

AUFSÄTZE

Joachim Suerbaum/Jacqueline Ratka

Der neue Art. 91b Abs. 1 GG – eine erste Zwischenbilanz

Mit Wirkung zum 1.1.2015 hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Forschungsförderung novelliert. Der geänderte Art. 91b Abs. 1 GG als verfassungsrechtliche Grundlage derartiger Vereinbarungen lässt in der neuen Fassung eine wesentlich weiterreichende Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Wissenschaftsförderung zu. Die vormalige Änderung im Rahmen der Föderalismusreform 2006 stärkte dagegen im Interesse der Verantwortungsklarheit den Grundsatz der Trennung der Verwaltungsräume. In der vorliegenden Abhandlung werden die Änderungen des Art. 91b Abs. 1 GG erläutert, die politische Diskussion als dessen Ausgangspunkt und treibender Faktor dargelegt und die Auswirkungen auf die Praxis der Forschungsförderung untersucht.

1 Ausgangslage

1.1 Grundsatz

Das Grundgesetz sieht in Art. 83 ff., 30 GG die prinzipielle Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern vor.¹ Sowohl Bund als auch Länder müssen die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Aufgaben mit eigenen Mitteln und in eigener Organisation erfüllen.² Dieser Grundsatz wurzelt im Bundesstaats- und Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1, 2 GG, welche die klare Verantwortungszuweisung³ zum jeweiligen Handlungsträger fordern, damit die Bürger hoheitliches Handeln eindeutig einem Verantwortlichen zuordnen können.⁴ Diese Ausprägung des Demokratieprinzips dient dazu, den Bürgern im Rahmen der Wahlen eine fundierte Entscheidungsfindung zu ermöglichen und gegebenenfalls Repräsentanten für – dem Bürgerwillen widersprechende – Entscheidungen zu sanktionieren.⁵ Dieses Kontrollinstrument funktioniert jedoch nur, sofern der jeweilige Verantwortungsträger eindeutig bestimmbar ist. Ausnahmen sind lediglich zulässig, sofern vom Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen.⁶ Auch eine Vereinbarung zur gemeinsamen Auf-

1 BVerfGE 119, 331 (364 ff.); 137, 108 (148 Rn. 91); *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 91b Rn. 7, 18; *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Vorbem. zu Art. 91a-e Rn. 35 mit Fn. 74; *Suerbaum*, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 1; vgl. auch *Kienemund*, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), GG-Kommentar, 11. Aufl. 2016, Art. 91b Rn. 2.

2 BVerfGE 63, 1 (41); 119, 331 (364); *Suerbaum*, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 1.

3 *Articus/Söbbeke*, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch des Föderalismus, Bd. II, 2012, § 34 Rn. 10 f.; zum Verantwortungszusammenhang der Wahl siehe *Droege*, DÖV 2009, 649 (656); hierzu auch *Hellermann*, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch des Föderalismus, Bd. II, 2012, § 39 Rn. 49; weiterhin zu diesem Prinzip bezogen auf den EU-Gesetzgeber *Lübbewolff*, VVDStRL 60 (2001), 246 (256 f.).

4 *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 71.

5 Siehe nur BVerfGE 119, 331 (366).

6 Siehe hierzu auch *Speiser*, DÖV 2014, 555 (556).

gabenwahrnehmung zwischen *allen* beteiligten Verwaltungsträgern, inklusive der kompetenzrechtlich zuständigen, genügt daher für sich gesehen nicht.⁷ Eine solche explizite Ausnahme vom Grundsatz der getrennten Aufgabenwahrnehmung ist in Art. 91b GG manifestiert.⁸ Er schafft als lex specialis⁹ zu den Art. 30, 83 ff., 104a GG die verfassungsrechtliche Grundlage für gemeinsame Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre.¹⁰ Art. 91b GG regelt die Gegenstände des Zusammenwirkens im Bereich der Forschungsförderung und Bildungsevaluation (bzw. bis zur Streichung 2006 der Bildungsplanung¹¹) abschließend.¹² Grund für solche Ausnahmen stellt das Bedürfnis dar, in grundsätzlich kompetenziell auf Landesebene angesiedelten Bereichen im Falle einer überregionalen Bedeutung die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu ermöglichen und so die organisatorische und finanzielle Unterstützung zu vereinen.¹³ Um die Klarheit der Verantwortungszuweisung weitestgehend zu gewährleisten sowie die originären Länderaufgaben nicht zu stark dem Bundesinfluss auszusetzen, bleiben solche Regelungen jedoch lediglich Ausnahmen und müssen in der Verfassung verankert sein.

1.2 Normgeschichte des Art. 91b GG

Durch das Finanzreformgesetz vom 12.5.1969¹⁴ wurde Art. 91b in das Grundgesetz eingefügt. Die Vorschrift diente der Legalisierung der bereits zu diesem Zeitpunkt bestehenden Bund-Länder-Vereinbarungen im Bereich der Bildungsplanung und Forschungsförderung.¹⁵ Art. 91b GG a. F. (1969) erlaubte Vereinbarungen über das Zusammenwirken „bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“. Das auch in der heutigen Fassung noch bestehende Merkmal der Überregionalität setzt voraus, „dass es sich um eine Förderung handeln muss, die Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext“¹⁶. Fälle überregionaler Bedeutung sollten in eine „gemeinschaftliche Verantwortung“¹⁷ verlagert werden, insbesondere da in solchen Fällen über das Länderinteresse hinaus auch ein gesamtstaatliches Inter-

7 BVerfGE 137, 108 (148 Rn. 91).

8 Badura, Staatsrecht, 6. Aufl. 2015, Teil G Rn. 95; Speiser, Recht und Politik 2015, 86 (87).

9 Suerbaum, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 5; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 91b Rn. 18; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2016, Art. 91b Rn. 1; Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Vorbem. zu Art. 91a–e Rn. 35.

10 Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG.

11 Diese umfasste neben dem Hochschulwesen auch die vorschulische Erziehung, das allgemeine Schulwesen sowie die berufliche Fort- und Weiterbildung; siehe nur Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 5.

12 Suerbaum, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 10; Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 16.

13 Das Zusammenwirken ist im Gegensatz zu den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG im Rahmen des Art. 91b GG fakultativ. Siehe hierzu Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 42; Mager, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 91b Rn. 7; Suerbaum, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 2; Speiser, DÖV 2014, 555 (556 f.).

14 BGBl. I 1969, S. 359.

15 So bereits Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 91b Rn. 1 (Bearbeitung 1980); Mager, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 91b Rn. 1.

16 BT-Drs. 16/813, S. 17; so auch BT-Drs. 18/2710, S. 7.

17 BT-Drs. 5/2861, S. 24 Nr. 79.

esse bestehet¹⁸ und es um die Verteilung der Finanzierungslast gehe.¹⁹ Sowohl Einrichtungen als auch Vorhaben waren förderungsfähig. Obwohl der Fokus des Gesetzgebers bei der Einführung des Art. 91b GG primär auf den Hochschulen lag,²⁰ wurde keine Einschränkung diesbezüglich normiert. Der zu diesem Zeitpunkt extensiv gefasste Anwendungsbereich des Art. 91b GG führte dazu, dass weitreichende Ausnahmen des Trennungsgebotes in zeitlicher und sachlicher Hinsicht durch Vereinbarungen von Bund und Ländern zulässig waren.

Im Rahmen der am 1.9.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I²¹ sollten diese Ausnahmen eingeschränkt werden, um die Eigenstaatlichkeit der Länder zu stärken.²² Die Länderkompetenzen sollten wieder klarer abgegrenzt und die Vielzahl an Verschränkungen reduziert werden, um den Ländern mehr Eigenständigkeit zu ermöglichen und eine schleichende Kompetenzverschiebung auf die Bundesebene zu verhindern.²³ Daher wurde unter anderem Art. 91b GG enger gefasst und insbesondere die Zulässigkeit von Vereinbarungen zur Kooperation und Mischfinanzierung im Bereich der Hochschulen eingegrenzt. Durch diese Verfassungsänderung erfolgte eine Stärkung des grundlegenden Trennungsprinzips aus Art. 83 ff., 30 GG.

Zur Beschränkung zulässiger Kooperationsmöglichkeiten auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern differenzierte Art. 91b Abs. 1 GG in der seit dem 1.9.2006 gelgenden Fassung die Bereiche der Förderung „an“ bzw. „außerhalb von“ Hochschulen. Außerhalb von Hochschulen war die Förderung von *Einrichtungen und Vorhaben* der wissenschaftlichen Forschung gestattet²⁴ – wie auch seit der Einführung des Art. 91b GG im Jahr 1969. An Hochschulen waren jedoch nur noch *Vorhaben* förderungsfähig²⁵ sowie Forschungsbauten (inkl. Großgeräten)²⁶. Über die Verwendung des Begriffs der Förderung der „Wissenschaft“ war an Hochschulen gem. Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG a. F. (2006) – im Gegensatz zum Bereich außerhalb von Hochschulen nach Nr. 1 – auch die Lehre förderbar.²⁷ Der Begriff Hochschule ist weit zu verstehen; er umfasst nicht nur Universitäten, sondern auch private und kirchliche Hochschulen sowie neben den wissenschaftlichen auch Kunst- und Musikhochschulen, Fach- und Gesamthochschulen.²⁸ Durch diese Änderungen wurde primär die Möglichkeit der Förderung durch Bund-Länder-Vereinbarungen an Hochschulen beschränkt, um diese originäre Länderkompetenz zu stärken.²⁹ Darüber hinaus existierte im Bereich der Förderung von Vorhaben an Hochschulen zusätzlich ein Einstimmigkeitserfordernis aller Länder gem. Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG a. F. (2006). Das tatbeständliche Erfordernis der Überregionalität blieb in allen Bereichen erhalten.

18 BT-Drs. 5/2861, S. 26 Nr. 87.

19 BT-Drs. 5/2861, S. 24 Nr. 79.

20 BT-Drs. 5/2861, S. 24–26 Nr. 83–87.

21 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.8.2006, BGBl. I 2006, S. 2034; zu der Reform und insbesondere ihren Auswirkungen auf den Bildungsbereich siehe *Wollenschläger*, RdJB 2007, 8 ff.

22 Vgl. zu den Änderungen umfassend *Schmidt-Aßmann*, in: Depenheuer/Heintzen/Jestaedt/Axer (Hrsg.), FS Isensee, 2007, S. 412 ff.; *Guckelberger*, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch des Föderalismus, Bd. III, 2012, § 61 Rn. 30 ff.

23 Zu dem Kernanliegen der Föderalismusreform siehe ferner unten im Text bei 5. und die Nachw. in Fn. 85.

24 Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG a. F. (2006).

25 Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG a. F. (2006).

26 Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG a. F. (2006).

27 *Suerbaum*, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 12.

28 *Suerbaum*, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 11; *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 91b Rn. 11; zu möglichen Kriterien einer inhaltlichen Bestimmung des Hochschulbegriffs siehe *Sieweke*, VBIBW 2009, 290 (291 f.).

29 Ziel des Gesetzgebers: BT-Drs. 16/813, S. 1 ff., 7 ff., 16 f.

Die Möglichkeit des Zusammenwirkens im Bereich der Bildungsplanung, zunächst in einer Reihe mit der Forschungsförderung genannt,³⁰ wurde 2006 gestrichen und im neuen Absatz 2 stattdessen die Möglichkeit zur Zusammenarbeit im Bereich der Bildungsevaluation geregelt.³¹

Die Kostenverteilung richtet sich seitdem nach Art. 91b Abs. 3 GG.

2 Politische Diskussion und Forderungen an den Gesetzgeber

Nach dieser Rückbesinnung auf das grundsätzliche Trennungsprinzip zur Stärkung der originalen Zuständigkeiten der Länder wurden jedoch schnell kritische Stimmen gegen das sog. „Kooperationsverbot“³² laut.³³ Ungeachtet der grundlegenden Frage, ob die Restriktion von Kooperations- und Mischfinanzierungsmöglichkeiten im Hochschulbereich (rechts-)politisch für den Wissenschaftsstandort sinnvoll sei, warf die Differenzierung zwischen der Förderung an und außerhalb von Hochschulen schwierige Abgrenzungsfragen auf; das galt insbesondere für „Zwittereinrichtungen“, deren Träger einerseits Hochschulen und andererseits außeruniversitäre Forschungseinrichtungen waren. Hier galt es, eine Umgehung der verfassungsrechtlich zum Schutz der Eigenständigkeit der Länder vorgegebenen Beschränkung der Förderungsmöglichkeiten an Hochschulen zu verhindern, ohne eine künstliche Aufspaltung der gemeinsam getragenen Einrichtungen vorzunehmen.³⁴ Zudem ist nicht zu erkennen, dass die Beschränkung der Förderung an Hochschulen durch den Bund auf – gegenständlich und zeitlich begrenzte – „Vorhaben“ eine Verlagerung zugunsten der außeruniversitären Forschungsförderung bewirkt hat.³⁵

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sah in der Novellierung 2006 „gravierende[n] Nachteile[n] für Bildung und Wissenschaft“; die mangelnde gesamtstaatliche Ausfinanzierung von Bildung und Forschung schade der Chancengerechtigkeit, Zukunftsfähigkeit und Kreativität der deutschen Volkswirtschaft.³⁶ Insbesondere strebte sie durch ihren Antrag auf Streichung des Kooperationsverbots an, neben dem Ermöglichen langfristiger Förderungsmöglichkeiten der Hochschulen, neue Kooperationswege im Bereich der Bildung zu schaffen, um Qualität, Leistungsfähigkeit und mehr Teilhabe- sowie Aufstiegschancen zu erreichen.³⁷ Auch die Fraktion DIE LINKE forderte die Abschaffung des Kooperationsverbots, primär um die Finanzierung der Bildungsauf-

30 Art. 91b S. 1 Alt. 1 GG a.F. (1969).

31 BT-Drs. 16/813, S. 10; *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 5, 9; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 91b Rn. 14; ausführlich dazu *Guckelberger*, RdJB 2008, 267 ff.; eingehend zur Bedeutung des Abs. 2 *Guckelberger*, in: Seckelmann/Lange/Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, 2010, 215 (225 ff.).

32 Der Begriff ist irreführend, weil die Verfassung in den Art. 83 ff., 30 GG vom Grundsatz der Trennung unter je eigenverantwortlicher Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben ausgeht, so dass Art. 91a ff. GG richtigerweise gerade Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot, also Kooperationsgestattungen, enthalten; zutreffend *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 43 m. w.N.

33 Dazu sogleich im Text; diese wiederum kritisch hinterfragend und insbesondere den Blick auf die schulische Ausbildung legend *Winkler*, DVBl. 2013, 1069 ff.

34 Zu der Problematik der Zulässigkeit dieser „Zwittereinrichtungen“ m. w. N. *Suerbaum*, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 11.1, 11.2.

35 Zu dem Anliegen der Novellierung, dieser Tendenz zu begegnen, vgl. *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 12.

36 So inkl. wörtl. Zitat BT-Drs. 18/2747, S. 1 (Antrag: Kooperationsverbot kippen – Zusammenarbeit von Bund und Ländern für bessere Bildung und Wissenschaft ermöglichen).

37 BT-Drs. 17/1984, S. 1 ff. (Antrag: Gemeinsam für gute Schulen und Hochschulen sorgen – Kooperationsverbot von Bund und Ländern in der Bildung abschaffen); BT-Drs. 18/2747, S. 2 (Antrag: Kooperationsverbot kippen – Zusammenarbeit von Bund und Ländern für bessere Bildung und Wissenschaft ermöglichen).

gaben und damit die Situation im Bildungssektor zu verbessern.³⁸ Die SPD-Fraktion forderte die Ausweitung der Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der Bildung im Wege eines „Kooperativen Bildungsföderalismus“, um auf die steigenden Herausforderungen im Bereich des Bildungswesens zu reagieren und dieses als gerecht und leistungsfähig zu gewährleisten.³⁹

Die Bundesregierung versuchte bereits im Jahr 2012, einen Kompromissvorschlag durchzusetzen, der darauf zielte, die Wissenschafts- und Forschungslandschaft, insbesondere die Hochschulen, zu stärken.⁴⁰ Somit sollte einerseits die klarere Aufgabenzuweisung als Ergebnis der Föderalismusreform I erhalten, andererseits jedoch die langfristige Förderung von Hochschulen als Gemeinschaftsaufgabe wieder ermöglicht werden. Diese Teillösung wurde jedoch weder von der Opposition noch vom Bundesrat gutgeheißen, die wesentlich weitergehende Änderungen forderten.⁴¹ Diese immer lauter werdenden politischen Forderungen nach einer erneuten Novellierung des Art. 91b GG manifestierten sich in den vorgenannten Anträgen und Gesetzentwürfen.⁴² Nachdem von diesen aber keiner einen Konsens in Bundestag und -rat fand, wurde in Presse und Wissenschaft schon teils die Vermutung laut, dass eine Einigung außer Reichweite sein könnte.⁴³

3 Grundgesetzänderung zum 1.1.2015

3.1 Ziele des Gesetzgebers

Ende des Jahres 2014 beschlossen Bundestag und Bundesrat letztlich doch einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Art. 91b GG, der am 1.1.2015 in Kraft trat.⁴⁴ Ziel dieser Änderung war primär die Angleichung und Ausweitung der Regelungsbereiche „an“ und „außerhalb von“ Hochschulen sowie insbesondere die Schaffung der Möglichkeit einer langfristigen institutionellen Förderung von Hochschulen⁴⁵ durch ein Zusammenwirken von Bund und Ländern. Daher erfolgte eine Vereinheitlichung des Tatbestands des Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG, indem nicht mehr zwischen der Förderung an bzw. außerhalb von Hochschulen differenziert wird. Erhalten geblieben ist al-

38 BT-Drs. 17/6094, S. 1 ff. (Antrag: Bildungsverantwortung gemeinsam wahrnehmen); BT-Drs. 18/588, S. 1 ff. (Antrag: Kooperationsverbot abschaffen – Gemeinschaftsaufgabe Bildung im Grundgesetz verankern).

39 BT-Drs. 17/8455, S. 1 ff. (Antrag: Kooperativen Bildungsföderalismus mit einem neuen Grundgesetzartikel stärken); BT-Drs. 17/2911, S. 1 ff. (Antrag: Kooperativen Föderalismus für Bildung stärken); vgl. auch die Zusammenfassung der Oppositionsanträge sowie eigene Vorschläge zur Grundgesetzänderung bei *Wieland*, ZG 2012, 266 (266, 273 ff.); ferner *Seckelmann*, DÖV 2012, 701 (707 ff.).

40 BT-Drs. 17/10956, S. 1 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)).

41 Siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung sowie die darin in Bezug genommenen Anträge der Fraktionen, BT-Drs. 17/14105; Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 17/10956, S. 9; zu den einzelnen Forderungen siehe auch *Geis*, ZG 2013, 305 (313 ff.).

42 Vgl. neben den oben genannten Ausführungen zur politischen Entwicklungs- und Entstehungsgeschichte auch *Geis*, ZG 2013, 305 (313 ff.) m. w. N.

43 *Borgwardt*, Investives Dilemma – Der Aus- und Neubau der Hochschulen, 2014, S. 2 f. (abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/10877-20140806.pdf>, zuletzt abgerufen am 1.2.2017); <https://www.welt.de/politik/deutschland/article106391699/Bund-soll-staerker-in-Hochschulfinanzierung-eingreifen.html> (zuletzt abgerufen am 1.2.2017); <https://www.welt.de/politik/deutschland/article121769408/Schwarz-Rot-zankt-auf-offener-Buehne-um-die-Schule.html> (zuletzt abgerufen am 1.2.2017); zu den damaligen Einigungsschwierigkeiten siehe ferner *Zöllner*, FAZ Nr. 118 v. 22.5.2014, S. 6.

44 Gesetz v. 23.12.2014, BGBl. I 2014, S. 2438.

45 BT-Drs. 18/2710, S. 1 ff.

lerdings ein Zustimmungserfordernis aller Länder bei der Förderung von Maßnahmen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen.⁴⁶

3.2 Wissenschaft, Forschung und Lehre

Nachdem die Unterscheidung der Förderungsmöglichkeiten an und außerhalb von Hochschulen entfallen und die Regelung insoweit wieder zur Rechtslage nach der vom 1.1.1970 bis zum 31.8.2006 geltenden Ursprungsfassung des Art. 91b GG zurückgekehrt ist, wird als zugelassenes Sachgebiet eines Zusammenwirkens einheitlich unter der weiteren Voraussetzung der überregionalen Bedeutung die Förderung von „Wissenschaft, Forschung und Lehre“ benannt.

Vor der Verfassungsänderung im Jahr 2014 war dagegen klärungsbedürftig, welchen inhaltlichen Unterschied die Begrifflichkeiten *wissenschaftliche Forschung* in Nr. 1 und *Wissenschaft und Forschung* in Nr. 2 mit sich brachten.

Damit orientiert sich der Gesetzgeber nunmehr in Art. 91b Abs. 1 GG einheitlich an der bekannten Terminologie, wie sie schon in Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG verwendet wird.⁴⁷ Der Begriff der Wissenschaft umfasst als Oberbegriff sowohl die Forschung als auch die Lehre, so dass die Nennung aller drei Termini lediglich klarstellende Funktion hat⁴⁸ und den engen Bezug von Forschung und Lehre zueinander verdeutlicht.⁴⁹ Durch den in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG a. F. (2006) verwendeten Terminus der „wissenschaftlichen Forschung“ war die Förderung außerhalb von Hochschulen dagegen unter Ausklammerung der Lehre auf die Forschung beschränkt.⁵⁰ Daher führt diese Begriffsänderung bzw. -vereinheitlichung zu einer Erweiterung der Fördermöglichkeit außerhalb von Hochschulen auf den Bereich Lehre.⁵¹ Demgegenüber hat sich für die Förderung „an Hochschulen“ nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG keine inhaltliche Veränderung ergeben, weil schon in der zwischenzeitlichen, bis 2014 geltenden Fassung der Oberbegriff der „Wissenschaft“ verwendet wurde, so dass die zusätzliche Nennung nur eines Teilbereichs („[...] und Forschung“) als unschädliche Redundanz anzusehen war und keine Engführung zulasten der nicht explizit genannten Lehre bewirken konnte.

3.3 Ermöglichung der institutionellen Hochschulförderung durch den Bund

Bis zu der Verfassungsänderung zum 1.1.2015 konnten gem. Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG an Hochschulen nur *Vorhaben* in Wissenschaft und Forschung gemeinsam durch Bund-Länder-Vereinbarungen gefördert werden. Durch die Abschaffung der einzelnen Nummern des Satzes 1 und

46 Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG.

47 Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 17; Suerbaum, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 12, 13b.

48 Suerbaum, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 13b; vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 136 ff.; ebenso Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 17; Speiser, Recht und Politik 2015, 86 (89); kritisch zur aktuellen Terminologie Seckelmann, NVwZ 2015, 248 (251).

49 So schon BVerfGE 35, 79 (113).

50 Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 91b Rn. 13; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91b Rn. 19; Suerbaum, in: BeckOK GG, 23. Ed. 1.12.14, Art. 91b Rn. 13; Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 91b Rn. 11.

51 Suerbaum, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 12; Wolff, DÖV 2015, 771 (774).

die Vereinheitlichung der Förderungsmöglichkeiten an und außerhalb von Hochschulen ist diese Beschränkung entfallen, so dass auch die institutionelle Hochschulförderung möglich ist. Die Förderung von Forschungsbauten inklusive Großgeräten an Hochschulen war schon nach den alten Fassungen grundsätzlich zulässig.⁵²

3.4 Zeitliche Grenze der Förderung an Hochschulen

Durch die Vereinheitlichung der Förderungsbereiche und die damit einhergehende Erweiterung auf die Möglichkeit der institutionellen Förderung an Hochschulen ist nun auch dort eine dauerhafte Förderung möglich. Die zeitliche Begrenzung, die die Beschränkung auf die Förderung einzelner Vorhaben mit sich bringt, ist demnach entfallen. Nun ist auch eine unbefristete Förderung von Hochschulen durch Bund und Länder möglich.⁵³ Von dieser neuen Möglichkeit, die eines der primären Ziele des verfassungsändernden Gesetzgebers darstellte,⁵⁴ wurde bereits Gebrauch gemacht.⁵⁵

3.5 Zustimmungserfordernis bei schwerpunktmaßiger Betroffenheit von Hochschulen

Die (bis zum 31.12.2014 nur vorhabenbezogen zulässige) Forschungsförderung an Hochschulen bedarf ausgenommen Forschungsbauten einschließlich Großgeräten⁵⁶ seit 2006 der Zustimmung aller Länder. Seit der Novellierung des Art. 91b Abs. 1 GG zum 1.1.2015 gilt dieses Erfordernis einstimmiger Zustimmung der Länder nach S. 2 nur für Vereinbarungen, die „im Schwerpunkt Hochschulen betreffen“. Diese Änderung des Satzes 2 knüpft logisch an die Novellierung von Abs. 1 S. 1 an. Für die prinzipielle Zulässigkeit einer Förderung spielt die Zuordnung von Zwitteleinrichtungen, deren Träger teils Hochschulen, teils außeruniversitäre Forschungseinrichtungen sind, nunmehr wegen der Preisgabe der Differenzierung der Förderungsmöglichkeiten „an“ bzw. „außerhalb von“ Hochschulen keine Rolle mehr. Sie ist vielmehr nur noch relevant für die Beantwortung der Frage, ob das Einstimmigkeitserfordernis aller Länder nach Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG greift. Die nach der alten Rechtslage noch streitige Abgrenzung hat nach dem Wortlaut des neu gefassten Abs. 1 S. 2 anhand des Schwerpunktes der Vereinbarung zu erfolgen.⁵⁷

4 Praktische Auswirkungen: Neue Vereinbarungen auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG n. F.

Um die praktischen Auswirkungen der Novellierung bewerten zu können, ist zu untersuchen, welche Vereinbarungen infolge des neu gefassten Art. 91b Abs. 1 GG geschlossen worden sind. Die

⁵² Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG a. F. (2006) bzw. Art. 91b S. 1 GG a. F. (1969).

⁵³ Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 24; Suerbaum, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 13 f.

⁵⁴ BT-Drs. 323/14, S. 6; BT-Drs. 18/2710, S. 6.

⁵⁵ Siehe hierzu Punkt 4.

⁵⁶ Art. 91b Abs. 1 S. 3 GG; Art. 91b Abs. 1 S. 2, S. 1 Nr. 3 GG a. F. (2006).

⁵⁷ Diese Abgrenzung hat nach qualitativen und nur subsidiär nach quantitativen Gesichtspunkten zu erfolgen, Suerbaum, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 11.2; vgl. auch Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 39; Schenke, in: Soden (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 91b Rn. 4a.

bestehenden Vereinbarungen bleiben dabei – soweit sie nicht durch neue Vereinbarungen ersetzt oder inhaltlich geändert werden – von der Verfassungsänderung grundsätzlich unberührt.

4.1 „Exzellenzstrategie“

Mit ihrem Beschluss vom 16.6.2016 haben Bund und Länder im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG die „Exzellenzstrategie“ in die Wege geleitet. Diese ist auf unbestimmte Zeit angelegt und dient der Förderung der Spaltenforschung an Universitäten mit einem jährlichen Fördervolumen von 533 Mio. Euro, von denen der Bund drei Viertel, das Sitzland der jeweiligen Universität ein Viertel trägt.⁵⁸

Ziel ist hierbei ausweislich der Präambel der Vereinbarung einerseits die Fortführung der bekannten und auf Grundlage des Art. 91b GG a.F. (1969) vereinbarten „Exzellenzinitiative“.⁵⁹ Andererseits geht es unter Nutzung der neuen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten⁶⁰ um eine Erweiterung der Förderstruktur in zwei Förderlinien, nämlich sog. Exzellenzcluster sowie Exzellenzuniversitäten: In den Exzellenzclustern werden international wettbewerbsfähige Forschungsfelder an Universitäten bzw. Universitätsverbünden gemeinsam *projektbezogen* gefördert;⁶¹ eine gemeinsame Förderung als Exzellenzuniversität ist hingegen *dauerhaft* und kann für Universitäten oder Universitätsverbünde erfolgen, die sich auf der Basis erfolgreicher Exzellenzcluster bewährt haben.⁶²

Nicht neu zu bewerten ist dabei die vereinbarte Förderlinie der Exzellenzcluster, nämlich Forschungsfelder an Universitäten bzw. Universitätsverbünden gemeinsam *projektbezogen* und damit *nicht dauerhaft* zu fördern. Dies wäre bereits unter Zugrundelegung des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG a.F. (2006) und dessen Wortlaut („Vorhaben“) möglich gewesen⁶³ und ist nunmehr unter Anwendung des Art. 91b Abs. 1 GG – der seinem Wortlaut nach bewusst auf eine derartige Begrenzung verzichtet⁶⁴ – erst recht zulässig.

Gänzlich neu hingegen ist die zum ersten Mal von Bund und Ländern mit der Förderlinie der Exzellenzuniversität ausgeschöpfte Möglichkeit, Universitäten bzw. Universitätsverbünde gemeinsam *dauerhaft* zu fördern. Dies hat erst die Novellierung des Art. 91b Abs. 1 GG durch den expliziten Verzicht auf Einschränkungen oder Verbote einer institutionellen Förderung ermöglicht.

58 Vgl. Präambel und § 1 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes zur Förderung von Spaltenforschung an Universitäten – „Exzellenzstrategie“, Veröffentlichung einsehbar im elektronischen Bundesanzeiger eBAz AT 27.10.2016 B6 oder unter www.gwk-bonn.de/dokumentepublikationen/bund-laender-vereinbarungen (zuletzt abgerufen am 1.2.2017).

59 Vgl. zur Exzellenzinitiative die entsprechende Bund-Länder-Vereinbarung, BAnz. S. 13347 f.; zur umstrittenen Verfassungsmäßigkeit der Exzellenzinitiative mit Blick auf die Regelung des Art. 91b GG a.F. (2006) vgl. zusammenfassend *Volkmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 91b Rn. 13; *Hillgruber/Marzlin*, Forschung & Lehre 2016, 122 ff.

60 Vgl. hierzu die Mitteilung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 22.4.2016 auf www.bmbf.de/de/neues-exzellenzprogramm-staerkt-universitaere-spaltenforschung-2724.html (zuletzt abgerufen am 1.2.2017).

61 § 1 Abs. 1 lit. a der Verwaltungsvereinbarung „Exzellenzstrategie“.

62 § 1 Abs. 1 lit. b der Verwaltungsvereinbarung „Exzellenzstrategie“.

63 Vgl. m. w. N. *Wolff*, DÖV 2015, 771 (773), wonach die Regelung des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG a.F. (2006) gemeinhin so verstanden wurde, dass thematisch begrenzte und/oder zeitlich befristete Projekte im Rahmen einer gemeinsamen Förderung zulässig waren.

64 BT-Drs. 18/2710, S. 6; *Suerbaum*, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 13 f.

licht.⁶⁵ Eine solche gemeinsame institutionelle Förderungsoption bot Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG a. F. (2006) durch die Begrenzung auf einzelne Vorhaben nicht,⁶⁶ weshalb sich die Förderlinie Exzellenzuniversität im Rahmen der Exzellenzstrategie als unmittelbare praktische Auswirkung der Gesetzesnovelle darstellt.

4.2 Vereinbarung zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses

Auf Grundlage des neuen Art. 91b Abs. 1 GG ist ferner der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses durch die Vertreter des Bundes und der Länder am 16.6.2016 beschlossen worden.⁶⁷

Bund und Länder verfolgen hiermit das Ziel, die Karrierewege wissenschaftlichen Nachwuchses an Universitäten besser planbar zu machen sowie transparenter zu gestalten.⁶⁸ Insbesondere soll erstmals flächendeckend das sog. Tenure-Track-Programm an deutschen Universitäten mit 1.000 zusätzlichen Stellen dieser Art für Professorinnen und Professoren nach erfolgreicher Evaluation einen unmittelbaren Übergang in eine Lebenszeitprofessur ermöglichen.⁶⁹ Die Laufzeit der mit insgesamt einer Milliarde Euro getragenen Vereinbarung ist allerdings bis zum Jahr 2032 begrenzt.⁷⁰

Damit ist auch diese Vereinbarung im Kern eine juristische Neuheit, zumal mit Blick auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG a. F. (2006) eine derartige institutionelle Förderung von Hochschulen durch Bund und Länder vom Begriff des „Vorhabens“ selbst bei weiter Auslegung⁷¹ nicht mehr gedeckt gewesen wäre. Nunmehr hat die Novellierung des Art. 91b Abs. 1 GG den Weg auch hierfür frei gemacht.

4.3 Initiative „Innovative Hochschule“

Als dritte Neuerscheinung auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG ist die ebenfalls mit Beschluss einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung vom 16.6.2016 von Bund und Ländern initiierte „Innovative Hochschule“ zu nennen.⁷² Diese auf zehn Jahre und ein Fördervolumen von 550 Mio.

65 Suerbaum, in: BeckOK GG, 31. Ed. 1.12.2016, Art. 91b Rn. 13 f.

66 Wolff, DÖV 2015, 771 (773) unter zutreffendem Hinweis auf einen Umkehrschluss zu der Regelung des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG a. F. (2006), wonach eine gemeinsame institutionelle Förderung eben nur außerhalb von Hochschulen zulässig war; siehe auch Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 91b Rn. 13; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 91b Rn. 18.

67 Vgl. hierzu die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes über ein Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Veröffentlichung einsehbar im elektronischen Bundesanzeiger eBArz AT 27.10.2016 B8 oder unter www.gwk-bonn.de/dokumentepublikationen/bund-laender-vereinbarungen (zuletzt abgerufen am 1.2.2017).

68 Vgl. Präambel der Vereinbarung zur Förderung des wiss. Nachwuchses.

69 §§ 1, 4 Abs. 1 der Vereinbarung zur Förderung des wiss. Nachwuchses.

70 §§ 7 Abs. 1 S. 1, 10 Abs. 1 der Vereinbarung zur Förderung des wiss. Nachwuchses.

71 Vgl. hierzu die Darstellung von Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 91b Rn. 13, bezüglich derjenigen Problemfälle, in denen eine dem Grunde nach eigentlich institutionelle Förderung zwecks verfassungsrechtlicher Legitimation unter den Begriff des Vorhabens subsumiert wurde.

72 Vgl. hierzu die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 1 des Grundgesetzes zur Förderung des forschungsbasierten Ideen-, Wissens-, und Technologietransfers an deutschen Hochschulen – „Innovative Hochschule“, Veröffentlichung einsehbar im elektronischen Bundesanzeiger eBArz AT 2.11.2016 B2 oder unter www.gwk-bonn.de/dokumentepublikationen/bund-laender-vereinbarungen (zuletzt abgerufen am 1.2.2017).

Euro justierte Vereinbarung⁷³ zielt gemäß ihrer Präambel auf die Förderung des forschungsbasierten Ideen-, Wissens- und Technologietransfers an deutschen Hochschulen ab.

Im Wesentlichen geht es dabei um die Stärkung der strategischen Rolle der Hochschulen im regionalen Innovationssystem sowie die Unterstützung solcher Hochschulen, die bereits im Ideen-, Wissens- und Technologietransfer mit Wirtschaft und Gesellschaft strukturell etabliert sind, um so eine stärkere Vernetzung und Verflechtung der Hochschulen mit der Wirtschaft oder anderen gesellschaftlichen Akteuren zu erreichen.⁷⁴

Ausweislich der Vereinbarung sollen dabei im Sinne der genannten Ziele „Vorhaben“ Gegenstand der gemeinsamen Förderung sein,⁷⁵ so dass ein derartiges Abkommen mit Blick auf die Regelung des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG a. F. (2006) hinsichtlich der Förderung „an“ – bzw. nach Maßgabe von Nr. 1 der Vorschrift „außerhalb von“ – Hochschulen zulässig gewesen wäre; Entsprechendes gilt wegen des geschilderten Wegfalls einzelner tatbestandlicher Restriktionen nunmehr erst recht nach dem novellierten Art. 91b Abs. 1 GG. Bei genauerer Betrachtung enthält auch diese Vereinbarung jedoch ein Novum. Denn nach deren § 3 Abs. 2 S. 1 sind im Rahmen eines mit einer Universität gemeinsam erfolgenden Antrages auch „außeruniversitäre Bildungs- und Forschungseinrichtungen“⁷⁶ grundsätzlich bezüglich entsprechender Vorhaben förderungsfähig. Aus dem Verweis auf eine *Bildungseinrichtung* lässt sich schließen, dass hiermit auch solche außeruniversitären Einrichtungen erfasst sein können, die ganz oder teilweise „Lehre“ betreiben. Eine Förderung der außeruniversitären Lehre war jedoch bisher mit Blick auf die eindeutige Regelung des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG a. F. (2006) nicht zulässig.⁷⁷

5 Fazit

Durch die Novellierung der Regelung des Art. 91b GG über die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung und Leistungsvergleiche im Bildungswesen hat der verfassungsändernde Gesetzgeber auf die gegen die Vorgängerfassung vorgebrachten Forderungen und Kritikpunkte reagiert. Insofern haben sich die kritischen Stimmen durchgesetzt, welche die Zurückdrängung der Kooperationsmöglichkeiten und Mitfinanzierungstatbestände als ein Über-das-Ziel-Hinausschießen der Änderungen durch die Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 angesehen haben.⁷⁸

Die Neufassung des Art. 91b Abs. 1 GG trägt dazu bei, dass im Bereich der Hochschulen die Finanzierung nun auch langfristig durch den Bund unterstützt werden kann. Insbesondere verhindert die Abschaffung der unterschiedlichen Fördermöglichkeiten „an“ und „außerhalb von“ Hochschulen,⁷⁹ dass allein aus kompetenziellen Gründen eine Verlagerung der (institutionellen) Förderung zulasten der Hochschulen erfolgt.⁸⁰

73 §§ 6 Abs. 1 S. 1, 8 Abs. 1 des Verwaltungsabkommens „Innovative Hochschule“.

74 § 1 Abs. 1, Abs. 2 des Verwaltungsabkommens „Innovative Hochschule“.

75 § 2 des Verwaltungsabkommens „Innovative Hochschule“.

76 Hervorhebung hinzugefügt.

77 Wolff, DÖV 2015, 771 (774).

78 Dazu insbesondere Seckelmann, NVwZ 2015, 248 (249).

79 Die Vereinheitlichung ebenfalls positiv bewertend Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 69.

80 Zu der diesbezüglichen Regelungsintention der Novellierung siehe nochmals Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 12.

Dass die Neuregelung schon Früchte trägt, sieht man an den stark ausgeweiteten bzw. neuen Vereinbarungen, wie beispielsweise der „Exzellenzstrategie“ oder der „Vereinbarung zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“.⁸¹ Allerdings ist immer noch ein großer Bereich der Bildungsförderung von dem sog. „Kooperationsverbot“ umfasst. Seit der Abschaffung der Kooperationsmöglichkeit 2006 wird insbesondere die Wiedereinführung der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung gefordert,⁸² vornehmlich um auch in diesem Bereich finanzielle Unterstützung durch den Bund erhalten zu können.

Begehrlichkeiten im Hinblick auf die Finanzkraft des Bundes sollten aber nicht den Blick darauf verstellen, dass der Ausbau von Gemeinschaftsaufgaben und Fördermöglichkeiten den Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung durch weitere Ausnahmen durchbricht. Im Hinblick auf das Bundesstaatsprinzip ist im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben lediglich im weiteren Sinne des Art. 91b GG zu berücksichtigen, dass – im Unterschied zur Mischverwaltungspflicht nach Art. 91e Abs. 1 GG im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende – das Zusammenwirken auf freiwilliger Grundlage erfolgt. Allerdings ist de facto der Druck für ein Land, bei der finanziellen Förderung durch den Bund nicht unberücksichtigt zu bleiben, beträchtlich.⁸³

Im Hinblick auf das Gebot hinreichender demokratischer Legitimation aller Ausübung staatlicher Gewalt gem. Art. 20 Abs. 2 GG lässt das Grundgesetz die Schaffung entsprechender Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern zwar zu, soweit nicht die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG überschritten werden. Es ist indes unverkennbar, dass der Legitimationszusammenhang bei der kooperativen Aufgabenwahrnehmung komplexer und intransparenter verläuft als bei dem Grundmodell eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung.⁸⁴ Es ist daher jedenfalls zu konstatieren, dass das Kernanliegen der Föderalismusreform, Verantwortungsklarheit⁸⁵ durch einen Abbau von Verflechtungstatbeständen zwischen Bund und Ländern herzustellen, durch die ein Mehr an Zusammenwirken und Mischfinanzierung ermöglichte Novellierung des Art. 91b Abs. 1 GG konterkariert wird.⁸⁶

Wollte man dies nicht in Kauf nehmen, wäre eine Alternative, es erstens bei der Geltung des Grundsatzes eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung durch die im Regelfall der Art. 83 ff., 30 GG für den Vollzug zuständigen Länder zu belassen, zweitens ihre Finanzkraft in dem für die sachgerechte Aufgabenerledigung – hier der Wissenschaftsförderung – ggf. erforderlichen Maße zu stärken⁸⁷ und drittens auf die Steuerung und Kontrolle des Ressourceneinsatzes durch die Landesparla-

⁸¹ Näheres dazu unter Punkt 4.

⁸² Siehe dazu im Text unter 2. und die Nachw. in Fn. 37 ff.

⁸³ Vgl. dazu bereits unmittelbar im Anschluss an die Föderalismusreform I Huber, RdJB 2007, 4 (5), der insgesamt den Bund als Gewinner im Bildungswesen angesehen hat.

⁸⁴ Dazu statt vieler Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 91a Rn. 6 ff., Art. 91b Rn. 39.

⁸⁵ Zu dieser *idée directrice* der Föderalismusreform I siehe (einschließlich wörtl. Zitate) BT-Drs. 16/813, Begründung, Allg. Teil, S. 7, wo bereits im ersten Absatz festgestellt wird, dass die bundesstaatliche Ordnung geprägt sei „von langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen“; sie leide „an einer übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern“, die insbesondere bei der Gesetzgebung zu Kompromissen geführt habe, „bei denen die jeweilige politische Verantwortlichkeit nicht oder kaum noch zu erkennen“ gewesen sei. Aus dem Schrifttum grundlegend Huber, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten und Berichte zum 65. DJT, 2004, Gutachten D.

⁸⁶ Vgl. auch Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 70: „Zentralisierungs- und Verflechtungsschub“, im Anschluss an Kahl, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz, 2016, S. 5.

⁸⁷ In diesem Sinne unter Hinweis auf die Möglichkeit der Neuausrichtung des Bundesfinanzausgleichs unter Einbeziehung der Umsatzsteuerverteilung Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 91b Rn. 41; zust. Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 71.

mente zu vertrauen. Ob diese Alternative für den Wissenschaftsstandort tatsächlich wünschenswert wäre, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Zumindest ist aber realistischerweise nicht zu erwarten, dass der Bund durch finanzielle Umverteilungen erweiterte Förderungsmöglichkeiten der Wissenschaft schafft und zugleich auf die Einwirkungsmöglichkeiten verzichtet, die das in Art. 91b GG vorgesehene Zusammenwirken durch Vereinbarungen eröffnet.

Einstweilen ist Teil des mit Art. 91b GG formulierten Kompromisses, dass mit den erweiterten Finanzierungsmöglichkeiten Einflussgewinne des Bundes und eine Einbuße an Verantwortungsklarheit einhergehen. Dies mögen diejenigen als weniger dramatisch ansehen, die die Bedeutung von Wahlen als Sanktionsinstrument und Mittler sachlich-inhaltlicher Legitimation nicht überbewertet sehen wollen, weil die Ausübung des Stimmrechts typischerweise nicht nur von Einzelfragen [sc. wie z. B. einem Forschungsförderungsprojekt] abhänge, sondern primär eine Gesamtbewertung der politischen Leitentscheidungen widerspiegle.⁸⁸ Zudem bleibt es angesichts der Freiwilligkeit der Beteiligung an einem Zusammenwirken dem jeweiligen Staatsvolk unbenommen, Tun oder Unterlassen der von ihm legitimierten Kompetenzausübung im Rahmen des Wahlakts zu bewerten.

Potentielle Verlierer sind allerdings die Parlamente, die im Hinblick auf den Abschluss von Vereinbarungen, an denen sie nicht notwendigerweise mitwirken, in Zugzwang hinsichtlich der Zurverfügungstellung der benötigten Haushaltsmittel geraten können.⁸⁹ Insoweit ist bemerkenswert, dass die geforderte frühzeitige Einbindung der Parlamente nunmehr gewissermaßen auf Umwegen erreicht werden könnte, weil zunehmend für Förderprogramme wie die Exzellenzstrategie im Hinblick auf den sowohl institutionell-organisatorischen als auch grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt eine gesetzliche Grundlage oder aber der Abschluss eines Staatsvertrags, der dem Zustimmungserfordernis der Parlamente unterliegt, gefordert wird.⁹⁰

Verf.: Prof. Dr. Joachim Suerbaum, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Domerschulstr. 16, 97070 Würzburg, E-Mail: suerbaum@jura.uni-wuerzburg.de

Jacqueline Ratka, Wiss. Mit., Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Domerschulstr. 16, 97070 Würzburg, E-Mail: jacqueline.ratka@uni-wuerzburg.de

88 Vgl. Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 91e Rn. 3, unter Berufung auf die allgemeinen Ausführungen bei Lübbe-Wolff, VVDStRL 60 (2001), 246 (256 f.).

89 Zu diesem Einwand Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 91a Rn. 26; Mager, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 91b Rn. 42; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 91b Rn. 38; vgl. auch Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 51 mit dem zutreffenden Hinweis, die Parlamente befänden sich in einer „Ratifikationslage“.

90 Dazu monographisch Marzin, Die Exzellenzinitiative von Bund und Ländern auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand: Zuständigkeiten, Grundrechte und Rechtsschutz, 2015; bündige Zusammenfassung der Kritik bei Hillgruber/Marzin, Forschung & Lehre 2016, 122 ff.; zust. Glaser, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 179. EL (Juli 2016), Art. 91b Rn. 30 f., 32 ff.