

AUFsätze

Jörn Axel Kämmerer

Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung versus Elitehochschulförderung aus Bundesmitteln: Vom kooperativen zum korrumpierten Bundesstaat?

Der Dauerstreit um die »richtige« Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Förderung von Forschung und Lehre will nicht verstummen. Eine neue Phase der Diskussion ist durch den Vorschlag von Bundesbildungsministerin Bulmahn eingeleitet worden, der Bund solle ausgewählte, besonders förderungswürdige Universitäten ab 2006 für die Dauer von fünf Jahren durch jährliche Zuschüsse in Höhe von jährlich jeweils bis zu 50 Millionen Euro in die Lage versetzen, als »Eliteuniversitäten« weltweit an vorderster Front zu agieren. Die Auslese unter den Hochschulen im Namen des Bundes – die Zahl der begünstigten Institutionen wurde zunächst mit fünf, neuerdings mit zehn angegeben – solle einer Jury aus unabhängigen internationalen Experten übertragen werden¹. Um nicht nur die seitens der Länder im Bildungsetat vorgenommenen Kürzungen zu kompensieren, sondern auch den erhofften Aufstieg in die globale Führungsklasse der Bildungseinrichtungen zu gewährleisten, werden die ausgelobten Bundesmittel bei weitem nicht ausreichen. Schwerer noch als solche Praktikabilitätsvorbehalte wiegen die Auswirkungen solcher Art der »Elitehochschulförderung« auf das Kompetenzgeflecht von Bund und Ländern. Offensichtlich ging die Bundesregierung zumindest anfangs davon aus, die Mittel direkt an die prämierten Hochschulen ausschütten zu dürfen, ohne hierfür die Abstimmung mit den Ländern suchen zu müssen. Spätere Äußerungen des Ministeriums sahen die Einschaltung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung² und eine Einigung mit den Ländern auf gemeinsame »Kriterien für die Auswahl von Spitzen-Zentren« vor, nicht jedoch die Entlassung des »Elite«-Wettbewerbs aus der Regie des BMBF³. Insofern erklärte der Bund seine Bereitschaft, den Wettbewerb gemeinschaftlich mit den Ländern gemäß dem in Art. 91b GG vorgesehenen Verfahren durchzuführen zu wollen, wenn auch nur für den Fall der Finanzbeteiligung der Länder⁴. Die Kultusministerkonferenz reagierte auf die Pläne des Bundes, indem sie am 4. März 2004 der Öffentlichkeit eine Gegenkonzeption präsentierte, die stärkeren Akzent auf breiter gestreute Förderung von Fakultäten, Graduiertenzentren etc. (»Zukunfts- bzw. Exzellenzcluster«) legte und mit dem neudeutschen Titel »Netzwerk der Exzellenz« versehen war⁵. Nachdem die Länder zunächst ihre Bereitschaft hatten erkennen lassen, einen Teil der finanziellen Lasten auf sich zu nehmen, konnten die antagonistischen Ansätze unter dem Dach des Art. 91b GG verkoppelt werden.

1 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), „Brain up! Deutschland sucht seine Spitzenuniversitäten«, www.bmbf.de/de/2129.php. Hierzu trefflich *Jochum*, NJW-Editorial Heft 8/2004, S. III.

2 Hierbei handelt es sich um eine gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern, die für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91b GG (durch Verwaltungsabkommen vom 25.6.1970) gegründet wurde (zunächst unter dem Namen „Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung“).

3 Vgl. BMBF (o. Fn. 1).

4 Vgl. SZ vom 4.3.2004, S. 6.

5 Der Beschlusstext ist abrufbar unter www.bmbf.de/pub/blk_beschluss.pdf.

TOP 5 des Beschlusses der Bund-Länder-Kommission vom 29. März 2004 hält fest: »Bund und Länder streben an, eine Vereinbarung nach Artikel 91b Grundgesetz zur Förderung von Exzellenz durch Spitzenuniversitäten und ein Netzwerk der Exzellenz im Wissenschaftsbereich abzuschließen«, das auf den drei Säulen »Spitzenuniversitäten«, »Exzellenzzentren/Exzellenzcluster« und Nachwuchsförderung durch »Graduiertenschulen« ruhen soll⁶. Ganz gebannt ist die Gefahr eines »Alleingangs« des Bundes damit weder in diesem Fall noch in ähnlich gelagerten künftigen Konstellationen. So könnte die Umsetzung des Vorhabens, über das eine Einigung für Juni 2004 angestrebt war, noch immer daran scheitern, dass die von den Ländern in Aussicht gestellte Mitfinanzierungsquote den Anforderungen des Bundes nicht genügt.

Als Fernziel scheint der Bundesbildungsministerin ohnedies die Entflechtung, zumindest jedoch der Rückbau der in Art. 91a und 91b GG niedergelegten hochschulbezogenen Gemeinschaftsaufgaben vorzuschweben⁷: Der Bund solle die Zuständigkeit zur Förderung der Spitzenforschung erlangen, den Ländern solle die alleinige Kompetenz für den Hochschulbau zugewiesen werden. Mochte der Bund mit seinem Vorschlag für die Abschaffung oder Ausdünnung der Gemeinschaftsaufgaben der Ländermehrheit aus der Seele sprechen, stieß andererseits das Ansinnen des Bundes, sich die Finanzierung wissenschaftlicher Eliteprojekte vorzubehalten und dabei aus der Vielzahl deutscher Universitäten nur einen kleinen Kreis zu alimentieren, auf Widerstand, dem die zuständigen Landesminister auf der Kultusministerkonferenz am 3. und 4. März 2004 förmlichen Ausdruck verliehen⁸.

In den erst 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgaben manifestiert sich modellhaft die unitarische Wirkung eines kooperativen Föderalismus⁹. Sein Wesen liegt in der Überbrückung von Interessengegensätzen durch Mechanismen der Zusammenarbeit, die bis zur Vergemeinschaftung von Kompetenzen führen können¹⁰. Die von Anfang an umstrittenen Normen sehen sich einer immer breiteren Phalanx aus Wissenschaftlern und Politikern beider föderalen Ebenen gegenüber, die für ihre Abschaffung streiten¹¹. Dieser Widerstand allein bietet indessen,

6 Vgl. Financial Times Deutschland vom 5.4.2004, S. 12; *Zöllner*, „Eine Exzellenz-Offensive für die Wissensgesellschaft“, FR vom 5.4.2004, S. 8.

7 Vgl. die Rede der Bundesministerin für Bildung und Forschung, *Bulmahn*, am 20.1.2004, in Berlin (abgedruckt unter www.bmbf.de/pub/mr-20040120.pdf), S. 6, 9.

8 Vgl. FAZ vom 30.1.2004, S. 2.

9 Vgl. anstelle vieler *Hettlage*, in: FS Carstens, Band 2, 1984, S. 613 (614 ff.) m. zahlr. Nachw. in Fn. 1; *Karpen*, Hochschulplanung und Grundgesetz, 1987, S. 709 ff.; grundlegend *K. Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

10 Vgl. *Liesegang/Plöger*, DÖV 1971, 228 (229).

11 Kritik wurde bereits unmittelbar nach der Verabschiedung der Normen laut (Nachweise bei *Frowein*, VVDStRL 31, 1973, 13 [19 m. Fn. 25]; *von Münch*, ebd., S. 51 [54 f., 61] m.w.N.) Vgl. insbes. die Entschließung der Länderkommission Verfassungsreform vom 4.2.1972 (zit. bei *von Münch*, ebd., S. 55); Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages vom 9.12.1976, BT-Drs. 7/5924, insbes. S. 126 ff. [hierzu insbes. *Karpen*, Hochschulplanung und Grundgesetz, 1987, S. 760 ff.]; Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 24.9.1991; Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats zum Bundesfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland vom 14.11.1992, VI A, S. 104 ff. (zit. nach BWV, infra, S. 94); Entschließung „Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus“ der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 23.5.2000 (abgedruckt in: ZG 2000, Sonderheft, S. 6, 25); Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Mischfinanzierungen nach Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 9, 2002; weniger gemeinschaftsaufgabenfeindlich (Abschaffung des Art. 91a, Reduzierung des Art. 91b GG) die Leitlinien der Ministerpräsidentenkonferenz für Verhandlungen mit dem Bund zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vom 27.3.2003 (dazu *Henneke*, DVBl 2003, 845 [846 ff.]). Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Ein-

solange Unklarheit über die Befugnisordnung herrscht, die an ihre Stelle treten soll, noch keine Gewähr für ihre Beseitigung. Denn in der Frage, wie das Vakuum auszufüllen sei, herrscht Dissens: Während der Bund eine Art Direktionsbefugnis bei der Forschungsförderung anstrebt, die sich mit seiner (wenn auch u.U. reduzierten) Rahmenkompetenz aus Art. 75 I Nr. 1a ergänzt, suchen die Länder die bundespolitische Ingerenz einerseits abzuschütteln, ohne sich andererseits der Verlockung finanzieller Versprechungen des Bundes ganz entziehen zu können und wollen. Im Folgenden soll untersucht werden, ob die Gemeinschaftsaufgaben nach 25 Jahren noch für die Errichtung von – um eine gängige Metapher aufzugreifen – universitären »Leuchttürmen« à la Harvard, Stanford oder Cambridge gerüstet werden können und welche Folgen sich aus der Überantwortung der Kompetenz zur Finanzierung von Spitzenforschung an den Bund – de lege lata oder ferenda – für das Kräfteverhältnis im Bundesstaat ergeben würden. Sollte sich der deutsche Föderalismus am Ende als Hemmschuh der Elitenbildung erweisen?

1 Befund: Erosion der hochschulbezogenen Länderzuständigkeiten

Die Erosion von Gesetzgebungs- und in geringerem Umfang auch Verwaltungszuständigkeiten der Länder zum Vorteil des Bundes – in vielen Fällen nur scheinbar kompensiert durch Aufgabenzuwachs beim Bundesrat – ist Gegenstand einer Vielzahl von Untersuchungen gewesen. Als Waffe des Geschwächten steht den durch den Schwund legislativer Befugnisse ausgezehnten Ländern nur die Instrumentalisierung eines Bundesorgans – des Bundesrates – zu Gebote. Nur verständlich ist daher, dass sich diverse Expertengremien – seit der Wiedervereinigung mit wachsendem Nachdruck – um der Stärkung des Föderalismus willen für eine Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern und damit für eine zeitgemäße Annäherung an den ursprünglichen Rechtszustand des Jahres 1949 ausgesprochen haben¹². Der »Vereinigungsföderalismus« im Sinne gemeinschaftlicher Funktionserfüllung solle einem »Differenzierungsföderalismus« Platz machen¹³.

Für den Hochschulbereich gilt die gestellte Diagnose in besonderem Maße. Die Entscheidung des Grundgesetzes für die Bildungshoheit der Länder (Art. 70, 30 GG) ist durch Grundgesetzänderungen schleichend revidiert worden¹⁴. Ursprünglich war dem Bund nur in Art. 74 I Nr. 13 GG eine Gesetzgebungszuständigkeit für Förderung der wissenschaftlichen Forschung zugewiesen. Jenseits der Ausbildungsbeihilfen (die erst 1969 hinzugesellt wurden) ist die Bedeutung des Art. 74 I Nr. 14 GG gering geblieben: Zum einen umschließt die Forschungsförderung nicht auch die Zuständigkeit zur Gestaltung von Hochschulstrukturen; dies verdeutlicht Art. 75 I Nr. 1a GG, dessen Schranken nicht über Art. 74 I Nr. 13 GG umgangen werden dürfen¹⁵. Zum anderen handelt es sich nur um eine Legislativbefugnis, die jeder Aneignung von Ausführungs- oder gar Finanzierungsbefugnissen widerstreitet. Befugnisse dieser Art hat der Bund allerdings, wie noch zu zeigen sein wird, im Rahmen der sog. Ge-

setzungsbeschluss vom 16.10.2003, BT-Drs. 15/1685) in ihrem für Herbst 2004 erwarteten Bericht ebenfalls gegen die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgaben votieren wird; Stellungnahmen der Experten gegenüber der Kommission weisen jedenfalls überwiegend in diese Richtung (für die Beseitigung der Gemeinschaftsaufgaben etwa *Schmidt-Jortzig*, Komm.-Drs. Nr. 6; für Einschränkung bzw. Flexibilisierung *H. Meyer*, Komm.-Drs. Nr. 20; *Pohl*, Komm.-Drs. Nr. 21).

12 S.o. Fn. 11.

13 Begriffe nach *Zeh*, ZParl 1977, 475 ff.

14 Vgl. dazu auch *Dittmann*, RdJB 1978, S. 168 (172 ff.).

15 Vgl. nur *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 2, 4. Aufl. 2000, Art. 74 Rn. 133 f.: *Rengeling*, in: HdbStR IV, § 100 Rn. 194.

meinschaftsaufgaben (Art. 91a I Nr. 1 und 91b S. 1 GG) erworben. Die Gestaltung der Hochschulstrukturen (jenseits der gesellschaftsrechtlichen Anforderungen bei der Wahl einer privatrechtlichen Form, die bundesrechtlich vorgezeichnet sind, Art. 74 I Nr. 1 GG) und der Ausbildungsgänge wird in weitem Umfang durch das Hochschulrahmengesetz, für das der Bund gleichermaßen 1969 die Legislativzuständigkeit erwarb (Art. 75 I Nr. 1a GG), determiniert. Die Einigung auf eine Rahmengesetzgebungszuständigkeit ist dabei bereits Gegenstand eines Kompromisses zwischen den Ländern und dem Bund gewesen, der ursprünglich eine konkurrierende Kompetenz für sich reklamiert hatte¹⁶. Trotz der Erkenntnis, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der »allgemeinen Grundsätze« eine Flut normativer Vorgaben des Bundes auslöste, bei denen die Detailnormierung mehr zur Regel wurde, als die in Art. 75 II GG vorausgesetzte Ausnahme zu bilden, und welche die Gestaltungsautonomie der Länder in vielfacher Hinsicht fesselt – bis hin zu einem generellen Verbot der Erhebung von Studiengebühren für Erststudiengänge –, war Versuchen eines Revirements durch Einengung der Tatbestandsvoraussetzungen der Kompetenznorm¹⁷ kein Erfolg beschieden. Eine weitere Legislativzuständigkeit, die dem Bund die Steuerung des Hochschulbetriebs erlaubt, ist personeller Art: Eingeschränkt nur durch das Erfordernis der Bundesratszustimmung, regelt der Bund über Art. 74a I GG die Besoldung der Hochschullehrer. Ratio dieser Regelung ist das Ziel, einen »Besoldungswettlauf« zu unterbinden und die damit verbundene Gefahr sozialer Ungleichgewichte zu bannen¹⁸; nur wird ein föderaler Besoldungswettbewerb der attraktivsten Standorte um die qualifiziertesten Forscher durch diese egalisierenden Vorgaben weitgehend unterbunden. Der Eindruck, dass die erworbenen Bundeskompetenzen der neuen Elitestrategie dienstbar sein könnten, will sich nicht eben aufdrängen.

Neben diesen legislativen Zugriffsrechten sicherte sich der Bund zu Ausgang der sechziger Jahre durch Begründung von Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben auch administrative Einflüsse auf die Tätigkeit der Hochschulen. Sedes materiae sind Art. 91a I Nr. 1 (Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken) und Art. 91b S. 1 GG (Bildungsplanung sowie Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung). Umstritten waren Art. 91a und 91b GG von Anbeginn, nicht nur, weil sie – wie auch der gleichzeitig normierte Art. 104a IV GG – unter dem Banner des »kooperativen Föderalismus« eine formelle Abkehr von der »Mischverwaltungsfeindlichkeit« des Grundgesetzes vollzogen¹⁹. Zugleich wurden Warnungen vor der Aushöhlung der Hochschulhoheit der Länder laut, die der mitfinanzierende Bund seinen Konditionen unterwerfen würde.

2 Gemeinschaftsaufgaben: Wirkungsbereich und Funktionsmodus

Die Idee, dem Grundgesetz eine Art Generalklausel beizugeben, welche dem Bund das Recht gewähren sollte, Aufgaben, die »für die Gesamtheit bedeutsam sind und einer längerfristigen gemeinsamen Planung bedürfen«, durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz zur Gemeinschaftsaufgabe zu erheben²⁰, wurde als Einführung einer Art Blankettermächtigung betrachtet

16 Dazu: *Hailbronner*, WissR 1994, 1 (1); *Karpen/Rickert*, RdJB 1994, 456, 461.

17 BT-Drs. 12/6000, S. 35.

18 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: FS Ule, 1977, 461 (466); *Kunig*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 3, 5. Aufl. 2003, Art. 74a Rn. 1.

19 Ein regelrechtes Verbot der Mischverwaltung als Essentiale des Bundesstaatsprinzips konnte und kann dem GG allerdings nicht entnommen werden; vgl. *Ronellenfisch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, 1975, S. 193 ff.

20 Kommission für die Finanzreform („Troeger-Kommission“), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, S. 37 (Vorschlag für einen Art. 85a GG). Mit Abweichungen im Detail wurde dieser auch nach 1969 von manchen favorisiert; vgl. nur *Kundoch*, SchlHA 1977, 2 [5]; ähnlich – „integrierte Aufga-

und vermochte sich daher nicht durchzusetzen. Das Grundgesetz weist vielmehr bestimmte Sachmaterien Bund und Ländern gemeinsam zu. Von einem einheitlichen Typus der Gemeinschaftsaufgabe kann dabei keine Rede sein. Bei den in Art. 91b GG aufgeführten Angelegenheiten – Bildungsplanung, Förderung von Forschungseinrichtungen und –vorhaben von überregionaler Bedeutung – handelt es sich um bloß fakultative Gemeinschaftsaufgaben. Der Ausführungsmodus ist verfassungsrechtlich nur insoweit reguliert, als eine Vereinbarung zwischen »Bund und Ländern« zu schließen ist, die auch eine Aufteilung der Kosten vorsieht. Sekundärrechtlich ist in den Fällen des Art. 91b GG lediglich eine Vereinbarung (Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen) geboten, während Art. 91a II, III GG ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz erfordern.

Das Wesen der Gemeinschaftsaufgaben – verstanden als Oberbegriff für die in Art. 91a f. GG etablierten diversen Kooperationsformen²¹ – liegt entgegen einer verbreiteten Ansicht nicht in der bloßen Mitwirkung des Bundes an Aufgaben der Länder²², schon weil das Grundgesetz »natürliche« Landesaufgaben nicht kennt; sie sind nur auf Länderkompetenzen bezogen. Ihre Erledigung jedoch ist – obwohl der Wortlaut des Art. 91a I GG anderes suggeriert – Bund und Ländern zur gesamten Hand zugewiesen, soweit die Vergemeinschaftung der Aufgabe reicht. Sie ist in Art. 91b GG als umfassende angelegt (»zusammenwirken«), wohingegen Art. 91a I GG nur von der »Mitwirkung« des Bundes an der Erfüllung von Länderaufgaben spricht, die freilich anders als in Art. 91b GG nicht als fakultative ausgestaltet ist²³. Art. 91a III GG stellt jedoch klar, dass jedenfalls die Rahmenplanung gemeinsam erfolgt, und begründet insoweit einen Mischverwaltungstatbestand²⁴. Durch Zuweisung der Gesetzgebungszuständigkeit für Verfahren und Einrichtungen dieser gemeinsamen Planung auf den Bund wird ein Teil der Initiativhoheit faktisch auf den Bund verschoben und werden die Länder insoweit auf ein Recht zur »Mitwirkung« – in Gestalt der Zustimmungsprärogative des Bundesrates – reduziert. In dieser Betonung der Bundesverantwortung für die Erfüllung von Länderaufgaben ähnelt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 91a II GG der Zuständigkeit des Bundes für die gesetzliche Regelung der Zuweisung der Steuererträge und des Finanzausgleichs in Art. 107 GG, und zwar unabhängig davon, ob man insoweit, gestützt auf das Planungs- und Vorhersehbarkeitsargument des BVerfG (infra 4.1.1), ein zweistufiges Gesetzgebungsverfahren (Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz) befürwortet oder nicht.

Offen bleibt, ob es allein an der Einführung des Mischverwaltungs- und -finanzierungsprinzips – eines dem Grundgesetz bis dahin wesensfremden Modus staatlicher Aufgabenerledigung – lag, dass sich der Gesetzgeber entschied, das gemeinschaftliche Zusammenwirken durch eine Grundgesetzänderung abzufedern, oder ob diese Entscheidung auch durch die Abweichung von der grundgesetzlichen Aufgabenverteilungsmatrix geboten war. Immerhin hatte der Bund bei länderübergreifenden Forschungsvorhaben und –einrichtungen mitunter eine Zuständigkeit kraft Natur der Sache für sich reklamiert²⁵; dann, hätte er argumentieren können,

benplanung“ in variablen Sachbereichen – etwa der Vorschlag der Enquête-Kommission Verfassungsreform aus dem Jahr 1973 (dazu *Stern*, in: FS Hoppe, 2000, S. 271 [281 ff.]).

21 Dezidiert *Dittmann*, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe, 1975, S. 78 ff. Anders etwa *Heun*, in: Dreier [Hrsg.], GG, Band 3, 1. Aufl. 2000, Art. 91b Rn. 6: „Art. 91a und 91b GG trennen [...] mehr Unterschiede, als sie Gemeinsamkeiten verbinden.“

22 So aber *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz [MD], Art. 91a Rn. 4; *Brockmeyer*, in: FS F. Klein, 1994, S. 633 (643); *Blümel*, in: HdbStR IV, § 101 Rn. 124 m.w.N.; wohl auch *Jakob*, Der Staat 1985, 527 (531).

23 Zur Heterogenität der Gemeinschaftsaufgaben vgl. nur *Tiemann*, DÖV 1970, 725 (727 ff.).

24 Vgl. *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band 3, 1. Aufl. 2000, Art. 91a Rn. 6; *Volkman*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 3, 2001, Art. 91a Rn. 24.

25 Näheres infra Fn. 53.

müsste die Übernahme nur eines Teils der Verwaltungslast erst recht statthaft sein. Auf Unterstützung durch das Bundesverfassungsgericht durfte er nicht trauen: Während dieses einerseits der Überregionalität auf dem Rundfunksender kompetenzbegründende Wirkung zugunsten des Bundes versagte, billigte es in anderen Fällen – so auf dem Gebiet der Jugendhilfe – die Inanspruchnahme einer solchen Kompetenz²⁶. Dass sich die Frage nach der Existenz von Bildungskompetenzen des Bundes kraft Natur der Sache mit der Festschreibung der Art. 91a und 91b GG keineswegs erledigt hat, zeigt der Umstand, dass sich der Bund bei der Auslobung von Prämien zur Förderung von »Eliteuniversitäten« die Berufung auf eine ungeschriebene Finanzierungszuständigkeit als Reserveargument vorzubehalten scheint. Inwieweit die bestehenden Gemeinschaftsaufgaben insoweit Sperrwirkung erzeugen, wird im Folgenden zu klären sein.

3 Elitförderung: Suche nach einem verfassungsrechtlichen Ansatzpunkt

Die zunächst verfolgte Strategie des Bundes, aus eigenen Mitteln »Elitehochschulen« Sondermittel zu gewähren, kollidiert mit Abschnitt VIIIa des Grundgesetzes, falls die dort festgesetzten Mitwirkungsrechte zugleich die absolute Grenze der dem Bund im Bereich Verwaltung und Finanzierung von Hochschulen zustehenden Befugnisse umreißen. Selbst wenn sich diese Schranke als permeabel erweisen sollte, kann es zumindest an einem rechtspolitischen Bedürfnis für einen »Selbsteintritt« des Bundes bei der Hochschulfinanzierung fehlen, wenn Art. 91b GG eine hinreichend solide Grundlage für die finanzielle Unterstützung außergewöhnlicher Leistungen und Projekte im wissenschaftlichen Bereich zur Verfügung stellt.

3.1 Gemeinschaftsaufgaben

Art. 91b offeriert der Elitförderung zwei Andockstellen: Auf indirektem Wege, d.h. über strukturelle Neuerungen, trägt hierzu die Bildungsplanung bei. Das Bündel möglicher Maßnahmen ist hier breit und reicht über die Förderung des Einsatzes neuer Bildungs- und Informationsmedien über ad-hoc-Programme für die Weiterbildung und Modellversuche bis zu Marketingkonzepten. Zu einem kohärenten Konzept haben sich die bislang auf diesem Feld angestoßenen Projekte allerdings nicht gefügt. Für zielgerichtete, dauerhafte Förderung einzelner Universitäten oder Fakultäten bietet die Forschungsförderung einen besseren Ansatz. Zwar schließt der Begriff die Lehre als Komplement universitärer Forschung nicht unmittelbar ein, doch kann insoweit eine Anleihe am Begriff »Bildungsplanung« vorgenommen werden.

Eine solche, Forschung und Lehre umschließende, Förderung bestimmter Universitäten oder Fakultäten erfolgt über Art. 91b GG bislang nicht, wohl aber die Förderung herausragender wissenschaftlicher Einrichtungen und Einzelprojekte. Gemeinschaftlich durch Bund und Länder wird die Finanzierung der Max-Planck-Institute, der Forschungsverbände und der Institutionen der Großforschung vorgenommen²⁷; auch die Schwerpunktförderung herausra-

26 BVerfGE 22, 180 (216); dazu jüngst *Stettner*, ZG 2002, 315 (325 f.). Auf die geschwundene Aussagekraft der zeitgebundenen BVerfG-Entscheidung weist *von Arnim*, in: HdbStR IV, § 107 Rn. 58, hin.

27 Nach Angaben der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (www.blk-bonn.de) belaufen sich die Zuwendungen für 2004 an die von der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung erfassten Einrichtungen auf die folgenden Beträge (alle Angaben in Mill. €, Zahlen gerundet; Anteil der Länder in Klammern): Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren 1656 (166), Deutsche Forschungsgemeinschaft 1288 (541), Max-

gender Forschungsvorhaben durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) wird jeweils anteilig von Bund und Ländern finanziert²⁸. Obwohl meist als Drittmittelgeber apostrophiert, handelt es sich bei der DFG doch faktisch um ein Instrument der Mischfinanzierung von Bund und Ländern: 2001 entstammten 99,6% ihrer Mittel staatlichen Haushalten, von denen 58,6% auf den Bund und 41% auf die Länder entfielen. Die Ausgestaltung der DFG als Selbstverwaltungseinrichtung der deutschen Wissenschaft gewährleistet Politikferne und eine sachbezogene Aufteilung der Mittel.

Grundsätzlich könnte auch ein übergreifendes, fakultäts- oder universitätsbezogenes Fördermodell über Art. 91b GG gestaltet werden. Inwieweit sich das auch hinter der DFG-Förderung stehende Modell der Bund-Länder-Mischfinanzierung mit dem jetzt definierten Ziel verträgt, nur einer begrenzten, vorab definierten Zahl von Fakultäten »Elitefördermittel« angedeihen zu lassen, muss allerdings skeptisch betrachtet werden. Der konsensuale Ansatz des Art. 91b GG verhindert eine Majorisierung einzelner Länder und trägt dem Prinzip föderaler Gleichheit damit Rechnung. Das Verfahren nach Art. 91b GG ist vom Willkürverbot und dem Prinzip bundesfreundlichen Verhaltens bestimmt, weswegen ein an Forschungsförderung interessiertes Land grundsätzlich weder von der Beteiligung an einem Verwaltungsabkommen ausgeschlossen noch in einem solchen sachwidrig benachteiligt werden darf²⁹. Die Konzertierungspflicht gewährleistet, dass auch bei der Allokation, deren Gegenstand die Verständigung ist, allen Ländern etwas zufallen wird. Gleichwohl können sich einzelne Länder der Vereinbarung entziehen, wie auch ungleiche Mittelverteilung Bestand haben kann, solange sie die Zustimmung der beteiligten Länder erhält³⁰; hierin zeigt sich, dass Art. 91b GG nur eine *relative* Gemeinschaftsaufgabe konstituiert. Dass sich die Länder mit dem Bund auf ein alternatives, »elitäreres« Allokationssystem einigen werden, von dem im Ergebnis nur eine geringe Zahl unter ihnen profitiert, ist kaum anzunehmen. Dies gilt umso mehr, als finanziell von vornherein die gut ausgestatteten Universitäten reicherer Länder bessere Chancen auf Elitezuschüsse besitzen. Eine »Quersubventionierung« reicherer durch ärmere Länder im Hochschulbereich liefe den Grundsätzen föderaler Solidarität zuwider; an die Stelle eines regierenden wettbewerbshemmenden Egalitarismus träte ein artifizieller Wettbewerb zwischen »haves« und »have-nots«.

Insoweit ist der kooperative Föderalismus der Gemeinschaftsaufgaben mit Blick auf seine nivellierende Tendenz der Definition einer schmalen Spitzengruppe von Hochschulen strukturell eher feindlich gesinnt. Zur Errichtung solitärer »Leuchttürme« der Wissenschaft, die in die Welt der Wissenschaft weit hineinstrahlen, bietet das geltende Recht ein nur wenig geeignetes Baumaterial.

3.2 Eigene »Eliteförderungskompetenzen« des Bundes?

Da die Gemeinschaftsaufgaben einen »Alleingang« des Bundes bei der Finanzierung von Hochschulen nicht zulassen, muss ermittelt werden, ob de constitutione lata neben diesen

Planck-Gesellschaft 963 (482), Leibniz-Gesellschaft 722 (357), Fraunhofer-Gesellschaft 385 (38), Sonstige 50 (24). – Die Max-Planck-Gesellschaft wird zu 84% aus (paritätischen) Mitteln von Bund und Ländern finanziert; ihr Haushaltsplan 2004 hat ein Volumen von 1,33 Mrd. € (vgl. <http://www.mpg.de/ueberDieGesellschaft/profil/zahlenUndFakten/index.html>). Weitere Details bei BWV (o. Fn. 11), S. 70 ff.

28 Nach eigenen Angaben verwendete die DFG 2002 auf die allgemeine Forschungsförderung 57,8% der Mittel (d.i. 728,2 Mio. €) und auf Sonderforschungsbereiche 28% (353,4 Mio €).

29 Vgl. *Volkman*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 3, 5. Aufl. 2001, Art. 91a Rn. 28, Art. 91b Rn. 11.

30 Vgl. anstelle vieler *Volkman*, a.a.O., Art. 91b Rn. 12.

Vorschriften noch Raum für die Gewährung von Bundeszuschüssen an einzelne Hochschulen von »nationaler Bedeutung« besteht und inwieweit der Bund in diesem Fall den Forderungen der Länder nach distributiver Gleichheit Rechnung tragen muss.

3.2.1 Finanzierungszuständigkeit des Bundes gemäß Art. 104a IV GG

Die geschriebene Finanzierungskompetenz des Bundes gemäß Art. 104a IV GG durchbricht das in Absatz 1 der gleichen Norm verankerte Konnexitätsprinzip (alias Grundsatz der Vollzugskausalität), wonach sich die Finanzierungshoheit nach der Sachzuständigkeit richtet, kehrt es jedoch nicht um³¹. Die dem Bund zugewiesene Finanzierungszuständigkeit zieht also nicht auch die Verwaltungshoheit nach sich. »Der Einsatz von Bundesfinanzhilfen«, so das BVerfG, »hängt daher von der Anmeldung geeigneter Investitionsvorhaben durch die Länder ab, ohne dass der Bund dabei unmittelbar durch die Auswahl ihm mehr oder weniger förderungswürdig erscheinender Maßnahmen oder mittelbar durch Aufstellen engerer Auswahlkriterien als der der Investitionsart in die Zuständigkeiten der Länder übergreifen kann.«³² Die »Projekthoheit« bleibt den Ländern erhalten. Gleichwohl kann der Bund in gewissem Umfang programmatische »Angebote« unterbreiten, denen die Länder durch Willenserklärung (für den Fall des Abschlusses eines Verwaltungsabkommens) ihre Zustimmung erteilen³³. In Zusammenschau mit Art. 91a und 91b GG arrondiert diese Feststellung den bereits gesicherten Befund, wonach für Verwaltungskompetenzen des Bundes kraft Natur der Sache im Hochschulbereich kein Raum ist.

Nach dem Wortlaut der Bestimmung sind nur Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen zulässig, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Fest steht, dass die direkte Bezuschussung von Hochschulen durch Art. 104a IV 1 GG schon deswegen nicht abgedeckt wird, weil zu Empfängern die Länder bestimmt sind³⁴, die solche Finanzhilfen in eigener Regie an Organe oder Selbstverwaltungskörperschaften weiterleiten. Des Weiteren ist unklar, inwieweit Hochschulförderung von Art. 104a IV GG umfasst sein kann. Ein Teil der Lehre stellt darauf ab, dass nicht die Natur der in Satz 1 Halbsatz 1 genannten Investitionen spezifiziert sei, sondern nur ihre wirtschaftspolitische Erforderlichkeit; daher könnten auch Bildungsinvestitionen, die über die Steigerung des Qualifikationsniveaus der Arbeitskräfte zum Wirtschaftsfortschritt beitragen, unter Art. 104a IV 1 GG fallen³⁵. Diese Deutung der Bildungsförderung als Zukunftsinvestition von gesamtwirtschaftlichem Rang verdient Zustimmung.

Bildungsinvestitionen aber sind nicht gleichbedeutend mit Eliteförderung. Art. 104a IV 1 GG ist darauf gerichtet, sozioökonomische Notlagen zu beseitigen (Variante 1), die wirt-

31 Vgl. hierzu anstelle vieler von *Arnim*, in: HdbStR IV, § 103 Rn. 17, 27; *F. Kirchhof*, Gutachten D zum 61. Deutschen Juristentag, 1996, S. D 15, 27 ff.

32 BVerfGE 39, 96 (118); bekräftigend *Hettlage*, in: FS Carstens, Band 2, 1984, S. 613 (621).

33 BVerfGE 41, 291 (308 f.). Daraus wird z.T. auf eine »Planungskompetenz« des Bundes geschlossen (so *Marnitz*, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, 1974, S. 174 ff.) Ob »Planungskompetenz« eine verfassungsrechtlich relevante Kategorie darstellt, muss allerdings bezweifelt werden.

34 Vgl. nur *Hellermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 3, 5. Aufl. 2001, Art. 104a Rn. 111; dezidiert BVerfGE 41, 291 (313 f.).

35 *Oppermann*, DÖV 1972, 591 (596 f.); *Dittmann*, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe, 1975, S. 119; *Blümel*, in: HdbStR IV, § 101 Rn. 136 f.; einschränkend offenbar *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 3, 5. Aufl. 2003, Art. 104a Rn. 66; *Maunz*, in: MD, Art. 104a Rn. 49 (Spezialität zu Art. 91a, nicht 91b GG).

schaftlichen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet einander anzugleichen (Variante 2) oder einen Beitrag zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums insgesamt zu erbringen (Variante 3). Für die Ausformung oder Akzentuierung von Unterschieden, wie sie mit Elitenbildung einhergehen, bietet der sozialstaatlich bestimmte Art. 104a IV GG keinen Anhaltspunkt; vielmehr ist er auf Angleichung der Bildungsbedingungen gerichtet. Während die zweite Tatbestandsvariante nur die Förderung unterentwickelter Gebiete zulässt, bietet die dritte auch Raum für die weitere Verbesserung bereits angemessener und ausreichender Wirtschafts- und dementsprechend auch Bildungsstrukturen. Als »Elitekandidaten« werden vor allem Hochschulen in Betracht kommen, bei denen aufgrund einer soliden Grundausstattung bereits günstige Prosperitätsaussichten bestehen; es widerspricht jedoch dem Ausgleichstelos des Art. 104a IV GG, gerade die begünstigten Institutionen zu Lasten der schwächeren fördern zu wollen und damit allfällige Niveauunterschiede noch zu vergrößern. Das Finanzierungermessen des Bundes ist zudem durch den Grundsatz der föderalen Gleichbehandlung beschränkt. Dieser gebietet einerseits keine schematische Egalisierung, sondern lässt aus sachlichen Gründen (etwa extreme Haushaltsnotlagen in nur einzelnen Ländern) regionale Differenzierungen zu³⁶. Diese Erwägungen sind stets an das Telos des Art. 104a IV GG (und in gleicher Weise Art. 72 II und 106 f. GG) rückangebunden, in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht Kohärenz und nicht Divergenz zu generieren. Disproportionale Verteilung der Bundesmittel setzt eine Verständigung mit sämtlichen Ländern voraus, da dem Bund verwehrt ist, an die Stelle der von den Ländern definierten eigene Investitionsschwerpunkte zu setzen³⁷. Insofern hat das BVerfG dem Bund ausdrücklich untersagt, für den Fall, dass Zuschüsse aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung und nicht eines Zustimmungsgesetzes gewährt werden, die auf die Finanzmittel angewiesenen Länder durch einseitige Vorgaben wie etwa »Förderungsrichtlinien« oder das Setzen der Prämisse konkludenter Annahmeerklärungen unter Druck zu setzen³⁸. Art. 104a IV GG eignet sich nach alledem nicht als Andockstelle für punktuelle Elitehochschulförderung ohne Absprache mit den Ländern.

3.2.2 Ungeschriebene Finanzierungskompetenz des Bundes?

Bei der Frage nach der Existenz ungeschriebener Finanzierungszuständigkeiten des Bundes wird unterschieden zwischen Finanzierungsbefugnissen, die gemäß dem in Art. 104a I GG angelegten Konnexitätsgrundsatz Folge einer ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeit sind, und Fällen »isolierter« Finanzierungszuständigkeit, bei denen dieser Konnex durchbrochen wird³⁹. Beim Blick auf die Rechtspraxis erscheint die säuberliche Trennung beider Sachverhalte indes fragwürdig: Nicht nur gebietet das Allokationsziel der Finanzierung vielfach die Einrichtung ausschließlich der Mittelverteilung gewidmeter Verwaltungseinheiten (»Fonds«), sondern auch das Setzen von Maßstäben, Richtlinien und anderen Vorgaben administrativer Steuerung. Ob die Finanzierungszuständigkeit, wie von Art. 104a I GG vorausgesetzt, Folge der Verwaltungszuständigkeit oder die Wahrnehmung einer Verwaltungskompetenz zwingende Folge der behaupteten Finanzierungszuständigkeit ist, wird sich in vielen Fällen nicht feststellen lassen⁴⁰. An sich begegnet das Institut der Verwaltungszuständigkeit des Bundes kraft

36 BVerfGE 39, 96 (119); vgl. auch E 86, 148 (267 f.); dazu etwa *Maunz*, in: MD, Art. 104a Rn. 54.

37 BVerfGE 35, 96 (118 f.).

38 BVerfGE 41, 291 (308).

39 So etwa *Maunz*, in: MD, Art. 104a GG Rn. 15 ff.; *Hellermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 3, 4. Aufl. 2001, Art. 104a Rn. 145 ff.

40 Zweifel an der Unterscheidbarkeit von Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit hegt *Bruckmeyer*, in: FS F. Klein, 1994, 633 (637). *Müller-Volbehr*, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, 1975, S. 82 ff.,

Natur der Sache keinen grundsätzlichen Bedenken, solange der »eindeutig überregionale Charakter« der Angelegenheit belegt ist und es sich um Bestrebungen handelt, »die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können«⁴¹.

Unabhängig davon, ob die Finanzierung an eine ungeschriebene Verwaltungszuständigkeit geknüpft wird oder nicht, ist schon angesichts der positiven Kompetenzregelungen in Art. 91a und 91b GG sowie Art. 104a IV GG für sie kein Raum mehr. Diese Normen verdanken ihre Existenz nicht zuletzt dem Wunsch, der Beliebigkeit der Lastenverteilung und insbesondere der »Fondsfinanzierung« durch den Bund ein Ende zu setzen⁴². Art. 91a und 91b GG bestätigen nicht nur das Konnexitätsprinzip, sondern legen auch die Grenzen für seine flexible Ausformung im Einzelfall unwiderruflich fest. Insoweit kann bei Projekten der Bildungsplanung und der Forschungsförderung – und damit auch bei der »Elitefinanzierung« – gemäß Art. 91b S. 2 GG zwar ein flexibler Kostenteilungsansatz gewählt werden, der fast asymptotisch an die Übernahme der Gesamtkosten durch den Bund reichen kann (eine substantielle Beteiligung der Länder in Höhe von mindestens 10% wird man, damit dem Kriterium der »Aufteilung« genügt wird, jedoch fordern müssen)⁴³, ohne dass dies an der gesamthänderischen Verwaltungszuständigkeit mit paritätischer Stimmaufteilung zwischen dem Bund und der Länderfront etwas ändern würde. Daraus folgt im Gegenschluss, dass die Alleinfinanzierung durch den Bund verfassungsrechtlich nicht erwünscht ist und selbst dann, wenn sie vom Begriff der »Aufteilung der Kosten« noch gedeckt würde, dem Bund nicht im gleichen Umfang die Verwaltungshoheit verschaffen könnte. Dürfte der Bund, indem er sich zum Alleinfinancier eines Projektes erklärt, seine ausschließliche Verwaltungskompetenz begründen (wovon das BMBF tatsächlich auszugehen schien), wäre in sein Belieben gestellt, nicht nur die existente Zuständigkeitsverteilung in Art. 91a und 91b GG zu durchbrechen, sondern sich auch über die funktionalen Schranken der einzigen geschriebenen Ausnahmeregelung des Art. 104a IV GG hinwegzusetzen. Der in Art. 104a I GG angelegte Grundsatz, wonach sich die Ausgaben nach der Aufgabenzuständigkeit richtet (»Vollzugskausalität«), würde pervertiert⁴⁴. Der Bund darf nicht durch Gewährung solcher Zuschüsse in den ureigenen Domänen der Länder »wildern«, da die Länder aus budgetären Gründen die finanziellen Offerten in der Regel nicht ablehnen können und damit die Ausübung ihrer ausschließlichen Kompetenzen den Maßgaben des Bundes unterwerfen⁴⁵: Die Bundeshilfe gerät den Ländern rasch zum Danaergeschenk; Länderhoheit wird für ein Linsengericht aufgegeben. Solche Einflussnahme des Bundes auf die Freiheit

96 ff., sieht in der Fondsbereitstellung ein Verwaltungshandeln und bejaht mit Blick darauf i.E. die Möglichkeit ungeschriebener Finanzierungs Kompetenzen des Bundes.

41 BVerfGE 22, 180 (217).

42 So auch BVerfGE 39, 96 (110); *Pauker*, DÖV 1988, 64 (65); *Jakob*, Der Staat 1985, 527 (533 ff.) m.w.N.: „Diese Bestimmungen enthalten den Willen zum lückenschließenden Detail und wollen ihn enthalten.“; *F. Kirchhof*, Gutachten D zum 61. DJT, 1996, S. D 31. Kritisch zur „Fondswirtschaft“ des Bundes bereits das Gutachten der „Troeger-Kommission“ (o. Fn. 20), S. 15, Nr. 50. Zur Fondsfinanzierung allgemein *Müller-Volbeh*, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, 1975.

43 Nach h.M. ist Alleinfinanzierung durch den Bund unzulässig; vgl. *Oppermann*, DÖV 1972, 591 (592 f.); *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, 1989, S. 227 f.; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band 3, 1. Aufl. 2000, Art. 91b Rn. 12; *Volkmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 3, 5. Aufl. 2001, Art. 91b Rn. 13; *Krüger/Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2003, Art. 91b Rn. 12; *Mager*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 3, 5. Aufl. 2003, Art. 91b Rn. 24.

44 Ebenso z.B. *Hellermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 3, 5. Aufl. 2001, Art. 104a Rn. 149; *Jakob*, Der Staat 1985, 527 (528 f.); *Hettlage*, in: FS Carstens, Band 2, 1984, S. 613 (623 f.); vgl. auch BVerfGE 86, 148 (265). Zum Begriff der Vollzugskausalität und ihrer Verankerung im GG etwa *F. Kirchhof*, Gutachten D zum 61. Deutschen Juristentag, 1996, S. D 15, 27 ff.

45 Grundlegend bereits *Popitz*, in: Gerloff/Meisel (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 1927, S. 347 ff.

der Länder, ihre Aufgaben eigenverantwortlich zu erfüllen, ist mit dem föderalen Aufbau des Staates und dem daraus folgenden Recht der Gliedstaaten zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung der ihnen vorbehaltenen Kompetenzen nicht zu vereinbaren⁴⁶.

Auch mit Blick auf den *föderalen Wettbewerb* als Quintessenz des Bundesstaatsprinzips kommt die Begründung ungeschriebener Verwaltungs- und/oder Finanzierungs Kompetenzen im Hochschulbereich nicht in Frage. Die Intervention des Bundes in die Zuständigkeiten (Art. 30, 70 GG) oder Zuständigkeitsbeteiligungen (Art. 91a, 91b GG) der Länder ist bei der Alimentierung von Universitäten oder Fakultäten aus Bundesmitteln noch gravierender als bei derjenigen von Großforschungseinrichtungen, handelt es sich doch um Organisationen, die bereits von den Gliedstaaten kraft eigener Hoheit begründet, in ihre Verwaltungsorganisation eingegliedert worden und von ihnen bis dato finanziert worden sind. Im Umfang dieser ihnen individuell zugewiesenen Hoheitsmacht treten die Länder, soweit gemäß Art. 75 I Nr. 1a GG kompetenzgemäß erlassenes Bundesrecht nicht entgegensteht, auch in eine Konkurrenzbeziehung ein. Das Bundesstaatsprinzip gibt sich janusköpfig, Wettbewerb und Solidarität zugleich erheischend⁴⁷. Die erstrebte Angleichung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im Bundesgebiet, für die dem Bund als Wahrer des gesamtstaatlichen Interesses die Sorge übertragen ist⁴⁸, kontrastiert mit dem Wunsch nach föderaler Vielfalt, die notwendigerweise im Wettbewerb gliedstaatlicher Ordnungen entstehen muss. Als erwünscht muss dieser überall dort gelten, wo das Grundgesetz Kompetenzen (sei es der Rechtsetzung, Verwaltung oder Finanzierung) den Ländern zugewiesen hat – und damit der Vielfalt grundsätzlichen Vorrang vor der Einheitlichkeit zuerkennt. Der Bund verfügt, wo immer ihm das Grundgesetz dies zugesteht, über ein Recht, in diesen Wettbewerb um der Gleichheit von Lebensverhältnissen willen egalierend einzugreifen; verfälschen aber darf er ihn nicht. Gerade dies ist jedoch die Folge, wenn der Bund direkte Finanzzuweisungen des Bundes an die Hochschulen einzelner Länder (oder an einzelne Länder zugunsten ihrer Hochschulen) leistet: Solche Zuschüsse zur Förderung ihres Elitecharakters sind, funktional betrachtet, nichts weiter als wettbewerbsverzerrende Subventionen.

Zu deren Rechtfertigung lässt sich nicht anführen, dass das Risiko der budgetären Abhängigkeit der Länder von Zuschüssen des Bundes, wenn Bundesmittel nicht nach Gleichheitsgesichtspunkten, sondern nach Qualitätskriterien verteilt werden, weniger hoch sei. Unrichtig ist bereits die Prämisse, dass Direktfinanzierung von Hochschulen aus Bundesmitteln von der Pflicht zur Beachtung der Bundestreue und damit des Gleichheitsgrundsatzes entbinde: Gerade wenn der Bund einseitig und ohne Bindung an den (in Art. 91b S. 1 GG vorausgesetzten) Konsens in den Länderwettbewerb eingreift, müssen die Anforderungen an die Legitimierung jedweder Ungleichbehandlung besonders streng sein. Aufgabe des Bundes ist gerade nicht, dem Bundesstaat einzelne Glanzlichter aufzusetzen – Differenzierungen sind allein in der Gliedstaatlichkeit angelegt –, sondern im Gegenteil, Unterschiede in Finanzausstattung und Lebensstandard auszugleichen⁴⁹. Gleichbehandlung der Länder (»jedem Land seine Eliteuniversität«) könnte die Wettbewerbsverzerrung zwar ausgleichen, doch könnte sich der Bund durch subventionierende Intervention Mitspracherechte in materiellen Hochschulfragen

46 BVerfGE 39, 96 (108).

47 Zu diesem Spannungsverhältnis und der Funktion des Bundes etwa *Kämmerer*, Föderalismus als Solidarprinzip, in: Graf Vitzthum/Winkelmann (Hrsg.): *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas*, 2003, S. 195 (195 f., 207 ff.) m.w.N.

48 Vgl. Art. 28 I 1, 2 i.V.m. III, 72 II, 74a, 75, 85 II, III, 87e IV, 87f I, 104a IV, 106 III 4 Nr. 2, 107 II GG. Auch Art. 91a („Verbesserung der Lebensverhältnisse“) und 91b GG wohnt dieses Ideal inne.

49 Supra. 3.2.1.

gleichsam nach Belieben erkaufen und damit nicht nur die ausschließlichen Länderzuständigkeiten, sondern auch das ausbalancierte System der Art. 91a und 91b GG aushöhlen⁵⁰.

Eine Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache zur Bestimmung von »Eliteuniversitäten« lässt sich auch nicht auf Belange des *gesamstaatlichen Renommées* und das globalisierungsbedingte Bedürfnis nach vertiefter wissenschaftlicher *Kooperation mit dem Ausland* gründen. Wer annimmt, wenn der Bund schon – wie im Bildungs- und Forschungsbereich – der EG Kompetenzen übertragen könne, müssten ihm diese Kompetenzen und damit insoweit die Finanzierungsbefugnis auch selbst zustehen⁵¹, unterliegt einem Fehlschluss. Bereits Art. 23 VI GG widerlegt diese These. Ein Selbsteintrittsrecht (»Reservezuständigkeit«) des Bundes wäre nicht einmal dann in Betracht zu ziehen, wenn die Länder ihre zunehmend überstaatlich determinierten Aufgaben im Hochschulbereich nicht mehr wahrnahmen. Ihre allfällige Weigerung, an einem vom Bund initiierten Elitelförderungskonzept mitzuwirken, ist keine Verletzung verfassungsrechtlicher Pflichten, sondern Wahrnehmung ihrer – von Art. 91b GG vorausgesetzten – gliedstaatlichen Vertragsautonomie, nur in negativo. Nichtausübung einer Kompetenz rechtfertigt einen Zuständigkeitswechsel nicht. Selbst wenn die Kürzung von Hochschulmitteln durch die Länder dereinst in einen Wissenschafts- und Bildungsnotstand münden sollte, der Art. 5 III GG zuwiderliefe, wäre der Bund als bloßer Garant der Grundrechtskonformität gliedstaatlichen Handelns (Art. 28 III GG) nicht zum Selbsteintritt berechtigt, der nur in den Extremfällen der Art. 35 II, III GG und – als ultima ratio allerdings – Art. 37 I GG in Betracht kommt. Ist nicht »Politikversagen«, sondern allgemeine pekuniäre Not Ursache für den Mangel an Hochschulmitteln, verfügt das GG über Instrumente, den Bund in die Pflicht zu nehmen, ohne die Länder zu entmündigen; zu ihnen zählen der bereits erwähnte Art. 104a IV GG sowie Ergänzungszuweisungen des Bundes nach Art. 107 II 3 GG. Letztere allerdings decken einen grundsätzlich abstrakt umrissenen Finanzbedarf und erlauben das Schließen konkreter Haushaltslücken nicht.

Der Bund ist nach geltendem Verfassungsrecht zu direkten Unterstützungsleistungen an Einrichtungen der Länder nicht befugt⁵². Dennoch hat der Bund auch nach 1969 die Praxis der Fondsfinanzierung fortgesetzt und auch den Hochschulbereich davon nicht ausgenommen⁵³. Über diese vor allem angesichts der Sperrwirkung der Art. 91a, 91b GG bedenkliche Entwicklung hinaus entstehen neue Keimzellen parakonstitutioneller Mischfinanzierung, so in Gestalt der Mitfinanzierung von Landesprojekten durch die Kulturstiftung des Bundes⁵⁴. Diese »apokryphe« Finanzierungspraxis vermag die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Finanzierung aus Bundesmitteln ohne geschriebenen Kompetenztitel nicht zu zerstreuen. Einen

50 Vgl. allerdings *Krüger/Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2003, Art. 91a Rn. 8, die auf einen auch in den Gemeinschaftsaufgaben angelegten Differenzierungseffekt hinweisen.

51 So *Maier*, DÖV 2003, 796 (802).

52 Treffend das Resümee von *Heintzen*, in: vom Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 3, 5. Aufl. 2003, Art. 104a Rn. 29: „Eine Bundeskompetenz kann nicht für eine Aufgabe in Anspruch genommen werden, deren Erfüllung durch die Länder sinnvoll möglich wäre, und sei es unter Inanspruchnahme des Finanzausgleichs.“

53 Überblick bei *Brockmeyer*, FS H. Klein, 1994, 633 (644 f.). *Jakob*, Der Staat 1985, 527 (528), am Beispiel des in den achtziger Jahren angelegten „Psychiatrieprogrammes“ des Bundes. Insbesondere für Großforschungseinrichtungen (vorwiegend außerhalb der Hochschulen) reklamierte der Bund allein angesichts der Größenordnung dieser Einrichtungen eine ausschließliche Finanzierungskompetenz für sich (vgl. § 1 I Nr. 4 Entwurf des sog. Flurbereinigungsabkommens; dazu *Brockmeyer*, ebd., S. 647 f.; *Jakob*, ebd., S. 552 f. m.w.N.; *Maunz*, in: MD, Art. 104a Rn. 16), doch wurde 1975 dann doch eine Einigung (Rahmenvereinbarung Forschungsförderung vom 28.11.1975) über die grundsätzliche Integration ihrer Finanzierung in den Rahmen des Art. 91b GG erzielt.

54 Sehr kritisch zur Kulturförderung durch den Bund *Eiselstein*, NVwZ 1989, 323 (325 ff.); zurückhaltend auch *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, 1989, insbes. S. 24 ff.

gewissen Hautgout verbreitet das Insistieren des Bundes auf eine Kompetenz zur Eliteförderung übrigens insoweit, als der Bund in anderen Fällen die Ratio eigenen, übergreifenden Tätigwerdens stets im Bedürfnis nach Bundeseinheitlichkeit der Lebensverhältnisse suchte⁵⁵, also gerade nicht in der Abweichung von einem einheitlichen Standard (zu dessen Fixierung er selbst über Art. 75 I Nr. 1a GG in hohem Maße beigetragen hat).

Damit steht fest, dass das ursprünglich angedachte Eliteförderungskonzept des Bundes de constitutione lata nicht umgesetzt werden dürfte. Eine ganz andere Frage ist, auf welche Weise im Zuge der fälligen Föderalismusreform dem Gedanken der Eliteförderung in effizienter Weise Bahn gebrochen werden könnte.

4 Optimierung der Hochschulförderung durch Föderalismusreform

Wie dargelegt, sind die Gemeinschaftsaufgaben, insbesondere Art. 91b GG, zur Förderung überregionaler, besonders ambitionierter wissenschaftlicher Projekte durchaus tauglich, lassen jedoch die Schwerpunktförderung einzelner »Eliteuniversitäten« der Länder kaum zu. Insofern ist zu erwägen, ob die Abschaffung der Art. 91a, 91b GG oder jedenfalls die Einschränkung ihres Anwendungsbereiches der Qualitätssteigerung an deutschen Hochschulen dienlich wäre. Für diesen Fall könnten zwei differente Szenarien ins Auge gefasst werden: Aufteilung der bisher gemeinsam ausgeübten Kompetenzen auf die Länder und den Bund, dem die erstrebte »Eliteförderungskompetenz« formaliter zugewiesen würde, oder aber eine Rückkehr zum verfassungsrechtlichen Aufgabenkanon des Jahres 1949.

4.1 Kritik der Gemeinschaftsaufgaben

4.1.1 Planungsgegenstand Wissenschaft

Die Gemeinschaftsaufgaben des Grundgesetzes sind Frucht der »Planungseuphorie« der sechziger Jahre⁵⁶ und Ausdruck einer mit dem Planungsideal einhergehenden Zentralismusgeneigtheit⁵⁷. Föderale Strukturen werden durch Rahmgebung parallelgeschaltet, föderaler Eigensinn durch die Konziliationsmechanismen der Gemeinschaftsmaterien gezähmt. Die Direktivbefugnis des Bundes wird auf eine Art Letztverantwortung für das gesamtstaatliche Gemeininteresse zurückgeführt. Inwieweit können diese Argumente für weit reichende Ingerenzrechte des Bundes im Hochschulbereich heute noch Gültigkeit beanspruchen?

Die Tragfähigkeit der Idee, Legitimität durch Planung zu stärken, ist seit den siebziger Jahren immer mehr in Zweifel gezogen worden⁵⁸, doch hat sie jüngst wieder an Fürsprache gewonnen. Dies gilt in besonderem Maße für die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern als Unterpfand angemessener Aufgabenerfüllung im Bundesstaat. So hob das BVerfG in seiner jüngsten Entscheidung zum Länderfinanzausgleich (vom 11.11.1999)⁵⁹ auf die rechtssichernde Funktion »langfristige[r], im Rahmen kontinuierlicher Planung fortzuschrei-

55 Dazu insbes. *Selmer*, VVDStRL 52, 1993, 10 (20).

56 Hierzu insbes. *Stern*, in: FS Hoppe, 2000, S. 271 (273 ff.) m.w.N.

57 Illustrativ dafür ist der Bildungsgesamtplan vom 20.12.1973 (BT-Drs. 7/1474), wo es (auf S. 9) heißt: „Wesentliche Zielsetzung aller Reformüberlegungen ist die Einheitlichkeit des gesamten Bildungswesens innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes.“

58 Vgl. *Grimm*, AöR 97 (1972), 489 (517 ff.); relativierend *Zitzelsberger*, DÖV 1990, 724 (725 f., 731) m.w.N.; *Gramm*, WissR 1993, 198 (209) m.w.N.

59 BVerfGE 101, 158 ff.

bende[r] Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe« ab⁶⁰ und leitete daraus die verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines langfristig wirksamen Maßstäbengesetzes für den Bundesfinanzausgleich ab. Bemerkenswert erscheint, dass das Gericht die Modi informeller Kooperation (»Kungelrunden«) von Bund und Ländern, die bis dahin allen legislativen Maßnahmen des Bundes vorangegangen war, als dem Ziel rechtssichernder Planung abträglich verdammt⁶¹. Die Akzentuierung des maßstabsbezogenen Gesetzgebungsauftrages war dazu bestimmt, die visionäre gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes für die Finanzbeziehungen im Bundesstaat zu reaktivieren⁶². Nur ist dieser Ansatz Art. 91a und 91b GG insoweit diametral entgegengesetzt, als der verfassungsändernde Gesetzgeber hier gerade das Zusammenwirken von Bund und Ländern zum Planungsideal erhob.

Die restriktive, mitunter gar erratische Hochschulpolitik der meisten Länder, die sich budgetärem Druck trotz steigender Studierendenzahlen durch Kürzung von Hochschuletats und Streichung von Forscherstellen beugen und damit auch die Planung längerfristiger Forschungsprojekte in Frage stellen, scheint den Ruf nach »föderaler Teamarbeit« geradezu heraufzubeschwören⁶³. In der Tat wird die Notwendigkeit der »Wissenschaftsplanung« im Sinne einer nicht einengend-anordnenden, sondern prospektiv begleitenden Zukunftsstrategie wieder stärker betont⁶⁴. Warum eigentlich, mag man fragen, ächtet das BVerfG beim allgemeinen Finanzausgleich eine (parakonstitutionelle) Praxis, die Art. 91a, 91b GG zum Ideal stilisieren? Beim Bundesfinanzausgleich geht es nur darum, den Finanzbedarf für einen nach allgemeinen Kriterien bestimmbaren *allgemeinen* Aufgabenkreis auf objektiver Grundlage zu fixieren. Finanzielle Ansprüche oder Begehrlichkeiten sollen nicht zur Debatte stehen: Die Mitfinanzierung der Länder durch ihresgleichen und vor allem durch den Bund soll auf einen Umfang reduziert bleiben, der ihnen grds. ohne Ansehung konkreter Projekte und Lasten die Wahrnehmung ihrer länderspezifischen allgemeinen Aufgaben erst ermöglicht. Daher soll eine »Verhandlungslösung« – auch wenn sie in der Praxis wie ehemals vorkommt – erschwert werden. Art. 91a und 91b GG unterscheiden sich von Art. 106 f. GG darin, dass Planungsziele auf *konkrete* Aufgaben bezogen werden. Insoweit wird auf dem Verhandlungswege, wenn auch in einem rechtlich geordneten Verfahren, eine Einigung über die Mitfinanzierung von Landesaufgaben (Hochschulwesen) durch den Bund erzielt. Der Widerspruch zum Grundsatz, dass Bund und Länder nicht über die Fremdfinanzierung ihrer Aufgaben verhandeln sollen, wird bei den Materien des Grundgesetzabschnitts VIIIa nur dadurch verschleiert, dass Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit jeweils vergemeinschaftet werden und auf diese Weise formale Kongruenz zwischen beiden erzielt wird⁶⁵.

4.1.2 Funktionale Schwächen und Stärken des Kooperationsmechanismus

Funktional könnten die Gemeinschaftsaufgaben zum einen als kodifizierte Musterfälle bundesstaatlicher Solidarität verstanden werden: Wo die Länder aus strukturellen Gründen Schwierigkeiten haben, ihre eigenen Aufgaben angemessen zu erfüllen, werden sie vom Bund in dieser Funktion unterstützt. Zum anderen scheinen sie Dysfunktionalitäten der grundgesetzlichen

60 BVerfGE 101, 158 (217).

61 Hierzu *Kämmerer*, Föderalismus als Solidarprinzip, in: Graf Vitzthum/Winkelmann (Hrsg.), Bosnien-Herzegovina im Horizont Europas, 2003, S. 196 (205 f.).

62 BVerfGE 101, 158 (214 ff.).

63 Vgl. *Maier*, DÖV 2003, 796 (800).

64 Vgl. anstelle vieler *Schmidt-Aßmann*, in: FS Hoppe, 2000, 649 ff. (insbes. 664 f. m.w.N.).

65 Diese Kongruenz ist bei Art. 91b GG, soweit der Anwendungsbereich der Bestimmung reicht, umfassend, bei Art. 91a GG nur unvollkommen.

Kompetenzaufteilung auszugleichen, indem wie in anderen Bereichen Aufgaben mit gesamt- und überstaatlichen Bezügen (zumindest partiell) dem Bund überantwortet werden und dem Bund insoweit nur seine »natürlichen« Zuständigkeiten zurückgegeben werden. Für diese These ließe sich anführen, dass 1969 nur eine Praxis kodifiziert wurde, die sich praeter constitutionem seit langem etabliert hatte⁶⁶.

Gleichwohl überwiegt in Schrifttum und Politik die Skepsis gegenüber den Gemeinschaftsaufgaben. Sie werden als Vehikel zu einer Unitarisierung des Bundesstaates geißelt, als In-grenzrechte, mit denen der Bund den Ländern selbst in den ureigenen Kompetenzbereichen das Wasser abgrabe. Die entstehende Abhängigkeitssituation wird oft mit dem Schlagwort vom »goldenen Zügel« belegt: Die Länder müssen sich den Konditionen des Bundes beugen, wenn sie an die erstrebte Finanzhilfe gelangen wollen⁶⁷. Der Bund »kauft sich« in die Hochschulpolitik ein und beansprucht im Umfang seiner finanziellen Unterstützung Mitspracherechte (»Angebotsdiktatur«)⁶⁸. Diesen Umstand hat bereits Johannes Popitz mit dem Schlagwort von der »Anziehungskraft des größten Etats« oder des »stärksten Finanzkörpers« versehen⁶⁹ – vulgo: »Wer zahlt, schafft an«⁷⁰ – und sich resignierend in seine scheinbare Unabänderlichkeit gefügt. Nur kann, was dem Financier eines kapitalbedürftigen Unternehmens selbstverständlich dünken mag, den Bundesstaat untergraben: Die Mitwirkung des Bundes relativiert die »ausschließlichen« Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder und lädiert im schlimmsten Falle ihre durch einen Kernbestand eigener Befugnisse gekennzeichnete Staatlichkeit. Ob die verfassungsrechtlich zumindest implizit vorgegebene Stimmenparität (16:16) zwischen Bund und Ländern in den Ausschüssen der Tendenz zur Majorisierung der Länder durch den Bund Einhaltung zu gebieten vermag⁷¹, muss insbesondere für Zeiten extremen Haushaltsdrucks bezweifelt werden. Beschwichtigend lässt sich auch nicht entgegenhalten, es handle sich ja bei Art. 91b GG »nur« um eine Mitplanungskompetenz des Bundes, welche die »Durchführung der Bildungsplanung« durch die Länder unberührt lasse⁷²: Wo nicht mehr als die Durchführung getroffener Planungsbeschlüsse in die Eigenhoheit der Länder fällt, ist der Abstand zur bloßen Exekutivkompetenz nach dem Muster der Art. 84 f. GG nicht mehr groß.

Zugleich werden die Länderparlamente durch Überantwortung der Entscheidungshoheit an die aus Verwaltungsrepräsentanten zusammengesetzten Bund-Länder-Ausschüsse beraubt, welche die Abgeordneten durch langfristige Planungsvereinbarungen von der Mitwirkung in zentralen Hochschulfragen praktisch ausschließen⁷³. Die Zusage der Mitfinanzierung durch den Bund, beim Hochschulbau in Gestalt eines Zuschlags von 100% auf die von den Ländern aufgebraachte Summe, mag Länder zu haushaltswirksamen Entscheidungen verführen, die sie bei alleiniger Kostentragung nicht getroffen hätten. Wer sich dem Sog entzieht, setzt sich

66 Vgl. nur BWV (o. Fn. 11), S. 29.

67 Vgl. statt vieler BWV (o. Fn. 11), S. 95; ferner *Carlo Schmid*, Bund und Länder, in: Löwenthal/Schwarz (Hrsg.), Die Zweite Republik, 1974, 244 (257); weniger Bedenken dagegen bei *von Münch*, VVDStRL 31, 1973, S. 51 (75 ff.).

68 *Ronellenfisch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, 1975, S. 179 f. m.w.N.; *Graf Vitzthum*, Parlament und Planung, 1978, S. 126 ff.

69 *Popitz*, in: Gerloff/Meisel (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 1927, S. 347 ff. (sog. „Popitz'sches Gesetz“).

70 Vgl. *Jakob*, Der Staat 1985, 527 (529) m.N.

71 So *Kundoch*, ZRP 1977, 5 (6), sowie ders., SchHA 1977, 2 (4) – verfasst allerdings zu einer Zeit, als sowohl der Bund als auch die Länder über größere haushaltspolitische Spielräume verfügten als heute.

72 So in der Tat *Maier*, DÖV 2003, 796 (799).

73 Vgl. statt vieler *Liesegang/Plöger*, DÖV 1971, 228 (232 ff.); *Marnitz*, Die Gemeinschaftsaufgaben ..., 1974, S. 138 ff.; differenziert *Graf Vitzthum*, Parlament und Planung, 1978, insbes. S. 129 ff., 364 ff.

leicht dem Vorwurf aus, Bundesgelder verfallen bzw. anderen Ländern überlassen und damit die eigene Position im föderalen Wettbewerb preisgegeben zu haben. Das Anfordern von Bundesmitteln, für die objektiv möglicherweise kein Bedarf besteht, um des eigenen Renommées willen führt zur Fehlallokation finanzieller Ressourcen. Kritisiert werden ferner die Schwerfälligkeit und Bürokratisierung des Koordinierungsverfahrens und beschränkte Kontrollmöglichkeiten der Rechnungshöfe. Im Bereich der Art. 91a I Nr. 2 und 3 GG steht auf mittlere Sicht außerdem die Vereinbarkeit der Strukturförderungsmaßnahmen mit dem gemeinschaftsrechtlichen Beihilfenverbot (Art. 87 EG) im Raum. Die Tätigkeit wissenschaftlicher Hochschulen ist bislang nicht als eine wirtschaftliche qualifiziert worden, so dass Zuschüsse an diese mangels Unternehmenseigenschaft der Empfänger den Begriff der Beihilfe nicht erfüllen. Allerdings erscheint vor allem bei einer Zunahme der Zahl privater Ausbildungseinrichtungen in Deutschland oder anderen Mitgliedstaaten ein Wandel dieser Anschauung keineswegs ausgeschlossen⁷⁴.

Bei aller Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben bleibt doch andererseits festzuhalten, dass das System der Gemeinschaftsaufgaben auch nicht ohne Erfolge geblieben ist. Im Falle des Art. 91b GG ist dies auch dem Umstand zu verdanken, dass Bund und Ländern für die Wahrnehmung dieser Gemeinschaftsaufgabe ein weiter Ausgestaltungsspielraum gelassen ist. Grundgesetzlich vorgeschrieben ist allein der Abschluss von *Vereinbarungen* zwischen Bund und Ländern in Gestalt von Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen⁷⁵. So ist auch der Fortbestand der Bund-Länder-Kommission nicht zwingend geboten; Art. 91b S. 1 GG würde selbst durch ad-hoc-Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Verwendung auszusüttender Finanzmittel Genüge getan. Insofern kann nicht behauptet werden, das in Art. 91b GG angelegte Allokationssystem sei bereits seiner Natur nach schwerfällig⁷⁶. Zumindest im Bereich der Forschungsförderung ist es Bund und Ländern auch gelungen, der Mittelzuweisung einen Mechanismus der Qualitätskontrolle vorzuschalten und insoweit dem Ideal der Eliteförderung zu huldigen⁷⁷. Der hohe Autonomiegrad der zwischengeschalteten Einrichtungen wie der DFG (als Selbstverwaltungsorganisation der Wissenschaft) erlaubt eine sachorientierte Allokation der zur Verfügung stehenden Mittel. Auch die finanzielle Unterstützung der Max-Planck-Institute als Foren überregionaler Forschung ruht, wie bereits gesagt, auf Art. 91b GG.

Das Gesamtbild ist zumindest bei Art. 91b GG daher mehr ambivalent denn eindeutig negativ: Obwohl ein Störfaktor im föderalen System, trägt die Bestimmung doch einem objektiv vorhandenen Planungs- und Kooperationsbedarf Rechnung und hat, wenn auch in insgesamt bescheidenem Maße, eine gewisse Ausdifferenzierung bei der Wissenschaftsförderung ermöglicht.

4.2 Aufgabenentflechtung als Remedium?

Als Alternative zum gegenwärtigen, zumindest ambivalenten Rechtszustand böte sich die Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben an, wie sie zuletzt der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung unter dem Eindruck der (supra unter 1) dargelegten Bedenken nachhaltig empfohlen hat und offensichtlich sowohl vom Bund als auch von der Mehrheit

74 Vgl. *Kämmerer*, Regulierung staatlicher und privater Hochschulen, in: ders./Rawert (Hrsg.), Hochschulstandort Deutschland, 2003, S. 119 (119 m. Fn. 3).

75 Vgl. *Stern*, Staatsrecht, Band II, 1980, S. 839; Näheres unter www.blk-bonn.de.

76 So aber BWV (o. Fn. 11), S. 105 ff.

77 Zu den aufgelegten Programmen vgl. etwa *Schaumann*, RdJB 1995, 245 (246 f.).

der Länder zumindest im Kern angestrebt wird. Hierbei sind zwei Varianten vorstellbar: die Aufteilung des bisher gemeinschaftlichen Aufgabenbestand auf Bund und Länder – unter Kodifizierung der erstrebten »Elitelförderungszuständigkeit« des Bundes – oder die schlichte Beendigung der »Wahrnehmungsgemeinschaft« von Bund und Ländern, kraft derer nach Art. 30, 70 und 104a I GG alle Materien (wieder) den Ländern zufallen würden.

4.2.1 Funktionstrennung mit »Elitekompetenz« des Bundes

Der Vorschlag des Bundes, die Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten in der Weise aufzuteilen, dass die Länder für die Breitenforschung (und den Hochschulbau), der Bund für die Spitzenforschung zuständig sein sollen⁷⁸, darf nicht nur an der Tauglichkeit zur Herstellung wissenschaftlicher Eliten gemessen werden, sondern auch an der Wirkung einer solchen Kompetenzaufteilung auf die Machtverhältnisse im Bundesstaat. Entflechtung trägt nicht automatisch zu einer Stärkung – also auch Effektivierung – des Föderalismus im Hochschulbereich bei. So darf an die Stelle der strukturierten Gemeinschaftsaufgaben mit klarer Funktionsaufteilung nicht eine »apokryphe« Form des Zusammenwirkens rücken, die dem Bund letztlich Primat in Hochschulangelegenheiten einräumt. Diese Gefahr aber birgt der Vorschlag der Bundesregierung.

Wie bereits dargelegt, ist die »Elitelförderung« de constitutione lata nur im Kontext des Art. 91b GG zulässig, nicht jedoch ohne Beteiligung der Länder und auch nur nach Maßgabe einer prinzipiellen Gleichbehandlung der Gliedstaaten. Dies bedeutet, dass die Entscheidung über die Schwerpunktförderung an sich und die Auslese der Hochschulen oder Fakultäten materialiter weiterhin im Wesentlichen bei den Ländern liegen muss. Mit der alleinigen Zuweisung der Elitelförderungsaufgabe an den Bund würde dem gesamtstaatlichen Interesse am globalen Hochschulwettbewerb Rechnung getragen. Sobald die Bundeskompetenz jedoch über Großforschungseinrichtungen hinausgeht und die Abgrenzung von Bundes- und Landeszuständigkeiten sich dann allein nach Rang und Qualität wissenschaftlicher Projekte bestimmt, werden die kompetenzscheidenden Dämme eingeebnet. Angesichts der Weite der Begriffe »Forschung und Lehre« und der Schwierigkeit, Leistungen in diesen Bereichen angemessen zu evaluieren, könnte dem Bund praktisch ein Freibrief erteilt werden, sich der Finanzierung einer wissenschaftlichen Einrichtung oder eines Forschungsprojekts unter der Prämisse der »Elitenverantwortung« zu bemächtigen⁷⁹ und den Hochschulwettbewerb auf diese Weise nach Belieben zu steuern. Den Ländern, schon angesichts des Studiengebührenverbots faktisch ohne Direktivbefugnis für eine Ausdifferenzierung der Hochschullandschaft, fielen nur noch die finanzielle Grundausstattung, die eigene Akzentsetzungen kaum möglich macht, und der Hochschulbau (lies heute: Renovierung von Hochschulgebäuden) zu, der im Umfang der Direktionshoheit des Bundes über den wissenschaftlichen »Leuchtturmbau« faktisch auf eine bloße Ausführungszuständigkeit für bundespolitische Entscheidungen reduziert würde. Dem Grundgedanken der Entflechtung von Bundes- und Landeszuständigkeiten im Hochschulbereich trägt eine solche Aufgabenverteilung, bei welcher der Bund das Maß eigener Ingerenz nach Belieben steuern kann, nicht Rechnung; vielmehr führt sie zur Bildung verdeckter Gemeinschaftsaufgaben mit Primat des Bundes. Im Hochschulbereich würde der Umfang der Bildungshoheit der Länder variabel von Bundes Gnaden bestimmt. Hinzu kommt, dass der Bund bislang keine Bereitschaft erkennen lässt, seine Befugnisse zur Festlegung der Besoldung der Hochschulleh-

78 Supra, Einleitung; ähnlich *Maier*, DÖV 2003, 796 (803).

79 So bereits *Jakob*, Der Staat 1985, 527 (543, 551).

rer (Art. 74a I GG) sowie zur Regelung der »allgemeinen Grundsätze« des Hochschulwesens (Art. 75 I Nr. 1a GG) zur Disposition zu stellen.

Unter Föderalismusgesichtspunkten stellt eine Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben, die den Ländern die »Grundversorgung«, dem Bund aber die »Spitzenversorgung« zuweist, daher einen Rückschritt dar. Wie sich die Neuaufteilung der Zuständigkeiten auf die Ausstattung der Hochschulen auswirken würde, ist schwer zu ermessen. Grundsätzlich sind zwei gegensätzliche Szenarien denkbar: Die Länder könnten ihr Hochschulengagement im Vertrauen auf die Einstandsverantwortung des Bundes beschränken, mit der Folge, dass hochwertige Forschung nur noch insulär betrieben würde. Denkbar ist jedoch auch, dass die Länder versuchen, im »Finanzierungswettbewerb« durch eigene Elitefördermaßnahmen die Ingerenzbemühungen des Bundes zu konterkarieren, und damit positive Synergieeffekte auslösen – eine angesichts fehlender Mittel eher unwahrscheinliche Perspektive. Worauf die Gliedstaaten in jedem Fall pochen werden, ist der Grundsatz föderaler Gleichbehandlung, der – wie weiter oben ausgeführt⁸⁰ – alle Interventionen des Bundes in den Länderwettbewerb bestimmt und als Ausprägung der Bundesstaatlichkeit auch die Wahrnehmung der Elitefinanzierungszuständigkeit steuern würde. Das Vorhaben, nur eine Handvoll Hochschulen mit Fördermitteln zu bedenken, wäre daher auch nach Konstitutionalisierung einer Eliteförderungskompetenz des Bundes verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Auch den Vorteil verfahrensrechtlicher Flexibilität könnte eine ausschließliche Bundeskompetenz nur in beschränktem Maße für sich in Anspruch nehmen: Den Anforderungen an Politikferne und Unparteilichkeit der zu treffenden Entscheidung könnte auch in diesem Fall nur durch Überantwortung an unabhängige Wissenschaftlergremien genügt werden⁸¹.

4.2.2 *Übergang der Gemeinschaftskompetenzen auf die Länder*

Angesichts der bei ambitionierten Forschungsvorhaben üblichen, zumindest aber wünschenswerten wissenschaftlichen Netzwerkbildung über Ländergrenzen hinweg ist gliedstaatlich versäulte Spitzenförderung nicht zukunftsfähig. Der Sache nach handelt es sich angesichts der Europäisierung und Globalisierung von Wissenschaftswettbewerb und –kooperation, aber auch in Anbetracht der immer größeren Projektdimensionen mehr denn je um eine gemeinschaftlich wahrzunehmende Aufgabe⁸². Diesem Befund kann nicht nur durch Kooperation beider föderaler Ebenen Rechnung getragen werden; auch ein konzertiertes Vorgehen der Länder nach dem Muster der Kultusministerkonferenz oder, stärker institutionalisiert, der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wären denkbar. Ohne signifikante Vorteile in puncto Entbürokratisierung oder Mitentscheidung der Parlamente zu bieten, würde ein solcher Mechanismus den Gliedstaaten immerhin ihre Ausschließlichkeitsposition rückerstatten; nur müssten sie dann auch einen Weg finden, um den Ausfall der Bundesbeteiligung aufzufangen. Voraussetzung hierfür wäre entweder die Verbesserung der allgemeinen Finanzausstattung der Länder durch Modifikationen beim Finanzausgleichssystem oder die Einräumung größerer Freiheiten bei der Gestaltung des Hochschulsystems. Im Umfang der Einführung von Studiengebühren könnten z.B. staatliche Mittel in dieser Höhe flexibel zur Förderung der Spitzenforschung verwendet werden.

Die Forderung nach Einräumung einer alleinigen Bundeskompetenz zur Förderung der Spitzenforschung gründet sich auf die unbewiesene Annahme, dass die Länder hierzu struktu-

80 Supra 3.2.2.

81 Diese ist, wie dargelegt, auch beabsichtigt (o. Fn. 1).

82 Vgl. *Dittmann*, RdJB 1978, 168 (170 f.).

rell nicht in der Lage seien und der Bund daher im gesamtstaatlichen Interesse eine Reserveverantwortung wahrzunehmen habe. Tatsächlich konterkarieren die finanziellen Kürzungen der Länder im Bildungs-, insbesondere im Hochschulbereich die Erhaltung oder gar Verbesserung von Forschung und Lehre. Andererseits sind die Mittel, welche der Bund für »Eliteuniversitäten« auszuloben gedenkt, ersichtlich zu gering, um einen Quantensprung auszulösen, und können allenfalls die Folgen von Mittelkürzungen auffangen. Legislative Maßnahmen des Bundes wie der Oktroi eines inflexiblen Organisationsmusters durch das Hochschulrahmengesetz oder die als »leistungsabhängige Besoldung« verbrämte mittelfristige Kürzung der Hochschullehrergehälter lassen Zweifel am politischen Willen des Bundes aufkommen, Raum für Leistungsorientierung und damit echten Qualitätswettbewerb zu schaffen.

Der Rückzug des Bundes aus dem Hochschulbereich führt nicht zwingend zur Verschlechterung der Hochschulausstattung, falls der insoweit erhöhte Finanzbedarf der Länder abstrakt bei den allgemeinen Finanzzuweisungen berücksichtigt wird. Art. 107 GG sieht vor, dass der Finanzausgleich – zunächst horizontal im Verhältnis der Länder zueinander, sodann vertikal im Wege der Bundesergänzungszuweisungen – grundsätzlich der Deckung des allgemeinen, anhand abstrakter Kriterien zu ermittelnden Bedarfs dient. Dieses System gewährleistet die Entkoppelung von Politikkompetenz und Finanzierungspflicht und vermeidet so die Vermischung von Bundes- und Landespolitik. Werden die Länder so auch für eine Übergangszeit zu Kostgängern des Bundes »degradiert«⁸³, bleiben Sachfragen der Landespolitik doch dem Einfluss des Bundes weitgehend entzogen. Dieses Prinzip wird durch die sachbezogene Mitfinanzierung durch den Bund in den Fällen der Art. 91a, 91b und 104a IV GG in der Weise durchbrochen, dass der Bund ein Mitspracherecht in einzelnen Landesmaterien erhält. Solange sich für diese Ingerenz nicht mehr anführen lässt als die mangelnde Fähigkeit der Länder, wegen allgemeiner Finanzknappheit die erforderlichen Finanzmittel für die Fortentwicklung der Universitäten bereitzuhalten, steht die rechtspolitische Begründung solcher Ausnahmen auf tönernen Füßen: Der Finanzierungszweck könnte ebenso gut über Korrekturen bei den allgemeinen, zweckfreien Finanzzuweisungen erreicht werden. Vorzuziehen ist allerdings die Stärkung der Länder bei der Steuerertragshoheit (Art. 106, 107 I GG), da die Primärfinanzierung der Länder unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Autonomie Vorrang gegenüber dem Korrektiv des Finanzausgleichs haben sollte: »Finanzausgleich geht vor Finanzhilfe«⁸⁴. Als Alternative zu einer groß angelegten Steuerertragsreform, die mit Einschnitten in die Finanzverfassung verbunden wäre – so ist vorgeschlagen worden, den Ausfall des Bundesanteils bei der Finanzierung der Bildungsplanung und Forschungsförderung durch Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder aufzufangen⁸⁵ –, käme auch die Aufhebung einfachgesetzlicher Hemmnisse für die Abgabenerhebung in Betracht. Hierzu gehört das Verbot von Studiengebühren, durch das der Bund die prekäre Finanzlage der Hochschulen noch künstlich verstärkt – um sich dann als Retter aus der Not anzubieten.

Offen bleibt die Frage, ob die Rückkehr zum verfassungsrechtlichen Zustand vor 1969 auch die für ein funktionierendes Hochschulwesen ausreichende Kohärenz der Ausbildungssysteme garantieren könnte. Die mähliche Entwicklung zum kooperativen Föderalismus auch im Bildungswesen fand ihre Ursache darin, dass die Länder nicht in der Lage waren, über-

83 Vgl. Kämmerer, JuS 2003, 214 (217).

84 Hettlage, in: FS Carstens, Band 2, 1984, S. 613 (624). Ähnlich Zitzelsberger, DÖV 1990, 724 (731), der die eigene Planungshoheit der Länder einem Zwang zum „Joint Venture“ ausgeliefert sieht.

85 Entschließung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente (o. Fn. 11), ZG 2000, Sonderheft, S. 25.

greifende bildungspolitische Fragen autonom zu lösen⁸⁶. Die zunehmende Vergemeinschaftung des Bildungswesens (Art. 149 ff. EG)⁸⁷ verweist den Bund auf die Rolle eines Mediators zwischen den Ländern als Sachwaltern des Hochschulwesens und der Europäischen Union. Zwar wird der Vertreter des Bundes im Rat durch einen Landesminister nach Maßgabe des Art. 23 VI GG ersetzt, der die Länder, anders als früher, zum konsensualen Zusammenwirken in Hochschuldingen zwingt, doch bietet dieser Mechanismus noch keine hinreichende Gewähr für die Errichtung eines breit angelegten Verständigungssystems über hochschulrechtliche Grundlagen⁸⁸. Die Fähigkeit zu gemeinsamer überregionaler Planung hat die Ländergemeinschaft zumindest in anderen Bereichen (wie dem Rundfunk) zwar bewiesen; ein Garant für diese Koordination – in Gestalt des Bundes – wäre bei der Rückführung aller Hochschulaufgaben in die Hand der Länder aber nicht mehr vorhanden⁸⁹.

4.2.3 Reform der Gemeinschaftsaufgaben

Beide Varianten der Entflechtung bestehender Gemeinschaftszuständigkeiten fordern ihren Preis: Mit der Rückgabe der Kompetenzen in die Hand der Länder ist die Gefahr einer fortschreitenden Auszehrung der Hochschullandschaft verbunden, solange nicht eine umfassende Föderalismusreform den Ländern und möglicherweise auch den Hochschulen selbst neue, kompensatorische Einnahmequellen erschließt. Die Kreation einer Bundeskompetenz zur Förderung wissenschaftlicher Spitzenleistungen würde die Funktionsaufteilung im Bundesstaat alterieren, ohne dass der Bund die damit verfolgten Ziele im vollen Umfang verwirklichen könnte. Da die Gemeinschaftsaufgaben trotz der weiter oben angeführten systematischen und funktionalen Bedenken prinzipiell geeignet sind, wissenschaftliche Spitzenleistungen gezielt zu unterstützen, sollte ihre Beibehaltung in reformierter Form erwogen werden, die als »kleine Föderalismusreform« größere Aussichten auf Verwirklichung hätte.

Was den *Hochschulbau* betrifft, empfiehlt der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit zur Stärkung der Länderparlamente und des föderalen Wettbewerbs die Abschaffung der entsprechenden Gemeinschaftsaufgabe bei Beibehaltung eines Koordinierungsrahmens⁹⁰. Hierfür mag zusätzlich angeführt werden, dass die Kooperation, die im Zuge des Ausbaus der Hochschulstruktur in den sechziger und siebziger Jahren sinnvoll gewesen sein mag, ihren Zweck weitgehend erledigt hat. Das Gesamtvolumen der für den Hochschulbau zur Verfügung gestellten Mittel wird in den kommenden Jahren voraussichtlich nur zwischen 1,5 und 2 Mrd. € liegen. An die Stelle des Neubaus von Hochschulgebäuden tritt nunmehr die Notwendigkeit ihrer Instandhaltung und Renovierung. Berücksichtigt man, dass es sich insoweit um Folgelasten aus der Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgabe handelt, erscheint – zumindest Übergangsweise – die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgabe für »Altfälle« nicht unvertretbar⁹¹.

86 Vgl. nur *Dittmann*, RdJB 1978, S. 168 (170 f.).

87 Hierzu etwa *Karpen*, Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Hochschulbetrieb in Deutschland, in: Kämmerer/Rawert (Hrsg.), Hochschulstandort Deutschland, 2003, S. 19 (31 ff.).

88 Solche Verständigungen sind immerhin punktuell gelungen, etwa beim Staatsvertrag der Länder über die Vergabe von Studienplätzen vom 20.10.1972.

89 Dies würde in den Worten von *Münchs* (VVStRL 31, 1973, 51 [54]), der überregionalen Bedeutung der Planung bei den Gemeinschaftsaufgaben nicht gerecht.

90 BWV (o. Fn. 11), S. 112 f.

91 Bedenklicher sind die einfachgesetzlichen Regelungen (hier des Hochschulbauförderungsgesetzes), die diesen Rahmen zu überschreiten drohen; so nehmen die Allgemeinen Grundsätze des § 2 HSchulBG auch auf Fragen des Lehrangebots und der Forschungsschwerpunkte Bezug (Nr. 1, 2). Diese Bestimmung ist mit Art. 91a GG nur bei verfassungskonformer Auslegung des Inhalts vereinbar, dass dem Bund Vorgaben zu Forschung und Lehre, sofern sie nicht unter die Gesetzgebungsmaterie des Art. 75a I Nr. 1a GG fallen, versagt sein müssen.

Mittelfristig⁹² sollte ihre Abschaffung erwogen werden, da Hochschulbau, auch angesichts des gesunkenen Finanzvolumens, keine ihrer Natur nach im Zusammenwirken mit anderen Gebietskörperschaften wahrzunehmende Tätigkeit ist. Hingegen zeichnet sich wissenschaftliche Forschung durch wachsenden Finanzbedarf ebenso aus wie durch ein zunehmend überregionales Gepräge, dem die Vergemeinschaftung der Aufgabe durch Art. 91b GG Rechnung trägt. Solange der Finanzbedarf von den Ländern allein nicht gedeckt werden kann, wird auf die Beteiligung des Bundes – trotz der damit einhergehenden Majorisierung der Länder – nicht verzichtet werden können. Insoweit mag zugleich auch die »leidige« Rahmenkompetenz des Bundes in Art. 75 Nr. 1a, wenn auch entschlackt und auf das Unabdingbare beschränkt, fortbestehen⁹³. Entbehrlich ist demgegenüber die Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung, deren Wahrnehmung kein konsistentes Konzept hervorgebracht hat und daher in Zukunft von der gemeinschaftlichen Wahrnehmung ausgenommen werden kann.⁹⁴

5 Schlussbetrachtung

Die Verbesserung der Forschungs- und Lehrbedingungen an wissenschaftlichen Hochschulen oder – wenn man so will – die Elitebildung hängt weniger an der Kompetenzaufteilung im Bundesstaat als an der verantwortlichen Wahrnehmung der zugewiesenen Kompetenzen. Unter dieser Prämisse haben die hochschulbezogenen Gemeinschaftsaufgaben einen beachtlichen Beitrag zur Wahrung des Hochschul- und Forschungsstandorts Deutschland erbracht, ist es doch gelungen, in Gestalt der DFG und anderer Organisationen ein verhältnismäßig politikfernes System zur Förderung wissenschaftlicher Spitzenleistungen zu etablieren. Ihr Nachteil liegt vornehmlich in der Schwächung der Länder, die in ihren genuinen Reservatbereichen bundespolitisch gesteuert werden können. Eine Ausdifferenzierung der Gemeinschaftskompetenzen in dem Sinne, dass bestimmte Hochschulaufgaben dem Bund zur ausschließlichen Erledigung zufallen, ist jedoch nicht wünschenswert, da sie die Gefahr fortschreitender Majorisierung der Landeshochschulpolitik unter Verzicht auf den Bund einengende Konsensbildung heraufbeschwören, ohne signifikante Allokationsvorteile aufzuweisen. Die Übertragung des gesamten Aufgabenkomplexes auf die Länder würde sich jedoch gleichermaßen als kontraproduktiv erweisen, solange das Grundproblem der Unterfinanzierung wissenschaftlicher Einrichtungen und der Spitzenförderung insbesondere nicht gelöst und der Wegfall der direkten Bundesbeteiligungen nicht kompensiert wird, sei es durch Erschließung zusätzlicher Steuer- und Gebührenquellen, sei es über zusätzliche Finanzaufweisungen für die allgemeinen Aufgaben der Länder. Insoweit kann die Rückgabe der ausschließlichen Hochschulkompetenz an die Länder, um erfolgverheißend zu sein, nur als Bestandteil eines umfassenden Reformpakets erfolgen, das weitere Änderungen des Grundgesetzes und des einfachen Rechts gebietet, die nicht nur auf die Finanzverfassung beschränkt sein dürfen: Die längst über einen ausfüllungsfähigen Rahmen hinausgehende Rahmenkompetenz des Bundes gemäß Art. 75 I Nr. 1a GG hat zu einer wettbewerbsfeindlichen Uniformisierung der deutschen Universitäten geführt; sie sollte auf einen Kern reduziert werden, welcher der Notwendigkeit bundesweiter Angleichung des Bildungsstandards Rechnung trägt, ohne den föderalen Wettbewerb in Forschung und Lehre zu unterminieren. An die Stelle des Verbots der Erhebung von Studiengebühren sollten,

92 Für einen behutsamen, mählichen Rückzug des Bundes aus den Gemeinschaftsaufgaben plädiert auch *Selmer*, VVDStRL 52, 1993, 10 (41).

93 Eine Art „self-restraint“ bei der Rahmengesetzgebung kündigte auch die Bundesbildungsministerin in ihrer Berliner Rede an (o. Fn. 7).

94 Eine solche Reduzierung des Art. 91b GG auf die Forschungsförderung wird offenbar auch von den Regierungschefs der Länder als akzeptable Option betrachtet (vgl. *Henneke*, DVBl 2003, 845 [847 f.]).

wenn man eine bundesgesetzliche Determinierung schon nicht entbehren will, bloße Parameter für ihre sozial ausgewogene Ausgestaltung treten. Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst sind aus der konkurrierenden (Art. 74a GG) in die Rahmengesetzgebung zu überführen, damit den Ländern Freiraum für nicht nur leistungsabhängige, sondern auch marktgerechte Besoldung qualifizierten wissenschaftlichen Personals eröffnet wird⁹⁵.

Im Verhältnis zu den (nur de constitutione ferenda überhaupt zulässigen) Plänen des Bundes, »Elitefinanzierung« in eigener Regie durchzuführen, stellt der konsensuale Ansatz der Gemeinschaftsaufgaben das einstweilen geringere Übel dar. Der »Elite-Exzellenz«-Basiskompromiss vom 29. März 2004 ist Ausdruck dieser Einsicht, auch wenn er ein inkohärentes Strickmuster aufweist und die Untugenden dieser disparaten Förderansätze addiert, anstatt sie auszubalancieren: Hochwertige Forschung wird durch staatliche Lenkung auf wenige Wachstumsinseln reduziert. Für den nicht unwahrscheinlichen Fall, dass die angestrebte große Föderalismusreform misslingt und die Gemeinschaftsaufgaben isoliert zur Disposition gestellt werden, erscheint eine behutsame Reform gegenüber der Aufgabentflechtung vorzuzugswürdig. Zumindest die Förderung überregional bedeutsamer Forschungsinstitutionen und -projekte sollten Bund und Ländern dann weiterhin zur gesamten Hand zugewiesen bleiben. So würde jedenfalls verhindert, dass der bereits durch Kooperationszwang neutralisierte vollends zu einem korrumpierten Bundesstaat degeneriert. Die an Art. 91b GG gestellte Erwartung, die Norm werde eine »rechtstechnische Handhabe« bieten, um »Bildung und Forschung im ›Land der Dichter und Denker‹ wieder in den Rang zu versetzen, der unseren Einrichtungen und Leistungen einst Weltgeltung erworben hat«⁹⁶, wird sich auch künftig schwerlich erfüllen. Wenn sie nur dazu beiträgt, finanzielle und administrative Untiefen zu beseitigen, bedarf sicheres wissenschaftliches Navigieren nicht zwingend der Planung elfenbeinerer »Leuchttürme«.

*Verf.: Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer, Bucerius Law School,
Hochschule für Rechtswissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht I,
Jungiusstraße 6, 20355 Hamburg*

95 Die neue W-Besoldung wird dies angesichts des bescheidenen Grundgehalts und der extremen, sich in Zukunft weiter steigernden Budgetabhängigkeit der „variablen Leistungsbezüge“ (§ 33 HRG) nicht gewährleisten und stellt damit die Qualität von Forschung und Lehre an deutschen Universitäten in Frage, statt sie zu sichern. Vgl. hierzu auch Löwer, Rechtspolitische und verfassungsrechtliche Kritik der Professorenbesoldungsreform, Reihe „Wissenschaftspolitik und Wissenschaftsrecht“ des Deutschen Hochschulverbandes, Band 3, 2003.

96 Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 839; zustimmend Maier, DÖV 2003, 796 (799).