollen. Hier bietet sich der Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen oder Staatsverträgen zwischen den Ländern an. Die bisherige Verfassungspraxis zeigt jedoch, dass die Länder an dieser Stelle die Kooperation mit dem Bund suchen werden.

bb) Horizontale Kooperation zwischen Hochschulen

Daneben kommt eine horizontale Kooperation von Hochschulen zum Erhalt „Kleiner Fächer“ in Betracht. *Wintermantel*, vormalige Präsidentin der HRK und jetzige Präsidentin des DAAD, schlägt hier jeweils spezialisierte Hochschulen mit einigen wenigen „Kleinen Fächern“ vor. Diese Hochschulen könnten sodann im Verbund kooperieren.¹⁴⁷⁸ In der Lehre könnten die Hochschulen sodann interdisziplinäre Bachelor-Studiengänge anbieten.¹⁴⁷⁹ Hierdurch könnte die Vielfalt an „Kleinen Fächern“ erhalten bleiben.¹⁴⁸⁰ In diesem Modell kooperieren somit nicht die Länder miteinander, sondern die Hochschulen selbst. Es käme somit zu Kooperation und Wettbewerb zwischen den Verwaltungen¹⁴⁸¹ und nicht zwischen den Ländern. Die regionale Kooperation hätte zudem den Vorteil, die Regionalität des Studiums zu wahren. Auch andere regionale Wissenschaftsverbände – teilweise als Fortsetzung der Exzellenzinitiativen – sind momentan in der Diskussion.¹⁴⁸²

Erste Lösungen in diesem Bereich gibt es bereits. So kooperiert die Universität Hamburg seit 2005 mit der CAU Kiel, was sich vor allem für die Studierenden positiv auswirkt. Nach dem Ko-

¹⁴⁷⁸ *Wintermantel*, Die Folgen von Diversität im Deutschen Hochschulsystem, S. 93 (96 f.). So auch eine Empfehlung der DFG, Zur Situation der „kleinen Fächer“, S. 2 und von *Marquardt*, A-Drs. 17(18)265 b, S. 6.

¹⁴⁷⁹ *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen zur Entwicklung und Förderung der Geisteswissenschaften in Deutschland (Drucks. 7068/06), S. 71.

¹⁴⁸⁰ *Wintermantel*, APuZ 48/2006, S. 8 (13).

¹⁴⁸¹ Hierzu für den Hochschulsektor *Musil*, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, S. 317 ff.

¹⁴⁸² *Gaehdgens*, Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme, S. 7 f.

operationsvertrag¹⁴⁸³ arbeiten die Universitäten in Studium, Lehre und Forschung zusammen. „Um ihren Studierenden ein möglichst vielfältiges und anspruchsvolles Studienangebot machen zu können, ermöglichen sie ihren Studierenden die wechselseitige Teilnahme an Lehrveranstaltungen. In der Forschung entwickeln die Universitäten gemeinsame Vorhaben und Schwerpunkte“, heißt es in der Präambel des Kooperationsvertrags. Somit können Studierende, die Interesse an „Kleinen Fächern“ haben, die an der jeweils anderen Universität angeboten werden, das Lehrangebot dort wahrnehmen. Diese Hochschulkooperation ist durch die jeweilige Landesexekutive und das entsprechende Landeshochschulgesetz zu ermöglichen. Die Länder treffen somit Regelungen in ihrem eigenen Hoheitsbereich.

cc) Eigenes Wettbewerbsverfahren für die Geisteswissenschaften?

Denkbar wäre zudem ein eigenes Wettbewerbsverfahren für die Geisteswissenschaften, das den „Kleinen Fächern“ zugutekommen könnte. Da die Geisteswissenschaften wie erwähnt im Rahmen der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative kaum Erfolge vorweisen konnten (vgl. hierzu oben Abschnitt D. III. 1.), könnte ein eigens entwickeltes Wettbewerbsverfahren hier zur gezielten Förderung eingesetzt werden und den Besonderheiten der Geisteswissenschaften Rechnung tragen. So könnte vermehrt auf Einzelprojekte und die singuläre Nachwuchsförderung¹⁴⁸⁴ Rücksicht genommen werden. Dieser Wettbewerb könnte wie die Exzellenzinitiative – freilich mit deutlich kleinerem finanziellem Volumen, da kaum Bedarf an teuren Forschungsgeräten besteht – als Vorhaben auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG ausgestaltet werden. Eine Mitwirkung des Bundes scheint insbesondere erforderlich, weil den Ländern die entsprechenden finanziellen Ressourcen fehlen würden. Die notwendige Überregionalität wäre bei einem bundesweit durchgeführten Wettbewerb, der für alle Universitäten offen stünde, gewährleistet. Jedoch müssten sich wegen Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG alle Länder über die Durchführung eines Wettbewerbsverfahren einig sein. Dass entsprechende Überlegungen kleinerer Wettbewerbsverfahren durchaus in Betracht zu ziehen sind, zeigt die geplante „Exzellenzinitiative Lehrerbildung“¹⁴⁸⁵, auch wenn hierüber noch keine belastbaren Informationen vorliegen.

d) Förderung der „Kleinen Fächer“ aufgrund von Art. 5 Abs. 3 GG

Fraglich ist, ob sich darüber hinaus eine aus der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG folgende staatliche Pflicht zur Förderung der „Kleinen Fächer“ ergibt. Zunächst ist Art. 5 Abs. 3 GG ein Abwehrgrundrecht. Grundrechtsträger und Inhalt der Wissenschaftsfreiheit sind dabei zunächst

¹⁴⁸³ Kooperationsvertrag zwischen der Christian-Albrechts-Universität (CAU) und der Universität Hamburg (UHH).

¹⁴⁸⁴ Schubert, Die Geisteswissenschaften unter den Bedingungen der Exzellenzinitiative, S. 77 (85).

¹⁴⁸⁵ Der Tagesspiegel, Online-Ausgabe vom 18.12.2011, [<http://www.tagesspiegel.de/wissen/wettbewerb-fuer-lehrerbildung-schavan-schlaegt-laendern/5972636.html>].

offen geblieben.¹⁴⁸⁶ Inzwischen wird jedoch angenommen, dass Art. 5 Abs. 3 GG neben seiner Eigenschaft als Abwehrrecht den Charakter einer „objektiven Wertordnung“ angenommen hat.¹⁴⁸⁷ Dadurch „erwächst dem einzelnen Grundrechtsträger aus der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG ein Recht auf staatliche Organisationsmaßnahmen, die zum Schutz seines grundrechtlich gesicherten Freiheitsraums unerlässlich sind, weil sie ihm freie wissenschaftliche Betätigung überhaupt erst ermöglichen“.¹⁴⁸⁸ Daraus wird des Weiteren eine Bestandsgarantie und eine Alimantationspflicht des Staates für die Wissenschaft abgeleitet, „soweit und solange freie Wissenschaft auf ein ausreichendes Angebot staatlicher Wissenschaftseinrichtungen angewiesen ist“.¹⁴⁸⁹ Hiervon kann im Zusammenhang mit den „Kleinen Fächern“ ausgegangen werden. Damit besteht ähnlich wie in Art. 142 S. 2 WRV eine Verpflichtung des Staates zur Wissenschaftsförderung, obwohl eine explizite Vorschrift im Grundgesetz fehlt.¹⁴⁹⁰

Obwohl aus Art. 5 Abs. 3 GG und der damit verbundenen Grundrechtsausübung von Institution (wegen Art. 19 Abs. 3 GG) und Lehrenden ein Anspruch auf Ermöglichung von Forschung und Lehre besteht¹⁴⁹¹, reicht die finanzielle Ausstattung dieser Fächer vielfach nicht aus. Dies ist auch darin begründet, dass der Umfang der staatlichen Förderpflicht nicht vorgegeben ist.¹⁴⁹² Leistungsansprüche lassen sich aus der Wissenschaftsfreiheit damit nicht unmittelbar entnehmen¹⁴⁹³, auch der Bestandsschutz von wissenschaftlichen Einrichtungen lässt sich Art. 5 Abs. 3 GG nicht

¹⁴⁸⁶ BVerfGE 127, S. 87 (114 f.); 35, S. 79 (115 ff.); *M. Schulte*, VVDStRL 65 [2005], S. 110 (119 ff.); *Ruffert*, VVDStRL 65 [2005], S. 146 (172 ff.).

¹⁴⁸⁷ BVerfGE 90, S. 1 (11); 88, S. 129 (136 f.); *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 201; *Sandberger*, Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht, S. 15, 25 f.; *Krausnick*, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 103; *Geis*, Autonomie der Universitäten, in: HGR, Bd. IV, § 100 Rn. 13. *Köttgen*, „Das Grundrecht der deutschen Universität“, Herleitung hierzu bei *Angsberg*, Wissenschaftsverfassungsrecht, S. 187 (190, Fn. 18). Aktuelle Entwicklungen hierzu bei *Geis*, Die Verwaltung 45 [2012], S. 525 (529 f.).

¹⁴⁸⁸ *Breuer*, in: FG für das BVerwG, S. 89 (118).

¹⁴⁸⁹ *Sandberger*, Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht, S. 16. *H. Wagner*, NVwZ 1998, S. 1235 (1237); *Trute/Groß*, WissR 27 [1994], S. 203 (236); *Ossenbühl*, in: FS für Schiedermaier, S. 505 (509); *Löner*, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 41: aber kein „Finanzausstattungsanspruch“.

¹⁴⁹⁰ *Durinke*, Der neue Gemeinschaftsrahmen für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen, S. 39 m.w.N.; *Huber*, Staat und Wissenschaft, S. 28. Art. 142 WRV lautete: „Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil.“

¹⁴⁹¹ BVerfGE 127, S. 87 (114 f.); BVerfG, NVwZ-RR 2000, S. 22 (22); *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, S. 430 ff.; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Bd. I, Stand 1977 (20. Lfg.), Art. 5 Abs. 3 Rn. 124 f.; *Karpen*, HFR 2010, S. 120 (123); *Hendler*, in: FS für Frotscher, S. 811 (815); *ders.*, VVDStRL 65 [2005], S. 238 (271); *F. Kirchhof*, JZ 1998, S. 275 (277 f.); *Lerche*, in: FS für Maunz, S. 215 (216); *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Thieme, S. 697 (707); *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung im Wissenschaftsrecht, Rn. 157; *Ossenbühl*, in: FS für Schiedermaier, S. 505 (509); *Frank*, Die öffentlichen Hochschulen zwischen Hochschulautonomie und staatlicher Verantwortung, S. 178; *Durinke*, Der neue Gemeinschaftsrahmen für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen, S. 40.

¹⁴⁹² BVerfG, NVwZ-RR 2000, S. 22 (22); *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. II, § 62 Rn. 42. Ob eine solche Förderpflicht überhaupt besteht, ist strittig, vgl. nur *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, S. 750, § 117 IX 3; *Heinrich*, Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften, S. 22.

¹⁴⁹³ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. II, § 62 Rn. 42; *Hufen*, Staatsrecht II, § 34 Rn. 39. Zudem ist die Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit schwer nachzuweisen, *Krausnick*, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 94.

entnehmen¹⁴⁹⁴. Selbst wenn man aber von einem solchen Anspruch ausgehen würde, fielen die genaue Bestimmung des Anspruchsinhalts schwer.¹⁴⁹⁵ Dennoch ist das Bundesverfassungsgericht hier inzwischen anscheinend gewillt, eine Überprüfung der Angemessenheit der grundrechtlich garantierten Ausstattung vorzunehmen¹⁴⁹⁶: „Insbesondere für die nicht unmittelbar ‚marktgängige‘ und kurzfristig kaum angemessen zu bewertende Grundlagenforschung müssen durch eine Grundausrüstung gesicherte Bereiche bleiben. Bei der Verteilung der verfügbaren Mittel müssen jedenfalls Personal- und Sachmittel zugewiesen werden, die es überhaupt erst ermöglichen, wissenschaftliche Forschung und Lehre zu betreiben.“ Zudem darf der Staat die Wissenschaft „nicht so instrumentalisieren, dass ihre Eigenständigkeit in Frage gestellt wird“.¹⁴⁹⁷ Gleichwohl fällt die Überprüfung der Angemessenheit bei einer Vielzahl an „Kleinen Fächern“, die freilich nicht alle einer Förderpflicht unterfallen können, schwer. Dies gilt umso mehr, als der Exekutive bei der Schwerpunktsetzung in der Wissenschaftsförderung ein weiter Spielraum eingeräumt ist¹⁴⁹⁸ (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt D. III 9.). Einzelne Disziplinen dürfen dabei aber nicht durch eine wissenschaftspolitische Schwerpunktsetzung vollkommen ausgeschlossen werden.¹⁴⁹⁹

e) Förderung „Kleiner Fächer“ von Gesetzes wegen

Daneben gibt es Fächer, die einen Sonderstatus einnehmen, weil ihre Grundlage durch die Gesetzgebung einzelner Länder gewährleistet wird. Hierzu zählen vor allem die Minderheitensprachen Dänisch, Friesisch (Friesistik) und Sorbisch (Sorabistik).¹⁵⁰⁰ So wird die sorbische Sprache in § 184 S. 2 GVG sowie in § 4 BbgVwVfG geschützt und ist offizielle Amtssprache im sorbischen Siedlungsgebiet in Brandenburg und Sachsen. Auch die friesische Sprache ist anerkannte Minderheitensprache im Kreis Nordfriesland (Schleswig-Holstein) sowie in den Gemeinden Helgoland (Schleswig-Holstein) und Saterland (Landkreis Cloppenburg in Niedersachsen). Der Schutz folgt hier unmittelbar aus der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (für Nordfriesland und Helgoland, vgl. Art. 5 Abs. 2 LVerf SH¹⁵⁰¹). Zuletzt genießt die dänische Sprache einen besonderen Schutz, da sie

¹⁴⁹⁴ Geis, Autonomie der Universitäten, in: HGR, Bd. IV, § 100 Rn. 41: lediglich die „Funktionsfähigkeit der Wissenschaftslandschaft“ insgesamt muss gewährleistet sein.

¹⁴⁹⁵ Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, S. 710 f., § 67 II 3; Löwer, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 44.

¹⁴⁹⁶ BVerfGE 111, S. 333 (362); so auch Geis, Autonomie der Universitäten, in: HGR, Bd. IV, § 100 Rn. 31; Löwer, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 44; Hender, VVDStRL 65 [2005], S. 238 (254), spricht vom „wissenschaftlichen Existenzminimum“.

¹⁴⁹⁷ Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 101.

¹⁴⁹⁸ BVerfG, NVwZ-RR 2000, S. 22 (22); auch eine Beurteilung nach Leistungskriterien ist möglich: Wendt, in: v. Münch/Kunig, Bd. 1, Art. 5 Rn. 104. Ebenfalls möglich ist auch die Auflösung wissenschaftlicher Einrichtungen, Geis, Autonomie der Universitäten, in: HGR, Bd. IV, § 100 Rn. 20; Löwer, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 19, der hierfür „vernünftige Gründe“ fordert.

¹⁴⁹⁹ Löwer, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: HGR, Bd. IV, § 99 Rn. 42.

¹⁵⁰⁰ HRK, Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten, S. 18; Munske, F & L 2001, S. 652 (652). Ausführlich zu den Minderheitensprachen Hahn, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, S. 62 (83 ff.); Pfeil, Die Minderheitenrechte in Deutschland, S. 110 (117 f.).

¹⁵⁰¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13.05.2008, GVOBl. 2008 S. 223-231.

ebenfalls Minderheitensprache in Schleswig-Holstein ist und durch Art. 5 Abs. 2 LVerf SH geschützt wird. All diese Sprachen erfahren zudem durch die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen¹⁵⁰² Schutz. Dieser völkerrechtlichen Vereinbarung ist die Bundesrepublik Deutschland beigetreten.

Das Grundgesetz selbst kennt keinen Schutz der Minderheiten als Gruppen, sondern gewährt nur über die Grundrechte mittelbaren Schutz.¹⁵⁰³ Durch die Schutzfunktion der landesgesetzlichen Regelungen sind die entsprechenden Landesregierungen jedoch verpflichtet, den Schutz der Minderheiten vor Ort zu gewährleisten. Hierzu kann auch ein entsprechendes Angebot bezüglich der Minderheitensprachen gehören, zumal in Schleswig-Holstein und Sachsen die Minderheitensprachen in der schulischen Erziehung eine gewisse Rolle spielen.¹⁵⁰⁴ Allerdings muss dieser Minderheitenschutz nicht auf dem Niveau wissenschaftlicher Forschung an Universitäten betrieben werden, sondern kann in speziellen Institutionen gewährleistet werden, obgleich ein universitäres Angebot für die entsprechende Gruppe sowie der Vielfalt der Landeskultur wünschenswert erscheinen mag.

f) Zusammenfassung und Bewertung

Die „Kleinen Fächer“ sind aufgrund ihrer Größe und der damit verbundenen geringen Sichtbarkeit vielfach die Leidtragenden der aktuellen Reformbestrebungen im Hochschulbereich. Der Wandel in der Hochschullandschaft hat dabei bereits vor der Föderalismusreform I begonnen.¹⁵⁰⁵ Er kam vor allem mit der Umstellung des Studiums auf den Bologna-Prozess und der ersten Programmphase der Exzellenzinitiative sowie einer Fokussierung auf ökonomische Gesichtspunkte im Hochschulbetrieb. Um ein Aussterben vieler „Kleiner Fächer“ zu verhindern, sind Bund und Länder aufgefordert, entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Am besten geeignet erscheint hierfür neben regionalen Kooperationen verschiedener Hochschulen mit einem breiten Angebot an verschiedenen „Kleinen Fächern“ vor allem die Einrichtung nationaler Zentren der „Kleinen Fächer“. Diese Zentren könnten zwar keine Hochschulaufgaben wahrnehmen, da anderenfalls eine institutionelle Förderung durch den Bund wegen Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 GG nicht möglich wäre, jedoch könnten sie die Sichtbarkeit der „Kleinen Fächer“ stärken. Eine Aufteilung nach verschiedenen Gruppen „Kleiner Fächer“ erscheint insofern sinnvoll. Eine Abkehr vom viel gescholtenen „Kooperationsverbot“ ist für den Erhalt der „Kleinen Fächer“ nicht erforderlich, da die Sicherung des Bestandes auch über die derzeit geltenden Gemeinschaftsaufgaben gesichert werden kann. Ein verfassungsrechtlicher oder einfachgesetzlicher Anspruch der „Kleinen Fächer“ auf eine Förderung besteht hingegen nicht.

¹⁵⁰² BGBl. 1998 II S. 1314.

¹⁵⁰³ *Hahn*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, S. 62 (68).

¹⁵⁰⁴ *Hahn*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, S. 62 (89 ff.); *Pfeil*, Die Minderheitenrechte in Deutschland, S. 110 (117 f.).

¹⁵⁰⁵ *Knopp*, Zauberformel „Mehr Hochschulautonomie“, S. 15 (15), der als Beispiele die Einführung der W-Besoldung für Professoren und die Einführung der Juniorprofessur anführt.

IV.

Zusammenfassung

Nachdem die Ergebnisse der ersten beiden Föderalismusreformen vielfach als nicht weitgehend genug eingeschätzt wurden, ist eine Diskussion über das Erfordernis einer weiteren Föderalismusreform aufgekommen („Föderalismusreform III“). Hierbei sollen insbesondere Konzepte im Vordergrund stehen, die den Weg vom kooperativen Föderalismus hin zum Föderalismus mit Wettbewerbselementen nachvollziehen können. Zu diesem Weg hat im Wissenschaftsbereich insbesondere die Exzellenzinitiative beigetragen. Allerdings wird vielfach bemängelt, dass der Wettbewerbsföderalismus das Manko ungleicher Wettbewerbsvoraussetzungen zwischen den einzelnen Bundesländern habe. Dies wirkt sich gerade im Hochschulsystem aus, wo einige Länder ihre Hochschulen finanziell besser ausstatten können als andere. Schnelle Lösungsansätze für die Herstellung gleichwertiger Wettbewerbsverhältnisse sind jedoch nicht in Sicht. Des Weiteren werden auch in der Zukunft die kooperativen Elemente im Föderalismus beherrschend bleiben. Dies gilt vor dem Hintergrund der außeruniversitären Forschungsförderung auch für den Wissenschaftsbereich.

Nichts desto trotz ist eine weitere, umfassende Reform des Grundgesetzes in zeitlicher und sachlicher Hinsicht unvermeidbar. Durch das Auslaufen finanzverfassungsrechtlicher Systeme wie dem Solidarpakt II, den aktuellen Regelungen des Länderfinanzausgleichs sowie der gleichzeitig eintretenden „Schuldenbremse“ ab dem Jahr 2019 müssen Bund und Länder rechtzeitig Regelungen treffen, um das Finanzsystem neu zu ordnen. In der Wissenschaftsförderung müssen die Länder zudem das Ende der Exzellenzinitiative im Jahr 2017, das Auslaufen des Hochschulpakts im Jahr 2020 sowie den Wegfall der Ausgleichszahlungen für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau gemäß Art. 143c GG, Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. im Jahr 2019 kompensieren¹⁵⁰⁶. Ob es dann zu einer weiteren Zurückdrängung der Gemeinschaftsaufgaben kommt, ist doch mehr als fraglich. Gerade finanzschwache Länder dürften hier wenig Interesse an einer Reform haben. Zudem haben sich die Gemeinschaftsaufgaben im Rahmen der Wissenschaftsfinanzierung bewährt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der außeruniversitären Forschungsförderung gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG. Reformen bei der Umsetzung dieser Förderung sind momentan nicht angezeigt; nur die alleinige Förderung der außeruniversitären Forschung durch den Bund wird immer wieder diskutiert. Lediglich im Bereich der vorhabenfinanzierten Hochschulförderung gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG wäre es wünschenswert, neben der Exzellenzinitiative und dem Hochschulpakt 2020 deutlichere Schwerpunkte in der Förderung zu setzen.

Nicht in Betracht kommt jedoch das Streben nach der Umsetzung einer Bundesuniversität oder mehrerer Bundesuniversitäten als Alternative zu einer Fortsetzung der Exzellenzinitiative.

¹⁵⁰⁶ Diese Fragen wirft auch *Gaehdgens*, Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme, S. 42 ff., auf.

Hierfür fehlt es dem Bund nach aktueller Rechtslage schlichtweg an der notwendigen Kompetenz. Auch eine Änderung des Grundgesetzes zur Einräumung einer solchen Kompetenz kommt nicht in Betracht. Darin läge ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG, da den Ländern kein „Kern eigener Aufgaben“ mehr verbleiben würde. Diskutierte Alternativen zur Bundesuniversität, wie beispielsweise die weniger einschneidende institutionelle Förderung von Hochschulen durch den Bund würden eine Änderung des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG erforderlich machen. Dies läuft dem Grundgedanken der Föderalismusreform I, der angestrebten Entflechtung, jedoch gerade entgegen.

Nichts desto trotz hat es in der Vergangenheit einige Modelle im Bundesstaat gegeben, die den Anschein einer institutionellen Hochschulförderung durch den Bund erwecken. Verfassungswidrig war dabei die Umwidmung des IFM-GEOMAR von einem WGL-Institut in ein HGF-Institut, da hiermit ausschließlich der Zweck verfolgt wurde, dem Land Schleswig-Holstein eine weitere Finanzierung des Medizinstudiums an der Universität Lübeck zu ermöglichen. Verfassungsrechtlich nicht bedenklich ist hingegen das Vorgehen beim Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Die Fusion von HGF-Einrichtung und Universität Karlsruhe unter dem Dach der neuen Körperschaft KIT stellt hinreichend sicher, dass die Voraussetzungen des Art. 91b Abs. 1 GG nicht umgangen werden. Schon gar kein Verstoß kann bei der Jülich Aachen Research Alliance (JARA) oder ähnlichen losen Kooperationen angenommen werden, da hier eine Zusammenarbeit nur vorhabenbezogen und nicht als Fusion erfolgt.

Von Belang für das Hochschulwesen ist zuletzt noch die Zukunft der „Kleinen Fächer“ an den Hochschulen. Diese sind durch aktuelle und vergangene Reformen des Hochschulwesens in den Ländern besonders bedroht, da ihnen bereits jetzt zumeist nur geringe finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Zur Bewahrung dieser „Kulturgüter“ bietet sich insbesondere die Einrichtung nationaler Zentren an, um die Sichtbarkeit der „Kleinen Fächer“ zu stärken. Die Einrichtung solcher Zentren könnte gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG von Bund und Ländern gefördert werden, sofern man sie als außeruniversitäre Forschungseinrichtungen konstituiert. Auch die horizontale Kooperation zwischen Hochschulen in den einzelnen Regionen aufgrund von Vereinbarungen könnte zum Erhalt der „Kleinen Fächer“ vorangetrieben werden. Sodann müsste jedoch auf eine Kofinanzierung durch den Bund verzichtet werden. Ein Anspruch auf Erhalt der „Kleinen Fächer“ lässt sich zuletzt jedoch nicht aus Art. 5 Abs. 3 GG oder aus einfachem Recht herleiten.

F.

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

I.

Fazit und Ausblick

Die Föderalismusreform I war gerade für den Wissenschaftsbereich ein Ereignis, das seit dem Jahr 2006 zu zahlreichen Veränderungen geführt hat. Dies lässt sich zunächst bei den Gesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG feststellen. Die in der Vergangenheit praktizierte Auslegung der Erforderlichkeitsklausel durch das Bundesverfassungsgericht war der Hauptgrund für die Streichung der vielfach umstrittenen Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG a.F. aus dem Grundgesetz. Der Bund konnte fortan nicht mehr die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ im Hochschulrahmengesetz festlegen. Stattdessen hat mit der Abweichungsgesetzgebung in Art. 72 Abs. 3 GG ein neues Instrument Einzug in die Verfassung gefunden, das in der Theorie durchaus geeignet ist, die Länder zu stärken und einen stärkeren Wettbewerb zwischen den Ländern untereinander zu fördern. Dieses Ergebnis lässt sich auch für die Kompetenzen im Bereich der Beamtensoldung feststellen und führt dazu, dass die Länder durchaus als „Gewinner“ der Föderalismusreform I bezeichnet werden können.¹⁵⁰⁷ Dennoch hätte der Gesetzgeber in den beiden Etappen der Föderalismusreform Inhaltlich mehr regeln können, als er es letztlich getan hat. Politische Uneinigkeit führte allerdings immer wieder dazu, unbequeme Entscheidungen aus der Diskussion auszuklammern.

Diesen Befund kann man nach einer Bestandsaufnahme zu den neuen Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG auch auf diese übertragen. Nachdem die politische Uneinigkeit bei den Gemeinschaftsaufgaben im Bildungsbereich bereits einmal zum Scheitern der Föderalismusreform geführt hatte, fand die ursprünglich mit der Föderalismusreform I angestrebte Entflechtung von Zuständigkeiten und Mischfinanzierungen nur in kleinem Umfang statt. Vor allem der Hochschulbau kann nach der Föderalismusreform I nicht mehr gefördert werden, da die entsprechende Gemeinschaftsaufgabe aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. entfallen ist. Die Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich bestehen jedoch nach wie vor in Art. 91b Abs. 1 GG und werden in zahl-

¹⁵⁰⁷ A.A. *Huber*, RdJB 2007, S. 4 (7).

reichen Ausführungsvereinbarungen zur institutionellen und vorhabenbezogenen Förderung umgesetzt. Sie sind damit fester Bestandteil der Wissenschaftsförderung im Bundesstaat.

Die Gemeinschaftsaufgaben erfüllen im System der Wissenschaftsförderung eine zentrale Funktion. Für die außeruniversitäre Forschungsförderung sind sie ebenso unverzichtbar wie für die Förderung größerer Vorhaben im Hochschulbereich. Nahezu alle Bundesländer könnten ohne die finanzielle Unterstützung des Bundes die Förderung von Wissenschaft und Forschung nicht ausreichend sicherstellen. Damit tragen die Gemeinschaftsaufgaben auch zu einer Sicherung der Substanz im Wissenschaftssystem bei, zumal die Wissenschaft letztlich von staatlicher Förderung abhängig ist¹⁵⁰⁸. Am Ende hat sich das System der im Jahr 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgaben für die Wissenschaftsförderung also bewährt, auch wenn einzelne Korrekturen – insbesondere im Hochschulwesen – erforderlich scheinen.

Bund und Länder sind somit weiterhin darauf angewiesen, im Wissenschaftsbereich zusammenzuarbeiten. Dies betrifft nicht nur die mögliche Abstimmung im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung, um zu verhindern, dass die Länder etwaige Bundesregelungen durch abweichende Landesgesetze gleich wieder obsolet machen. Es betrifft auch die Gemeinschaftsaufgaben und dort vor allem im Rahmen von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG die vorhabenbezogene Förderung an Hochschulen. Denn hier besteht das Erfordernis der Einstimmigkeit von Bund und Ländern, um gemeinsam fördernd tätig werden zu können (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG). Einige Problemfelder, die sich bei der zukünftigen Zusammenarbeit stellen, sind vor allem im letzten Abschnitt der Untersuchung aufgezeigt worden (vgl. hierzu oben Abschnitt E.). Aber auch das Auslaufen von Förderinstrumenten wie dem Hochschulpakt oder der Exzellenzinitiative sind zu beachten.

Dennoch dürfen **drei wesentliche Probleme** der Gemeinschaftsaufgaben nicht unberücksichtigt bleiben. Diese müssen in naher Zukunft einer Lösung zugeführt werden, um die Existenz der Gemeinschaftsaufgaben weiterhin rechtfertigen zu können. Hierbei ist zunächst die teilweise kleinteilige Vorhabenförderung an Hochschulen über Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG zu nennen (**erstes Problem**). Damit sind jedoch nicht die ohnehin nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbarenden Ausführungsvereinbarungen gemeint, sondern vielmehr diejenigen Programme mit einem geringen finanziellen Volumen. Diesem ersten Problem kann jedoch leicht durch die entsprechende Schwerpunktsetzung abgeholfen werden. Diese hat mit der Einschränkung der Hochschulbauförderung über Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG bereits teilweise stattgefunden, muss jedoch auch bei der übrigen vorhabenbezogenen Förderung berücksichtigt werden.

Das **zweite Problem** ist indes schwieriger zu bewerkstelligen. Dieses liegt in der vielfach kritisierten, mangelhaften Beteiligung der Landesparlamente bei der Umsetzung der Gemeinschaftsaufgaben (vgl. hierzu bereits oben Abschnitt C. VII. 2.). Die Staatspraxis hat gezeigt, dass die in den Ausführungsvereinbarungen festgelegte parlamentarische Bewilligung der Haushaltsmittel so-

¹⁵⁰⁸ Huber, Staat und Wissenschaft, S. 27 f.

wie die teilweise in § 10 LHO festgelegte Unterrichtung der Landtage nicht ausreicht, um den Kritikpunkt des „Exekutivföderalismus“ zu entkräften. So sieht § 10 Abs. 4 HmbLHO beispielsweise auch keine frühzeitige Unterrichtung der Hamburgischen Bürgerschaft vor, sondern legt in Fällen des Art. 91b GG nur fest, dass die Bürgerschaft den finanziellen Auswirkungen zustimmen muss. Andere Landeshaushaltsordnungen sind hier zumeist nicht wesentlich unterschiedlich gestaltet; § 10 BHO bleibt auf Bundesebene noch unklarer. Die Verpflichtung zur parlamentarischen Bewilligung der Haushaltsmittel folgt jedoch nicht erst aus § 10 Abs. 4 HmbLHO, sondern bereits aus dem Demokratieprinzip. Daher ist eine Lösung zu suchen, in der die Rechte der Parlamente von Bund und Ländern eindeutig definiert sind. In den 1970er Jahren bestanden bereits Vorschläge, um zu solchen Lösungsansätzen zu gelangen.¹⁵⁰⁹ Ein mögliches Vorbild für eine bundes- und landesrechtliche Lösung könnte im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG)¹⁵¹⁰ zu sehen sein. Nach diesem Gesetz unterrichtet die Bundesregierung gemäß § 4 Abs. 1 EUZBBG den Bundestag „umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben. Die Unterrichtung erstreckt sich insbesondere auf die Willensbildung der Bundesregierung, den Verlauf der Beratungen innerhalb der Organe der Europäischen Union, die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die getroffenen Entscheidungen.“ § 4 Abs. 3 EUZBBG richtet zudem zugunsten des Bundestags ein „Frühwarnsystem“ über aktuelle politische Entwicklungen und geplante Vorhaben ein. Die Beteiligung des Bundestags kann gemäß § 2 EUZBBG auch über den aufgrund von Art. 45 GG eingerichteten Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union erfolgen. Dabei besteht die Möglichkeit, dass der Bundestag gegenüber der Bundesregierung Stellungnahmen zu den Vorhaben abgibt (§ 9 Abs. 1 EUZBBG), die von der Bundesregierung bei den weiteren Verhandlungen zugrunde gelegt werden müssen (§ 9 Abs. 2 EUZBBG) und wiederum eine Unterrichtung des Parlaments erfolgen muss, sofern die wesentlichen Belange dieser Stellungnahme nicht umsetzbar sind (§ 9 Abs. 4 EUZBBG). Diese Mitwirkungsmöglichkeit des Bundestags existiert trotz einer entsprechenden Regelung in § 10 Abs. 1 BHO zugunsten des Parlaments. Insofern gestaltet das EUZBBG die Regelungen in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG sowie die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im „Lissabon-Urteil“¹⁵¹¹ näher aus, ohne dass es noch auf § 10 BHO ankäme. Die soeben skizzierten Regelungsinhalte lassen sich ihrem Rechtsgedanken nach problemlos auf die parlamentarische Mitwirkung an den Gemeinschaftsaufgaben übertragen, insbesondere

¹⁵⁰⁹ *Liesegang*, ZParl 1972, S. 162 (168 ff.); *ders.*, ZRP 1972, S. 259 (262), mit dem Vorschlag eines „Planungsbeauftragten“, wohl in Anlehnung an den Wehrbeauftragten gemäß Art. 45b GG; *W. Becker*, ZParl 1974, S. 167 (174 ff.), mit der Auseinandersetzung von verschiedenen Planungskontrollgesetzen der Länder; ebenso *Linck*, ZParl 1975, S. 154 ff.

¹⁵¹⁰ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993, BGBl. 1993 I S. 311; zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.09.2009, BGBl. 2009 I S. 3026. Hierzu auch *H. Klein*, ZG 2012, S. 209 (221 f.). Nach einer jüngeren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (NVwZ 2012, S. 954 ff.) befindet sich das Gesetz momentan in der Überarbeitung, wobei im Speziellen die Unterrichtungs- und Mitwirkungsrechte des Bundestags noch einmal gestärkt werden sollen (vgl. BT-Drucks. 17/12816). Hierzu grundlegend *Möller/Limpert*, ZG 2013, S. 44 ff.

¹⁵¹¹ BVerfGE 123, S. 267 ff.

sofern es um die „unechten“ Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG geht. Voraussetzung hierfür wäre jedoch zunächst die Bereitschaft von Bund und Ländern, entsprechende Beteiligungsgesetze zu beschließen. Diese müssten aufgrund der Souveränität von Bund und Ländern für jede Körperschaft getrennt beschlossen werden. Die Verwendung eines Musterentwurfs, wie ihn die Länder bereits im Rahmen anderer Gesetzgebungsprojekte beschlossen haben (z.B. Landespolizeigesetze oder Landesbauordnungen), erscheint hierfür praktikabel. Sodann könnte dieses Muster die umfassende Unterrichtung in sämtlichen Aspekten betreffend Materien der Gemeinschaftsaufgaben festlegen. Die Intensität der Unterrichtung durch die Exekutiven kann dabei ähnlich ausgestaltet werden wie in § 4 EUZBBG, sobald beispielsweise erste Beratungen in der GWK erfolgt sind oder entsprechende Vorhaben durch das BMBF geplant werden. Wie in § 2 EUZBBG könnten entsprechende Aufgaben auch auf den mit wissenschaftspolitischen Fragestellungen befassten Ausschuss übertragen werden. Ein solcher Ausschuss ist bereits heute in jedem Landesparlament sowie im Deutschen Bundestag als ständiger Ausschuss eingerichtet. Die Bindungsverpflichtung der Exekutiven von Bund und Ländern an einen nach frühzeitiger Unterrichtung gefassten parlamentarischen Beschluss erscheint ebenfalls denkbar und darüber hinaus besonders geeignet, um den Vorwurf des „Exekutivföderalismus“ zu unterbinden. § 9 EUZBBG könnte hierfür als Vorbild dienen. Zuletzt müsste der Entwurf noch das „wie“ der Unterrichtung des Parlaments festlegen. Es ist zwar zuzugeben, dass eine ausführliche parlamentarische Beratung der Ausführungsvereinbarungen gegebenenfalls zu Verzögerungen des Verfahrens führt – diese Zeit ist jedoch aus demokratischen Gesichtspunkten gut investiert. Zudem sind bei einer wünschenswerten Beschränkung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG auf die wesentlichen Schwerpunkte Verzögerungen eher verschmerzbar als ständige Nachbesserungen an bestehenden Vereinbarungen. Und auch wenn am Ende nicht alle Probleme im parlamentarischen Verfahren lösbar sind, bleibt die Erkenntnis, dass dies bei regulären Gesetzgebungsverfahren ebenfalls mitnichten möglich ist.

Das **dritte Problem** im Zusammenhang mit Art. 91b Abs. 1 GG liegt in der immer noch häufig auftretenden Mitsprache des Bundes bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben („Goldene Zügel“). Mit den „Goldenen Zügeln“ versucht der Bund vermehrt Einfluss auf die originären Länderaufgaben zu nehmen. Zwar wird der Bund weiterhin versuchen, diesen Einfluss auszuüben (vgl. hierzu oben Abschnitt C. VII. 1.) – hieran können die Länder jedoch als eigenständige Akteure kein vertieftes Interesse besitzen.

Aktuelle Bestrebungen von Bund und Ländern¹⁵¹² sowie einzelner Forschungseinrichtungen¹⁵¹³ lassen allerdings nicht vermuten, dass sich dieser Einfluss zukünftig verringern wird. Im Zuge der Diskussion um das sogenannte „Kooperationsverbot“ gibt es seit einiger Zeit ernsthafte Bestrebungen, die Ergebnisse der Föderalismusreform I im Wissenschaftsbereich wieder umzukeh-

¹⁵¹² BT-Drucks. 17/8902; 17/8455; 17/6094; 17/1984; 17/785; BR-Drucks. 63/12; 43/12.

¹⁵¹³ HGF, Helmholtz 2020 – Zukunftsgestaltung durch Partnerschaft.

ren¹⁵¹⁴. Dies betrifft sowohl die enge Auslegung des Art. 104b Abs. 1 GG, der um das bislang zwingende Erfordernis von Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes erleichtert werden soll¹⁵¹⁵ (wodurch der Bund aber freilich gewährte Finanzhilfen auch weiterhin von Bedingungen abhängig machen kann¹⁵¹⁶), als auch die Konstruktion der Gemeinschaftsaufgaben selbst. Vereinzelt wird hier inzwischen nicht nur gefordert, das Tatbestandsmerkmal der „überregionalen Bedeutung“ in Art. 91b Abs. 1 GG entfallen zu lassen, sondern in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG neben den förderungswürdigen Vorhaben auch Einrichtungen fördern zu können.¹⁵¹⁷ Auch wenn dabei teilweise übersehen wird, dass von der Einrichtungsförderung wegen des eindeutigen (und insofern einschränkenden) Wortlauts in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG die Förderung von Hochschulbauten nicht umfasst wäre¹⁵¹⁸; die Ergebnisse der Föderalismusreform I würden damit im Wissenschaftsbereich beinahe vollständig rückgängig gemacht werden. Das auch hierfür vorgeschlagene Einstimmigkeitserfordernis¹⁵¹⁹ würde dabei keinen Unterschied machen, zumal es ohnehin verfassungsrechtlich erforderlich sein dürfte¹⁵²⁰. Aus der Genese der Föderalismusreform I ergibt sich jedoch, dass es ursprünglich gerade der Wunsch der Länder war, mehr Eigenständigkeit im Hochschulbereich zu erhalten – durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sowie die Einengung des Anwendungsbereichs von Art. 91b Abs. 1 GG.

Der Antrag des Landes Schleswig-Holstein im Bundesrat¹⁵²¹ ist jedoch nicht nur wegen der Erstreckung der Hochschulförderung auch auf Einrichtungen abzulehnen, sondern er geht zudem von einem falschen Verständnis der für Art. 91b Abs. 1 GG erforderlichen Überregionalität aus. Das Tatbestandsmerkmal der „überregionalen Bedeutung“ soll gerade eine zu kleinteilige Förderung über die Gemeinschaftsaufgaben verhindern. So wird das Erfordernis der „überregionalen Bedeutung“ im entsprechenden Antrag auch als „internationale Bedeutung“ überinterpretiert.¹⁵²² Dass dies jedoch gerade nicht angezeigt ist, zeigt die zutreffende rechtliche Handhabung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs in der Staatspraxis (vgl. hierzu bereits ausführlich oben Ab-

¹⁵¹⁴ Hierzu auch *Seckelmann*, DÖV 2012, S. 701 (702 f.); *Gaebtgens*, Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme, S. 46; *Hoffmann*, Das monistische Modell, S. 57.

¹⁵¹⁵ BR-Drucks. 43/12, S. 7 f.; so auch *Wieland*, in: *Wieland/Dohmen*, Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, S. 44 f.; *ders.*, A-Drs. 17(18)265 c, S. 3 f.; ähnlich BR-Drucks. 63/12.

¹⁵¹⁶ *Wieland*, A-Drs. 17(18)265 c, S. 3 f. *Wieland* lehnt an anderer Stelle die Möglichkeit der Förderung aus einer ungeschriebenen Kompetenz des Bundes zutreffend ab (in: *Wieland/Dohmen*, Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, S. 33 f.).

¹⁵¹⁷ BR-Drucks. 43/12, S. 5 f.; BR-Drucks. 419/12; BT-Drucks. 17/10956. So auch *EFI*, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit 2012, S. 57; ähnlich bereits *EFI*, BT-Drucks. 17/8226, S. 42 ff.; *Marquardt*, A-Drs. 17(18)265 b, S. 5: Ergänzung von Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG um „und Einrichtungen“. Krit. hierzu *Löwer*, A-Drs. 17(18)265 g, S. 4.

¹⁵¹⁸ BR-Drucks. 419/12, S. 4, insofern allerdings mit Unklarheiten, da die streitige Frage der Lehr- und Institutsgebäude (vgl. hierzu oben Abschnitt C. III. 5.) weiterhin offen bleibt. Auch *Seckelmann*, ZRP 2013, S. 82 (84), fordert an dieser Stelle eine Klarstellung. Eindeutiger BT-Drucks. 17/10956, S. 7. Für die Wiedereinführung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aber *Demmer*, A-Drs. 17(18)334 b, S. 4 f.

¹⁵¹⁹ BR-Drucks. 43/12, S. 5; BT-Drucks. 17/8455, S. 2; *Keidel*, A-Drs. 17(18)265 d, S. 1; *Löwer*, A-Drs. 17(18)265 g, S. 8 f., hält das Einstimmigkeitserfordernis hingegen verfassungsrechtlich für zwingend geboten.

¹⁵²⁰ *Löwer*, A-Drs. 17(18)265 g, S. 8 f.; a.A. *Seckelmann*, DÖV 2012, S. 701 (708).

¹⁵²¹ BR-Drucks. 43/12.

¹⁵²² BR-Drucks. 43/12, S. 6.

schnitt C. III. 6.), wonach bereits ein Erstrecken der Förderung auf zwei oder mehrere Bundesländer zu einer Überregionalität im Sinne des Art. 91b Abs. 1 GG führt. Die Erstreckung auf ein einzelnes Bundesland¹⁵²³ genügt hingegen nicht. Es liegt mithin qualitativ ein gravierender Unterschied zwischen der Erstreckung auf zwei Bundesländer oder einer fehlinterpretierten „internationalen Bedeutung“ vor.

Ein zwischenzeitlich vorgelegter Gesetzesentwurf der Bundesregierung beschränkte sich hingegen auf eine Minimallösung, indem in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG unter Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips und des Überregionalitätserfordernisses nur die Worte „Einrichtungen und“ vorangestellt werden sollten.¹⁵²⁴ Dieser Begriff der „Einrichtungen“ soll dabei wie in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG verstanden und dementsprechend ausgelegt werden.¹⁵²⁵ Andere Stimmen möchten die Vorschrift weder auf Einrichtungen noch auf Vorhaben beschränken, sondern die (Mit-)Förderung von Hochschulen insgesamt zulassen.¹⁵²⁶ Wenngleich eine derartige Änderung aufgrund weitreichender Forderungen der Ländermehrheit im Bundesrat im Hinblick auf eine Änderung des Art. 91b Abs. 2 GG („Bildungsföderalismus“) nicht die gemäß Art. 79 Abs. 2 GG erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen fand¹⁵²⁷, so war auch diese Lösung aus den vorgenannten Gründen abzulehnen. Obwohl in dem Gesetzesentwurf betont wird, dass die Zuständigkeit für das Hochschulwesen bei den Ländern verblieben wäre und durch die Änderung des Grundgesetzes nur die „langfristige Förderung von exzellenten Einrichtungen ermöglicht“ werden sollte¹⁵²⁸, vermochte diese Lösung bestehende Probleme nicht zu beseitigen und hätte auch durch die mehrdeutige Wortwahl („Einrichtungen [...] der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“) den Umfang der institutionell möglichen Förderung offen gelassen¹⁵²⁹. Die Einrichtung von Bundesuniversitäten wäre nach dieser Regelung weiterhin nicht möglich, eine Förderung einzelner Universitäts-Fakultäten auch zukünftig nur schwer vorstellbar gewesen. Die Idee hinter diesem Entwurf bestand vor allem darin, die Wirkungen der vorhabenbezogenen Förderung – vor allem aus der Exzellenzinitiative – dauerhaft zu verfestigen.

Sicherlich liegt eine Lösung über die Gemeinschaftsaufgaben oder die Finanzhilfen aus Sicht der Akteure zunächst nahe. Es war jedoch auch die Initiative der Länder, die zu einer klareren Trennung bei der Aufgabenfinanzierung und einer Zurückdrängung der Mischfinanzierung im Rahmen der Föderalismusreform I führte. Zu diesem Zeitpunkt waren die Länder in ihren Haushalten im Übrigen bereits strukturell hoch verschuldet. Gleichwohl trifft es zu, dass die Länder auf

¹⁵²³ So der Antrag mit einer weiteren Forderung, vgl. BR-Drucks. 43/12, S. 6. Keine große Bedeutung misst *Löwer*, A-Drs. 17(18)265 g, S. 5, diesem Tatbestandsmerkmal bei.

¹⁵²⁴ BR-Drucks. 419/12, S. 1. So auch *Geis*, A-Drs. 17(18)334 c, S. 5.

¹⁵²⁵ BT-Drucks. 17/10956, S. 6.

¹⁵²⁶ *Seckelmann*, A-Drs. 17(18)334 e, S. 9. *Dies.* auch mit zahlreichen Formulierungsvorschlägen, a.a.O., S. 12 ff.

¹⁵²⁷ BR-Drucks. 419/12 (Beschluss). Kritisch zur Koppelung der Änderungen von Art. 91b Abs. 1 und 2 GG *Marquardt*, A-Drs. 17(18)334 d, S. 2 sowie wohl auch *Seckelmann*, A-Drs. 17(18)334 e, S. 9, 14 („window of opportunity“ nutzen).

¹⁵²⁸ BR-Drucks. 419/12, S. 2.

¹⁵²⁹ So auch *Löwer*, A-Drs. 17(18)265 g, S. 4.

der einen Seite dankbar sind für die bereits bestehende vorhabenbezogene Förderung durch den Bund im Hochschulbereich über Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG, gleichzeitig jedoch über ihre Mitfinanzierungsanteile in den Vereinbarungen ihre Mittel einzelfallbezogen binden, womit an anderer Stelle Defizite offenbar werden und gegebenenfalls für „Leuchtturmprojekte“ sogar bestehende Schwerpunkte abgewickelt werden müssen.¹⁵³⁰

Da nach dem Scheitern der Reformbemühungen des Art. 91b GG im Bundesrat in der 17. Legislaturperiode mit einer Verfassungsänderung nicht mehr zu rechnen ist, wäre die von den Ländern geforderte dauerhafte Lösung¹⁵³¹ sodann über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern zu suchen. Während eine Lösung über Finanzhilfen nur ausnahmsweise für begrenzte Zeiträume zulässig ist¹⁵³², kommt eine Neuverteilung von Steuermitteln dem Ziel der Länder am nächsten¹⁵³³. Eine Änderung über die Neuverteilung der Umsatzsteuereinnahmen¹⁵³⁴ zwischen Bund und Ländern käme dabei sogar ohne eine Verfassungsänderung aus, wenngleich dieser Ansatz nicht für eine grundlegende Reform des Finanzsystems geeignet ist (vgl. hierzu oben Abschnitt E. I. 4.). Die Verteilung der Umsatzsteuer wird – anders als die Einkommens- und die Körperschaftssteuer – durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt. Für die Festsetzung müssen lediglich die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 106 Abs. 3, 4 GG beachtet werden. Auch wenn die Mehreinnahmen der Länder aus der Umsatzsteuer nicht zweckgebunden zugewiesen werden dürften¹⁵³⁵, käme einer solchen Lösung eine politische Bindungswirkung zu, die unter dem Stichwort „eigenverantwortliche Mittelverwendung“ auch die Kontrollbefugnisse der Parlamente wieder stärken würde. Gleichwohl ist eine Lösung über die Neuverteilung der Umsatzsteuereinnahmen am unwahrscheinlichsten, da dem Bund so die „Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeit“ der Mittelverwendung entzogen wäre.¹⁵³⁶ An dieser Stelle werden also die „Goldenen Zügel“ wieder offenbar.¹⁵³⁷

Einzig sinnvoll im Rahmen der vorgestellten Anträge erscheint der Vorschlag, die „gruppenspezifische Zweckbindung“ der Ausgleichszahlungen für die abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bis zum 31.12.2019 aufrecht zu erhalten und nicht bereits Ende des Jahres 2013 aus-

¹⁵³⁰ Marquardt, A-Drs. 17(18)265 b, S. 2, 4; BR-Drucks. 43/12, S. 4.

¹⁵³¹ BR-Drucks. 419/12 (Beschluss), S. 2. Für eine solche dauerhafte Lösung zeigen K. Mayer, Produktive Pfadabhängigkeiten, S. 40 ff. sowie Leibfried/Schreiterer, Quo vadis, Exzellenzinitiative?, S. 16 ff., Möglichkeiten für das weitere Schicksal der Exzellenzinitiative auf.

¹⁵³² Heun, in: Dreier, Supplementum 2010, Art. 104b Rn. 1a; krit. auch Löwer, A-Drs. 17(18)265 g, S. 8.

¹⁵³³ BR-Drucks. 419/12 (Beschluss), S. 1; Löwer, A-Drs. 17(18)265 g, S. 7.

¹⁵³⁴ So auch Seckelmann, DÖV 2012, S. 701 (707), die jedoch eine Lösung über die Gemeinschaftsaufgaben für politisch wahrscheinlicher hält. Krit. zur Umsatzsteuerlösung H. Meyer, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, S. 19 f.; ebenso Wieland, KritV 2008, S. 117 (125).

¹⁵³⁵ Mannz, in: Maunz/Dürig, Bd. VII, Stand 1983 (21. Lfg.), Art. 107 Rn. 4. Seckelmann, ZRP 2013, S. 82 (84), spricht hier die Möglichkeit eines Staatsvertrags an.

¹⁵³⁶ BT-Drucks. 17/10956, S. 10. So auch Seckelmann, ZRP 2013, S. 82 (84).

¹⁵³⁷ So auch Henneke, A-Drs. 17(18)334 a, S. 2.

laufen zu lassen, „um die Ergebnisse der Föderalismusreform nicht anzutasten“.¹⁵³⁸ Solange die Vorschläge zur Aufweichung der im Rahmen der Föderalismusreform I erzielten Ergebnisse jedoch von den Ländern selbst kommen, ist mit einer verstärkten Einflussnahme des Bundes weiterhin zu rechnen. Symptomatisch wird dies einmal mehr belegt durch die Äußerungen der damals zuständigen Bundesministerin *Annette Schavan*: „Es kann nicht sein, dass die Länder nach Geld rufen, aber dann ganz allein bestimmen wollen, was damit geschieht.“¹⁵³⁹ Ob diese „Goldenen Zügel“, die durch die zuletzt zitierte Äußerung wieder im Raum stehen, „das Pferd zwingend besser machen“ (*Seneca*¹⁵⁴⁰), erscheint doch mehr als fraglich. Bund und Länder sind daher gut beraten, an den Ergebnissen der Föderalismusreform I im Wissenschaftsbereich festzuhalten und diese zukünftig nur noch geringfügig zu optimieren. Föderalismus bedeutet am Ende nämlich auch immer, den Ländern einen bemerkbaren eigenen Gestaltungsspielraum zuzubilligen.¹⁵⁴¹

¹⁵³⁸ BR-Drucks. 43/12, S. 8 f.; vgl. hierzu auch bereits oben Abschnitt C. II. 6; so auch *H. Meyer*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, S. 18. Vgl. hierzu jedoch BT-Drucks. 17/12296, S. 9.

¹⁵³⁹ Spiegel Online vom 10.02.2012, [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,814584,00.html>]. Die Forderung nach einer intensiveren Mitsprache bei Gewährung höherer Finanzhilfen entspricht quasi dem Prinzip des „do ut des“, vgl. *Isensee*, Am Ende der Demokratie, S. 38.

¹⁵⁴⁰ *Epistulae morales* IV, 41, 6: *Non faciunt meliorem equum aurei freni* (lat.) = Goldene Zügel machen ein Pferd nicht besser; zitiert nach *Ernst Lautenbach*, Latein – Deutsch: Zitate-Lexikon, Münster 2002, S. 243.

¹⁵⁴¹ *Nierhaus*, in: *Sachs*, Art. 28 Rn. 1.

II.

Wesentliche Ergebnisse der Untersuchung in Kurzform

Abschnitt A

1. Die Reform des Föderalismus ist in Deutschland inzwischen zu einer Daueraufgabe geworden. Sie bestimmt maßgeblich die rechtliche sowie politische Diskussion.
2. Die erste große Föderalismusreform nach 1994 war im Jahr 2006 die „Föderalismusreform I“ mit 25 geänderten Vorschriften im Grundgesetz, wobei es vor allem um einen Abbau der zustimmungsbedürftigen Gesetze im Bundesrat ging.
3. Die Föderalismusreform I brachte in den Bereichen der Gemeinschaftsgüter Wissenschaft und Forschung – zwei Themenbereichen, die in Deutschland seit jeher wesentliche Bedeutung haben – erhebliche Änderungen im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes mit sich.
4. Neben der Neuordnung von Gesetzgebungskompetenzen wurde auch eine Reform der Mischfinanzierung innerhalb der Gemeinschaftsaufgaben vorgenommen.
5. Durch zahlreiche externe Einflüsse sowie veränderte Rahmenbedingungen sind Hochschulen sowie Forschungseinrichtungen gezwungen, sich in vielen Bereichen neu aufzustellen und zu positionieren.
6. Bund und Länder fördern Wissenschaft und Forschung sowohl institutionell als auch vorhabenbezogen.

Abschnitt B

1. Der durch die Föderalismusreform I verursachte Wegfall der Rahmengesetzgebung aus Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a GG a.F. ist konsequent. Die Rahmengesetzgebung hat sich vielfach als ineffektiv und schwer abgrenzbar zu etwaigen Detailregelungen erwiesen.
2. Die 1994 in Art. 72 Abs. 2 GG eingeführte Erforderlichkeitsklausel hat im Ergebnis zur Aufhebung des Art. 75 GG a.F. geführt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Altenpflegegesetz sowie zum 5. und 6. HRGÄndG hat in diesem Zusammenhang wegen der Auslegung der Erforderlichkeitsklausel maßgeblich zum Scheitern der Rahmengesetzgebung beigetragen.
3. Bestehende Rahmengesetze, die auf Grundlage von Art. 75 GG a.F. erlassen wurden, gelten fort, können aber vom Bundesgesetzgeber in eigener Kompetenz abgeschafft werden. Die Länder können jedoch von den Regelungen der fortgeltenden Rahmengesetze gemäß Art. 125a, 125b GG abweichen.
4. Nach der Abschaffung der Rahmengesetzgebung verfügt der Bund im Wissenschaftsrecht im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung nur noch über die Kompetenz zum Erlass von Gesetzen

bezüglich Ausbildungsbeihilfen und Forschungsförderung (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) sowie Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 33 GG).

5. Während der Bundesgesetzgeber mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz von seiner Kompetenz zur Regelung der Ausbildungsbeihilfen Gebrauch gemacht hat, hat er auf dem Gebiet der Forschungsförderung bislang kein Bundesgesetz erlassen. Lediglich das Wissenschaftsfreiheitsgesetz stützt sich zum Teil auf diese Kompetenz.

6. Die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG steht unter der Einschränkung der nach wie vor geltenden Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Danach muss eine bundeseinheitliche Regelung für die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ oder für die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ erforderlich sein. Insofern ergeben sich für diese Kompetenz keine Änderungen. Allerdings gilt die Erforderlichkeitsklausel nur noch für zehn (statt 32) Gesetzgebungskompetenzen im Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG.

7. Die Einhaltung der Kriterien der Erforderlichkeitsklausel ist nach wie vor gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG justitiabel. Neu hinzugekommen im Bereich des Verfassungsprozessrechts ist das Kompetenzfreigabeverfahren, mit dem gemäß Art. 93 Abs. 2 GG überprüft werden kann, ob die Erforderlichkeit, die einst für ein beschlossenes Gesetz bestand, zwischenzeitlich entfallen ist.

8. Mit der Kompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG kann der Bund noch eine Teilmaterie des Hochschulrahmengesetzes durch Bundesgesetz regeln. Von dieser Kompetenz hat der Bundesgesetzgeber jedoch bislang keinen Gebrauch gemacht.

9. Von der Kompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung sind Fragen des Hochschulzugangs nicht erfasst. Auch die Frage von Studiengebühren kann mittels dieser Kompetenz nicht geregelt werden.

10. Mit der Kompetenz zur Regelung der Hochschulabschlüsse kann der Bund einheitliche Regelungen erlassen, die insbesondere die Einhaltung des „Bologna-Prozesses“ flankieren. Da der Bund in diesem Zusammenhang auch das Abschlussniveau der Studiengänge regeln kann, hat er auf diese Weise noch inhaltlichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Studiengänge.

11. Von Gesetzen, die auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG erlassen wurden, können die Länder aufgrund der mit der Föderalismusreform I neu eingeführten Abweichungsgesetzgebung des Art. 72 Abs. 3 GG durch ein Landesgesetz abweichende Regelungen treffen. Hierfür haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG sechs Monate Zeit, nachdem ein Bundesgesetz erlassen wurde. Im Gegenzug besteht für diese Kompetenz nicht mehr die Notwendigkeit, die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG einzuhalten.

12. Die Abweichungsgesetzgebung ist seit ihrer Einführung vielfach Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Diskussion gewesen. Viele Kritiker befürchten eine „Ping-Pong-Gesetzgebung“ zwischen Bund und Ländern.

13. Die inhaltliche Ausgestaltung von Abweichungsgesetzen bietet noch eine Reihe ungeklärter Fragestellungen, wenn diese auch nicht alle das Wissenschaftsrecht betreffen. Fest steht jedoch, dass das später erlassene und abweichende Landesrecht dem früher beschlossenen Bundesrecht vorgeht. Das Landesrecht genießt somit Anwendungsvorrang.
14. Mit der Abweichungsgesetzgebung hat das Grundgesetz einen neuen Typ der Gesetzgebungskompetenz erhalten, der zumindest in einigen Teilmaterien die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zurückdrängt und gleichzeitig den Ländern die Möglichkeit eines Wettbewerbs untereinander und mit dem Bund ermöglicht.
15. Der Bundesgesetzgeber wird darauf achten müssen, in den Abweichungsmaterien die Inhalte nicht zu detailliert zu regeln, da die Länder anderenfalls – politisch motiviert – abweichen werden.
16. Dennoch werden Bundesländer von den nun eingeräumten Abweichungsmöglichkeiten wenig Gebrauch machen, da vor einer Abweichungsgesetzgebung regelmäßig eine Abstimmung mit den anderen Ländern sowie dem Bund in den jeweiligen Fachministerkonferenzen oder anderen Koordinierungsgremien stattfinden wird.
17. Eine Erweiterung ihrer Kompetenzen haben die Länder auch im Bereich des Beamtenrechts erfahren, indem sie die Regelungen über Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Landesbeamten künftig eigenständig regeln können. Dem Bund verbleibt in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG nur noch die Kompetenz für die Regelung der Beamtenstatusrechte. Für ein Tätigwerden in diesem Bereich benötigt er jedoch die Zustimmung des Bundesrates (Art. 74 Abs. 2 GG).
18. Insgesamt hat die Föderalismusreform I den Ländern eine Reihe ehemaliger Bundeskompetenzen zurück übertragen. Dies gilt auch für das Wissenschaftsrecht, insbesondere für das Hochschulrecht.
19. Die Möglichkeit der Länder, von zentralen Regelungen des Wissenschaftsrechts abweichen zu können, gefährdet die Rechtseinheit nicht, sondern greift nur den föderalen Grundgedanken wieder stärker auf. Aufgrund der Abstimmung in länderübergreifenden Gremien werden die Länder diesen Vorteil jedoch regelmäßig wieder aus der Hand geben.
20. Konsequenter wäre es gewesen, die für den Bundesgesetzgeber schwierig zu handhabende Erforderlichkeitsklausel vollständig abzuschaffen und stattdessen stärker auf die Abweichungsgesetzgebung zurückzugreifen oder weitere Kompetenzen auf die Länder zu übertragen. So hätte der Bund sich zukünftig verstärkt um die Materien kümmern können, bei denen eine einheitliche Regelung unabdingbar ist.

Abschnitt C

1. Die Gemeinschaftsaufgaben sind ein wesentlicher Bestandteil des kooperativen Föderalismus in Deutschland. Dabei handelt es sich um eine „Mischfinanzierung“, mit welcher der Grundsatz der

Trennung Kompetenz und Finanzierung durchbrochen wird. In einem eng abgesteckten Rahmen finanzieren Bund und Länder daher wechselseitig ihre Aufgaben.

2. Die Gemeinschaftsaufgaben haben 1969 Einzug in das Grundgesetz gefunden, nachdem sie sich bereits zuvor als ungeschriebene Verfassungspraxis entwickelt hatten. Grundlage für die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben war das im Jahr 1966 erstattete „Troeger-Gutachten“.

3. Bei den Gemeinschaftsaufgaben für die Wissenschaftsförderung in Art. 91b Abs. 1 GG handelt es sich um „unechte Gemeinschaftsaufgaben“, da diese gerade keinen Verfassungsauftrag wie die Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a und 91e GG verkörpern. Die Gemeinschaftsaufgaben stehen dabei selbstständig neben den Gesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG.

4. Im Rahmen der Föderalismusreform I wurden insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich grundlegend reformiert, auch wenn erste Bestrebungen einer ausführlichen Föderalismusreform zuvor an einer Einigung über diese Gemeinschaftsaufgaben scheiterten. Durch die Föderalismusreform II sowie aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts wurden in den Jahren 2009 und 2010 weitere Gemeinschaftsaufgaben in das Grundgesetz eingefügt.

5. Abgeschafft wurde durch die Föderalismusreform I die ehemalige Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. Diese Gemeinschaftsaufgabe wurde ursprünglich im Grundgesetz verankert, um in den späten 1960er Jahren den veränderten Strukturen an den Hochschulen Rechnung zu tragen. Auf Grundlage des Hochschulbauförderungsgesetzes und darauf beruhenden Rahmenplänen beteiligte sich der Bund mit der Hälfte der erforderlichen finanziellen Mittel an der Förderung dieser Länderaufgabe. Die durchgeführte Rahmenplanung wurde jedoch stets als zu bürokratisch kritisiert. Nunmehr hielt man diese Gemeinschaftsaufgabe im Zuge der Föderalismusreform nicht mehr für erforderlich, da die Studierendenzahlen stagnierten und der Hochschulaus- und Neubau als abgeschlossen galt.

6. Dennoch bestehen durch Art. 143c GG garantiert bis ins Jahr 2019 Ausgleichszahlungen für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Die Höhe der Ausgleichszahlungen wird durch das Entflechtungsgesetz näher konkretisiert. Für die Zeit bis in das Jahr 2014 stehen die Ausgleichsbeträge bereits fest, für den Zeitraum von 2015 bis 2019 müssen diese noch zwischen Bund und Ländern verhandelt werden.

7. Bereits vor der Föderalismusreform I haben Bund und Länder über Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F. in der Forschungsförderung zusammengewirkt. Dies geschah zum einen an außeruniversitären Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen über die Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (RV-Fo), zum anderen an Hochschulen über verschiedene Hochschulprogramme. Eine entscheidende Rolle bei der Durchführung dieser Gemeinschaftsaufgabe nahm die BLK ein.

8. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Wissenschaftsförderung besteht nach der Föderalismusreform I über Art. 91b Abs. 1 GG fort. Die Gemeinschaftsaufgaben sind allerdings

ausdifferenziert und konkretisiert worden. In nunmehr drei abschließend aufgezählten Varianten werden Möglichkeiten zur Zusammenarbeit in der Wissenschaftsförderung eröffnet.

9. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern über Art. 91b Abs. 1 GG ist fakultativ („unechte Gemeinschaftsaufgaben“). Sofern Bund und Länder sich zu einer Förderung entschließen, kann diese für Einrichtungen und Vorhaben erfolgen. Unter dem Begriff der Förderung ist nicht nur die finanzielle Förderung zu verstehen, sondern auch die Unterstützung bei der Planung der Gemeinschaftsaufgabe. Die Mitverwaltung, also die Detailsteuerung bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe, ist jedoch nicht erfasst.

10. Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG werden auf Grundlage von Vereinbarungen durchgeführt. Diese stellen eine Handlungsform sui generis dar. Die Vereinbarungen werden regelmäßig als Verwaltungsabkommen geschlossen. Es sind jedoch auch andere Typen möglich, zum Beispiel Staatsverträge und weitere förmliche Absprachen, die jedoch zumindest die Schriftform voraussetzen.

11. Wie bereits vor der Föderalismusreform I ist es auch weiterhin möglich, mittels Vereinbarungen Institutionen zu schaffen. Dies ist bei der Gründung der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz geschehen. Sofern auf diese Institutionen Hoheitsrechte übertragen werden, ist von den Vertragsschließenden darauf zu achten, dass die Vereinbarungen auch wieder kündbar sind.

12. Beim Abschluss der Vereinbarungen unterliegen Bund und Länder der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Im Rahmen eines kooperativen Miteinanders haben alle Beteiligten auf ihre gegenseitigen Interessen Rücksicht zu nehmen. Insbesondere der Bund muss die Länder gleich behandeln und darf nur in sachlich begründeten Ausnahmefällen eine Ungleichbehandlung der Länder vornehmen.

13. Sofern Rechtsmängel bezüglich der Vereinbarung bestehen, führen diese bei Verstoß gegen das Bundesrecht zur Nichtigkeit. Bei Verstößen gegen das jeweilige Landesrecht haben die betroffenen Länder einen Anspruch auf Anpassung der Vereinbarung gegen die weiteren Vertragsparteien. Im Übrigen sind Rechtsmängel in verschiedenen Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht justitiabel.

14. Die erste der drei Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG befasst sich in Nr. 1 mit der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen. Dabei handelt es sich zumindest bei der Großforschung um die Förderung einer Bundesaufgabe. Mit der Gemeinschaftsaufgabe werden insbesondere die großen Forschungs- und Forschungsförderungsinstitute finanziell gefördert. Im Gegensatz zur ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91b S. 1 Alt. 2 GG a.F. ist auch die Industrie- und Ressortforschung förderungswürdig. Diese Förderung wurde im GWK-Abkommen jedoch ausgeschlossen und findet damit faktisch nicht über die Gemeinschaftsaufgaben statt. Eine institutionelle Förderung an Hochschulen darf nach Nr. 1 nicht stattfinden, wobei der Begriff der Hochschule hier weit zu verstehen ist.

15. Die zweite Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG befasst sich mit der Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen. Im Gegensatz zu Nr. 1 ist eine Einrichtungsförderung hier nicht erfasst. Eine Vorhabenförderung im Sinne der Vorschrift zeichnet sich in Abgrenzung zur Einrichtungsförderung vor allem durch eine zeitliche und finanzielle Begrenzung der Förderung aus.

16. Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG umfasst nun auch erstmals die Förderung der Lehre. Diese wurde durch eine Änderung des Gesetzesentwurfs kurz vor Abschluss der Beratungen zur Föderalismusreform I in die Reihe förderungswürdiger Vorhaben aufgenommen. Der Förderung der Lehre unterfällt auch die Erweiterung der personellen Lehrkapazitäten an Hochschulen. Nicht umfasst ist jedoch die Förderung weiterer Ausbildungskapazitäten, vor allem der Peripherie/ Infrastruktur sowie der Förderung von Bibliotheken oder Vorlesungsräumen. Damit würde die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau umgangen werden.

17. Mit der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG ist die Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten an Hochschulen möglich. Hier wird die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zumindest teilweise „wiederbelebt“. Zur Durchführung dieser Gemeinschaftsaufgabe haben Bund und Länder eine Ausführungsvereinbarung geschlossen (AV-FuG). Die AV-FuG definiert die Begriffe Forschungsbau und Großgerät näher und legt zur Ausgestaltung des Beurteilungsspielraumes für die Auslegung dieser Rechtsbegriffe finanzielle Bagatellgrenzen für die Förderungsfähigkeit fest (5 Mio. Euro für Forschungsbauten, 200.000 beziehungsweise 100.000 Euro für die Förderung von Großgeräten an wissenschaftlichen Hochschulen bzw. Fachhochschulen). Während der Wissenschaftsrat im Verfahren um die Förderungswürdigkeit von Forschungsbauten tätig wird, kommt der DFG dieselbe Rolle für die Beurteilung der Förderungsfähigkeit von Großgeräten zu.

18. Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG bereitet vor allem an der Stelle Schwierigkeiten, wo es um die Abgrenzung von Forschungsbauten zu anderen Gebäuden geht. Dies ist insbesondere für die Förderung von gemischt-genutzten Gebäuden von Bedeutung. Hier geht die Untersuchung von einer Ermittlung der für die Forschung genutzten Fläche aus, die dann gemäß einem zu erstellenden Kostenschlüssel anteilig gefördert wird. So wird sichergestellt, dass über die Gemeinschaftsaufgabe lediglich der Forschungsanteil an einem gemischt-genutzten Gebäude gefördert wird und die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nicht umgangen wird. Das Problem der Umgehung stellt sich auch bei der kurzfristigen Nutzungsänderung eines Forschungsbaus nach der Förderung. Hier sieht die AV-FuG zwar Regelungen zur Rückabwicklung vor, welche jedoch unzureichend sind, da der Sanktionscharakter gering ausfällt.

19. Die Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 3 GG müssen mehrheitlich beschlossen werden. Im Regelfall wird hierfür ein Quorum von 13 der 16 Länder erforderlich sein. Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG bildet hier eine Ausnahme. Nach dieser Vorschrift ist für den Beschluss zur Durchführung dieser Gemeinschaftsaufgabe ein einstimmiger Beschluss erforderlich.

- 20.** Alle Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG haben gemeinsam, dass sie überregionale Bedeutung haben müssen. Dies ist der Fall, wenn die Förderung „Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext“. Auch eine finanzielle Komponente ist für das Vorliegen der Überregionalität von Bedeutung. Wann dies der Fall ist, obliegt dem Beurteilungsspielraum von Bund und Ländern. Zumindest kann sich nach der Föderalismusreform I die überregionale Bedeutung auf die Förderung selbst oder auf die Einrichtung beziehungsweise das Vorhaben beziehen.
- 21.** Die Kostentragung der Gemeinschaftsaufgaben wird durch Vereinbarung geregelt (Art. 91b Abs. 3 GG). Im Gegensatz zur bisherigen Gemeinschaftsaufgabe kann der Bund die Kosten nun erstmals alleine tragen, wird jedoch regelmäßig auf die finanzielle Beteiligung der Länder bestehen. Die Kostentragung steht jeweils unter dem Vorbehalt der Mittelbereitstellung durch die jeweiligen Parlamente.
- 22.** Nach wie vor haben die Gemeinschaftsaufgaben eine enorme wirtschaftliche Bedeutung für die betroffenen Regionen, gerade wenn über sie Standortentscheidungen getroffen werden.
- 23.** Sofern die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG den Vertragsparteien – wie an verschiedenen Stellen geschehen – einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum einräumen, ist dieser jeweils weit zu verstehen und gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar, da es sich vielfach um politische Entscheidungen handelt. Eine Ausnahme gilt, wenn sich Bund und Länder erst einmal durch eine Ausführungsvereinbarung in ihrem Beurteilungsspielraum gebunden haben, wie etwa bei der AV-FuG geschehen.
- 24.** Neben der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgaben kommt für die Wissenschaft auch eine Förderung nach Art. 104b GG in Betracht. Hierfür müssen jedoch die engen Voraussetzungen der Vorschrift erfüllt sein. Dafür muss der Bund im Wesentlichen über die entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen verfügen, da er eine Förderung nach Art. 104b GG anderenfalls nicht vornehmen kann. Nach hier vertretener Ansicht reduziert sich die Förderungsfähigkeit auf die Forschungsförderung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG. Eine Förderung der Lehre ist über Art. 104b GG damit nicht möglich.
- 25.** Die Mischfinanzierungen der Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich waren bereits früh Gegenstand der Kritik in der Literatur. Zunächst wurde kritisiert, dass die Gemeinschaftsaufgaben einen unzulässigen Eingriff in Länderaufgaben darstellten und sie den Ländern „Goldene Zügel“ anlegen würden. Zudem führten sie zu Ineffizienzen, die durch ein finanzielles Ungleichgewicht der Länder verstärkt würden. Auch ein Mangel an parlamentarischer Beteiligung sei trotz des Haushaltsvorbehalts der Parlamente bei Abschluss der Vereinbarungen festzustellen.
- 26.** Die jüngere Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich konzentriert sich darauf, dass eine Entflechtung an dieser Stelle durch die Föderalismusreform I nicht wirklich stattgefunden habe. Hierzu hätten vor allem politische Erwägungen geführt. Vielmehr bestehe noch eine zu enge Verflechtung von Bund und Ländern. Dies gelte erst Recht, da die Gemeinschaftsauf-

gabe Hochschulbau noch durch Ausgleichszahlungen gemäß Art. 143c GG bis ins Jahr 2019 in finanzieller Wirkung erhalten bleibe.

27. Andere Stimmen sehen hingegen in der Neufassung der Gemeinschaftsaufgaben ein Problem für die Hochschulen, da vor allem die Hochschulförderung in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG dem Einstimmigkeitserfordernis unterliege und die Länder zudem in finanzieller Hinsicht ohne die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zukünftig häufiger auf sich alleine gestellt wären. Zudem bestehe eine gesamtstaatliche Verantwortung für die Wissenschaftsförderung, aus der sich der Bund nicht einfach zurückziehen könne.

28. Nach allem hat der Bund auch weiterhin die Möglichkeit über Art. 91b Abs. 1 GG sowie über seine Gesetzgebungskompetenzen aus der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und Nr. 33 GG an der Ausgestaltung und Finanzierung im Wissenschaftsbereich mitwirken. Gerade die Gemeinschaftsaufgaben bereiten jedoch einige Abgrenzungsschwierigkeiten. Zudem hat die Föderalismusreform I eher zu einer Verschlankung denn zu einer Entflechtung geführt.

29. Dennoch ist die wieder erstarkte Stellung der Länder im Hochschulsektor konsequent: durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und die Beschränkung der Förderung auf Vorhaben, Forschungsbauten und Großgeräte findet nur noch eine Förderung im geringeren Umfang statt. Dabei haben Bund und Länder allerdings nicht die finanziellen Anforderungen berücksichtigt, die (durchaus absehbar) zwischenzeitlich auf die Hochschulen zugekommen sind. Jedoch wird der Bund auch zukünftig – wenn auch in anderer Form – durch „Goldene Zügel“ das Verhalten der Länder im Wissenschaftsbereich, insbesondere bei den Hochschulen, steuern.

30. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist mit der fehlenden parlamentarischen Kontrolle der Gemeinschaftsaufgaben geblieben. Hier bleibt vor allem den Landesparlamenten auch zukünftig nur die Entscheidung, eigene Mittel zu versagen und damit im Rahmen einer Vereinbarung komplett leer auszugehen oder aber ohne Änderungsmöglichkeiten eine Vereinbarung zu akzeptieren und die Mittel für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe bereit zu stellen. Da vielfach auch eine gerichtliche Kontrolle nicht stattfinden wird („wo kein Kläger, da kein Richter“), verbleibt nur eine Kontrolle durch die politische Opposition oder die Öffentlichkeit. Aufgrund des hohen Stellenwertes der Wissenschaftsförderung und der zumeist vorab einbezogenen politischen Opposition über die Landesregierungen findet eine wirksame Kontrolle bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben in rechtlicher Hinsicht nicht statt. Die Exekutive hat hier also einen kritikwürdigen weiten Handlungsspielraum, der im grundsätzlich überprüfbaren Bereich jedoch nicht überprüft wird.

Abschnitt D

1. In Umsetzung des Art. 91b Abs. 1 GG existieren in der Wissenschaftsförderung verschiedene Ausführungsvereinbarungen zur institutionellen und vorhabenbezogenen Förderung.

2. Im Rahmen dieser Förderung ist die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) das einflussreichste Gremium. Die GWK setzt sich zusammen aus den Wissenschafts- und Finanzministern von Bund und Ländern. Sie ist Beleg für die institutionalisierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Wissenschaftsförderung.
3. Daneben bestehen weitere Organisationen, die für die Wissenschaftsförderung von Bedeutung sind. Hierzu zählen vor allem der Wissenschaftsrat als fachliches Beratungsgremium sowie die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Daneben sind in der Wissenschaftspolitik die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) und die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) mit einem gewissen Einfluss tätig.
4. Sowohl der DFG als auch dem WR sind weitere Aufgaben im Rahmen der Ausführungsvereinbarungen für die Wissenschaftsförderung zugewiesen. Die DFG hat dabei – im Gegensatz zum WR – in einigen Bereichen eine Letztentscheidungsbefugnis.
5. Die institutionelle Förderung außerhalb von Hochschulen gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG findet schwerpunktmäßig über Ausführungsvereinbarungen zugunsten der DFG als Forschungsförderungseinrichtung sowie der Forschungseinrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft (MPG), der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) sowie der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) statt. Für die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF) besteht keine Ausführungsvereinbarung; hier richtet sich die Förderung nach sogenannten Konsortialverträgen. Die Förderung der angesprochenen Einrichtungen erfolgt zu 50% bis 90% durch den Bund sowie zu 10% bis 50% durch die Länder.
6. Die DFG fördert mit den erhaltenen Mitteln sodann Forschungsvorhaben an Hochschulen, wobei sie die Anforderungen des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG zu beachten hat.
7. Durch die Förderung von Einrichtungen wird zugleich der institutionelle Gesetzesvorbehalt ausgelöst. Die Anforderungen an die Einhaltung des institutionellen Gesetzesvorbehalts werden jedoch durch die Bereitstellung der Fördermittel in den Haushalten von Bund und Ländern durch die jeweils zuständigen Parlamente eingehalten.
8. Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt wird nicht ausgelöst, da es insofern an wesentlichen Strukturveränderungen fehlt.
9. Neben der institutionellen Förderung besteht auch eine vorhabenbezogene Förderung. Diese wird in verschiedenen Ausführungsvereinbarungen festgelegt und auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 GG gestützt.
10. Die Exzellenzinitiative wird inzwischen in der zweiten Programmphase in drei Förderlinien (Graduiertenkollegs, Exzellenzcluster und „Zukunftskonzepte“) auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG durchgeführt. Die Förderung lässt trotz des hohen finanziellen Volumens noch unter die Vorschrift subsumieren, da es sich noch um ein „Vorhaben“ im Sinne der Norm handelt. Auch die Heranziehung der Lehre als Beurteilungskriterium in der dritten Förderlinie ist nach der Föderalismusreform I mit den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG zu vereinbaren.

11. Durch die Exzellenzinitiative wird der institutionelle Gesetzesvorbehalt ausgelöst. Eine Verletzung liegt aber nicht vor, da ihm durch die parlamentarische Bereitstellung der Haushaltsmittel hinreichend Rechnung getragen wird. Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt wird nicht ausgelöst, da die finanziellen Auswirkungen auf die Universitäten nicht ausreichen, um mit Art. 5 Abs. 3 GG unvereinbare Strukturveränderungen hervorzurufen.
12. Die Exzellenzinitiative verletzt auch nicht die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3. Diese ist als Abwehrgrundrecht in ihrem Kernbereich nicht betroffen. Auch der Grundsatz der föderalen Solidarität ist nicht verletzt.
13. Kritisch zu betrachten sind jedoch weitere Fortsetzungen der Exzellenzinitiative über das Jahr 2017 hinaus, da hier eine dauerhafte Institutionalisierung des Vorhabens droht, die mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG nicht vereinbar wäre.
14. Auf der Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG beruht der Pakt für Forschung und Innovation (PFI). Mit dem PFI wird das Ziel verfolgt, die Gesamtaufwendungen für Forschung und Entwicklung zugunsten der DFG, FhG, HGF, MPG sowie WGL kontinuierlich zu erhöhen. Dieses Programm begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es findet ausschließlich außerhalb von Hochschulen statt.
15. Für den Hochschulpakt 2020 werden sowohl die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG als auch des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG herangezogen. Der Hochschulpakt 2020 besteht aus zwei Säulen, wobei in der ersten Säule eine Kofinanzierung von Bund und Ländern zur Finanzierung zusätzlicher Studienanfängerplätze auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG stattfindet. Nach der Föderalismusreform I ist es grundsätzlich zulässig, die Kapazitäten an Hochschulen als Teil des Lehrangebots im Wege einer Mischfinanzierung zu erweitern.
16. In der zweiten Säule des Hochschulpakts 2020 werden in Vereinbarkeit mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG die Mittel für die DFG durch sogenannte Programmpauschalen erhöht. Diese Finanzierung findet ausschließlich durch den Bund statt, was gemäß Art. 91b Abs. 3 GG nach der Föderalismusreform I so auch zulässig ist.
17. Art. 104b Abs. 1 GG kann als Rechtsgrundlage für den Hochschulpakt 2020 nicht herangezogen werden. Dieser ist bereits aufgrund der spezielleren Vorschrift des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG verfassungsrechtlich zulässig.
18. Als dritte Säule des Hochschulpakts 2020 wird der „Qualitätspakt Lehre“ bezeichnet. Wie bei der Exzellenzinitiative handelt es sich hierbei um einen Wettbewerb an Hochschulen, mit dem die Förderung innovativer Lehrkonzepte beabsichtigt wird. Anders als in der ersten Säule des Hochschulpakts 2020 geht es um eine qualitative Verbesserung der Studienbedingungen und nicht um eine quantitative Steigerung der Zulassungskapazitäten.
19. Wie auch in der zweiten Säule des Hochschulpakts 2020 übernimmt der Bund die Kosten für den „Qualitätspakt Lehre“ beinahe vollständig, was jedoch auf der Grundlage von Art. 91b Abs. 3 GG grundsätzlich möglich ist.

20. Der „Qualitätspakt Lehre“ ist verfassungsrechtlich zulässig, da bereits die Auswirkungen des Wettbewerbs deutlich geringer sind als bei der Exzellenzinitiative. Der institutionelle Gesetzesvorbehalt wird durch die Bereitstellung der finanziellen Mittel im Haushalt eingehalten. Eine Verletzung des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts kommt nicht in Betracht, da – anders als bei der Exzellenzinitiative – über die Hälfte der gestellten Anträge erfolgreich ist und eine strukturelle Veränderung der Hochschullandschaft aufgrund des geringeren finanziellen Volumens bei höherer Erfolgsquote der Anträge nicht zu befürchten ist.

21. Das „Professorinnenprogramm“ ist hingegen nicht mit der einzig in Betracht kommenden Rechtsgrundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG vereinbar. Mit diesem Programm wird die Gleichstellung von Frauen und Männern verfolgt, was zwar gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ein Verfassungsprinzip darstellt, jedoch im Rahmen der eng auszulegenden Ausnahnevorschrift des Art. 91b Abs. 1 GG nicht förderungsfähig ist. Mithin ist es verfassungswidrig.

22. Das Schicksal der Verfassungswidrigkeit teilt das „Professorinnenprogramm“ mit dem auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG gestützten Programm „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“. Mit diesem Programm soll die Weiterbildung an Hochschulen als Geschäftszweig gefördert werden, was nicht mehr unter die Tatbestandsmerkmale „Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ subsumiert werden kann.

23. Die Verfassungswidrigkeit der zuletzt genannten Programme wird jedoch nicht sanktioniert, da gemäß Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG der Bund sowie alle Länder der Vereinbarung zugestimmt haben. Eine gerichtliche Überprüfung findet daher nicht statt. Dies ist zu kritisieren.

24. Das Programm „Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen“ ist hingegen als vorhabenbezogene Förderung mit Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG vereinbar.

25. Dass in den Wettbewerbsverfahren eine Vorauswahl der Anträge durch die Wissenschaftsministerien der Länder stattfindet, ist mit Art. 5 Abs. 3 GG vereinbar, da es sich um eine zulässige wissenschaftspolitische Schwerpunktsetzung handelt.

26. Mit wenigen Ausnahmen ist die bisherige Umsetzung der Staatspraxis aufgrund von Art. 91b Abs. 1 GG verfassungsrechtlich zulässig. Eine neue Bewertung steht an, wenn die auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG gestützten Vorhaben drohen, zu dauerhaften Einrichtungen der gemeinschaftlichen Förderung von Bund und Ländern zu werden. Dies wäre ohne eine Verfassungsänderung unzulässig.

Abschnitt E

1. Spätestens seit dem Jahr 1969 hat mit den Gemeinschaftsaufgaben der kooperative Föderalismus Eingang in die Verfassung gefunden. Die Idee des kooperativen Föderalismus war ursprünglich in der Verfassung so nicht vorgesehen.

2. Durch den kooperativen Föderalismus sollen vor allem die Unterschiede zwischen den Ländern im Bundesgebiet gering gehalten werden. Neben den Gemeinschaftsaufgaben sorgt hierfür auch die länderübergreifende, institutionalisierte Kooperation in Fachministerkonferenzen.
3. Der kooperative Föderalismus ist in der Vergangenheit häufig Gegenstand der Kritik gewesen. Diese Kritik knüpft vor allem an die Existenz der Gemeinschaftsaufgaben an.
4. Die Gemeinschaftsaufgaben, mit denen ursprünglich der kooperative Föderalismus in der Verfassung festgeschrieben werden sollte, waren jedoch in der jüngeren Vergangenheit zugleich die Grundlage für die Durchführung von Wettbewerbsverfahren im Wissenschaftsbereich.
5. Der sogenannte Wettbewerbsföderalismus soll dazu führen, dass Bund und Länder ihre Aufgaben wieder mit mehr Eigenständigkeit wahrnehmen. Im Wissenschaftsbereich werden insbesondere die Abweichungsgesetzgebung aus Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG sowie die Exzellenzinitiative oder der Qualitätspakt Lehre als Ausprägungen des Wettbewerbsföderalismus betrachtet.
6. Für einen fairen Wettbewerb im Wettbewerbsföderalismus mangelt es jedoch an gleichen Wettbewerbsvoraussetzungen zwischen den Ländern. Insbesondere die finanzstarken süddeutschen Bundesländer haben bessere Voraussetzungen, um im Wettbewerb zu bestehen, als die übrigen Länder.
7. Die ungleichen Wettbewerbsvoraussetzungen lassen sich jedoch nicht kurzfristig beseitigen. Vor allem für eine Neugliederung des Bundesgebiets fehlt es an zahlreichen politischen Voraussetzungen.
8. Daher wird es auch zukünftig bei einem kooperativen Föderalismus mit Wettbewerbselementen bleiben. Mittelfristig wird der Erfolg mehrerer Länder in Wettbewerbsverfahren jedoch zu einer größeren Akzeptanz des Wettbewerbsföderalismus führen.
9. Dennoch ist mittelfristig eine weitere Reform des Föderalismus („Föderalismusreform III“) notwendig. Diese Notwendigkeit besteht sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht.
10. Zunächst laufen wichtige finanzverfassungsrechtliche Systeme wie der Solidarpakt II und die Regelungen zum Länderfinanzausgleich im Jahr 2019 aus. Hinzu tritt die sogenannte „Schuldenbremse“, die von dem Bund und den Ländern im Rahmen ihrer Haushaltsberatungen zu berücksichtigen ist.
11. Darüber hinaus laufen im Wissenschaftsbereich maßgebliche Regelungen aus. Im Jahr 2017 endet die Exzellenzinitiative, im Jahr 2020 der Hochschulpakt. Des Weiteren enden im Jahr 2019 die Ausgleichszahlungen nach Art. 143c GG für die Beendigung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau.
12. Wirkliche Reformüberlegungen zur Bewältigung des Endes der Ausgleichszahlungen sind bislang nicht ersichtlich. Die grundsätzliche Neuregelung der Finanzierung staatlicher Aufgaben sollte eigentlich schon ein Ergebnis der Föderalismusreform II sein, wurde hier jedoch letztlich nicht

vertieft behandelt. Auch von einer weiteren Föderalismusreform kann nach gegenwärtigem Stand nicht allzu viel Substanz erwartet werden.

13. Eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich sollte nicht Ergebnis einer weiteren Föderalismusreform sein. Die Gemeinschaftsaufgaben haben sich hier bewährt.

14. Eine andere Finanzierungsmöglichkeit der außeruniversitären Forschungsförderung außer gemeinschaftlich über Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG kommt momentan realistischerweise nicht in Betracht. Hier ist zudem bereits eine klare Schwerpunktsetzung in der gemeinsamen Förderung erfolgt, auch wenn die Verteilung der Förderbeiträge auf Bund und Länder weiter Gegenstand der Diskussion bleiben wird.

15. Auch für die vorhabenbezogene Hochschulförderung erscheint die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG gut geeignet. Hier sollten sich Bund und Länder jedoch auf eine deutlichere Schwerpunktsetzung verständigen und sich von kleinteiligen Programmen verabschieden. Eine solche Schwerpunktsetzung liegt in der Spezialvorschrift des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG für die gemeinschaftliche Finanzierung von Forschungsbauten inklusive Großgeräten bereits vor.

16. Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG eignet sich insbesondere zur gemeinschaftlichen Finanzierung von Engpässen, wie es beispielsweise bei der Erhöhung der Studienkapazitäten im Rahmen des Hochschulpakts 2020 notwendig geworden ist. Eine institutionelle Förderung des Bundes im Hochschulwesen ist momentan hingegen rechtlich nicht möglich und auch nicht wünschenswert.

17. Die Umsetzung einer Bundesuniversität kommt nach derzeitiger Kompetenzlage im Grundgesetz nicht in Betracht. Hierfür fehlt es dem Bund an der notwendigen Kompetenz.

18. Eine Änderung des Grundgesetzes zur Einrichtung einer Kompetenz des Bundes zur Schaffung einer Bundesuniversität kommt ebenfalls nicht in Betracht. Ein solches Vorhaben ist mit Art. 79 Abs. 3 GG nicht vereinbar, da den Ländern dann nicht mehr ausreichend Kompetenzen zur eigenen Wahrnehmung verbleiben würden.

19. Dennoch hat es in der Vergangenheit einige Maßnahmen gegeben, die eine verfassungswidrige institutionelle Finanzierung des Bundes an Hochschulen vermuten lassen.

20. So ist die Umwidmung des IFM-GEOMAR von einem WGL-Institut zu einem HGF-Institut eine unzulässige Umgehung des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG, da mit der Maßnahme ausschließlich das Ziel verfolgt wurde, dem Land Schleswig-Holstein die Finanzierung der Universität Lübeck zu ermöglichen.

21. Ohne verfassungsrechtliche Bedenken bleibt hingegen die Fusion des Forschungszentrums Karlsruhe mit der Universität Karlsruhe zum KIT. Durch die klare Trennung von Hochschul- und Großforschungsbereich wird die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b Abs. 1 GG nicht umgangen.

- 22.** Erst Recht kein Verstoß liegt bei der Kooperation von Hochschule und Großforschungseinrichtung bei der Jülich Aachen Research Alliance (JARA) vor. Hierbei handelt es sich nicht wie beim KIT um eine Fusion, sondern nur um eine vorhabenbezogene Zusammenarbeit.
- 23.** Grundsätzlich handelt es sich bei der Zusammenarbeit von Großforschungseinrichtungen und Hochschulen zumeist um Kooperationen, die aus wissenschaftlichen und ökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll sind.
- 24.** Bei der Reform des Hochschulwesens sind zukünftig die Besonderheiten „Kleiner Fächer“, die zumeist in den Geisteswissenschaften aufzufinden sind, zu beachten. Diese sind durch aktuelle und vergangene Reformen des Hochschulwesens besonders bedroht, da sie nur über geringe finanzielle Ressourcen und eine unzureichende Sichtbarkeit verfügen.
- 25.** Eine in der Diskussion befindliche Lösung ist die Einrichtung „nationaler Zentren“ zur Rettung der „Kleinen Fächer“. Dies ist grundsätzlich möglich und kann auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG als außeruniversitäre Einrichtung institutionell gefördert werden, sofern die Zentren keine Hochschulaufgaben wahrnehmen. Unter der Voraussetzung, dass keine weitere Streichung dieser Fächer an den Hochschulen stattfindet, erscheint die zusätzliche Förderung nationaler Zentren sinnvoll, um die Sichtbarkeit der „Kleinen Fächer“ zu stärken.
- 26.** Zugleich oder alternativ bestünde die Möglichkeit, dass die Hochschulen regional kooperieren, um so zum Erhalt möglichst vieler „Kleiner Fächer“ beizutragen. Eine Finanzierung durch den Bund kommt in dieser Variante jedoch nicht in Betracht. Dies wäre hingegen bei Wettbewerbsverfahren möglich, die ausschließlich zur Förderung der „Kleinen Fächer“ eingerichtet werden könnten.

Anhang: Synopse für die Untersuchung relevanter Artikel des Grundgesetzes vor und nach den Föderalismusreformen I und II

Die jeweiligen Änderungen im Rahmen der Föderalismusreform I wurden durch Unterstreichungen hervorgehoben; Änderungen im Rahmen der Föderalismusreform II sind kursiv dargestellt. Eine gute Übersicht der in den Art. 70 ff. GG hinzugekommenen beziehungsweise entfallenen Gesetzgebungskompetenzen bietet *Sturm*, Föderalismus, S. 196 f., Tabelle 40.

Wortlaut bis zum 31.08.2006

**Wortlaut ab dem 01.09.2006
bzw. ab dem 01.08.2009**

Art. 72 GG

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

(3) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

(3) Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine);
2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);
3. die Bodenverteilung;
4. die Raumordnung;
5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezoge-

ne Regelungen):

6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse. Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.

(4) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.

Art. 74 GG

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

[...]

13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;

[...]

(2) Gesetze nach Absatz 1 Nr. 25 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

[...]

13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;

[...]

27. die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung;

[...]

33. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

(2) Gesetze nach Absatz 1 Nr. 25 und 27 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Art. 74a GG

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich ferner auf die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, soweit dem Bund nicht nach Artikel 73 Nr. 8 die ausschließliche Gesetzgebung zusteht.

(2) Bundesgesetze nach Absatz 1 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

(3) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen auch Bundesgesetze nach Artikel 73 Nr. 8, soweit sie andere Maßstäbe für den Aufbau oder die Bemessung der Besoldung und Versorgung einschließlich der Bewertung der Ämter oder andere Mindest- oder Höchstbeträge

(weggefallen)

vorsehen als Bundesgesetze nach Absatz 1.

(4) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für die Besoldung und Versorgung der Landesrichter. Für Gesetze nach Artikel 98 Abs. 1 gilt Absatz 3 entsprechend.

Art. 75 GG

(1) Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über:

(weggefallen)

1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, soweit Artikel 74a nichts anderes bestimmt;

1a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens;

[...]

(2) Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.

(3) Erlässt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet, innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.

Art. 84 GG

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.

[...]

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

[...]

Art. 91a GG

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,

2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,

3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmt. Das Gesetz soll allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung enthalten.

(3) Das Gesetz trifft Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird.

(4) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

(5) Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zu unterrichten.

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,

2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

Art. 91b GG

Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;

2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;

3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinba-

rungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.

Art. 93 GG

(Absatz 2 neu eingefügt)

[...]

(2) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet außerdem auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes, ob im Falle des Artikels 72 Abs. 4 die Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung nach Artikel 72 Abs. 2 nicht mehr besteht oder Bundesrecht in den Fällen des Artikels 125a Abs. 2 Satz 1 nicht mehr erlassen werden könnte. Die Feststellung, dass die Erforderlichkeit entfallen ist oder Bundesrecht nicht mehr erlassen werden könnte, ersetzt ein Bundesgesetz nach Artikel 72 Abs. 4 oder nach Artikel 125a Abs. 2 Satz 2. Der Antrag nach Satz 1 ist nur zulässig, wenn eine Gesetzesvorlage nach Artikel 72 Abs. 4 oder nach Artikel 125a Abs. 2 Satz 2 im Bundestag abgelehnt oder über sie nicht innerhalb eines Jahres beraten und Beschluss gefasst oder wenn eine entsprechende Gesetzesvorlage im Bundesrat abgelehnt worden ist.

Art. 104a GG

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

[...]

(4) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. [...]

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

[...]

(4) Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.

[...]

Art. 104b GG

(Vorschrift neu eingefügt)

(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die
1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.

Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.¹⁵⁴²

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.

(3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.

Art. 125a GG

(1) Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 74 Abs. 1 oder des Artikels 75 Abs. 1 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden.

(2) Recht, das auf Grund des Artikels 72 Abs. 2 in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, gilt als Bundesrecht fort. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß es durch Landesrecht ersetzt werden kann. Entsprechendes gilt für Bundesrecht, das vor diesem Zeitpunkt erlassen worden ist und

(1) Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Artikels 74 Abs. 1, der Einfügung des Artikels 84 Abs. 1 Satz 7, des Artikels 85 Abs. 1 Satz 2 oder des Artikels 105 Abs. 2a Satz 2 oder wegen der Aufhebung der Artikel 74a, 75 oder 98 Abs. 3 Satz 2 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden.

(2) Recht, das auf Grund des Artikels 72 Abs. 2 in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 72 Abs. 2

¹⁵⁴² Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG neu eingefügt durch die Föderalismusreform II (BGBl. 2009 I S. 944).

das nach Artikel 75 Abs. 2 nicht mehr erlassen werden könnte.

nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann.

(3) Recht, das als Landesrecht erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 73 nicht mehr als Landesrecht erlassen werden könnte, gilt als Landesrecht fort. Es kann durch Bundesrecht ersetzt werden.

Art. 125b GG

(Vorschrift neu eingefügt)

(1) Recht, das auf Grund des Artikels 75 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung erlassen worden ist und das auch nach diesem Zeitpunkt als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung bleiben insoweit bestehen. Auf den in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 genannten Gebieten können die Länder von diesem Recht abweichende Regelungen treffen, auf den Gebieten des Artikels 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, 5 und 6 jedoch erst, wenn und soweit der Bund ab dem 1. September 2006 von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, in den Fällen der Nummern 2 und 5 spätestens ab dem 1. Januar 2010, im Falle der Nummer 6 spätestens ab dem 1. August 2008.

[...]

Art. 125c GG

(Vorschrift neu eingefügt)

(1) Recht, das auf Grund des Artikels 91a Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 1 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung erlassen worden ist, gilt bis zum 31. Dezember 2006 fort.

(2) Die nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung in den Bereichen der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der sozialen Wohnraumförderung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2006 fort. Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie die sonstigen nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt ist oder wird.

Art. 143c GG

(Vorschrift neu eingefügt)

(1) Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Bis zum 31. Dezember 2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt.

(2) Die Beträge nach Absatz 1 werden auf die Länder bis zum 31. Dezember 2013 wie folgt verteilt:

1. als jährliche Festbeträge, deren Höhe sich nach dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet;

2. jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen.

(3) Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die nach Absatz 2 Nr. 2 vorgesehene Zweckbindung der nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel; die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen. Die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt II bleiben unberührt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

- Arnold, Natalie
Groß, Thomas Die Entscheidungsstrukturen der Leibniz-Gemeinschaft – Ein Beitrag zur Governancediskussion im Forschungsbereich, *WissR* 38 [2005], S. 238-263.
- Augsberg, Ino Wissenschaftsverfassungsrecht, in: Thomas Vesting und Stefan Koriath (Hrsg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts*, Tübingen 2011, S. 187-206.
- Badura, Peter Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, München 2012.
- Badura, Peter Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, 4. Auflage, Tübingen 2011.
- Barbarino, Otto Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, *DÖV* 1973, S. 19-23.
- Barlösius, Eva Ressortforschung, in: Dagmar Simon/ Andreas Knie/ Stefan Hornbostel (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*, Wiesbaden 2010, S. 377-389.
- Barschel, Uwe Die Staatsqualität der deutschen Länder, Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, zugleich Diss. Kiel, Heidelberg 1982.
- Bartz, Olaf Der Wissenschaftsrat, Entwicklungslinien der Wissenschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1957-2007, Stuttgart 2007.
- Bartz, Olaf Die Föderalismusreform von 2006 in zeithistorischer Perspektive, in: Margrit Seckelmann/ Stefan Lange/ Thomas Horstmann (Hrsg.), *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Analysen und Erfahrungen*, Baden-Baden 2010, S. 91-105.
- Batt, Helge Bundesverfassungsgericht und Föderalismusreform: Stärkung der Länder in der Gesetzgebung. Zum Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02, *ZParl* 2004, S. 753-760.
- Battis, Ulrich Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, *DVBl.* 2007, S. 152-159.
- Battis, Ulrich Zur Reform des Organisationsrechts der Hochschulen, *DÖV* 2006, S. 498-504.
- Bauer, Hartmut Die Bundestreue, zugleich Habil. Augsburg (1991), Tübingen 1992.
- Bauer, Hartmut Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus, *DÖV* 2002, S. 837-845.

- Baumert, Jürgen
Füssel, Hans-Peter
Kooperation im föderalen Bildungssystem – zwischen Wettbewerb und Qualitätssicherung, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band III, § 62, Berlin 2012.
- Bayer, Hermann-Wilfried
Die Bundestreue, zugleich Diss., Tübingen 1961.
- Beaucamp, Guy
Gesetzeskompetenzen im Hochschulbereich und die Erforderlichkeit von Bundesgesetzen (Art. 72 II GG), JA 1998, S. 53-56.
- Beck, Lukas
Die Abweichungsgesetzgebung der Länder aus staatsrechtlicher, rechtsvergleichender und dogmatischer Sicht, zugleich Diss. Tübingen (2008), Baden-Baden 2009.
- Becker, Bernd
Das Recht der Länder zur Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG) und das neue WHG und BNatSchG, DVBl. 2010, S. 754-758.
- Becker, Walter P.
Möglichkeiten einer Beteiligung der Parlamente an der staatlichen Planung, ZParl 1974, S. 167-199.
- Behrenbeck, Sandra
Effekte der Bologna-Reform auf die Hochschultypen, WissR 44 [2011], S. 156-179.
- Beisiegel, Ulrike
Hüttl, Reinhard F.
Klein, Carsten
Müller, Bernhard
Fortschritt durch Evaluierung, Die Leibniz-Gemeinschaft hat ihr Evaluierungsverfahren weiterentwickelt, Wissenschaftsmanagement 2007, Heft 5, S. 28-34.
- Benz, Arthur
Föderalismusreform In der „Entflechtungsfalle“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden-Baden 2007, S. 180-190.
- Benz, Arthur
Verwaltungspolitik im föderativen Wettbewerb der Länder?, Mögliche Konsequenzen einer Änderung von Art. 84 Abs. 1 GG, VerwArch 97 [2006], S. 318-331.
- Birsl, Ursula
Pfadwechsel: Vom deutschen Föderalismus zum transnationalen Neoregionalismus, ZParl 2006, S. 384-401.
- Blankart, Charles B.
Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden 2007.
- Blankart, Charles B.
Gulliver und der deutsche Föderalismus, HFR 2007, S. 68-80.
- Blanke, Hermann-Josef
Schwanengel, Wito
Zur Lage des deutschen Föderalismus, in: Hermann-Josef Blanke und Wito Schwanengel (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, Tübingen 2005, S. 5-19.

Literaturverzeichnis

- Bleckmann, Albert Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, Köln u.a. 1993.
- Bleckmann, Albert Staatsrecht II – Die Grundrechte, 4. Auflage, Köln u.a. 1997.
- Bleckmann, Albert Zum Rechtsinstitut der Bundestreue – Zur Theorie der subjektiven Rechte im Bundesstaat, JZ 1991, S. 900-907.
- Bley, Helmar Die Hochschulfinanzierung – Möglichkeiten ihrer Gestaltung, in: Hans Gerber u.a. (Hrsg.), Beiträge zum Hochschulrecht, Festgabe für Hans Gerber zum 80. Geburtstag am 29. September 1969, WissR 1970, Beiheft 4, Tübingen 1970, S. 7-25.
- Block, Hans-Jürgen Hochschulplanung und Hochschulbau in der Bundesrepublik Deutschland, Zur überregionalen Planung einer expansiven Bildungspolitik in einem föderativen Staat, WissR 15 [1982], S. 201-228.
- Blum, Jürgen Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Zusammenarbeit von Großforschungseinrichtungen und Hochschulen, Eine Besprechung, WissR 24 [1991], S. 155-165.
- Blümel, Willi Verwaltungszuständigkeit, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, § 101, 2. Auflage, Heidelberg 1999.
- Bochmann, Günter Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts und der Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG), ZBR 2007, S. 1-18.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, in: Jürgen Jekewitz/ Michael Melzer/ Wolfgang Zeh (Hrsg.), Politik als gelebte Verfassung, Festschrift für Friedrich Schäfer, Opladen 1980, S. 182-199.
- Bode, Christian Möglichkeiten und Grenzen einer Gesetzgebung des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, WissR 5 [1972], S. 222-238.
- Böhringer, Anton Zur Mitwirkung der Landesparlamente im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, ZParl 1969/1970, S. 173-181.
- Böning, Eberhard Gedanken zu den Kernbereichen des Regierungsentwurfs des Hochschulrahmengesetzes, in: Hans Gerber u.a. (Hrsg.), Grundlagen der Planung im Hochschulbereich, WissR 1974, Beiheft 2, Tübingen 1974, S. 7-18.
- Böning, Eberhard Hochschulrahmenplanung, in: Ulrich Karpen (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Fragen des Hochschulzuges, WissR 1978, Beiheft 6, Tübingen 1978, S. 33-56.

- Borell, Rolf Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, Wiesbaden 1981.
- Bothe, Michael Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, zugleich Habil. Heidelberg (1973/ 1974), Berlin u.a. 1977.
- Bovermann, Günter Bundesländer oder Provinzen? – Neugliederung als Angelpunkt, DÖV 1974, S. 6-8.
- Boysen, Sigrid Gleichheit im Bundesstaat, zugleich Diss. Hamburg (2003/ 2004), Tübingen 2005.
- Brauns, Hans Jochen Zum Entwurf eines Hochschulrahmengesetzes, ZRP 1972, S. 43-46.
- Breuer, Rüdiger Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung – eine Crux des Bundesstaates, in: Maximilian Wallerath (Hrsg.), Fiat iustitia, Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, Berlin 2006, S. 325-348.
- Breuer, Rüdiger Grundrechte als Anspruchsnormen, in: Otto Bachof/ Ludwig Heigl/ Konrad Redeker (Hrsg.), Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, München 1978, S. 89-119.
- Brockmeyer, Hans Bernhard Ungeschriebene Finanzierungszuständigkeiten des Bundes, in: Paul Kirchhof/ Klaus Offerhaus/ Horst Schöberle (Hrsg.), Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik, Festschrift für Franz Klein, Köln 1994, S. 633-650.
- Brünneck, Alexander von Die Freiheit von Wissenschaft und Forschung, JA 1989, S. 165-171.
- Bull, Hans Peter Föderalismusreform auf falscher Fährte, RuP 2007, S. 67-72.
- Bumke, Christian Universitäten im Wettbewerb, in: Gemeinwohl durch Wettbewerb?, in: VVDStRL 69 [2009], Berlin u.a. 2010, S. 407-486.
- Burgi, Martin
Gräf, Ilse-Dore Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, DVBl. 2010, S. 1125-1134.
- Buscher, Daniel Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform), zugleich Diss. Bremen (2009), Berlin 2010.
- Calliess, Christian Die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus, DÖV 1997, S. 889-899.

- Classen, Claus Dieter Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, Zur Bedeutung von Artikel 5 Absatz 3 Grundgesetz für außeruniversitäre Forschung und Forschungsförderung, zugleich Habil. (1992/ 1993), Tübingen 1994.
- Classen, Claus Dieter Zielvereinbarungen – Ein neues Steuerungsinstrument der Hochschulpolitik aus juristischer Sicht, HM 2009, S. 31-35.
- Clement, Wolfgang Verantwortung – Entscheidungsfähigkeit – Transparenz – Zur Modernisierung des Föderalismus in Deutschland, NWVBl 2001, S. 417-424.
- Clement, Wolfgang
Merz, Friedrich Was jetzt zu tun ist, Deutschland 2.0, herausgegeben von Ursula Weidenfeld, Freiburg 2010.
- Coelln, Christian von Universitäten im Wettbewerb, DVBl. 2009, S. 1090-1098.
- Collin, Peter Entwicklungslinien verfassungsrechtlicher Konturierung und verfassungsdogmatischer Problematisierung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Forschungsbereich, in: Margrit Seckelmann/ Stefan Lange/ Thomas Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden 2010, S. 37-64.
- Dästner, Christian Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen seit 1949, ZParl 2001, S. 290-309.
- Decker, Frank Mehr Asymmetrie im deutschen Föderalismus? Die neue Abweichungsgesetzgebung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden-Baden 2007, S. 205-223.
- Degenhart, Christoph Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die „Juniorprofessur“, RdJB 2005, S. 117-126.
- Degenhart, Christoph Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, S. 1209-1216.
- Degenhart, Christoph Hochschulrahmenrecht und Studiengebühren, Ist der Bundesgesetzgeber befugt, im Hochschulrahmengesetz ein Verbot von Studiengebühren vorzusehen?, DVBl. 1998, S. 1309-1315.
- Degenhart, Christoph Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Abweichungsgesetzgebung, DÖV 2010, S. 422-430.
- Denninger, Erhard Das Hochschulrahmengesetz – Kernstück einer Bildungsreform?, Frankfurt am Main 1972.

- Denninger, Erhard (Hrsg.)
Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.)
Schneider, Hans-Peter (Hrsg.)
Stein, Ekkehard (Hrsg.)
- Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, 3. Auflage, Loseblatt (Stand 08/2002), Neuwied und Kriftel 2002.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: AK-GG)
- Depenbrock, Johannes
- Überregionale Länderaufgaben – ein Prüfstein des Föderalismus, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde/ Werner Knopp (Hrsg.), Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang Hefermehl zum 65. Geburtstag, Stuttgart u.a. 1972, S. 37-67.
- Depenheuer, Otto
- Verfassungsgerichtliche Föderalismusreform, ZG 2005, S. 83-93.
- Depenheuer, Otto
- Vom „Bedürfnis“ zur „Erforderlichkeit“, ZG 2003, S. 177-189.
- Deppner, Thorsten
Heck, Daniel
- Studiengebühren vor dem Hintergrund der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Bundesstaat und der Vorgaben materiellen Verfassungsrechts, NVwZ 2008, S. 45-48.
- Detmer, Hubert
- Die Novelle des Hochschulrahmengesetzes – auch eine „Rolle rückwärts“, NVwZ 1999, S. 828-834.
- Detterbeck, Steffen
- Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 11. Auflage, München 2013.
- Deutsch, Markus
- Gemeinsame Finanzierung von Infrastrukturprojekten durch Bund und Länder – Zum Verbot der „Mischfinanzierung“, in: Peter Baumeister/ Wolfgang Roth/ Josef Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz, Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag, Berlin 2011, S. 109-127.
- Dietsche, Hans-Jörg
- Abweichungsgesetzgebung und Gesetzesfolgenabschätzung – Zu den Möglichkeiten des Bundes hinsichtlich einer Folgenabschätzung im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung, in: Ralf Thomas Baus/ Henrik Scheller/ Rudolf Hrbek (Hrsg.), Der Deutsche Föderalismus 2020, Baden-Baden 2009, S. 57-64.
- Dietsche, Hans-Jörg
- Die „konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder“ – Zu den verschiedenen Modellen der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung eines neuen materiell-rechtlichen Gesetzgebungsinstruments, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2006, Band 7, Baden-Baden 2006, S. 182-199.
- Dilger, Alexander
- Zehn Thesen für Universitäten auf dem Weg zur Exzellenz, HM 2007, S. 58-62.

- Dittmann, Armin
Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe. Entwicklung, Rechtsbegriff, verfassungsrechtliche Stellung und organisatorische Möglichkeiten kooperativer Bildungsplanung von Bund und Ländern nach Art. 91b GG, zugleich Diss. Tübingen (1973/ 1974), Bad Honnef 1975.
- Dittrich, Norbert
Bundeshaushaltsordnung (BHO), Kommentar, Loseblatt (Stand 02/2013, 44. AL), Heidelberg u.a. 2013.
- Dolzer, Rudolf
Das Parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, in: VVDStRL 58 [1998], Berlin u.a. 1999, S. 7-38.
- Donner, Hartwig
Neuere Entwicklungen im Hochschulwesen: Die Stiftungsuniversität, in: Hans-Jörg Birk/ Philip Kunig/ Wolfgang Sailer (Hrsg.), Zwischen Abgabenrecht und Verfassungsrecht, Hans-Joachim Driehaus zum 65. Geburtstag, Herne/ Berlin 2005, S. 244-249.
- Dörfer, Bert Sebastian
Bundesverfassungsgericht und Bundesstaat, Die Bundesstaatsverfassung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zugleich Diss. Potsdam (2009), Berlin 2010.
- Dörr, Dieter
Schiedermaier, Stephanie
Die zukünftige Finanzierung der deutschen Universitäten, Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Hochschulverbandes, Bonn 2005.
- Dreier, Horst (Hrsg.)
Grundgesetz, Kommentar,
Band I (Art. 1-19), 2. Auflage, Tübingen 2004;
Band II (Art. 20-82), 2. Auflage, Tübingen 2006;
Supplementum 2007 zu Band II (Art. 20-82), 2. Auflage, Tübingen 2007;
Band III (Art. 83-146), 2. Auflage, Tübingen 2008;
Supplementum 2010, Tübingen 2010.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Dreier)
- Durinke, Corinna
Der neue Gemeinschaftsrahmen für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen. Inhalt, Bedeutung und Rechtsnatur, zugleich Diss. Berlin (2009), Berlin 2010.
- Dzwonnek, Dorothee
Kommentar aus der Perspektive der Leitung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, in: Dorothea Jansen (Hrsg.), Neue Governance für die Forschung, Baden-Baden 2009, S. 83-86.
- Edling, Herbert
Entwicklungstendenzen im bundesdeutschen Föderalismus, Das Popitzsche „Gesetz“ von der „Anziehungskraft des größten Etats“, DÖV 1987, S. 579-586.
- Eicher, Hermann
Der Machtverlust der Landesparlamente. Historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze, zugleich Diss. Mainz (1987), Berlin 1988.

- Ekardt, Felix
Buscher, Daniel
Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit, Eine historische Analyse der neuen Schuldenbremse und ihres Bezugs zur Eurokrise, AöR 137 [2012], S. 42-71.
- Engels, Dieter
Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Mischfinanzierungen nach Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz, Stuttgart 2002.
- Ennuschat, Jörg
Ulrich, Carsten
Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Schul- und Hochschulbereich nach der Föderalismusreform, VBIBW 2007, S. 121-125.
- Epping, Volker
Verwaltungsreform als Verwaltungsaufgabe. Akteure, Mechanismen, Instrumente – Hochschulverwaltung, VerwArch 99 [2008], S. 423-449.
- Epping, Volker (Hrsg.)
Hillgruber, Christian (Hrsg.)
Grundgesetz, Beck'scher Online-Kommentar, Edition 17 (Stand 01/2013), München 2013.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Epping/Hillgruber)
- Erbguth, Wilfried
Die Neugliederung des Bundesgebiets: eine Standortbestimmung, JZ 2011, S. 433-438.
- Erbguth, Wilfried
Gebert, Friedrich
Kooperationen der Bundesländer im Lichte des Art. 29 GG: Ein Überblick, NordÖR 2012, S. 1-9.
- Erhardt, Manfred
Elf Thesen, Über kompetitiven Föderalismus in Bildung und Wissenschaft, Forschung & Lehre 2005, S. 20-21.
- Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.)
Ehlers, Dirk (Hrsg.)
Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, Berlin u.a. 2010.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Erichsen/Ehlers)
- Ernst, Werner
Wozu Neugliederung?, DÖV 1974, S. 12-14.
- Erpenbach, André Frederik
Grenzen des Wettbewerbsföderalismus unter Berücksichtigung der Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, zugleich Diss. Bielefeld, Frankfurt am Main 2010.
- Faber, Angela
Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, DVBl. 2005, S. 933-946.
- Faber, Klaus
Gieseke, Ludwig
Gramm, Christof
Wesseler, Mechthild
Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich, Texte mit Einführungen und Hinweisen, Bad Honnef 1991.
- Faller, Hans Joachim
Das Prinzip der Bundestreue in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Peter Lerche/ Hans Zacher/ Peter Badura (Hrsg.), Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag am 1. September 1981, S. 53-69.

- Fehling, Michael
Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung in Hochschule und Wissenschaft, *Die Verwaltung* 35 [2002], S. 399-424.
- Fehling, Michael
Kastner, Berthold
Verwaltungsrecht, Handkommentar, 3. Auflage, München 2013.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Fehling/Kastner)
- Feuchte, Paul
Die Neugliederung im Rahmen der bundesstaatlichen Probleme, *DÖV* 1974, S. 9-12.
- Feuchte, Paul
Hochschulbau als Gemeinschaftsaufgabe, *Die Verwaltung* 5 [1972], S. 199-222.
- Fischer-Hüftle, Peter
Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ nach der Föderalismusreform, *NuR* 2007, S. 78-85.
- Frank, Beate
Die öffentlichen Hochschulen zwischen Hochschulautonomie und staatlicher Verantwortung, zugleich Diss. Mainz (2005), Bonn 2006.
- Fränz, Peter
Schulz-Hardt, Joachim
Zur Geschichte der Kultusministerkonferenz 1948-1998, in: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister (Hrsg.), *Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998*, Neuwied und Kriftel 1998, S. 177-227.
- Franzius, Claudio
Die Abweichungsgesetzgebung, *NVwZ* 2008, S. 492-499.
- Frenz, Walter
Europäische Bildungspolitik, *DÖV* 2011, S. 249-259.
- Frenz, Walter
Gesetzgebungskompetenzen nach der Föderalismusreform, *JURA* 2007, S. 165-169.
- Freund, Manuela
Hochschulrecht, Hochschulrahmengesetz, Landeshochschulgesetzgebung, zugleich Diss. (2001), Hamburg 2002.
- Friauf, Karl Heinrich (Hrsg.)
Höfling, Wolfram (Hrsg.)
Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (Stand 12/2012, 40. EL), Berlin 2012.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: *BerlK-GG*)
- Friedrich, Carl J.
Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin u.a. 1953.
- Frielinghaus, Stefan Niederste
Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, zugleich Diss. Rostock (2006), Stuttgart 2007.
- Froese, Thomas
Die Entfesselung des Staates, Eine Föderalismusreform für mehr Handlungsfreiheit?, Marburg 2007.

Literaturverzeichnis

- Frowein, Jochen Abr. Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, in: VVDStRL 31 [1972], Berlin u.a. 1973, S. 13-50.
- Füchsel, Wolf-Dieter Gemeinschaftsaufgaben – Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, b GG und der Investitionshilfen nach Art 104a Abs. 4 GG, zugleich Diss. Bayreuth, Spardorf 1985.
- Gärditz, Klaus Ferdinand Evaluationsbasierte Forschungsfinanzierung im Wissenschaftsrecht, WissR 42 [2009], S. 353-392.
- Gärditz, Klaus Ferdinand Hochschulmanagement und Wissenschaftsadäquanz, NVwZ 2005, S. 407-410.
- Gärditz, Klaus Ferdinand Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, zugleich Habil. Bayreuth (2008/ 2009), Tübingen 2009.
- Geis, Max-Emanuel Autonomie der Universitäten, in: Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV, Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte I, § 100, Heidelberg 2011.
- Geis, Max-Emanuel
Krausnick, Daniel Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band III, § 63, Berlin 2012.
- Geis, Max-Emanuel Das Selbstbestimmungsrecht der Universitäten, WissR 37 [2004], S. 2-25.
- Geis, Max-Emanuel Die Entwicklung des Hochschulrechts von 2008 bis 2012, Die Verwaltung 45 [2012], S. 525-537.
- Geis, Max-Emanuel Universitas semper reformanda – Kulturelle Verantwortung versus ökonomische Effizienz, in: Gerrit Manssen/ Monika Jachmann/ Christoph Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, Festschrift für Udo Steiner zum 70. Geburtstag, Stuttgart u.a. 2009, S. 201-216.
- Geis, Max-Emanuel Universitäten im Wettbewerb, in: Gemeinwohl durch Wettbewerb?, in: VVDStRL 69 [2009], Berlin u.a. 2010, S. 364-406.
- Gerstenberg, Katrin Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, zugleich Diss. Freiburg, Berlin 2009.
- Gieseke, Ludwig Ein gestuftes Studiensystem ist überfällig, WissR 38 [2005], S. 55-66.
- Gieseke, Ludwig Mit der Zulassung sollte auch der Zugang zum Studium bundesrechtlich geregelt sein, WissR 40 [2007], S. 180-194.
- Gieseke, Ludwig Nachruf auf das Hochschulrahmengesetz, WissR 45 [2012], S. 3-12.

- Glötz, Peter
Faber, Klaus
Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: Ernst Benda/ Werner Maihofer/ Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 28, 2. Auflage, Berlin u.a. 1994.
- Görisch, Christoph
Wissenschaftsfreiheit und Hochschulmanagement, DÖV 2003, S. 583-588.
- Goroncy, Robert
Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91b des Grundgesetzes, Zugleich ein Beitrag zu Artikel 91a GG, DVBl. 1970, S. 310-317.
- Goroncy, Robert
Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und 91b des Grundgesetzes, DÖV 1970, S. 109-114.
- Goroncy, Robert
Die Bundeskompetenzen für die Forschungsförderung nach dem Entwurf des sogenannten Flurbereinigungsabkommens – unter Berücksichtigung des Verhältnisses der ungeschriebenen Kompetenzen zu Art. 74 Nr. 13, 87 Abs. 3, 91 a, 91 b GG, WissR 5 [1972], S. 135-160.
- Goroncy, Robert
Gemeinschaftsaufgaben und Parlamente, ZRP 1972, S. 61-64.
- Goroncy, Robert
Mitwirkungsbereich und Zusammenwirken bei den Gemeinschaftsaufgaben, DÖV 1971, S. 85-86.
- Gramm, Christof
Bewährungsprobe für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, WissR 26 [1993], S. 198-219.
- Gramm, Christof
Gewaltenverschiebungen im Bundesrat, AöR 124 [1999], S. 212-236.
- Grawert, Rolf
Finanzreform und Bundesstaatsreform, Der Staat 7 [1968], S. 63-83.
- Grawert, Rolf
Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatspraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen, zugleich Diss. Heidelberg (1966), Berlin 1967.
- Grellert, Volker
Der Rahmenplan nach dem Hochschulbauförderungsgesetz, WissR 5 [1972], S. 69-71.
- Grellert, Volker
Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit zwischen Großforschungseinrichtungen und Industrie, WissR 21 [1988], S. 112-120.
- Grimm, Reinhold R.
Die Geisteswissenschaften im Gefüge der Universität, in: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren, Tübingen 2008, S. 63-76.

Literaturverzeichnis

- Gröpl, Christoph Staatsrecht I, 4. Auflage, München 2012.
- Groß, Rolf Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, DVBl. 1969, S. 93-96.
- Groß, Thomas Das Selbstverwaltungsrecht der Universitäten – Zusätzliches zur Wissenschaftsfreiheit, DVBl. 2006, S. 721-728.
- Groß, Thomas
Karaalp, Remzi N. Die Übertragbarkeit verwaltungsrechtlicher Verfahrensgrundsätze auf das Begutachtungsverfahren der DFG, DVBl. 2010, S. 1135-1145.
- Groß, Thomas
Karaalp, Remzi N.
Wilden, Anke Regelungsstrukturen der Forschungsförderung, Staatliche Projektfinanzierung mittels Peer-Review in Deutschland, Frankreich und der EU, Baden-Baden 2010.
- Grözinger, Gerd Eine Verengung in der öffentlichen Forschungsförderung?, HM 2011, S. 62-67.
- Grünewald, Volker Die Abweichungsgesetzgebung der Bundesländer – ein Fortschritt im föderalen Kompetenzgefüge des Grundgesetzes?, zugleich Diss. Hagen, Berlin 2010.
- Guckelberger, Annette Bildung und Föderalismus, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band III, § 61, Berlin 2012.
- Guckelberger, Annette Bildungsevaluation als neue Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91b Abs. 2 GG, RdJB 2008, S. 267-282.
- Guckelberger, Annette Leistungsmessungen im Bildungsbereich – eine neue Gemeinschaftsaufgabe?, in: Margrit Seckelmann/ Stefan Lange/ Thomas Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden 2010, S. 215-235.
- Haag, Maximilian Die Aufteilung steuerlicher Befugnisse im Bundesstaat, zugleich Diss. Leipzig, Berlin 2011.
- Häberle, Peter Aktuelle Probleme des deutschen Föderalismus, Die Verwaltung 24 [1991], S. 169-209.
- Häberle, Peter Die deutsche Universität darf nicht sterben – Ein Thesenpapier aus der Provinz, JZ 2007, S. 183-184.
- Häberle, Peter Die Freiheit der Wissenschaften im Verfassungsstaat, AöR 110 [1985], S. 329-363.

- Häberle, Peter Kulturhoheit im Bundesstaat – Entwicklungen und Perspektiven, AöR 124 [1999], S. 549-582.
- Häde, Ulrich Entflechtung und Verflechtung, ZG 2009, S. 1-17.
- Häde, Ulrich Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform, AöR 135 [2010], S. 541-572.
- Häde, Ulrich Föderalismusreform In Deutschland – auf dem Weg zur dritten Stufe, LKV 2011, S. 97-103.
- Häde, Ulrich Zur Föderalismusreform In Deutschland, JZ 2006, S. 930-940.
- Häde, Ulrich Zwischenbilanz zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I – neue Koordinierungsformen und versperrte Finanzierungskanäle?, in: Ralf Thomas Baus/ Henrik Scheller/ Rudolf Hrbek (Hrsg.), Der Deutsche Föderalismus 2020, Baden-Baden 2009, S. 37-45.
- Haenel, Albert Deutsches Staatsrecht, Erster Band, Die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt, Leipzig 1892.
- Hahn, Michael J. Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, in: Jochen Abr. Frowein/ Rainer Hofmann/ Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin u.a. 1993, S. 62-107.
- Hailbronner, Kay Forschungsreglementierung und Grundgesetz, WissR 13 [1980], S. 212-236.
- Hailbronner, Kay Kompetenzen des Bundes zur Regelung des Hochschulzugangs, WissR 27 [1994], S. 1-39.
- Hailbronner, Kay (Hrsg.)
Geis, Max-Emanuel (Hrsg.) Hochschulrecht in Bund und Ländern, Loseblatt (Stand 10/2011, 39. Aktualisierung), Heidelberg 2011.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Hailbronner/Geis)
- Hall, Karl-Heinrich Hochschulrahmengesetz und Landeshochschulrecht – Aspekte eines Reformversuchs, in: Hans-Jörg Birk/ Armin Dittmann/ Manfred Erhardt (Hrsg.), Kulturverwaltungsrecht im Wandel, Rechtsfragen der Praxis in Schule und Hochschule, Professor Dr. Dr. h.c. Thomas Oppermann zum 50. Geburtstag, Stuttgart u.a. 1981, S. 15-31.
- Hammer, Thomas Leistungsvergleiche im Bundesstaat und föderale Kompetenzverteilung, Zugleich eine Bestimmung von Anwendungsbereich und Regelungsgehalt des Art. 91d GG, DVBl. 2012, S. 525-532.
- Hampe, Daniel Hochschulsponsoring und Wissenschaftsfreiheit, zugleich Diss. Bochum (2008), Baden-Baden 2009.

- Hanebeck, Alexander Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes, zugleich Diss. Gießen (2003), Berlin 2004.
- Hänel, Axel Ist die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91 a GG noch zeitgemäß?, in: Peter Hanau/ Dieter Leuze/ Wolfgang Löwer/ Hartmut Schiedermaier (Hrsg.), *Wissenschaftsrecht im Umbruch*, Gedächtnisschrift für Hartmut Krüger, Berlin 2001, S. 143-155.
- Hansalek, Erik Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, *NVwZ* 2006, S. 668-670.
- Härtel, Ines Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Band I, § 19, Berlin 2012.
- Hartmann, Michael Die Exzellenzinitiative – ein Paradigmenwechsel in der deutschen Hochschulpolitik, *Leviathan* 34 [2006], S. 447-465.
- Hartmann, Michael Die Exzellenzinitiative und ihre Folgen, *Leviathan* 38 [2010], S. 370-387.
- Hartmann, Michael Eliteuniversitäten – Ein Irrweg, in: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), *Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren*, Tübingen 2008, S. 89-109.
- Hartmann, Michael Funktionale oder vertikale Differenzierung – Die Folgen der Exzellenzinitiative, *RdJB* 2011, S. 284-296.
- Hartmer, Michael Wohin führt der Bologna-Prozess die deutsche Universität?, in: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), *Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren*, Tübingen 2007, S. 161-174.
- Haug, Volker Besser als ihr Ruf – die Föderalismusreform I im Hochschulbereich, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Band 11, Baden-Baden 2010, S. 176-187.
- Haug, Volker Die Abweichungsgesetzgebung – ein Kuckucksei der Föderalismusreform?, *DÖV* 2008, S. 851-857.
- Haug, Volker Die Föderalismusreform, Zum Ringen von Bund und Ländern um die Macht im Staat, *DÖV* 2004, S. 190-197.
- Heckel, Martin Zum Wandel des Föderalismus – am Beispiel des Bundesrates und des Verwaltungsrechts, in: Michael Brenner/ Peter Michael Huber/ Markus Möstl (Hrsg.), *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel*, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 169-199.

- Heier, Hans-Bernd
Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und ihre Finanzierung, zugleich Diss., Köln 1970.
- Heinrich, Oliver
Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften unter Beachtung von Wissenschaftsfreiheit und Wettbewerbsrecht, zugleich Diss. Köln, Münster 2003.
- Heinze, Christian
„Kooperativer Föderalismus“ und die Umbildung der Verfassung, in: Roman Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 2. Auflage, München 1974, S. 119-138.
- Heitsch, Christian
Die asymmetrische Neuverflechtung der Kompetenzordnung durch die deutsche Föderalismusreform I, in: Peter Häberle (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 57 [2009], Tübingen 2009, S. 333-358.
- Heitsch, Christian
Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidungen / Prozessuale Fragen, WissR 42 [2009], S. 136-163.
- Heitsch, Christian
Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, DÖV 2007, S. 770-779.
- Helfrich, Marcus
Forschungsförderung durch Bund und Länder im Rahmen der sog. „Blauen Liste“, WissR 23 [1990], S. 244-263.
- Hellermann, Johannes
Kooperativer Föderalismus in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a ff. des Grundgesetzes, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band II, § 39, Berlin 2012.
- Hendler, Reinhard
Die Universität im Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung, in: Kultur und Wissenschaft, VVDStRL 65 [2005], Berlin 2006, S. 238-273.
- Hendler, Reinhard
Universitäten im Reformprozess – Zu einigen Aspekten der Neuordnung des Hochschulwesens, in: Gilbert H. Gornig/ Urs Kramer/ Uwe Volkmann (Hrsg.), Staat – Wirtschaft – Gemeinde, Festschrift für Werner Frotscher zum 70. Geburtstag, Berlin 2007, S. 811-821.
- Hendrichke, Oliver
„Allgemeine Grundsätze“ als abweichungsfester Kern der Naturschutzgesetzgebung des Bundes, NuR 2007, S. 454-458.
- Henke, Klaus-Dirk
Möglichkeiten zur Stärkung der Länderautonomie, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, S. 643-658.
- Henle, Wilhelm
Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln, in: Fritz Duppré (Hrsg.), Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin 1961, S. 63-77.

- Hennecke, Hans Jörg Chancen der Föderalismusreform nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Föderalismusreform In Deutschland, Bestandsaufnahme der Kommissionsarbeit und Umsetzungsperspektiven, Stuttgart u.a. 2005, S. 13-41.
- Henneke, Hans-Günter Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat, DÖV 1996, S. 713-723.
- Henneke, Hans-Günter Föderalismusreform kommt in Fahrt, DVBl. 2003, S. 845-851.
- Henrichs, Wilhelm Gemeinschaftsaufgaben, Bundesstaatsprinzip, Kommunale Selbstverwaltung, Eichholz 1968.
- Hertel, Wolfram Wettbewerbsföderalismus im Stiftungsrecht, ZRP 2000, S. 387-390.
- Herzog, Roman Allgemeine Staatslehre, Frankfurt am Main 1971.
- Herzog, Roman Kooperation und Wettbewerb, APuZ 2006, Heft 50, S. 3-5.
- Herzog, Roman Muße als Forschungsressource, in: Dieter Dörr/ Udo Fink/ Christian Hillgruber/ Bernhard Kempen/ Dietrich Murswiek (Hrsg.), Die Macht des Geistes, Festschrift für Hartmut Schiedermaier, Heidelberg 2001, S. 459-463.
- Heß, Jürgen Der Bologna-Prozeß: Die europäische Perspektive der Hochschulentwicklung, Wirkungsmechanismen und Zielsetzungen bei der Schaffung eines europäischen Hochschulraumes, WissR 36 [2003], S. 272-300.
- Hesse, Konrad Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Theo Ritterspach und Willi Geiger (Hrsg.), Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1970, S. 141-160.
- Hesse, Konrad Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, AöR 98 [1973], S. 1-52.
- Hesse, Konrad Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1999.
- Heuer, Ernst (Begr.)
Engels, Dieter (Hrsg.)
Eibelshäuser, Manfred (Hrsg.) Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Loseblatt (Stand 03/2013, 56. Erg.-Lfg.), Köln 2013.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht)
- Heun, Werner Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2012.

- Hömig, Dieter (Hrsg.) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10. Auflage 2013.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Hömig)
- Hommelhoff, Peter Eliteuniversitäten in Deutschland: ein Irrweg?, in: Klaus Grupp und Ulrich Hufeld (Hrsg.), *Recht – Kultur – Finanzen*, Festschrift für Reinhard Mußgnug zum 70. Geburtstag am 26. Oktober 2005, Heidelberg 2005, S. 407-420.
- Höreth, Marcus Gescheitert oder doch erfolgreich? Über die kontroverse Beurteilung der ersten Stufe der Föderalismusreform, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2008*, Band 9, Baden-Baden 2008, S. 139-159.
- Höreth, Marcus Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen – Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, *ZParl 2007*, S. 712-733.
- Hornbostel, Stefan
Heise, Saskia Die Rolle von Drittmitteln in der Steuerung von Hochschulen, in: Christian Berthold/ Brigitte Tag/ Hanns H. Seidler/ Günter Scholz (Hrsg.), *Handbuch Praxis Wissenschaftsfinanzierung*, Stuttgart 2006, S. 1-33.
- Hornbostel, Stefan Exzellenz und Differenzierung, in: Barbara M. Kehm (Hrsg.), *Hochschule im Wandel, Die Universität als Forschungsgegenstand*, Festschrift für Ulrich Teichler, Frankfurt am Main u.a. 2008, S. 253-266.
- Hoymann, Tobias Der Streit um die Hochschulrahmengesetzgebung des Bundes 1967-1976: Föderaler- und Parteienkonflikt in der ersten großen und sozialliberalen Koalition, zugleich Diss. München (2009), Wiesbaden 2010.
- Hoymann, Tobias
Münch, Ursula Föderalismusreform 1969: Warum die Länder ihre Hochschulgesetzgebungskompetenz dem Bund überließen und in der Föderalismusreform 2006 (teilweise) wieder zurückholten, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011*, Band 12, Baden-Baden 2011, S. 205-217.
- Hrbek, Rudolf Ein neuer Anlauf zur Föderalismus-Reform: Das Kompromisspaket der Großen Koalition, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2006*, Band 7, Baden-Baden 2006, S. 139-157.
- Hrbek, Rudolf Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2009*, Band 10, Baden-Baden 2009, S. 173-188.
- Huber, Peter M. „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform Im Bildungswesen, *RdJB 2007*, S. 4-7.

Literaturverzeichnis

- Huber, Peter M. Das Bund-Länder-Verhältnis de constitutione ferenda, in: Hermann-Josef Blanke und Wito Schwanengel (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, Tübingen 2005, S. 21-57.
- Huber, Peter M. Das Hochschulwesen zwischen föderalem Kartell und internationalem Wettbewerb, *WissR* 39 [2006], S. 196-212.
- Huber, Peter M. Deutschland in der Föderalismusfalle?, Heidelberg 2003.
- Huber, Peter M. Deutschland nach der Föderalismusreform – in besserer Verfassung!, in: Rainer Pitschas/ Arnd Uhle/ Josef Aulehner (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik: Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin 2007, S. 595-614.
- Huber, Peter M. Staat und Wissenschaft, Paderborn 2008.
- Hufen, Friedhelm Die Einflussnahme des Bundes auf die Schul- und Hochschulpolitik durch direkte und indirekte Finanzaufweisungen, *RdJB* 2005, S. 323-334.
- Hufen, Friedhelm Staatsrecht II, Grundrechte, 3. Auflage, München 2011.
- Hufen, Friedhelm Verwaltungsprozessrecht, 8. Auflage, München 2011.
- Hund, Michael Nord-Süd-Konflikte im Bundesstaat – Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Main-Linie, in: Dieter C. Umbach/ Richard Urban/ Roland Fritz/ Horst-Eberhard Böttcher/ Joachim v. Barga (Hrsg.), Das wahre Verfassungsrecht, Zwischen Lust und Leistung, Gedächtnisschrift F. G. Nagelmann, Baden-Baden 1984, S. 195-208.
- Hüther, Otto Konflikte zwischen Hochschulräten und akademischen Selbstverwaltungsgremien? Ein Blick in die Landeshochschulgesetze, *HM* 2010, S. 15-20.
- Hüttl, Adolf Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, *DVBl.* 1967, S. 433-439.
- Ipsen, Jörn Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, *NJW* 2006, S. 2801-2806.
- Ipsen, Jörn Stiftungshochschule und Hochschulstiftung, Rechtsformen der Hochschulen im Wandel, *RdJB* 2003, S. 36-43.
- Isensee, Josef Am Ende der Demokratie – oder am Anfang?, Berlin 1995.
- Isensee, Josef Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart, *AöR* 115 [1990], S. 248-280.

- Isensee, Josef Die bundesstaatliche Kompetenz, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI: Bundesstaat, § 133, 3. Auflage, Heidelberg 2008.
- Isensee, Josef Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI: Bundesstaat, § 126, 3. Auflage, Heidelberg 2008.
- Jaeger, Michael Leistungsbezogene Budgetierung an deutschen Universitäten, Umsetzung und Perspektiven, Wissenschaftsmanagement 2006, Heft 3, S. 30-36.
- Jakob, Wolfgang Forschungsfinanzierung durch den Bund, Gedanken zur Kompetenz des Bundes zur „Ressortforschung“ und „Modellversuchen“. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Aufgabenfinanzierung im Bundesstaat, Der Staat 24 [1985], S. 527-564.
- Jarass, Hans D. Der Vorbehalt des Gesetzes bei Subventionen, NVwZ 1984, S. 473-480.
- Jarass, Hans D. Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung als verfassungsrechtliche Vorgabe, Zugleich ein Beitrag zum Verhältnis von Sachgesetzgeber und Abgabengesetzgeber, AöR 126 [2001], S. 588-607.
- Jarass, Hans D.
Pieroth, Bodo Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Auflage, München 2012.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth)
- Jarass, Hans D.
Pieroth, Bodo Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. Auflage, München 2006.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth (8. Aufl.))
- Jarass, Hans D. Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, NVwZ 1996, S. 1041-1047.
- Jauch, Oliver Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2013, S. 32-39.
- Jekewitz, Jürgen Wettbewerbsföderalismus – ein modisches Schlagwort, in: Andreas Fischer-Lescano/ Hans-Peter Gasser/ Thilo Marauhn/ Natalino Ronzitti (Hrsg.), Frieden in Freiheit, Peace in liberty, Paix en liberté, Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2008, S. 1133-1141.
- Jochum, Heike Ist die legislative Kompetenzordnung des Grundgesetzes reformbedürftig?, ZRP 2002, S. 255-260.
- Jutzi, Siegfried Forum: Verfassungsprobleme einer erweiterten Bundeszuständigkeit im Bildungswesen, JuS 1978, S. 447-451.

- Kadelbach, Stefan
Autonomie und Bindung der Rechtsetzung in gestuften Rechtsordnungen, in: Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, VVDStRL 66 [2006], Berlin 2007, S. 7-46.
- Kahl, Wolfgang
Hochschulräte – Demokratieprinzip – Selbstverwaltung, AöR 130 [2005], S. 225-262.
- Kahl, Wolfgang (Hrsg.)
Waldhoff, Christian (Hrsg.)
Walter, Christian (Hrsg.)
Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (Stand 12/2012, 159. Lfg.), Heidelberg 2012.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: BK-GG)
- Kalinna, Erwin
Die Rahmenplanung und der Rahmenplan nach Art. 91 a GG, zugleich Diss., München 1985.
- Kallerhoff, Matthias
Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz, Eine Untersuchung zu den Art. 125a-c GG, zugleich Diss. Münster (2009), Baden-Baden 2010.
- Kämmerer, Jörn Axel
Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Hochschulfinanzierung: Zwischen „Eliteuniversitäten“ und „Exzellenzclustern“, in: Michael Fehling/ Jörn Axel Kämmerer/ Karsten Schmidt (Hrsg.), Hochschulen zwischen Gleichheitsidee und Elitestreben, Rechtsfragen der Diversifizierung, Köln u.a. 2005, S. 1-20.
- Kämmerer, Jörn Axel
Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung versus Elitehochschulförderung aus Bundesmitteln: Vom kooperativen zum korrumpierten Bundesstaat?, RdJB 2004, S. 152-173.
- Karpen, Ulrich
Bildung, Wissenschaft und Kultur in der Föderalismusreform, ZG 2006, S. 271-287.
- Karpen, Ulrich
Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Hochschulbetrieb in Deutschland, in: Jörn Axel Kämmerer und Peter Rawert (Hrsg.), Hochschulstandort Deutschland, Rechtlicher Rahmen – Politische Herausforderungen, Köln u.a. 2003, S. 19-33.
- Karpen, Ulrich
Die neuen Instrumente der Hochschulfinanzierung, Deutsche Universitäten und die Wissenschaftsfreiheit, HFR 2010, S. 120-129.
- Karpen, Ulrich
Hochschulplanung und Grundgesetz, zugleich Habil. Köln, Paderborn 1987.
- Karpen, Ulrich
Wissenschaftsfreiheit und Hochschulfinanzierung, Überlegungen zu einem effektiven Mitteleinsatz, Berlin 1983.

- Kewenig, Wilhelm Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, Bemerkungen zur Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der „grants-in-aid“, der Bundeshilfsprogramme, AöR 93 [1968], S. 433-484.
- Kiener, Regina Bildung, Forschung und Kultur, in: Daniel Thürer/ Jean-Francois Aubert/ Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, § 57, Zürich 2001.
- Kilian, Matthias Die Europäisierung des Hochschulraumes, JZ 2006, S. 209-217.
- Kimminich, Otto Der Bundesstaat, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung, § 26, 2. Auflage, Heidelberg 1995.
- Kipp, Heinrich Der Wissenschaftsrat, Aufgaben und Rechtsstellung, DÖV 1958, S. 490-493.
- Kipp, Heinrich Zum Problem der Förderung der Wissenschaften durch den Bund, DÖV 1956, S. 555-563.
- Kirchhof, Ferdinand Den zweiten Schritt wagen! – Die Novellierung der Finanzverfassung als notwendige zweite Stufe der Föderalismusreform, ZG 2006, S. 288-300.
- Kirchhof, Ferdinand Ein neuer Ansatz zur Reform des Grundgesetzes, ZG 2004, S. 204-225.
- Kirchhof, Ferdinand Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: VVDStRL 52 [1992], Berlin u.a. 1993, S. 71-110.
- Kirchhof, Ferdinand Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, DVBl. 2004, S. 977-986.
- Kirchhof, Ferdinand Rechtliche Grundsätze der Universitätsfinanzierung, JZ 1998, S. 275-282.
- Kirchhof, Paul Die Identität der Verfassung, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II: Verfassungsstaat, § 21, 3. Auflage, Heidelberg 2004.
- Kirchhof, Paul Verkrustungen aufbrechen, in: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V. (Hrsg.), Eine (un)endliche Geschichte, Beiträge zur Föderalismusreform, Essen 2005, S. 10-15.
- Kisker, Günter Kooperation im Bundesstaat, Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, zugleich Habil. (1967), Tübingen 1971.
- Klatt, Hartmut Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat, VerwArch 78 [1987], S. 186-206.

- Klatt, Hartmut Plädoyer für einen Wettbewerbsföderalismus, in: Reinhard C. Meier-Walser und Gerhard Hirschler (Hrsg.), *Krise und Reform des Föderalismus, Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen*, München 1999, S. 64-78.
- Klein, Franz Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Ernst Benda/ Werner Maihofer/ Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, § 23, 2. Auflage, Berlin u.a. 1994.
- Klein, Franz Gemeinschaftsaufgaben zur Bewältigung von Staatsaufgaben im föderativen Staatsaufbau, *DÖV* 1968, S. 153-156.
- Klein, Friedrich Die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Grundgesetz, Eine kritische Würdigung, *Der Staat* 11 [1972], S. 289-312.
- Klein, Friedrich Von der föderativen zur stärker unitarischen Gestaltung des Finanzwesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Festschrift für Friedrich Giese zum 70. Geburtstag*, Frankfurt am Main 1953, S. 61-134.
- Klein, Hans Hugo Der Bundesrat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, *ZG* 2002, S. 297-315.
- Klein, Hans Hugo Der Bundesstaat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Band I, § 17, Berlin 2012.
- Klein, Hans Hugo Die Funktion des Parlaments im politischen Prozeß, *ZG* 1997, S. 209-232.
- Klein, Hans Hugo Die Macht des Bundestages, *ZG* 2012, S. 209-227.
- Klein, Hans Hugo Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Christian Starck (Hrsg.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, Band II, Tübingen 1976, S. 277-299.
- Klein, Oliver
Schneider, Karsten Art. 72 GG n.F. im Kompetenzgefüge der Föderalismusreform, *DVBl.* 2006, S. 1549-1556.
- Kloepfer, Michael Bemerkungen zur Föderalismusreform, *DÖV* 2004, S. 566-571.
- Kloepfer, Michael Die neue Abweichungsgesetzgebung der Länder, in: Rainer Pitschas/ Arnd Uhle/ Josef Aulehner (Hrsg.), *Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik*, *Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag*, Berlin 2007, S. 651-675.
- Kloepfer, Michael Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenz, *ZG* 2006, S. 250-271.

- Kloepfer, Michael Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, ZUR 2006, S. 338-340.
- Kloepfer, Michael Verfassungsrecht, Band I: Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, München 2011.
- Kloepfer, Michael Verfassungsrecht, Band II: Grundrechte, München 2010.
- Kluth, Winfried Der Übergang von der selbstverwalteten Gruppenuniversität zur Hochschule als autonomer Forschungs- und Dienstleistungseinheit, RdJB 2004, S. 174-189.
- Kluth, Winfried Die Auswirkungen der Neufassung von Art. 91b Absatz 1 GG auf die Wissenschaftsförderung in Deutschland, RdJB 2008, S. 257-266.
- Kluth, Winfried (Hrsg.) Föderalismusreformgesetz, Einführung und Kommentierung, Baden-Baden 2007.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz)
- Knopp, Lothar Das Hohelied der Hochschulautonomie und seine falschen Töne, DöD 2008, S. 1-8.
- Knopp, Lothar Föderalismus: Reformfalle für Beamte und Hochschullehrer, NJW-Editorial Heft 18/2010, S. 3.
- Knopp, Lothar Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei? – An den Beispielen des Hochschul-, Bildungs- und Beamtenrechts, NVwZ 2006, S. 1216-1220.
- Knopp, Lothar
Schröder, Wolfgang Globalhaushalte und Zielvereinbarungen – taugliche Steuerungsinstrumente der Hochschulpolitik?, DöD 2007, S. 125-135.
- Knopp, Lothar
Gutheil, Ulrike Neues Hochschulrecht – Reform mit Haken?, NJW 2002, S. 2828-2834.
- Knopp, Lothar Zauberformel „Mehr Hochschulautonomie“? – mit einem Fokus auf Brandenburg, in: Lothar Knopp/ Franz-Joseph Peine/ Konrad Nowacki/ Wolfgang Schröder (Hrsg.), Hochschulen im Umbruch, Baden-Baden 2009, S. 15-29.
- Knüpling, Felix Wachsende Bedeutung des Föderalismus weltweit – Folgerungen für Deutschland, in: Ralf Thomas Baus/ Henrik Scheller/ Rudolf HrbeK (Hrsg.), Der Deutsche Föderalismus 2020, Baden-Baden 2009, S. 311-318.
- Koch, Stefan Die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Reform ihres Begutachtungssystems – Zur Einführung der Fachkollegien, WissR 39 [2006], S. 25-47.

Literaturverzeichnis

- Köck, Wolfgang
Wolf, Rainer
Grenzen der Abweichungsgesetzgebung im Naturschutz – Sind Eingriffsregelungen und Landschaftsplanung allgemeine Grundsätze des Naturschutzes?, NVwZ 2008, S. 353-360.
- Kocyan, Kirsten Birgit
Rechtsprobleme des Hochschulsponsoring, Eine Darstellung vor dem Hintergrund der Finanzierungsnot staatlicher Hochschulen und im Kontext aktueller Reformansätze im Hochschulwesen, zugleich Diss. Hagen (2007), Baden-Baden 2008.
- Kölble, Josef
Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern, DÖV 1964, S. 592-595.
- Kölble, Josef
Finanzreform und Bundesstaatsprinzip. Zu den Vorschlägen der Sachverständigenkommission für die Finanzreform betr. die Institutionalisierung von „Gemeinschaftsaufgaben“ im Grundgesetz (Art. 85a), DÖV 1967, S. 1-9.
- Kölble, Josef
Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Arten, Formen und Ziele, in: Fritz Duppré (Hrsg.), Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin 1961, S. 17-62.
- Kölble, Josef
Reform der Gemeinschaftsaufgaben, Zur Weiterentwicklung des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG, DVBl. 1972, S. 701-712.
- Konegen-Grenier, Christiane
Zukunftskonzept Hochschulautonomie, Rahmenbedingungen für Exzellenz in Forschung und Lehre, Köln 2006.
- Konow, Gerhard
Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, Bemerkungen zum Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1966, S. 368-375.
- Kopp, Ferdinand O.
Ramsauer, Ulrich
Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 13. Auflage, München 2012.
(zitiert: *Kopp/Ramsauer*)
- Korioth, Stefan
Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten?, DVBl. 1993, S. 356-364.
- Korioth, Stefan
Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, zugleich Habil. Bonn (1995/ 1996), Tübingen 1997.
- Korioth, Stefan
Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, ZG 2007, S. 1-21.

- Korioth, Stefan Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen?, Anmerkungen zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, in: Rainer Pitschas/ Arnd Uhle/ Josef Aulehner (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik, Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin 2007, S. 677-704.
- Kösters, Christina Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91 a I Nr. 1 GG im Wandel, zugleich Diss. Hamburg (2003), Münster 2004.
- Köstlin, Thomas Die Kulturhoheit des Bundes. Eine Untersuchung zum Kompetenz- und Organisationsrecht des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, zugleich Diss., Tübingen 1989.
- Köttgen, Arnold Das Grundrecht der deutschen Universität, Gedanken über die institutionelle Garantie wissenschaftlicher Hochschulen, Göttingen 1959.
- Köttgen, Arnold Die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität, in: Franz L. Neumann/ Hans Carl Nipperdey/ Ulrich Scheuner, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Zweiter Band, Berlin 1954, S. 291-329.
- Köttgen, Arnold Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, Zur Rolle des Haushalts in einem Verwaltungsstaat, Stuttgart u.a. 1965.
- Kotulla, Michael Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und Föderalismusreform, NVwZ 2007, S. 489-495.
- Kracht, Stefan Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich, Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau, zugleich Diss. Hagen (2005/ 2006), Baden-Baden 2006.
- Krausnick, Daniel Aus dem Rahmen gefallen: Die Hochschulgesetzgebung des Bundes vor dem Aus?, DÖV 2005, S. 902-908.
- Krausnick, Daniel Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, zugleich Habil. Erlangen-Nürnberg (2010), Tübingen 2012.
- Krech, Helmut Großforschungseinrichtungen und AGF, in: Christian Flämig u.a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Band 2, Kap. 50, 2. Auflage, Berlin u.a. 1996.
- Krüger, Hartmut Grundtypen der Hochschulen, in: Christian Flämig u.a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Band 1, Kap. 6, 2. Auflage, Berlin u.a. 1996.

- Krull, Wilhelm Die Exzellenzinitiative und ihre Folgen. Deutsche Hochschulen vor neuen Herausforderungen, in: Barbara M. Kehm (Hrsg.), Hochschule im Wandel, Die Universität als Forschungsgegenstand, Festschrift für Ulrich Teichler, Frankfurt am Main u.a. 2008, S. 243-251.
- Kube, Hanno Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Verfassungsrechtlicher Rahmen, aktuelle Ausgestaltung, Entwicklungsperspektiven, Frankfurt am Main u.a. 2011.
- Kühl, Stefan Von Autonomie, Reform und Demobürokratien, Forschung & Lehre 2007, S. 388-390.
- Kuhlmann, Stefan Die außeruniversitäre Forschung unter Reformdruck – Aufbrechen der Versäulung oder Entdifferenzierung?, in: Dorothea Jansen (Hrsg.), Neue Governance für die Forschung, Baden-Baden 2009, S. 75-81.
- Kuhn, Gustav Die Rahmenkompetenz des Bundes für das Hochschulwesen, DVBl. 1969, S. 727-732.
- Kundooh, Harald Hat sich das Institut der Gemeinschaftsaufgaben bewährt?, ZRP 1977, S. 5-7.
- Kunze, Renate Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern, zugleich Diss. Hamburg (1967), Stuttgart 1968.
- Lachmann, Günter Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, Eine Untersuchung zur gesamtstaatlichen Planung im föderalistischen System, Der Staat 14 [1975], S. 49-68.
- Lackner, Hendrik Der große Streit um das nationale Stipendienprogramm - hochschulpolitisches Zukunftsmodell oder Bürokratiemonster?, NJW 2010, S. 2845-2848.
- Ladeur, Karl-Heinz Die Wissenschaftsfreiheit der „entfesselten Hochschule“, Umgestaltung der Hochschulen nach Ermessen des Staates?, DÖV 2005, S. 753-764.
- Lange, Josef Kommentar aus der Perspektive der Bundesländer, in: Dorothea Jansen (Hrsg.), Neue Governance für die Forschung, Baden-Baden 2009, S. 61-65.
- Lange, Josef Netzwerkbildung und Wissenstransfer – Herausforderungen für die Hochschulen, in: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren, Tübingen 2007, S. 35-48.

- Lange, Stefan Deutsche Hochschulpolitik im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben, in: Margrit Seckelmann/ Stefan Lange/ Thomas Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden 2010, S. 109-143.
- Lege, Joachim Die Akkreditierung von Studiengängen, Wissenschaftsfreiheit in den Händen privater Parallelverwaltung?, JZ 2005, S. 698-707.
- Lehmann-Brauns, Richard Die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung: Die wichtigsten Zustimmungstatbestände des Grundgesetzes, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band I, § 23, Berlin 2012.
- Lehmann-Brauns, Richard Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, zugleich Diss., Berlin 2008.
- Lehr, Günter Probleme der Forschungspolitik, in: Christian Flämig u.a. (Hrsg.), Die Rolle der Forschung in wissenschaftlichen Hochschulen, WissR 1979, Beiheft 7, Tübingen 1979, S. 1-21.
- Leibfried, Stephan (Hrsg.) Die Exzellenzinitiative. Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt am Main/ New York 2010.
- Leibholz, Gerhard
Rinck, Hans-Justus Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band III, Art. 70-146, Loseblatt (Stand 10/2012, 60. Lfg.), Köln 2012.
(zitiert: *Leibholz/Rinck*)
- Leisner, Walter Die quantitative Gewaltenteilung, Für ein neues Verständnis der Trennung der Gewalten, DÖV 1969, S. 405-411.
- Leisner, Walter Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus, Vertikale gegen horizontale Gewaltenteilung, DÖV 1968, S. 389-396.
- Lenz, Helmut Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter?, Eine Bestandsaufnahme föderalistischer Praxis am Maßstab der Hessischen Verfassung, DÖV 1977, S. 157-164.
- Lerche, Peter Forschungsfreiheit und Bundesstaatlichkeit, in: Peter Lerche/ Hans Zacher/ Peter Badura (Hrsg.), Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag am 1. September 1981, S. 215-227.
- Leuze, Dieter Das Spannungsverhältnis zwischen Körperschaft und staatlicher Einrichtung im Wandel der Hochschulgesetzgebung, in: Jürgen Heß und Dieter Leuze (Hrsg.), Die janusköpfige Rechtsnatur der Universität – ein deutscher Irrweg?, WissR 2005, Beiheft 15, Tübingen 2005, S. 56-68.

- Lhotta, Roland Der Staat als Wille und Vorstellung: Die etatistische Renaissance nach Maas-
tricht und ihre Bedeutung für das Verhältnis von Staat und Bundesstaat, *Der
Staat* 36 [1997], S. 189-210.
- Lhotta, Roland
Höffken, Heinz-Werner
Ketelhut, Jörn Von Fröschen, Sümpfen und Tauschgeschäften: Zur Logik des Scheiterns
bundesstaatlicher Reformen im Beteiligungsföderalismus am Beispiel von
Gesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben, in: Rudolf Hrbek und Annegret
Eppler (Hrsg.), *Die unvollendete Föderalismus-Reform*, Stuttgart 2005,
S. 15-42.
- Liebrecht, Heinz Der kooperative Föderalismus, *DVBl.* 1967, S. 72-75.
- Liesegang, Helmuth C. F. Die Beteiligung der Parlamente bei der Aufstellung von Plänen durch die
Exekutive, *ZParl* 1972, S. 162-173.
- Liesegang, Helmuth C. F.
Plöger, Rainer Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus, *DÖV*
1971, S. 228-236.
- Liesegang, Helmuth C. F. Zum Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle der Re-
gierungsplanung, *ZRP* 1972, S. 259-262.
- Linck, Joachim Anspruch und Wirklichkeit parlamentarischer Planungskontrolle, *ZParl*
1975, S. 154-164.
- Lindner, Josef Franz Darf der Bund das Hochschulrahmengesetz aufheben?, Zur Kategorie einer
Aufhebungskompetenz kraft zeitlichen Annexes, *NVwZ* 2007, S. 180-182.
- Lindner, Josef Franz Die Europäisierung des Wissenschaftsrechts, Tübingen 2009.
- Lindner, Josef Franz Die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG – Grundlagen, Strukturen,
Probleme, *JuS* 2005, S. 577-583.
- Lindner, Josef Franz Zur Änderungs- und Freigabekompetenz des Bundesgesetzgebers nach
Art. 125a Abs. 2 GG, *NJW* 2005, S. 399-402.
- Lorenzmeier, Stefan Vereinbarkeit von Studiengebühren mit Bundesrecht, *ZJS* 2009, S. 438-441.
- Lorenzmeier, Stefan Völkerrechtswidrigkeit der Einführung von Studienbeiträgen und deren
Auswirkung auf die deutsche Rechtsordnung, *NVwZ* 2006, S. 759-762.
- Lorse, Jürgen Reföderalisierung des Dienstrechts in Deutschland: Gesamtstaatliche Ver-
antwortung oder Rückkehr zur Kleinstaaterei im deutschen Beamtenrecht?,
DÖV 2010, S. 829-837.

- Lorz, Ralph Alexander
Payandeh, Mehrdad
Die Institutionalisierung des Europäischen Forschungsraums, Zur Organisationsstruktur des Europäischen Forschungsrates, *WissR* 2012, Beiheft 22, Tübingen 2012.
- Löwer, Wolfgang
Weschpfennig, Armin von
Aktuelle verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Erhebung von Studiengebühren, *WissR* 41 [2008], S. 3-35.
- Löwer, Wolfgang
Das Stiftungsmodell Universität – ein neuer Weg?, in: Jürgen Heß und Dieter Leuze (Hrsg.), *Die janusköpfige Rechtsnatur der Universität – ein deutscher Irrweg?*, *WissR* 2005, Beiheft 15, Tübingen 2005, S. 69-98.
- Löwer, Wolfgang
Das Stiftungsmodell Universität – ein neuer Weg?, *RdJB* 2004, S. 190-207.
- Löwer, Wolfgang
Die Hochschulrektorenkonferenz – Repräsentationsorgan der Hochschulrektoren? Zu den Hochschulverfassungsrechtlichen Bindungen des Hochschulvertreters in der Hochschulrektorenkonferenz, in: Peter Hanau/ Dieter Leuze/ Wolfgang Löwer/ Hartmut Schiedermaier (Hrsg.), *Wissenschaftsrecht im Umbruch, Gedächtnisschrift für Hartmut Krüger*, Berlin 2001, S. 233-250.
- Löwer, Wolfgang
Die HRK – Repräsentationsorgan der Hochschulrektoren?, *Eine hochschulverfassungsrechtliche Analyse, Forschung & Lehre* 2000, S. 134-138.
- Löwer, Wolfgang
Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV, Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte I*, § 99, Heidelberg 2011.
- Löwer, Wolfgang
Universitätsreform im Spiegel der Rechtsprechung, in: Klaus Grupp und Ulrich Hufeld (Hrsg.), *Recht – Kultur – Finanzen, Festschrift für Reinhard Mußgnug zum 70. Geburtstag am 26. Oktober 2005*, Heidelberg 2005, S. 421-438.
- Lüthje, Jürgen
Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Hochschulwesen, *DÖV* 1973, S. 545-554.
- Mager, Ute
Die Neuordnung der Kompetenzen im Bereich von Bildung und Forschung – Eine kritische Analyse der Debatte in der Föderalismuskommission, *RdJB* 2005, S. 312-322.
- Mager, Ute
Die Universität im Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung, in: *Kultur und Wissenschaft, VVDStRL* 65 [2005], Berlin 2006, S. 273-315.
- Mager, Ute
Freiheit von Forschung und Lehre, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts, Band VII: Freiheitsrechte*, § 166, 3. Auflage, Heidelberg 2009.

- Mager, Ute
Ist die Akkreditierung von Studiengängen an Hochschulen des Landes Baden-Württemberg verfassungsgemäß?, VBIBW 2009, S. 9-15.
- Maier, Matthias
Institutionen der außeruniversitären Grundlagenforschung, Eine Analyse der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft und der Max-Planck-Gesellschaft, zugleich Habil. München, Wiesbaden 1997.
- Maier, Ralf W.
Bildung und Forschung im kooperativen Föderalismus, DÖV 2003, S. 796-803.
- Mammen, Lars
Der neue Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht, DÖV 2007, S. 376-380.
- Mandelartz, Herbert
Für eine Föderalismusreform III – Mut zum großen Wurf, Gesamtlösung statt Reparaturmaßnahme, RuP 2012, S. 20-23.
- Mangoldt, Hermann von (Begr.)
Klein, Friedrich
Pestalozza, Christian (Hrsg.)
Das Bonner Grundgesetz, Kommentar,
Band 8: Artikel 70 bis Artikel 75, Die Gesetzgebungskompetenzen, 3. Auflage, München 1996.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza (3. Aufl.))
- Mangoldt, Hermann von (Begr.)
Klein, Friedrich
Starck, Christian (Hrsg.)
Kommentar zum Grundgesetz,
Band 2 (Art. 20-82), 5. Auflage, München 2005;
Band 3 (Art. 83-146), 5. Auflage, München 2005.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (5. Aufl.))
- Mangoldt, Hermann von (Begr.)
Klein, Friedrich
Starck, Christian (Hrsg.)
Kommentar zum Grundgesetz,
Band 1 (Art. 1-19), 6. Auflage, München 2010;
Band 2 (Art. 20-82), 6. Auflage, München 2010;
Band 3 (Art. 83-146), 6. Auflage, München 2010.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck)
- Mann, Thomas
Immer, Daniel
Rechtsprobleme der Akkreditierung von Studiengängen, RdJB 2007, S. 334-353.
- Männle, Ursula
Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, in: Reinhard C. Meier-Walser und Gerhard Hirschler (Hrsg.), Krise und Reform des Föderalismus, Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen, München 1999, S. 79-88.
- March, Ulrich
Föderalismus, Fakten – Probleme – Chancen, Berlin 2008.
- Marettke, Christian
Barna, Ákos
Aktuelle Probleme des Hochschulmanagements im Rahmen der „deregulierten Hochschule“, HM 2010, S. 3-14.

- Margedant, Udo
Länderfinanzausgleich 2020, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band II, § 46, Berlin 2012.
- Marnitz, Siegfried
Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Eine verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Untersuchung, zugleich Diss. Freiburg (1972), Berlin 1974.
- Martini, Mario
Akkreditierung im Hochschulrecht – Institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung, Prozessakkreditierung, *WissR* 41 [2008], S. 232-252.
- Marz, Tino
(Kein) Geld vom Staat? – Zur Frage der Zahlungsunfähigkeit staatlicher Universitäten – mit besonderem Bezug zum Nordrhein-Westfälischen Hochschulrecht, *NWVBl* 2011, S. 201-208.
- Maunz, Theodor
Das Hochschulrahmengesetz des Bundes, *BayVBl* 1976, S. 289-294.
- Maunz, Theodor
Die Abgrenzung des Kulturbereichs zwischen dem Bund und den Ländern, in: Theo Ritterspach und Willi Geiger (Hrsg.), *Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*, Tübingen 1970, S. 257-274.
- Maunz, Theodor
Gemeinschaftsaufgaben im Bildungsbereich, in: Heinrich Kipp/ Franz Mayer/ Armin Steinkamm (Hrsg.), *Um Recht und Freiheit*, *Festschrift für Friedrich August Freiherr von der Heydte zur Vollendung des 70. Lebensjahres*, Berlin 1977, S. 1053-1065.
- Maunz, Theodor
Pflicht der Länder zur Uneinigkeit, *NJW* 1962, S. 1641-1645.
- Maunz, Theodor
Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, *Zu Rolf Grawerts gleichnamiger Monographie, Die Verwaltung* 4 [1971], S. 231-237.
- Maunz, Theodor (Begr.)
Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Hrsg.)
Klein, Franz (Hrsg.)
Bethge, Herbert (Hrsg.)
Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Loseblatt (Stand 12/2012, 39. Lfg.), München 2013.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, *BVerfGG*)
- Maunz, Theodor (Begr.)
Dürig, Günter (Begr.)
Herzog, Roman (Hrsg.)
Scholz, Rupert (Hrsg.)
Herdegen, Matthias (Hrsg.)
Klein, Hans H. (Hrsg.)
Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (Stand 11/2012, 67. Lfg.), München 2013.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Maunz/Dürig)
- Maurer, Hartmut
Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, München 2011.

- Maurer, Hartmut Staatsrecht I, 6. Auflage, München 2010.
- Mayen, Thomas Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, DRiZ 2007, S. 51-56.
- Mayer, Christian Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 [2011], S. 266-322.
- Mehde, Veit Wettbewerb zwischen Staaten, Die rechtliche Bewältigung zwischenstaatlicher Konkurrenzsituationen im Mehrebenensystem, zugleich Habil. Hamburg, Baden-Baden 2005.
- Merten, Detlef Die Reform der funktionalen Kompetenzverteilung im Bund-Länder-Verhältnis, in: Hermann-Josef Blanke und Wito Schwanengel (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, Tübingen 2005, S. 73-85.
- Meusel, Ernst-Joachim Außeruniversitäre Forschung im Wissenschaftsrecht, 2. Auflage, Köln u.a. 1999.
- Meusel, Ernst-Joachim Die fragwürdige europäische Forschungsförderung, in: Christian Flämig u.a. (Hrsg.), Vielfalt des Wissenschaftsrechts, Gedächtnisschrift für Prof. Dr. Otto Kimminich, WissR 1999, Beiheft 13, Tübingen 1999, S. 66-73.
- Meusel, Ernst-Joachim Grundprobleme des Rechts der außeruniversitären ‚staatlichen‘ Forschung, Darmstadt 1982.
- Meusel, Ernst-Joachim In Sachen außeruniversitäre Forschung, Gesammelte Schriften, hrsg. von Helmut Zeitträger, Bonn 1996.
- Meyer auf der Heyde, Achim Das nationale Stipendienprogramm – eine Säule der Studienfinanzierung?, RdJB 2011, S. 360-369.
- Meyer, Hans Der Finanzausgleich, KritV 2008, S. 132-156.
- Meyer, Hans Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik, Berlin 2008.
- Meyer, Hans Föderalismusreform: Wie reformfähig ist unser System?, Berlin 2008.
- Meyer, Hans Joachim Die Exzellenzinitiative – Auszeichnung von wissenschaftlicher Leistung oder von Strukturen, WissR 43 [2010], S. 300-310.
- Meyer, Susanne Akkreditierungssystem verfassungswidrig?, NVwZ 2010, S. 1010-1013.
- Meyer, Susanne Der Rechtsweg für Klagen gegen Akkreditierungsentscheidungen, DÖV 2010, S. 475-479.

- Michael, Lothar Der experimentelle Bundesstaat, JZ 2006, S. 884-890.
- Misera, Saskia Drittmittelforschung. Chancen, Risiken und Praxisprobleme, zugleich Diss., Bonn 2010.
- Mlynek, Jürgen Starre Säulen oder tragende Pfeiler? Die Rolle der außeruniversitären Forschungsorganisationen im Forschungssystem Deutschlands, in: Dorothea Jansen (Hrsg.), Neue Governance für die Forschung, Baden-Baden 2009, S. 99-106.
- Möller, Franz
Limpert, Martin Die Parlamentarisierung der politischen Willensbildung in europäischen Angelegenheiten, ZG 2013, S. 44-59.
- Möller, Gerhard Hochschulfinanzierung und -steuerung, in: Michael Hartmer und Hubert Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, Ein Handbuch für die Praxis, Kap. XV, 2. Auflage, Heidelberg 2011, S. 708-728.
- Möllers, Christoph Der vermisste Leviathan, Staatstheorie in der Bundesrepublik, Frankfurt am Main 2008.
- Möllers, Christoph Die drei Gewalten, Legitimation der Gewaltgliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung, Weilerswist 2008.
- Möllers, Christoph Gewaltgliederung, Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, zugleich Habil. Heidelberg (2004), Tübingen 2005.
- Möllers, Christoph Kein Grundrecht auf Exzellenzschutz, in: Jürgen Kaube (Hrsg.), Die Illusion der Exzellenz, Lebenslügen der Wissenschaftspolitik, 2. Auflage, Berlin 2009, S. 56-64.
- Mönikes, Wolfgang (Hrsg.)
Faber, Klaus (Hrsg.)
Gieseke, Ludwig (Hrsg.) Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich, Rechtliche Texte mit Einführungen und Hinweisen, 3. Auflage, Bad Honnef 1997.
- Mörtl, Markus Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, ZG 2003, S. 297-315.
- Mück, Christiane Wissenschaft im Wettbewerb: Was bringt die Exzellenzinitiative den Hochschulen?, in: Julian Nida-Rümelin (Hrsg.), Wunschmaschine Wissenschaft, Von der Lust und dem Nutzen des Forschens, Standpunkte junger Forschung, Hamburg 2006, S. 40-50.
- Müller-Graf, Peter-Christian Die Europatauglichkeit der grundgesetzlichen Föderalismusreform, in: Rainer Pitschas/ Arnd Uhle/ Josef Aulehner (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik: Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin 2007, S. 705-727.

- Müller-Terpitz, Ralf
Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditierungsverfahren, *WissR* 42 [2009], S. 116-135.
- Müller-Volbehr, Jörg
Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfe, Vorschläge der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages zur Neuregelung, *DVBl.* 1978, S. 313-318.
- Münch, Ingo von
„Elite-Universitäten“: Leuchttürme oder Windräder?, Hamburg 2005.
- Münch, Ingo von
Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, in: *VVDStRL* 31 [1972], Berlin u.a. 1973, S. 51-86.
- Münch, Ingo von
Mager, Ute
Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 7. Auflage, Stuttgart 2009.
- Münch, Ingo von (Begr.)
Kunig, Philip (Hrsg.)
Grundgesetz-Kommentar,
Band 1 (Art. 1-19), 5. Auflage, München 2001;
Band 2 (Art. 20-69), 4./5. Auflage, München 2001;
Band 3 (Art. 70-146), 4./5. Auflage, München 2003.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Münch/Kunig (5. Aufl.))
- Münch, Ingo von (Begr.)
Kunig, Philip (Hrsg.)
Grundgesetz-Kommentar,
Band 1 (Art. 1-69), 6. Auflage, München 2012;
Band 2 (Art. 70-146), 6. Auflage, München 2012.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Münch/Kunig)
- Münch, Ingo von (Hrsg.)
Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Berlin u.a. 1988.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Münch)
- Münch, Richard
Wissenschaft im Schatten von Kartell, Monopol und Oligarchie. Die latenten Effekte der Exzellenzinitiative, *Leviathan* 34 [2006], S. 466-486.
- Münch, Ursula
Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, *APuZ* 1999, Heft 13, S. 3-11.
- Munske, Horst Haider
Kleine Fächer in Gefahr, Zur Ausdünnung des Fächerkanons der Universitäten, *Forschung & Lehre* 2001, S. 652-653.
- Musgrave, Richard A.
Musgrave, Peggy B.
Kullmer, Lore
Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Band, Tübingen 1975.
- Musil, Andreas
Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, zugleich Habil. Berlin, Tübingen 2005.

- Neidhard, Friedhelm Exzellenzinitiative – Einschätzungen und Nachfragen, in: Stephan Leibfried (Hrsg.), Die Exzellenzinitiative. Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt am Main/ New York 2010, S. 53-80.
- Nettesheim, Martin Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, DVBl. 2005, S. 1072-1082.
- Nettesheim, Martin Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, in: Michael Brenner/ Peter M. Huber/ Markus Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 363-392.
- Nida-Rümelin, Julian Hochschulpolitik und die Zukunft der Geisteswissenschaften, APuZ 2006, Heft 48, S. 3-7.
- Nierhaus, Michael
Rademacher, Sonja Die große Staatsreform als Ausweg aus der Föderalismusfalle?, LKV 2006, S. 385-395.
- Nipperdey, Thomas
Schmugge, Ludwig 50 Jahre Forschungsförderung in Deutschland, Ein Abriß der Geschichte der Deutschen Forschungsgemeinschaft, 1920-1970, Bonn-Bad Godesberg 1970.
- Nolte, Jakob Julius Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, DVBl. 2010, S. 84-92.
- Oebbecke, Janbernd Verwaltungszuständigkeit, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI: Bundesstaat, § 136, 3. Auflage, Heidelberg 2008.
- Oehlich, Marcus Vom Rhenser Weistum bis zur Föderalismusreform: Das Föderalismusprinzip als Konstante in den deutschen Verfassungen, JURA 2009, S. 805-814.
- Oeter, Stefan Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, zugleich Habil. Heidelberg (1996), Tübingen 1998.
- Oeter, Stefan Stärkung des föderalistischen Systems durch Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen, in: Klaus Borgmann/ Max-Emanuel Geis/ Martin Hermann/ Gabriele Liegmann/ Jörg Liegmann/ Gerrit Manssen (Hrsg.), Verfassungsreform und Grundgesetz, 32. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“, Stuttgart u.a. 1992, S. 115-131.
- Oeter, Stefan
Boysen, Sigrid Wissenschafts- und Bildungspolitik im föderalen Staat – ein strukturelles Problem?, RdJB 2005, S. 296-311.

- Oppermann, Thomas Freiheit von Forschung und Lehre, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI: Freiheitsrechte, § 145, 2. Auflage, Heidelberg 2001.
- Oppermann, Thomas Gemeinsame Bildungs- und Forschungsfinanzierung durch Bund und Länder nach Art. 91 b und Art. 104 a Grundgesetz, DÖV 1972, S. 591-598.
- Oppermann, Thomas Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau – Neue Perspektiven nach zwei Jahrzehnten, in: Hartmut Maurer/ Peter Häberle/ Walter Schmitt Glaeser/ Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Das akzeptierte Grundgesetz, Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag, München 1990, S. 411-429.
- Oppermann, Thomas Kulturverwaltungsrecht, Bildung – Wissenschaft – Kunst, zugleich Habil. Hamburg (1966/ 1967), Tübingen 1969.
- Oppermann, Thomas Ordinarienuniversität – Gruppenuniversität – Räteuniversität, in: Jürgen Heß und Dieter Leuze (Hrsg.), Die janusköpfige Rechtsnatur der Universität – ein deutscher Irrweg?, WissR 2005, Beiheft 15, Tübingen 2005, S. 1-18.
- Oschatz, Georg-Berndt Die Kompetenzsicherung im Exekutiv- und Verbundföderalismus, in: Hermann-Josef Blanke und Wito Schwanengel (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, Tübingen 2005, S. 87-97.
- Oschatz, Georg-Berndt Kultur und Bildung im Bundesstaat, in: Detlef Merten (Hrsg.), Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa, Berlin 2007, S. 69-85.
- Ossenbühl, Fritz Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht, AöR 99 [1974], S. 369-436.
- Ossenbühl, Fritz Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, DVBl. 1989, S. 1230-1237.
- Ossenbühl, Fritz Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, § 101, 3. Auflage, Heidelberg 2007.
- Ossenbühl, Fritz Wissenschaftsfreiheit und Gesetzgebung, in: Dieter Dörr/ Udo Fink/ Christian Hillgruber/ Bernhard Kempen/ Dietrich Murswiek (Hrsg.), Die Macht des Geistes, Festschrift für Hartmut Schiedermaier, Heidelberg 2001, S. 505-522.
- Palandt, Otto (Begr.) Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 72. Auflage, München 2013.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Palandt)
- Papier, Hans-Jürgen Aktuelle Fragen der bundesstaatlichen Ordnung, NJW 2007, S. 2145-2148.

- Papier, Hans-Jürgen Föderalismus auf dem Prüfstand, in: Rudolf Hrbek und Annegret Eppler (Hrsg.), Deutschland vor der Föderalismusreform, Stuttgart 2003, S. 123-131.
- Papier, Hans-Jürgen Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band I, § 15, Berlin 2012.
- Pasternack, Peer Hochschulsteuerung: Ein konkurrenzföderalistischer Feldversuch, HM 2006, S. 63-67.
- Pautsch, Arne
Dillenburger, Anja Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht, Berlin u.a. 2011.
- Pautsch, Arne Rechtsfragen der Akkreditierung, WissR 38 [2005], S. 200-218.
- Pechar, Hans Bildungsökonomie und Bildungspolitik, Münster 2006.
- Peine, Franz-Joseph Öffentlich-rechtliche Stiftungshochschulen, in: Lothar Knopp/ Franz-Joseph Peine/ Konrad Nowacki/ Wolfgang Schröder (Hrsg.), Hochschulen im Umbruch, Baden-Baden 2009, S. 61-79.
- Pestalozza, Christian Das Vetorecht des Bundesrats – BVerfGE 37, 363, JuS 1975, S. 366-373.
- Pestalozza, Christian Rechtsfragen des Zugriffs der Regierung des Landes Brandenburg auf die Rücklagen der Brandenburgischen Hochschulen 2010. Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag der Brandenburgischen Landesrektorenkonferenz, RdJB 2011, S. 347-360.
- Pfeifer, Manfred Investitionszulagengesetz und Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, DVBl. 1975, S. 323-328.
- Pfeiffer, Thomas Wird der Juristenausbildung der Bologna-Prozess gemacht?, NJW 2005, S. 2281-2281.
- Pfeil, Beate Sibylle Die Minderheitenrechte in Deutschland, in: Christoph Pan und Beate Sibylle Pfeil (Hrsg.), Minderheitenrechte in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen Band 2, 2. Auflage, Wien u.a. 2006.
- Piduch, Erwin Adolf (Begr.) Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 1./ 2. Auflage, Loseblatt (Stand 07/2012, 46./ 15. Lfg.), Stuttgart 2012.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht)
- Pieroth, Bodo
Schlink, Bernhard Grundrechte, Staatsrecht II, 28. Auflage, Heidelberg 2012.

- Pietzcker, Jost
Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Christian Starck (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1987 in Innsbruck, Baden-Baden 1988, S. 17-76.
- Pilniok, Arne
Governance im europäischen Forschungsförderverbund, Eine rechtswissenschaftliche Analyse der Forschungsförderung und Forschungspolitik im Mehrebenensystem, zugleich Diss. Hamburg (2010), Tübingen 2011.
- Posner, Eric A.
Vermeule, Adrian
The Executive Unbound, After the Madisonian Republic, New York 2010.
- Posser, Diether
Der Bundesrat und seine Bedeutung, in: Ernst Benda/ Werner Maihofer/ Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 24, 2. Auflage, Berlin u.a. 1994.
- Quapp, Ulrike
Akkreditierung – ein Angriff auf die Freiheit der Lehre, *WissR* 43 [2010], S. 346-363.
- Quapp, Ulrike
Akkreditierung: Ein Abgesang auf die Wissenschaftsfreiheit? Verfassungsmäßigkeit der Akkreditierung unter besonderer Betrachtung der rechtlichen Situation in Sachsen, *DÖV* 2011, S. 68-74.
- Raiser, Ludwig
Die Aufgaben des Wissenschaftsrates, Köln 1963.
- Ramsauer, Ulrich
Stallbaum, Michael
Sternal, Sonja
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), Kommentar, 4. Auflage, München 2005.
(zitiert: Ramsauer/Stallbaum/Sternal)
- Reich, Andreas
Hochschulrahmengesetz mit Wissenschaftszeitvertragsgesetz, Kommentar, 11. Auflage, Bad Honnef 2012.
- Reinhardt, Rudolf
Gedanken zur „Drittelparität“, in: Hans Gerber u.a. (Hrsg.), Beiträge zum Hochschulrecht, Festgabe für Hans Gerber zum 80. Geburtstag am 29. September 1969, *WissR* 1970, Beiheft 4, Tübingen 1970, S. 164-174.
- Reiter-Mayer, Petra
Die Ständige Konferenz der Kultusminister im föderalen System: Zur Rollenfindung und Reformfähigkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Band 6, Baden-Baden 2005, S. 163-173.
- Remmert, Barbara
Rechtsfragen des Verwaltungssponsorings, *DÖV* 2010, S. 583-590.

- Rengeling, Hans-Werner Gesetzgebungszuständigkeit, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, § 100, 2. Auflage, Heidelberg 1999.
- Richter, Ingo Das Bildungswesen im Föderalismusstreit – Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission, RdJB 2005, S. 3-10.
- Richter, Ingo Das Bildungswesen im Föderalismusstreit, in: Rudolf Hrbek und Annegret Eppler (Hrsg.), Die unvollendete Föderalismus-Reform, Stuttgart 2005, S. 43-57.
- Riebel, Jochen Reduzierung von Mischfinanzierungen und Abbau von Gemeinschaftsaufgaben, Rainer Holtschneider und Walter Schön (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden 2007, S. 320-331.
- Riedel, Eibe
Söllner, Sven Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts, JZ 2006, S. 270-277.
- Rietdorf, Fritz Die Gemeinschaftsaufgaben – ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern?, DÖV 1972, S. 513-519.
- Risse, Horst Bildungs- und Hochschulwesen: Trennsystem oder Ingerenzen des Bundes?, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Föderalismusreform In Deutschland, Bestandsaufnahme der Kommissionsarbeit und Umsetzungsperspektiven, Stuttgart u.a. 2005, S. 111-123.
- Risse, Horst Die Neuregelung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen durch die Föderalismusreform, in: Friedhelm Hufen (Hrsg.), Verfassungen – Zwischen Recht und Politik, Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider, Baden-Baden 2008, S. 271-284.
- Risse, Horst Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006, ZParl 2007, S. 707-712.
- Rodi, Michael Die Subventionsrechtsordnung, Die Subvention als Instrument öffentlicher Zweckverwirklichung nach Völkerrecht, Europarecht und deutschem innerstaatlichen Recht, zugleich Habil. München (1998), Tübingen 2000.
- Rogal, Uwe Hochschulautonomie und Zielvereinbarungen, zugleich Diss. Kiel, Hamburg 2008.
- Röhl, Hans Christian Der Wissenschaftsrat. Kooperation zwischen Wissenschaft, Bund und Ländern und ihre rechtlichen Determinanten, zugleich Diss. Heidelberg (1993), Baden-Baden 1994.

- Röhl, Hans Christian Staatliche Verantwortung in Kooperationsstrukturen, Organisationsrechtsfragen am Beispiel des Wissenschaftsrates und der Deutschen Forschungsgemeinschaft, *Die Verwaltung* 29 [1996], S. 487-510.
- Rohlf, Thilo Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – ein Verfassungsprinzip des Grundgesetzes?, zugleich Diss. Kiel, Frankfurt am Main 2008.
- Rollmann, Christian Probleme der Hochschulfinanzierung, *DÖV* 1987, S. 675-679.
- Ronellenfisch, Michael Die Mischverwaltung im Bundesstaat, Erster Teil: Der Einwand der Mischverwaltung, Studien über die Verwaltungsformen in der Verfassungsentwicklung 1866-1975, zugleich Diss. Heidelberg (1974), Berlin 1975.
- Rosenhayn, Jens-Peter Die Kooperation von Bund und Ländern im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, zugleich Diss., Bonn 1996.
- Rudolf, Walter Kooperation im Bundesstaat, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts, Band VI: Bundesstaat*, § 141, 3. Auflage, Heidelberg 2008.
- Ruffert, Matthias Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, in: *Kultur und Wissenschaft, VVDStRL* 65 [2005], Berlin 2006, S. 146-216.
- Rüfner, Wolfgang Art. 72 Abs. 2 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Otto Depenheuer/ Markus Heintzen/ Matthias Jestaedt/ Peter Axer (Hrsg.), *Staat im Wort, Festschrift für Josef Isensee*, Heidelberg 2007, S. 389-404.
- Ruhe, Hans Neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern – Die Ausführungsgesetze zu den Gemeinschaftsaufgaben, *DStZ* 1969, S. 369-376.
- Rühlicke, Lars Bericht aus Berlin – Januar 2006, *JURA* 2006, S. 77-80.
- Runde, Ortwin Finanzen – Gemeinschaftsaufgaben/ Mischfinanzierung, in: Rainer Holt-schneider und Walter Schön (Hrsg.), *Die Reform des Bundesstaates*, Baden-Baden 2007, S. 297-319.
- Ruoff, Michael Hermann von Helmholtz, Stuttgart 2008.
- Rupp, Hans Heinrich Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit bundeseigener wissenschaftlicher Hochschulen, in: Horst Bartholomeyczik/ Kurt H. Biedenkopf/ Helmuth von Hahn (Hrsg.), *Beiträge zum Wirtschaftsrecht, Festschrift für Heinz Kaufmann zum 65. Geburtstag*, Köln 1972, S. 327-340.

- Sanden, Joachim Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland – Staatsrechtliche Studie zu einem postmodernen Ansatz der Bundesstaatsreform, zugleich Habil. Lüneburg (2003), Berlin 2005.
- Sannwald, Rüdiger Die Reform der Gesetzgebungskompetenzen nach den Beschlüssen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, DÖV 1994, S. 629-637.
- Sannwald, Rüdiger Die Reform des Grundgesetzes, NJW 1994, S. 3313-3320.
- Sauer, Oliver Neue Besen kehren gut?, JURA 2007, S. 543-547.
- Schambeck, Herbert Föderalismus und Gewaltenteilung, in: Gerhard Leibholz/ Hans Joachim Faller/ Paul Mikat/ Hans Reis (Hrsg.), Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag, Tübingen 1974, S. 644-676.
- Scharpf, Fritz W. Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978, S. 21-31.
- Scharpf, Fritz W. Föderalismusreform, Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt am Main/ New York 2009.
- Scharpf, Fritz W.
Reissert, Bernd
Schnabel, Fritz Politikverflechtung I: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.
- Scharpf, Fritz W. Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, in: Michael Becker und Ruth Zimmerling (Hrsg.), Politik und Recht, PVS-Sonderheft 36/2006, Wiesbaden 2006, S. 306-332.
- Scharpf, Fritz W. Verfassungsreform mit Vetospielern, in: Margrit Seckelmann/ Stefan Lange/ Thomas Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden 2010, S. 23-36.
- Schatz, Heribert
Ooyen, Robert Chr. Van
Werthes, Sascha Wettbewerbsföderalismus, Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs, Baden-Baden 2000.
- Schäuble, Wolfgang Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – die Rolle des Bundes im deutschen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden-Baden 2007, S. 15-24.

- Schaumann, Wilfried Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL 19 [1960], Berlin 1961, S. 86-130.
- Schavan, Annette Bildungs- und Wissenschaftspolitik im Kontext der föderalen Ordnung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2011, Band 12, Baden-Baden 2011, S. 17-26.
- Scheller, Henrik Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung, in: Klaus Detterbeck/ Wolfgang Renzsch/ Stefan Schieren (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, München 2010, S. 225-256.
- Schenke, Wolf-Rüdiger Föderalismus als Form der Gewaltenteilung, JuS 1989, S. 698-703.
- Schenke, Wolf-Rüdiger Neue Fragen an die Wissenschaftsfreiheit, NVwZ 2005, S. 1000-1009.
- Scheuner, Ulrich Kooperation und Konflikt – Das Verhältnis von Bund und Ländern im Wandel, DÖV 1972, S. 585-591.
- Schimansky, Christian
Losch, Bernhard Warum die Föderalismusreform keinen Erfolg haben wird, RuP 2007, S. 18-25.
- Schmehl, Arndt Die erneuerte Erforderlichkeitsklausel im Art. 72 Abs. 2 GG, DÖV 1996, S. 724-731.
- Schmidt, Karsten Hochschulen in Rechtsformen des privaten Rechts, in: Jörn Axel Kämmerer und Peter Rawert (Hrsg.), Hochschulstandort Deutschland, Rechtlicher Rahmen – Politische Herausforderungen, Köln u.a. 2003, S. 105-117.
- Schmidt, Thorsten Ingo Der Bundesrat. Geschichte, Struktur, Funktion, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band I, § 22, Berlin 2012.
- Schmidt, Thorsten Ingo Die Zukunft der Kultusministerkonferenz nach Niedersachsens Kündigung, RdJB 2005, S. 335-346.
- Schmidt, Thorsten Ingo Zielvereinbarungen als Herausforderung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, DÖV 2008, S. 760-765.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard Die Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung nach der Föderalismusreform, in: Otto Depenheuer/ Markus Heintzen/ Matthias Jestaedt/ Peter Axer (Hrsg.), Staat im Wort, Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007, S. 405-421.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard Die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG als Organisationsgrundrecht, in: Bernd Becker/ Hans Peter Bull/ Otfried Seewald (Hrsg.), Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag, Köln u.a. 1993, S. 697-711.

- Schmidt-Aßmann, Eberhard Wissenschaftsrecht im Ordnungsrahmen des öffentlichen Rechts, JZ 1989, S. 205-211.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Begr.) Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln u.a. 2011.
Hofmann, Hans (Hrsg.) (zitiert: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf)
Hopfauf, Axel (Hrsg.)
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied und Kriftel 1999.
Klein, Franz (Hrsg.) (zitiert: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (9. Aufl.))
- Schmidt-Jortzig, Edzard „Abweichungsgesetzgebung“ als neues Kompetenzverteilungsinstrument zwischen den Gliederungsebenen des deutschen Bundesstaates, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band I, § 20, Berlin 2012.
- Schmidt-Jortzig, Edzard Die Entflechtung von Verantwortlichkeiten im Beziehungsgefüge des deutschen Bundesstaates, in: Hermann-Josef Blanke und Wito Schwanengel (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, Tübingen 2005, S. 59-71.
- Schmidt-Jortzig, Edzard Die fehlgeschlagene Verfassungsreform, ZG 2005, S. 16-28.
- Schmidt-Jortzig, Edzard Entflechtung bundesstaatlicher Verantwortung im Bereich der Gesetzgebung, in: Detlef Merten (Hrsg.), Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa, Berlin 2007, S. 147-158.
- Schmidt-Jortzig, Edzard Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland, Plädoyer für einen neuen Wettbewerbsföderalismus, DÖV 1998, S. 746-751.
- Schmitt Glaeser, Walter Die Freiheit der Forschung, WissR 7 [1974], S. 107-134.
- Schmittner, Konrad Der Bund als Gesetzgeber im Hochschulbereich, WissR 4 [1971], S. 234-252.
- Schmittner, Konrad Die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“, BayVBl 1970, S. 421-427.
- Schmittner, Konrad Zur Position der Bundesexekutive im System der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, WissR 6 [1973], S. 227-243.
- Schmitz, Holger Die Ladenöffnung nach der Föderalismusreform, NVwZ 2008, S. 18-24.
- Schmuck, Sebastian Zielvereinbarungen im Hochschulbereich: Ein Beitrag zum neuen Steuerungsinstrument zwischen dem Staat und seinen Hochschulen, zugleich Diss. Leipzig (2009), Berlin 2010.

Literaturverzeichnis

- Schneider, Hans Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL 19 [1960], Berlin 1961, S. 1-84.
- Schneider, Hans-Peter Die Berliner Republik – Ein Bundesstaat ohne Föderalisten?, in: Matthias Herdegen/ Hans Hugo Klein/ Hans-Jürgen Papier/ Rupert Scholz (Hrsg.), Staatsrecht und Politik, Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag, München 2009, S. 451-472.
- Schneider, Hans-Peter Föderale Finanzautonomie im internationalen Vergleich, APuZ 2006, Heft 50, S. 31-38.
- Schneider, Hans-Peter Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Arno Klönne u.a. (Hrsg.), Lebendige Verfassung – das Grundgesetz in Perspektive, Neuwied und Darmstadt 1981, S. 91-126.
- Schneider, Saskia Ria Akkreditierung von Studiengängen im Gewährleistungsstaat, in: Ulrich Smeddinck (Hrsg.), Aspekte der deregulierten Hochschule – ein Beispiel für Lehrforschung, Speyer 2007, S. 97-118.
- Schöne, Hubert Deutsche Forschungsgemeinschaft, Düsseldorf 1981.
- Schroeders, Andrea von Student und Soldat, Das Studium zwischen Dienstpflicht und akademischer Freiheit an den Universitäten der Bundeswehr, zugleich Diss. Hamburg (2006), Baden-Baden 2007.
- Schubert, Charlotte Die Geisteswissenschaften unter den Bedingungen der Exzellenzinitiative, in: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren, Tübingen 2008, S. 77-88.
- Schulte, Martin Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, in: Kultur und Wissenschaft, VVDStRL 65 [2005], Berlin 2006, S. 110-145.
- Schulte, Wolfgang Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden, Bonn 1982, S. 87-120.
- Schultze, Rainer-Olaf Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, APuZ 2005, Heft 13-14, S. 13-19.
- Schulze-Fielitz, Helmuth Kulturstaatliche Elemente der verfassungsmäßigen Ordnung, in: Ernst Benda/ Werner Maihofer/ Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 27, 2. Auflage, Berlin u.a. 1994.

- Schulze-Fielitz, Helmuth Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, S. 249-259.
- Schuppert, Gunnar Folke Die bundesstaatliche Finanzverfassung zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Friedhelm Hufen (Hrsg.), *Verfassungen – Zwischen Recht und Politik*, Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider, Baden-Baden 2008, S. 285-301.
- Schuppert, Gunnar Folke Föderalismus und Governance, in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Band I, § 9, Berlin 2012.
- Schwanengel, Wito Die Malaise des deutschen Bundesstaates, Zu Möglichkeiten und Grenzen der Föderalismusreform, DÖV 2004, S. 553-560.
- Schwanengel, Wito Die Modernisierung des deutschen Bundesstaats zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Detlef Merten (Hrsg.), *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Berlin 2007, S. 227-249.
- Schwarz, Kyrill-A. Die Finanzierung von Bildung und Erziehung in der bundesstaatlichen Ordnung, RdJB 2008, S. 283-291.
- Schwarz, Kyrill-A. Länderneugliederungen – ein Beitrag zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung?, in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Band II, § 47, Berlin 2012.
- Schwarz, Kyrill-A.
Reimer, Ekkehart Schwerpunktbereich – Einführung in das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht (Art. 104a bis 115 GG), JuS 2007, S. 219-225.
- Seckelmann, Margrit „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II? – Zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Möglichkeiten kooperativen Handelns im Bundesstaat (insbesondere zu den Art. 91 a und b GG n.F. sowie zur Aufnahme der Art. 91 c und d GG in das Grundgesetz), DÖV 2009, S. 747-757.
- Seckelmann, Margrit Bildung und Wissenschaft im Bundesstaat, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der föderalen Kooperation im Wissenschaftsbereich, ZRP 2013, S. 82-85.
- Seckelmann, Margrit Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung, DÖV 2012, S. 701-709.
- Seckelmann, Margrit
Lange, Stefan
Horstmann, Thomas Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik – zur Einleitung, in: Margrit Seckelmann/ Stefan Lange/ Thomas Horstmann (Hrsg.), *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Analysen und Erfahrungen*, Baden-Baden 2010, S. 15-20.

- Seckelmann, Margrit Konvergenz und Entflechtung im Wissenschaftsföderalismus von 1998 bis 2009 – insbesondere in den beiden Etappen der Föderalismusreform, in: Margrit Seckelmann/ Stefan Lange/ Thomas Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden 2010, S. 65-90.
- Seckelmann, Margrit Rechtliche Grundlagen und Rahmensetzungen, in: Dagmar Simon/ Andreas Knie/ Stefan Hornbostel (Hrsg.), Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, S. 227-243.
- Seckelmann, Margrit Wettbewerb per Grundgesetz? Die Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG, DVBl. 2010, S. 1284-1291.
- Seeger, Julius Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, DÖV 1968, S. 781-788.
- Selmer, Peter Die Föderalismusreform – Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?, JuS 2006, S. 1052-1060.
- Selmer, Peter Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile, NVwZ 2009, S. 1255-1262.
- Selmer, Peter Finanzordnung und Grundgesetz, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuersachen (1. Teil), AöR 101 [1976], S. 238-269.
- Selmer, Peter Folgen der neuen Abweichungsgesetzgebung der Länder – Abschied vom Leitbild „gleichwertiger Lebensverhältnisse“?, ZG 2009, S. 33-44;
- sowie in:
- Ralf Thomas Baus/ Henrik Scheller/ Rudolf Hrbek (Hrsg.), Der Deutsche Föderalismus 2020, Baden-Baden 2009, S. 46-56.
- Selmer, Peter Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91a GG, Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Baden-Baden 2000.
- Selmer, Peter Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: VVDStRL 52 [1992], Berlin u.a. 1993, S. 10-70.
- Selmer, Peter Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung – Fragestellungen nach Föderalismusreform und Berlin-Urteil des BVerfG, NVwZ 2007, S. 872-880.

- Smeddinck, Ulrich Die deregulierte Hochschule – ein Überblick, in: Ulrich Smeddinck (Hrsg.), Aspekte der deregulierten Hochschule – ein Beispiel für Lehrforschung, Speyer 2007, S. 23-56.
- Smeddinck, Ulrich Die deregulierte Hochschule, Ein Überblick, DÖV 2007, S. 269-279.
- Smend, Rudolf Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: Festgabe für Otto Mayer, Zum siebzigsten Geburtstag dargebracht von Freunden, Verehrern und Schülern, Tübingen 1916, S. 247-270.
- Smith, Stephan Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat, Eine Untersuchung zur Gesetzgebung zwischen Recht und Politik, zugleich Diss. Berlin (2009/2010), Berlin 2011.
- Sobczak, Karol (Hrsg.)
Karpen, Ulrich (Hrsg.) Probleme der Leistungsverwaltung, besonders im Bereich von Wissenschaft und Technologie, Hamburg 1994.
- Sodan, Helge (Hrsg.) Grundgesetz, 1. Auflage, München 2009.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Sodan (1. Aufl.))
- Sodan, Helge (Hrsg.) Grundgesetz, 2. Auflage, München 2011.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Sodan)
- Soell, Hermann Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems?, in: Roman Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 2. Auflage, München 1974, S. 397-431.
- Spanner, Hans Über Finanzreform und Bundesstaat, Ab- oder Umbau des Bundesstaates unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, in: Hans Spanner/ Peter Lerche/ Hans Zacher/ Peter Badura/ Axel Frhr. v. Campenhausen (Hrsg.), Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag am 1. September 1971, München 1971, S. 375-389.
- Staff, Ilse Neue Perspektiven der Bildungsplanung?, Ein Beitrag zum Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, DÖV 1973, S. 725-732.
- Staff, Ilse Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat, Berlin 1971.
- Stamm, Barbara
Merkl, Gerhard Kompetitiver Föderalismus, ZRP 1998, S. 467-475.
- Stamm, Thomas Zwischen Staat und Selbstverwaltung, Die deutsche Forschung im Wiederaufbau 1945-1965, zugleich Diss. Bonn (1980), Köln 1981.

Literaturverzeichnis

- Starck, Christian Deutsche Nationalakademie und verfassungsrechtliche Kompetenzordnung, JZ 2008, S. 81-83.
- Starck, Christian Finanzausgleich und Finanzhilfen im Bundesstaat, JZ 1975, S. 363-365.
- Starck, Christian Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band I, § 1, Berlin 2012.
- Starck, Christian (Hrsg.) Föderalismusreform, München 2007.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Starck, Föderalismusreform)
- Stein, Ekkehart Staatsrecht, 21. Auflage, Tübingen 2010.
Frank, Götz
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine Kompetenzverteilung im Umweltrecht sowie im Bildungs- und Hochschulwesen aus Sicht der Bundesregierung, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Föderalismusreform In Deutschland, Bestandsaufnahme der Kommissionsarbeit und Umsetzungsperspektiven, Stuttgart u.a. 2005, S. 125-133.
- Steinberg, Rudolf Zur „Ökonomisierung“ der Universität, in: Ivo Appel/ Georg Hermes/ Christoph Schöneberger (Hrsg.), Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag, Berlin 2011, S. 609-632.
- Stern, Klaus Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland,
Band I, 2. Auflage, München 1984;
Band II, München 1980;
Band III/1, München 1988;
Band IV/2, München 2011.
- Stern, Klaus Die bundesstaatliche Ordnung auf dem Prüfstand, in: Detlef Merten (Hrsg.), Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa, Berlin 2007, S. 13-35.
- Stern, Klaus Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart. Politische Gestaltung im Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander von Bund und Ländern, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1975, S. 15-40.
- Stern, Klaus Die Freiheit der Lehre – ein Grundrecht im Schattendasein, in: Matthias Herdegen/ Hans Hugo Klein/ Hans-Jürgen Papier/ Rupert Scholz (Hrsg.), Staatsrecht und Politik, Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag, München 2009, S. 507-524.

- Stern, Klaus Die Idee der politischen Planung mit besonderer Berücksichtigung der Vorschläge der Enquete-Kommission Verfassungsreform, in: Wilfried Erbguth/ Janbernd Oebbecke/ Hans-Werner Rengeling/ Martin Schulte (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 217-283.
- Stober, Rolf Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Bundesstaatsprinzips, BayVBl 1989, S. 97-106.
- Stock, Martin Föderalismusreform: Mit der Großen Koalition ins Abenteuer?, ZUR 2006, S. 113-121.
- Stock, Martin Konkurrierende Gesetzgebung postmodern: Aufweichung durch „Abweichung“?, ZG 2006, S. 226-249.
- Stoltenberg, Gerhard Der Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen als künftige Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder, ZRP 1969, S. 185-189.
- Stralenheim, Henning von Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern, mit Erwiderung von Josef Kölbl, DÖV 1965, S. 73-78.
- Straubhaar, Thomas
Winz, Manfred Reform des Bildungswesens. Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht, Bern 1992.
- Streiter, Felix Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen, zugleich Diss. Freiburg (2007), Bonn 2008.
- Strohschneider, Peter Unsichere Zukunft, Die Finanzierung des Hochschulbaus vor und nach der Föderalismusreform, Forschung & Lehre 2006, S. 196-197.
- Stüber, Jessica Akkreditierung von Studiengängen, Qualitätssicherung im Hochschulrecht vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklungen im Bildungssektor, insbesondere des Bologna-Prozesses, zugleich Diss. Münster, Frankfurt am Main 2009.
- Stünker, Joachim Zur Entwicklung der Neufassung von Artikel 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeitsklausel) und Artikel 72 Abs. 3 GG (Abweichungsrechte), in: Rainer Holtschneider und Walter Schön (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden 2007, S. 91-103.
- Sturm, Roland Föderalismus. Eine Einführung, 2. Auflage, Baden-Baden 2010.
- Thaysen, Uwe Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente. Vorschläge einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und FDP berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, ZParl 1985, S. 179-187.

Literaturverzeichnis

- Thiele, Alexander Die Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform – ein Überblick, JA 2006, S. 714-719.
- Thieme, Werner Das Hochschulrahmengesetz, WissR 9 [1976], S. 193-221.
- Thieme, Werner Deutsches Hochschulrecht, 3. Auflage, Köln u.a. 2004.
- Thieme, Werner Die Universität als Kaufmann, in: Lerke Osterloh/ Karsten Schmidt/ Hermann Weber (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 553-563.
- Thieme, Werner Die Wissenschaftsfreiheit der nichtuniversitären Forschung, DÖV 1994, S. 150-156.
- Thieme, Werner Föderalismus im Wandel, Köln u.a. 1970.
- Thieme, Werner Grundprobleme des Hochschulrechts, Darmstadt 1978.
- Tiemann, Burkhard Der Beteiligungsgrad des Bundes an den Gemeinschaftsaufgaben, DÖV 1971, S. 86-87.
- Tiemann, Burkhard Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG) im System des Grundgesetzes, DÖV 1970, S. 161-166.
- Tiemann, Burkhard Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzordnung, DÖV 1970, S. 725-730.
- Tiemann, Burkhard Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, zugleich Diss. München (1969), Berlin 1970.
- Timmermann, Dieter Kommentar aus der Perspektive der Hochschulleitungen, in: Dorothea Jansen (Hrsg.), Neue Governance für die Forschung, Baden-Baden 2009, S. 67-74.
- Tomuschat, Christian Die Auslegung von „Zwischenländerrecht“, Bemerkungen zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27.11.1974, DÖV 1975, S. 453-456.
- Trotha, Thilo von Die Fortentwicklung des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben, zugleich Diss., Köln 1971.
- Trute, Hans-Heinrich Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, zugleich Habil. Heidelberg (1992), Tübingen 1994.
- Trute, Hans-Heinrich Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich, WissR 33 [2000], S. 134-160.

- Trute, Hans-Heinrich Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, DVBl. 1996, S. 950-964.
- Trute, Hans-Heinrich Hochschule, Hochschulpolitik, in: Werner Heun/ Martin Honecker/ Martin Morlok/ Joachim Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe, Stuttgart 2006, S. 958-964.
- Trute, Hans-Heinrich
Groß, Thomas Rechtsvergleichende Grundlagen der europäischen Forschungspolitik, WissR 27 [1994], S. 203-248.
- Trute, Hans-Heinrich Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band II, § 28, Berlin 2012.
- Trute, Hans-Heinrich Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform – zwischen Entflechtung und Verflechtung, in: Friedhelm Hufen (Hrsg.), Verfassungen – Zwischen Recht und Politik, Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider, Baden-Baden 2008, S. 302-322.
- Trute, Hans-Heinrich
Pilniok, Arne Von der Ordinarien- über die Gremien- zur Managementuniversität? Veränderte Governance-Strukturen der universitären Forschung und ihre normativen Konsequenzen, in: Dorothea Jansen (Hrsg.), Neue Governance für die Forschung, Baden-Baden 2009, S. 21-35.
- Trute, Hans-Heinrich Wissenschaft und Technik, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV: Aufgaben des Staates, § 88, 3. Auflage, Heidelberg 2006.
- Trute, Hans-Heinrich Wissenschaftsfreiheit, in: Werner Heun/ Martin Honecker/ Martin Morlok/ Joachim Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe, Stuttgart 2006, S. 2759-2765.
- Umbach, Dieter C. (Hrsg.)
Clemens, Thomas (Hrsg.) Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, Band II (Art. 38-146), Heidelberg 2002.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Umbach/Clemens)
- Vogel, Bernhard Die Bundesrepublik Deutschland – eine Erfolgsgeschichte, in: Matthias Herdegen/ Hans Hugo Klein/ Hans-Jürgen Papier/ Rupert Scholz (Hrsg.), Staatsrecht und Politik, Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag, München 2009, S. 525-536.
- Vogel, Hans-Jochen Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, in: Ernst Benda/ Werner Maihofer/ Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 22, 2. Auflage, Berlin u.a. 1994.
- Voigt, Ina
Klein-Moddenborg, Volker Zielvereinbarungen: Instrument strategischer Steuerung und Basis für leistungsabhängige Vergütungssysteme, HM 2007, S. 100-102.

- Volkmann, Uwe Die Neuordnung des Bundesstaates im Spiegel seiner Geschichte, in: Gilbert H. Gornig/ Urs Kramer/ Uwe Volkmann (Hrsg.), Staat – Wirtschaft – Gemeinde, Festschrift für Werner Frotscher zum 70. Geburtstag, Berlin 2007, S. 183-201.
- Voßkuhle, Andreas Personal, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/ Eberhard Schmidt-Aßmann/ Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 3: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, staatliche Einstandspflichten, § 43, München 2009.
- Wagener, Frido Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: VVDStRL 37 [1978], Berlin u.a. 1979, S. 215-266.
- Wagener, Frido Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, Zum Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, DÖV 1977, S. 587-592.
- Wagner, Hellmut Das Großexperiment „Karlsruhe Institut für Technologie (KIT)“ – Das KIT-Zusammenführungsgesetz, WissR 42 [2009], S. 300-328.
- Wagner, Hellmut Das Karlsruhe Institut für Technologie (KIT), Eine neue Form der Kooperation im Wissenschaftssystem, HM 2010, S. 34-42.
- Wagner, Hellmut Das KIT-Gesetz verfassungswidrig? – Eine Erwiderung auf den Beitrag von Sieweke, VBIBW 2009, 290 ff., VBIBW 2010, S. 133-141.
- Wagner, Hellmut Die Verfassungsmäßigkeit der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, Eine Erwiderung auf den Beitrag von Simon Sieweke, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Fortsetzung der Exzellenzinitiative, DÖV 2009, 946 ff., DÖV 2011, S. 427-434.
- Wagner, Hellmut Forschungsfreiheit und Regulierungsdichte, NVwZ 1998, S. 1235-1242.
- Wagner, Roland Die Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, zugleich Diss. Erlangen (2010), Berlin 2011.
- Waldeyer, Hans-Wolfgang Der Gesetzentwurf zur Föderalismusreform, DNH 2006, Heft 2, S. 8-21.
- Waldhoff, Christian Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, VVDStRL 66 [2006], Berlin 2007, S. 216-276.
- Waldhoff, Christian Mischfinanzierungen in der Bundesstaatsreform, KritV 2008, S. 213-230.
- Weberling, Johannes Aspekte gemeinsamer Berufungen von Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, WissR 25 [1992], S. 155-165.

- Weise, Thomas Die Hochschulen der Bundeswehr als Körperschaften des öffentlichen Rechts, *WissR* 11 [1978], S. 244-261.
- Weise, Thomas Die Universität der Bundeswehr Hamburg, in: Jan Albers u.a. (Hrsg.), *Recht und Juristen in Hamburg*, Band II, Köln u.a. 1999, S. 319-339.
- Weise, Thomas Georg Die Hochschule der Bundeswehr Hamburg, Eine hochschulrechtliche Untersuchung, zugleich Diss. Hamburg (1977/ 1978), Köln u.a. 1979.
- Wells, Raymond O. Neue Rechtsformen als Finanzierungsherausforderung, in: Jörn Axel Kämmerer und Peter Rawert (Hrsg.), *Hochschulstandort Deutschland, Rechtlicher Rahmen – Politische Herausforderungen*, Köln u.a. 2003, S. 157-163.
- Wendt, Rudolf Der Finanzausgleich im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Band II, § 41, Berlin 2012.
- Wendt, Rudolf Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, § 104, 2. Auflage, Heidelberg 1999.
- Werner, Georg Abbau von Mischfinanzierungen, *ZG* 2002, S. 14-48.
- Westerburg, Sandra Auswirkungen der Föderalismusreform auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Wissenschaft und Forschung, *WissR* 39 [2006], S. 338-344.
- Wieland, Joachim Deutschlands Finanzverfassung vor neuen Herausforderungen, in: Lerke Osterloh/ Karsten Schmidt/ Hermann Weber (Hrsg.), *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung*, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 973-991.
- Wieland, Joachim Einen und Teilen, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, *DVBl.* 1992, S. 1181-1193.
- Wieland, Joachim Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, *KritV* 2008, S. 117-131.
- Wieland, Joachim Öffentliche Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern als kompetenzrechtliches Problem, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.), *Föderalismusreform In Deutschland, Bestandsaufnahme der Kommissionsarbeit und Umsetzungsperspektiven*, Stuttgart u.a. 2005, S. 137-148.
- Wieland, Joachim Von der Verhinderungsverfassung zur Ermöglichungsverfassung – Bildungsföderalismus und Kooperationsverbot, *ZG* 2012, S. 266-277.

- Wiesner, Achim
Der alte und neue Hochschulbau – die immerwährende Gemeinschaftsaufgabe, in: Margrit Seckelmann/ Stefan Lange/ Thomas Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden 2010, S. 195-214.
- Wilden, Anke
Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und die Forschungsförderung, zugleich Diss. Gießen, Frankfurt am Main 2009.
- Wilhelm, Kerstin
Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, zugleich Diss. Trier (2008/ 2009), Berlin 2009.
- Windthorst, Kay
Gewaltenteilung im deutschen und amerikanischen Verfassungsrecht, in: Steffen Detterbeck/ Jochen Rozek/ Christian von Coelln (Hrsg.), Recht als Medium der Staatlichkeit, Festschrift für Herbert Bethge zum 70. Geburtstag, Berlin 2009, S. 107-133.
- Winterhoff, Christian
Finanzielle Förderung von Ganztageschulen und Juniorprofessuren durch den Bund?, JZ 2005, S. 59-67.
- Wintermantel, Margret
Die Folgen von Diversität im Deutschen Hochschulsystem: Auswirkungen auf Leistungsprofile und -fähigkeiten von Universitäten, in: Dorothea Jansen (Hrsg.), Neue Governance für die Forschung, Baden-Baden 2009, S. 93-98.
- Wintermantel, Margret
Hochschulreform aus Sicht der Hochschulen, APuZ 2006, Heft 48, S. 8-13.
- Wittreck, Fabian
Die Bundestreue, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band I, § 18, Berlin 2012.
- Wolff, Hans J. (Begr.)
Bachof, Otto (Begr.)
Stober, Rolf
Kluth, Winfried
Verwaltungsrecht I, 12. Auflage, München 2007.
- Wolff, Heinrich Amadeus
Die Aufhebungskompetenz des Bundes für das BRRG, ZBR 2007, S. 145-147.
- Wollenschläger, Ferdinand
Die Föderalismusreform: Genese, Grundlinien und Auswirkungen auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft, RdJB 2007, S. 8-20.
- Württemberg, Thomas
Neugliederung, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI: Bundesstaat, § 132, 3. Auflage, Heidelberg 2008.

Quellenverzeichnis

Bundesgesetzblatt

- BGBL. 1969 I S. 359 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.05.1969.
- BGBL. 1969 I S. 363 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969.
- BGBL. 1969 I S. 1556 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 01.09.1969, aufgehoben am 08.12.2010 (BGBL. 2010 I S. 1864).
- BGBL. 1970 I S. 1161 27. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31.07.1970.
- BGBL. 1976 I S. 185 Hochschulrahmengesetz vom 26.01.1976, neu bekannt gemacht am 31.03.1999 (BGBL. 1999 I S. 18), zuletzt geändert am 12.04.2007 (BGBL. I S. 506); unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27.07.2004 (2 BvF 2/02), mit dem das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften vom 16.02.2002 (BGBL. 2002 I S. 693) für nichtig erklärt wurde.
- BGBL. 1990 II S. 885, 1055 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31.08.1990, zuletzt geändert am 08.12.2010 (BGBL. 2010 I S. 1864, 1880).
- BGBL. 1994 I S. 3146 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994 (Artikel 3, 20a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a).
- BGBL. 1998 II S. 1314 Gesetz zu der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats vom 05.11.1992, ratifiziert durch die Bundesrepublik Deutschland am 09.07.1998.
- BGBL. 2002 I S. 693 Fünftes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften vom 16.02.2002; für nichtig erklärt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.07.2004 (2 BvF 2/02).

Quellenverzeichnis

- BGBL. 2002 I S. 3138 Sechstes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 08.08.2002; teilweise für nichtig erklärt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.01.2005 (2 BvF 1/03).
- BGBL. 2006 I S. 2034 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) [„Föderalismusreform I“].
- BGBL. 2006 I S. 2098 Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 05.09.2006.
- BGBL. 2006 I S. 2098 Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG) vom 05.09.2006.
- BGBL. 2009 I S. 2248 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009 (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) [„Föderalismusreform II“].
- BGBL. 2010 I S. 944 58. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.07.2010 (Artikel 91e).
- BGBL. 2010 I S. 957 Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG) vom 21.07.2010 (BGBL. I S. 957), zuletzt geändert am 21.12.2010 (BGBL. 2010 I S. 2204).
- BGBL. 2010 I S. 1952 Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG) vom 26.08.1971, in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.12.2010.
- BGBL. 2011 I S. 2938 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012) vom 22.12.2011.
- BGBL. 2012 I S. 2457 Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG) vom 05.12.2012.

Landesgesetzblätter

- GBL. B-W 2007 S. 520 Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform Im Hochschulbereich vom 20.11.2007.
- GBL. B-W 2009 S. 371 Gesetz zur Zusammenführung der Universität Karlsruhe und der Forschungszentrum Karlsruhe GmbH im Karlsruhe Institut für Technologie vom 14.07.2009 (KIT-ZFG) – unterteilt in das Gesetz über das Karlsruher Institut für Technologie (KIT-Gesetz - KITG) sowie das Gesetz zur Errichtung des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT-Errichtungsgesetz - KIT-ErrichtG).

Quellenverzeichnis

GVBl. NW 1954 S. 119	Staatsabkommen der Länder der Bundesrepublik Deutschland betr. die Verlängerung des Staatsabkommens über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen.
GVBl. NW 1960 S. 85	Zweites Verlängerungsabkommen des Königsteiner Abkommens vom 19.02.1959.
GVBl. NW 1966 S. 73	Errichtung eines Deutschen Bildungsrates vom 15.07.1965.
GVBl. R-P 2010 S. 167	Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 27.10.2009.
GVBl. R-P 2010 S. 503	Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Verwaltungshochschulgesetz - DHVG) in der Fassung vom 19.11.2010.
GVOBl. SH 2008 S. 223	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13.05.2008, zuletzt geändert am 29.03.2011, GVOBl. SH 2011 S. 96.
GVOBl. SH 2011 S. 310	Gesetz über das Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung Kiel (GEOMAR) vom 05.10.2011.
Hess.GVBl. 1950 S. 179	Staatsabkommen der Länder der Bundesrepublik Deutschland über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen vom 24.03.1949 (Königsteiner Abkommen).
Hess.GVBl. 1961 S. 199	Gesetz betreffend den Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 20.12.1961.
Hess.GVBl. 1973 I S. 136	Staatsvertrag der Länder über die Vergabe von Studienplätzen vom 20.10.1972.
Hess.GVBl. 2009 I S. 709	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 05.06.2008.

Gesetzesmaterialien und Parlamentsdrucksachen (Bund)

BR-Drucks. 1342/93	Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Neuordnung der Blauen Liste, Wiesbaden 1993.
BR-Drucks. 750/03	Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Quellenverzeichnis

- BR-Drucks. 178/06 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) [„Föderalismusreform I“].
- BR-Drucks. 179/06 Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes.
- BR-Drucks. 426/06 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes.
- BR-Drucks. 352/07 Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes.
- BR-Drucks. 262/09 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) [„Föderalismusreform II“].
- BR-Drucks. 653/09 EntschlieÙung des Bundesrates zur stärkeren Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland.
- BR-Drucks. 43/12 EntschlieÙung des Bundesrates zum Bildungsföderalismus (Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg).
- BR-Drucks. 63/12 EntschlieÙung des Bundesrates zum Bildungsföderalismus (Antrag des Landes Schleswig-Holstein).
- BR-Drucks. 419/12 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b).
- BT-Drucks. 5/2861 Entwurf eines ...Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz).
- BT-Drucks. 6/3289 Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages.
- BT-Drucks. 7/5924 Schlussbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages.
- BT-Drucks. 12/6000 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission.
- BT-Drucks. 12/6633 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 20b, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a, 125a).
- BT-Drucks. 12/8165 Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß) [zu verschiedenen Entwürfen und einer Verfassungsreform].
- BT-Drucks. 13/7673 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Gesetzes über das Amtsgehalt der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts.

Quellenverzeichnis

- BT-Drucks. 13/9090 Jahresgutachten 1997/1998 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- BT-Drucks. 13/9992 27. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.
- BT-Drucks. 14/6577 Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz).
- BT-Drucks. 15/1685 Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Antrag).
- BT-Drucks. 16/330 Auswirkungen der geplanten Föderalismusreform auf die Situation von Bildung und Forschung (Antwort der Bundesregierung).
- BT-Drucks. 16/813 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) [„Föderalismusreform I“].
- BT-Drucks. 16/814 Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes.
- BT-Drucks. 16/954 Innovationspakt 2020 für Forschung und Lehre in Deutschland – Kooperationen zwischen Bund und Ländern weiter ermöglichen (Antrag).
- BT-Drucks. 16/1166 Hochschulbaumittel gerecht verteilen (Antrag).
- BT-Drucks. 16/2010 Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) [zu verschiedenen Entwürfen und einer Verfassungsreform im Rahmen der „Föderalismusreform I“].
- BT-Drucks. 16/2052 Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksachen 16/813, 16/2010 –, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) [„Föderalismusreform I“].
- BT-Drucks. 16/2069 Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) [zu verschiedenen Entwürfen und einer Verfassungsreform im Rahmen der „Föderalismusreform I“].
- BT-Drucks. 16/3438 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Wissenschaft.

Quellenverzeichnis

- BT-Drucks. 16/4043 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung.
- BT-Drucks. 16/6122 Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes.
- BT-Drucks. 16/6397 Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes zur Stärkung autonomer Hochschulen nutzen.
- BT-Drucks. 16/9260 Bundesbericht Forschung und Innovation 2008.
- BT-Drucks. 16/11355, 16/11550 Stand im Aufhebungsverfahren des Hochschulrahmengesetzes.
- BT-Drucks. 16/12410 Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) [„Föderalismusreform II“].
- BT-Drucks. 17/411 Föderalismusreform – Aufhebung des Kooperationsverbotes in der Bildungspolitik (Antwort der Bundesregierung).
- BT-Drucks. 17/785 Kooperationsverbot in der Bildung unverzüglich aufheben (Antrag).
- BT-Drucks. 17/1984 Gemeinsam für gute Schulen und Hochschulen sorgen - Kooperationsverbot von Bund und Ländern in der Bildung abschaffen (Antrag).
- BT-Drucks. 17/4162 Offene Fragen zur Ankündigung der Einführung einer Finanzierung von Programmkostenpauschalen im Rahmen von BMBF-geförderten Projekten (Antwort der Bundesregierung).
- BT-Drucks. 17/6094 Bildungsverantwortung gemeinsam wahrnehmen (Antrag).
- BT-Drucks. 17/6600 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012).
- BT-Drucks. 17/6918 Den Hochschulpakt weiterentwickeln: Mehr Studienplätze, bessere Studienbedingungen und höhere Lehrqualität schaffen (Antrag).
- BT-Drucks. 17/7051 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss).
- BT-Drucks. 17/7340 Für einen Hochschulpakt Plus – Zusätzliche Studienplätze schaffen und Masterangebot ausbauen (Antrag).
- BT-Drucks. 17/7341 Hochschulpakt 2020: Für mehr Studienplätze und gute Arbeitsbedingungen – Hochschulen sozial öffnen (Antrag).
- BT-Drucks. 17/8455 Kooperativen Bildungsföderalismus mit einem neuen Grundgesetzartikel stärken (Antrag).

Quellenverzeichnis

BT-Drucks. 17/8902	Kooperation ermöglichen – Gemeinsam Verantwortung für die großen Herausforderungen in Bildung und Wissenschaft übernehmen (Antrag).
BT-Drucks. 17/9173	Hochschulen auf das Studierendenhochplateau vorbereiten – Allen Studienberechtigten die Chance auf einen Studienplatz geben (Antrag).
BT-Drucks. 17/9565	Gemeinsam für gute Bildung und Wissenschaft – Grundgesetz für beide Zukunftsfelder ändern (Antrag).
BT-Drucks. 17/9680	Bundesbericht Forschung und Innovation 2012.
BT-Drucks. 17/9937	Initiative zur Stärkung der Exzellenz in der Lehrerausbildung (Antrag).
BT-Drucks. 17/10037	Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG).
BT-Drucks. 17/10956	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b).
BT-Drucks. 17/12296	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen.
BT-Drucks. 17/12816	Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).
BT-Prot. 16/44	Deutscher Bundestag, 44. Sitzung in der 16. Legislaturperiode, Stenografischer Bericht vom 30.06.2006.
(ohne amtliche Fundstelle)	Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, 16. Sitzung vom 29.05.2006.

Gesetzesmaterialien und Parlamentsdrucksachen (Länder)

Abghs-Drucks. 17/0747	Abschluss der Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin über Errichtung, Organisation und Finanzierung des „Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIG)“, Untertitel „Charité & Max-Delbrück-Centrum“.
Bü-Drucks. 20/1543	Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Neuordnung der Landesforschungsförderung Hamburg und Gesetz zur Auflösung der Wissenschaftsstiftung Hamburg.

Quellenverzeichnis

- Bü-Drucks. 20/1544 Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Hochschulgesetzes.
- Bü-Drucks. 20/2350 Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Hochschulvereinbarung 2013-2020 mit der Universität Hamburg.
- LT-Drucks. B-W 14/4340 Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land über Errichtung, Ausgestaltung und Betrieb des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT-Verwaltungsvereinbarung).
- LT-Drucks. B-W 14/4600 Gesetz zur Zusammenführung der Universität Karlsruhe und der Forschungszentrum Karlsruhe GmbH im Karlsruher Institut für Technologie (KIT-ZusammenführungsGes).
- LT-Drucks. SH 17/1493 Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz über das Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung Kiel (GEOMAR).

Verwaltungsvorschriften, -vereinbarungen und sonstige Rechtsvorschriften

- BAnz 1964 Nr. 119 S. 1 Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 04.06.1964.
- BAnz 1975 Nr. 240 S. 4 Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91 b GG – Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (RV-Fo) – vom 28.11.1975, zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 25.10.2001 (BAnz 2001 S. 25218).
- BAnz 1990 S. 792 Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über ein gemeinsames Hochschulsonderprogramm nach Art. 91b des GG vom 21.12.1989.
- BAnz 1991 S. 683 Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung (BLK-Abkommen) vom 25.06.1970, „Bulletin“ des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 03.07.1970, Nr. 90, S. 891, in der Fassung vom 17./21.12.1990.
- BAnz 1991 S. 6414 Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über ein gemeinsames Hochschulsonderprogramm II nach Art. 91b des GG vom 02.10.1990.
- BAnz 2000 S. 1530 Bund-Länder-Vereinbarung zur Förderung der Weiterentwicklung von Hochschule und Wissenschaft sowie zur Realisierung der Chancengleichheit für Frauen in Forschung und Lehre – Hochschul- und Wissenschaftsprogramm (HWP) – vom 16.12.1999, BAnz 2000 S. 1530 (geändert durch Vereinbarung vom 11.12.2003, BAnz S. 26142).

Quellenverzeichnis

- BAnz 2001 S. 25218
Ausführungsvereinbarung zur Rahmenvereinbarung Forschungsförderung über die gemeinsame Förderung von Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung (AV-FE) vom 05./06.05.1977, zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 25.10.2001.
- BAnz 2003 S. 24921
Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen nach Artikel 91b des Grundgesetzes vom 03.11.2003.
- BAnz 2005 S. 13347
Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 91b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen – Exzellenzvereinbarung (ExV) – vom 18.07.2005.
- BAnz 2007 S. 5861
Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 2 des Grundgesetzes (Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich) vom 21.05.2007.
- BAnz 2007 S. 5863
Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten – Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (AV-FuG) – vom 21.05.2007.
- BAnz 2007 S. 7480
Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 20.08.2007 („Hochschulpakt I“).
- BAnz 2007 S. 7787
Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) vom 19.09.2007.
- BAnz 2008 S. 1073
Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91b Abs.1 Nr.2 des Grundgesetzes über das Professorinnenprogramm des Bundes und der Länder zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in Wissenschaft und Forschung in deutschen Hochschulen – Professorinnenprogramm – vom 19.11.2007.
- BAnz 2008 S. 3961
Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen nach Artikel 91 b des Grundgesetzes vom 17.10.2008.
- BAnz 2009 Nr. 18a S. 4
Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft – Ausführungsvereinbarung DFG (AV-DFG) – vom 27.10.2008.

Quellenverzeichnis

- BAnz 2009 Nr. 18a S. 5 Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. – Ausführungsvereinbarung MPG (AV-MPG) – vom 27.10.2008.
- BAnz 2009 Nr. 18a S. 8 Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V. – Ausführungsvereinbarung WGL (AV-WGL) – vom 27.10.2008.
- BAnz 2009 Nr. 18a S. 12 Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. – Ausführungsvereinbarung FhG (AV-FhG) – vom 27.10.2008.
- BAnz 2009 Nr. 18a S. 16 Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften – Ausführungsvereinbarung acatech (AV-acatech) – vom 27.10.2008.
- BAnz 2009 Nr. 18a S. 17 Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung des von der Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e.V. koordinierten Programms – Ausführungsvereinbarung Akademienprogramm (AV-AK) – vom 27.10.2008.
- BAnz 2009 S. 2416 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen – Exzellenzvereinbarung II (ExV II) – vom 24.06.2009.
- BAnz 2009 S. 2419 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 (zweite Programmphase) vom 24.06.2009 („Hochschulpakt II“).
- BAnz 2010 S. 2529 Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91 b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes über den Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen vom 08.07.2010.
- BAnz 2010 S. 3631 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes über ein gemeinsames Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre vom 18.10.2010.
- BAnz 2011 S. 4197 Königsteiner Schlüssel für 2012 nach dem Königsteiner Staatsabkommen der Länder von 1949.

Quellenverzeichnis

- BAnz 2012 Nr. 77a Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern, 2012.
- GMBL 1957 S. 553 Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 05.09.1957, in der ab 01.01.2008 geltenden Fassung (BAnz 2007 S. 5863).
- GMBL 1964 S. 315 Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 04.06.1964.
- GMBL 1968 S. 98 Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 08.02.1968.
- Grundlagen der GWK 2009, S. 99 ff. Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder über den Pakt für Forschung und Innovation vom 23.06.2005, fortgeschrieben mit Beschlüssen vom 27.10.2008 sowie 30.03.2009.
- Grundlagen der GWK 2011, S. 110 ff. Pakt für Forschung und Innovation – Fortschreibung 2011-2015, Beschluss der GWK vom 22.04.2009.
- (ohne amtliche Fundstelle) Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland vom 20.06.1959 sowie Abkommen über den Beitritt der neuen Länder vom 25.10.1991, [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1959/1959_06_20_Abkommen-KMK.pdf].
- (ohne amtliche Fundstelle) Abkommen über die Finanzierung neuer wissenschaftlicher Hochschulen vom 04.06.1964, abgedruckt bei: *Staff*, Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat, S. 167 ff.
- (ohne amtliche Fundstelle) Bund-Länder-Vereinbarung über ein gemeinsames Programm „Qualitäts-offensive Lehrerbildung“ gemäß Artikel 91 b des Grundgesetzes vom 12.04.2013, [<http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Bund-Laender-Vereinbarung-Qualitaetsoffensive-Lehrerbildung.pdf>].
- (ohne amtliche Fundstelle) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (Stand am 01.01.2011), [<http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/index.html>].
- (ohne amtliche Fundstelle) Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19.11.1955 i.d.F. vom 02.06.2005, [<http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/gogr.pdf>].
- (ohne amtliche Fundstelle) Kooperationsvertrag zwischen der Christian-Albrechts-Universität (CAU) und der Universität Hamburg (UHH), 2005, [http://www.studservice.uni-kiel.de/doc/koop_ver.pdf].

Quellenverzeichnis

- (ohne amtliche Fundstelle) Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nach Artikel 91b des Grundgesetzes über ein Gemeinsames Hochschulonderprogramm III (HSP III) vom 02.09.1996, abgedruckt bei *Mönikes/Faber/Gieseke*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich, S. 71 ff.
- (ohne amtliche Fundstelle) Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über ein gemeinsames Erneuerungsprogramm für Hochschule und Forschung in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie in dem Teil Berlins, in dem das Grundgesetz bisher nicht galt, vom 11.07.1991 i.d.F. vom 09.07.1992, abgedruckt bei *Röhl*, Der Wissenschaftsrat, S. 255 f.

Sonstige Veröffentlichungen und Gutachten („graue Literatur“)

- Bundesministerium der Finanzen Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, 6. Auflage, Bonn 2004.
- Bundesministerium der Finanzen Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden, Bonn 1982.
- Bundesministerium der Finanzen Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland vom 14.11.1992, Bonn 1992.
- Bundesministerium der Finanzen Kommentierung der Sachverständigen-Vorschläge zum Thema Kostenfolgen bei Bundesgesetzen vom 07.06.2004, Komm. AU 071.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung Stellungnahme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 28.10.2002 zu *Engels*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nach Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz, Stuttgart 2002, abgedruckt a.a.O., S. 172.
- Bundesrechnungshof Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 1997, Bonn 1997.
- Bundesregierung 19. Bericht der Bundesregierung zum BAföG, Berlin 2012.
- Bundesregierung Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken – Acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/sparpaket-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile].
- Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) Hochschulpakt Phase 1 eine Erfolgsstory?, [http://www.che.de/downloads/HSP_I_Gesamt_1304.pdf].

Quellenverzeichnis

- CHE Consult
Modellrechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen in Deutschland,
[http://www.che.de/downloads/CHE_AP152_Studienanfaengerprognose.pdf].
- CHE Consult
Studienanfänger(innen) an Hochschulen in Deutschland Erwartungen für die zweite Phase des Hochschulpaktes,
[http://www.che.de/downloads/HSP_II_Prognose_1304.pdf].
- Demmer, Marianne
Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“ am 28.11.2012, A-Drs. 17(18)334 b.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)
Perspektiven der Forschung und ihrer Finanzierung: Aufgaben und Finanzierung 2007-2011, Weinheim 2008.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)
Zur Situation der „kleinen Fächer“, Analyse und Empfehlungen der DFG-Senatskommission für Kulturwissenschaften, Bonn 2000,
[http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/reden_stellungnahmen/download/kleine_faecher.pdf].
- Eckey, Wolfgang
Handlungsspielräume des Bundes bei langfristig angelegten Förderungen durch Zuwendungen an Hochschulen und Kooperationen mit Forschungseinrichtungen, Gutachten für den Verband der Universitätsklinika sowie den Medizinischen Fakultätentag (MFT) der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2010, [http://www.mft-online.de/dokument/2010_01_21_gutachten_eckey.pdf].
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)
Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2012, Berlin 2012, abgedruckt in: BT-Drucks. 17/8872.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)
Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2011, Berlin 2011 und Stellungnahme der Bundesregierung, abgedruckt in: BT-Drucks. 17/8226.
- Gahtgens, Peter
Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme, Berlin 2012.
- Geis, Max-Emanuel
Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Gemeinsamen Förderung von Forschungsvorhaben nach Art. 91 b GG, Gutachten für den Medizinischen Fakultätentag, Erlangen/ Bamberg 2009, [http://www.mft-online.de/dokument/gutachten%20zu%2091b%20gg_geis.pdf].
- Geis, Max-Emanuel
Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“ am 28.11.2012, A-Drs. 17(18)334 c.

Quellenverzeichnis

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Bericht der Gemeinsamen Kommission zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, Bonn 2008.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Fünfte Fortschreibung des Berichts „Steigerung des Anteils der FuE-Ausgaben am nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bis 2011 als Teilziel der Lissabon-Strategie und der Strategie Europa 2020“, Heft 26, Bonn 2012.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Gemeinsame Berufungen von leitenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern durch Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Bericht und Empfehlungen, Heft 2, Bonn 2008.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Gemeinsame Forschungsförderung des Bundes und der Länder, Finanzströme im Jahre 2009, Heft 14, Bonn 2010.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Gemeinsame Forschungsförderung des Bundes und der Länder, Finanzströme im Jahre 2011, Heft 30, Bonn 2012.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Grundlagen der GWK 2009, Bonn 2009.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Grundlagen der GWK 2011, Bonn 2010.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Hochschulpakt 2020, Bericht zur Umsetzung im Jahr 2009, Heft 20, Bonn 2011.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Hochschulpakt 2020, Bericht zur Umsetzung in den Jahren 2007 bis 2010 und Jahresbericht 2010, Heft 27, Bonn 2012.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Jahresbericht 2009, Bonn 2010.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2011, Heft 23, Bonn 2011.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2012, Heft 28, Bonn 2012.
Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	Steigerung des Anteils der FuE-Ausgaben am nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Teilziel der Lissabon-Strategie und der Strategie Europa 2020, Abschlussbericht zum 3%-Ziel der Lissabon-Strategie 2000 bis 2010 und Sachstandsbericht zum 3%-Ziel der Strategie Europa 2020, Bericht an die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern, Bonn 2013.

Quellenverzeichnis

- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) Vierte Fortschreibung des Berichts „Steigerung des Anteils der FuE-Ausgaben am nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bis 2010 als Teilziel der Lissabon-Strategie“, Heft 19, Bonn 2011.
- Georgii, Harald
Borhanian, Sarab Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin 2006.
- Grimm, Dieter Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Komm-Drucks. 0063, Vorschlag zur Neuregelung der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (Art. 91b GG), Berlin 2004.
- Helmholtz-Gemeinschaft Helmholtz 2020 – Zukunftsgestaltung durch Partnerschaft, Der Beitrag der Helmholtz-Gemeinschaft zur Weiterentwicklung des Wissenschaftsstandorts Deutschland, Berlin 2012.
- Henneke, Hans-Günter Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“ am 28.11.2012, A-Drs. 17(18)334 a.
- Himpele, Klemens Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, Komm-Drucks. 050, Bildungsfinanzierung in Deutschland: Probleme und Lösungsansätze, Berlin 2007.
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK) Die Kleinen Fächer an den deutschen Universitäten, Bestandsaufnahme und Kartierung, Beiträge zur Hochschulpolitik 4/2008, Bonn 2008.
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK) Die Zukunft der Kleinen Fächer, Potenziale – Herausforderungen – Perspektiven, Empfehlung der HRK-Projektgruppe „Kleine Fächer“ Bonn 2007.
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK) HRK-Jahresversammlung 2005, Finanzierung der Hochschulen – Finanzierung der Zukunft, Beiträge zur Hochschulpolitik 2/2006, Bonn 2006.
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK) Im Brennpunkt: „Exzellenzinitiative“, [<http://www.hrk.de/de/brennpunkte/3903.php>].
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK) Konsequenzen der Föderalismusreform für Hochschulen und Wissenschaft, HRK-Jahresversammlung 2010, Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2011, Bonn 2011.
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK) Zur Hochschulautonomie, Entschließung der 10. Mitgliederversammlung am 03.05.2011, [http://www.hrk.de/de/download/dateien/Entschl._HS-Autonomie_Endfassung_MV_10.pdf].

Quellenverzeichnis

- Hoffmann, Reinhard Das monistische Modell, Die Mitfinanzierung des Bundes von Universitätseinrichtungen des Landes im integrativen Kooperationsverbund Universität/außeruniversitäre Forschungseinrichtung, Berlin 2012.
- Huber, Peter M. Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des fünfundsechzigsten Deutschen Juristentages, Band I, München 2004, S. D5-D149.
- Keidel, Hannemor Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19.03.2012, A-Drs. 17(18)265 d.
- Klug, Ekkehard Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19.03.2012, A-Drs. 17(18)265 f.
- Kommission für die Finanzreform Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland („Troeger-Gutachten“), Stuttgart u.a. 1966.
- Korioth, Stefan Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Referat, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des fünfundsechzigsten Deutschen Juristentages, Band II/1, München 2004, S. P 89-128.
- Leibfried, Stephan
Schreiterer, Ulrich Quo vadis, Exzellenzinitiative?
- Löwer, Wolfgang Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19.03.2012, A-Drs. 17(18)265 g.
- Marquardt, Wolfgang Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19.03.2012, A-Drs. 17(18)265 b.
- Marquardt, Wolfgang Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“ am 28.11.2012, A-Drs. 17(18)334 d.
- Mayer, Karl Ulrich Produktive Pfadabhängigkeiten, Ein Diskussionsbeitrag zum Verhältnis universitärer und außeruniversitärer Forschung im Kontext der Exzellenzinitiative, Berlin 2012.
- Meyer, Hans Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, Berlin 2012.

Quellenverzeichnis

- Meyer, Hans
Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, Komm-Drucks. 014, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007, Berlin 2007.
- Pliske, Claus-Peter
Tammeler, Ulrich
Ausgaben- und Aufgabenverantwortung nach der Finanzverfassung – Konnexitätsprinzip, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin 2003.
- Potsdamer Arbeitsstelle Kleine Fächer
Definition des Begriffs „Kleines Fach“,
[http://www.kleinefaecher.de/pdf/PDF_Definition_Potsdamer_Arbeitsstelle.pdf].
- Rechtsausschuss Verfassungsrecht
des DAV
Föderalismusreform – nichts wird einfacher, AnwBl 2006, S. 614-617.
- Schneider, Hans-Peter
Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Komm-Drucks. 0032, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung Finanzbeziehungen am 11. März 2004, Berlin 2004.
- Seckelmann, Margrit
Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“ am 28.11.2012, A-Drs. 17(18)334 e.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK)
Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2009-2020, Zwischenstand, Bonn 2009.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK)
Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2012-2025, Fortschreibung (Stand: 24.01.2012), Bonn 2012.
- Statistisches Bundesamt
Bildung und Kultur, Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2010/2011, Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden 2011.
- Statistisches Bundesamt
Jahrbuch des Statistischen Bundesamts 2009, Wiesbaden 2009.
- Wieland, Joachim
Dohmen, Dieter
Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, Gutachten, Berlin 2011.
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Wieland/Dohmen)
- Wieland, Joachim
Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19.03.2012, A-Drs. 17(18)265 c.
- Wissenschaftsrat
Empfehlung zur Profilierung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes, Drucks. (10295/10), Berlin 2010.

Quellenverzeichnis

Wissenschaftsrat	Empfehlungen und Zusammenarbeit von Großforschungseinrichtungen und Hochschulen, Köln 1991.
Wissenschaftsrat	Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Band 1, Tübingen 1960.
Wissenschaftsrat	Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem, Köln 1985.
Wissenschaftsrat	Empfehlungen zur Entwicklung und Förderung der Geisteswissenschaften in Deutschland, Teil 1: Stellungnahme, (Drucks. 7068/06), Berlin 2006.
Wissenschaftsrat	Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem (Drucks. 7067/06), Berlin 2006.
Wissenschaftsrat	Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium (Drucks. 8639/08), Berlin 2008.
Wissenschaftsrat	Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland, Bericht des Vorsitzenden zu aktuellen Tendenzen im Wissenschaftssystem, Berlin 2011.
Wissenschaftsrat	Systemevaluation der Blauen Liste – Stellungnahme des Wissenschaftsrates zum Abschluß der Bewertung der Einrichtungen der Blauen Liste, (Drucks. 4703/00), Leipzig 2000.

Zeitungsartikel und sonstige nicht-wissenschaftliche Literatur

Armbruster, Bernt	Größer, besser, weiser, duz Magazin 2010, Heft 5, S. 22.
Armbruster, Bernt	Partitur für die Exzellenz, duz Magazin 2010, Heft 9, S. 16-17.
Bebber, Frank van	Aus der Kür wird Pflicht, duz Magazin 2011, Heft 8, S. 9-11.
Bebber, Frank van	Tropfen auf den heißen Stein, duz Magazin 2011, Heft 10, S. 24-26.
Bebber, Frank van	Wir möchten ein Leuchtturm sein, duz Magazin 2010, Heft 9, S. 8-11.
Bode, Christian	Wenn der Bund nur täte, was er kann!, duz Magazin 2011, Heft 4, S. 26-27.
CDU, CSU und FDP	„Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009 (17. Legislaturperiode).

Quellenverzeichnis

- CDU, CSU und SPD Koalitionsvertrag „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 (16. Legislaturperiode).
- DER SPIEGEL „Nicht alle werden überleben“, Interview mit dem Berliner Finanzsenator Ulrich Nußbaum, DER SPIEGEL Nr. 6/2012 vom 06.02.2012, S. 39.
- Der Tagesspiegel „Den Bund an Unis beteiligen“, Wissenschaftsrat will das Grundgesetz ändern, Online-Ausgabe vom 13.07.2011 (tiw),
[<http://www.tagesspiegel.de/wissen/den-bund-an-unis-beteiligen-wissenschaftsrat-will/4381856.html>].
- Der Tagesspiegel „Elitewettbewerb für immer und für alle“, Online-Ausgabe vom 19.04.2013 (Anja Kühne), [<http://www.tagesspiegel.de/wissen/zukunft-der-wissenschaft-ELITEWETTBEWERB-FUER-IMMER-UND-FUER-ALLE/8091694.html>].
- Der Tagesspiegel „Wettbewerb für Lehrerbildung“, Schavan schlägt den Ländern Exzellenzinitiative vor, Online-Ausgabe vom 18.12.2011 (AFP),
[<http://www.tagesspiegel.de/wissen/wettbewerb-fuer-lehrerbildung-schavan-schlaegt-laendern/5972636.html>].
- DIE ZEIT „Bildung macht immer Ärger“, Interview mit der Bundesministerin für Bildung und Forschung Annette Schavan, DIE ZEIT Nr. 51/2009 vom 10.12.2009, S. 6.
- duz Magazin 2011, Heft 1, S. 26 (Kurzmeldung) Studentenrekord: Hochschulen fordern frische Milliarden (cxm).
- duz Magazin 2011, Heft 2, S. 6 (Kurzmeldung) Meeresforschung: Geomar auf dem Weg zu Helmholtz (hbj).
- duz Magazin 2011, Heft 2, S. 26 (Pro & Contra) Edwin Kreuzer: Der Diplom-Ingenieur ist eine Marke (Pro) sowie
Thomas Sattelberger: Mit Renommee hat das wenig zu tun (Contra).
- duz Magazin 2011, Heft 6, S. 20 (Kurzmeldung) Bund-Länder-Kooperation: Die Charité will Bundesuni werden (rk).
- duz Magazin 2011, Heft 6, S. 20 (Kurzmeldung) Haushalt: Hochschulbaumittel verfallen (sb).
- duz Magazin 2012, Heft 2, S. 18 (Kurzmeldung) Einsatz für die Kaukasistik (olk)
- Fischer, Konrad Wissenschaftselite muss bluten, WirtschaftsWoche Nr. 16/2011 vom 18.04.2011, S. 9.

Quellenverzeichnis

- Frankfurter Allgemeine Zeitung Die Rettungsschirme laufen aus – das haben wir klar vereinbart, FAZ vom 24.07.2010 (Nr. 169), Interview mit dem Bundesminister der Finanzen, Wolfgang Schäuble, S. 16.
- Globert, Yvonne Die Tücke des Projekts, duz Magazin 2010, Heft 11, S. 41-43.
- Lenzen, Dieter Weg vom Projekt, DIE ZEIT Nr. 45/2010 vom 04.11.2010, S. 79.
- Müller, Christine Xuân Wenn Forscher ohne Schubladen denken, duz Magazin 2012, Heft 4, S. 34-37.
- Nitsche, Dennis Die Gründung des Karlsruher Instituts für Technologie KIT, [http://www.rsm.kit.edu/downloads/KIT_Entstehung_Essay_Nitsche.pdf].
- Souza Soares, Philipp Alvares de Wer den Strom bezahlt, duz Magazin 2012, Heft 8, S. 32-34.
- Spiegel Online 13-Euro-Erhöhung, Schavan erkaufte sich BAFöG-Deal, Spiegel Online vom 06.10.2010 (Christoph Titz), [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,721613,00.html>].
- Spiegel Online Bildungsföderalismus, Das Kooperationsverbot kippt, Spiegel Online vom 10.02.2012 (fln/dpa/dapd), [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,814584,00.html>].
- Spiegel Online FDP-Führung scheitert mit Bildungsantrag, Spiegel Online vom 13.11.2011 (sev/Reuters/dpa/AFP), [<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,797496,00.html>].
- Spiegel Online Finanzminister rechnen Bildungsausgaben schön, Spiegel Online vom 22.10.2009 (Jochen Leffers und Birger Menke), [<http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/0,1518,656664,00.html>].
- Spiegel Online Irrsinn Bildungsföderalismus, Sommerschlussverkauf in der Bildungsrepublik, Spiegel Online vom 09.07.2010 (Oliver Trenkamp), [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705602,00.html>].
- Spiegel Online Lübecker Medizinstudium, Wie Schavan die Uni-Rettung herbeirückte, Spiegel Online vom 09.07.2010 (Christoph Titz und Oliver Trenkamp), [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705473,00.html>].
- Spiegel Online Stipendienprogramm, Millionengeschenk rettet schwarz-gelbes Eliteprojekt, Spiegel Online vom 09.07.2010 (Jochen Leffers), [<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,705591,00.html>].
- Wiarda, Jan-Martin Jetzt wird gespart!, DIE ZEIT Nr. 46/2010 vom 11.11.2010, S. 83.