

WISSENSCHAFTSPOLITIK
IM DIALOG

2/2012

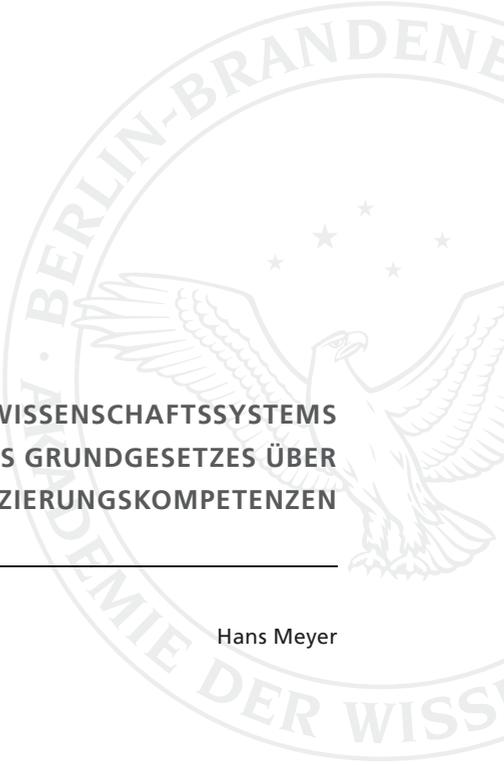
Eine Schriftenreihe der
Berlin-Brandenburgischen
Akademie der Wissenschaften

DIE ZUKUNFT DES WISSENSCHAFTSSYSTEMS
UND DIE REGELN DES GRUNDGESETZES
ÜBER SACH- UND FINANZIERUNGSKOMPETENZEN

Hans Meyer

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW)

DIE ZUKUNFT DES WISSENSCHAFTSSYSTEMS
UND DIE REGELN DES GRUNDGESETZES ÜBER
SACH- UND FINANZIERUNGSKOMPETENZEN



**DIE ZUKUNFT DES WISSENSCHAFTSSYSTEMS
UND DIE REGELN DES GRUNDGESETZES ÜBER
SACH- UND FINANZIERUNGSKOMPETENZEN**

Hans Meyer

WISSENSCHAFTSPOLITIK
IM DIALOG

2/2012

Herausgeber: Der Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der
Wissenschaften und die interdisziplinäre Arbeitsgruppe *Exzellenzinitiative* der BBAW

Redaktion: Stephan Leibfried mit Ute Tintemann

Grafik: angenehme gestaltung/Thorsten Probst

Druck: Druckerei Conrad, Berlin

© Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2012

Jägerstraße 22–23, 10117 Berlin, www.bbaw.de

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers

ISBN: 978-3-939818-25-0

INHALTSVERZEICHNIS

INHALT.....	5
VORWORT	7
I. AUSGANGSPUNKT	11
II. ZUSTÄNDIGKEITSSYSTEM DES GRUNDGESETZES UND FINANZVERANTWORTUNG	12
III. ZULÄSSIGE VERSCHRÄNKUNGEN VON AUFGABEN UND DECKUNGSBEFUGNISSEN DURCH DAS INSTITUT DER GEMEINSCHAFTSAUFGABE	15
IV. DIE GEMEINSCHAFTSAUFGABE ALS PRIVILEGIERUNG DES POLITIKFELDES	17
V. STRATEGIEN ZUR VERBESSERUNG DES DEUTSCHEN WISSENSCHAFTSSYSTEMS.....	17
VI. GIBT ES GENUIN FINANZVERFASSUNGSRECHTLICHE UND ZUGLEICH REALISTISCHE STRATEGIEN?.....	19
VII. WIE WEIT LASSEN SICH DIE „GEMEINSCHAFTSAUFGABEN“ DES ART. 91b GG AKTIVIEREN?	22
VIII. HANDLUNGSOPTIONEN UND VERFASSUNGSBESCHRÄNKUNGEN BEI DER WEITERENTWICKLUNG DES WISSENSCHAFTSSYSTEMS	35
IX. DIE BEDEUTUNG DES GRUNDRECHTS DER FORSCHUNGSFREIHEIT DES ART. 5 ABS. 3 GG	44
X. WAS TUN?.....	48

Vorwort

Die vier wichtigsten Bund-Länder-Programme für die Forschung (Hochschulpakt, Exzellenzinitiative, Hochschulbau, Pakt für Forschung und Innovation) enden zwischen 2013 und 2020. Man muss allein mit Blick auf die Wahlen zum Bundestag im September 2013 annehmen, dass schon im Jahr 2012 und in der ersten Hälfte 2013 grundlegende Weichen dafür gestellt werden, ob und wie diese Programme, insbesondere die eng zusammenhängenden Pakte für Forschung und Innovation (2015) und zur Exzellenzinitiative (2017), fortgesetzt werden, und dass dann im Wesentlichen nur noch Feinarbeit auf dem Programm steht. Außerdem könnten auch zum Gesamtsystem der vier Hochschulpakete Vorentscheidungen fallen, die den Fortgang der Exzellenzförderung berühren werden, etwa beim Hochschulpakt 2020 oder bei einer Rückkehr zu einer verstärkten Finanzierung des Hochschulbaus durch den Bund (2013–2019).

Um der Diskussion zur Zukunft der deutschen Wissenschaftspolitik in diesen kritischen Jahren ein Forum zu bieten, hat sich die BBAW entschlossen, statt eher intern zirkulierender Arbeitspapiere eine eigene Schriftenreihe zur „Wissenschaftspolitik im Dialog“ aufzulegen, die sich an das wissenschaftspolitisch interessierte Publikum in Deutschland richtet.

Daher freuen wir uns als BBAW, dass wir mit der Arbeit von Hans Meyer über „Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen“ als Band 2 – nach der Vier-Pakte-Bestandsaufnahme von Peter Gaehtgens in Band 1 – eine erste verfassungsrechtliche Bilanz vorstellen können. Sie macht uns klar, welchen Spielraum wir ohne und mit der Verfassungsänderung derzeit wissenschaftspolitisch haben.

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe (IAG) Exzellenzinitiative (EI) der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (BBAW) betreut diese Schriftenreihe. Sie hat seit ihrer Einrichtung im Jahre 2008 die Exzellenzinitiative kritisch begleitet und ihre erste Arbeitsperiode – als „IAG EI 1.0/1.1“ – 2010 mit einer Buchveröffentlichung abgeschlossen.¹ Mit der Fortsetzung der Exzellenzinitiative 2011 beschloss die BBAW, sie als „IAG EI 2.0“ zunächst für drei Jahre fortzuführen, allerdings immer mit dem Jahr 2017 im Visier, in dem die jetzige Exzellenzinitiative in ihrer gegenwärtigen Struktur ausläuft und in

¹ Stephan Leibfried, Hrsg., Die Exzellenzinitiative: Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt a.M./New York: Campus 2010.

dem Entscheidungen über eine Fortsetzung oder einen neuen Anlauf umzusetzen wären.

Noch im Jahr 2011 gingen wir in der IAG davon aus, wir könnten uns mit unserer kritischen Begleitung der zweiten Exzellenzinitiative Zeit lassen, weil ihre große Evaluation durch die DFG und den Wissenschaftsrat erst im Jahr 2015 ansteht. Ginge alles rational zu, müsste ja jede Entscheidung darüber, was auf die Exzellenzinitiative nach 2017 folgen soll, darauf aufbauen.

Nun sind die Dinge aber schon seit Ende 2011 deutlich immer schneller in Bewegung gekommen:

- So kursiert seit Herbst 2011 der Vorschlag, die Charité-Universitätsmedizin Berlin mit dem Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin (MDC) in Berlin-Buch, einem Forschungszentrum der Helmholtz-Gemeinschaft, in einer solchen Form zusammenzuführen, dass eine Einrichtung eigener Art entsteht, die auch mit Bundesmitteln finanziert wird und so die Forschungsfinanzierung des Landes entlastet.² Die entsprechenden laufenden Planungen könnte man als Helmholtz-Eigenlauf oder als Vorgriff auf eine „Exzellenzstrategie des funktionalen regionalen Verbunds“ als mögliche Grundausrichtung einer EI 3.0 ab 2017 verstehen. Der eigentliche wissenschaftspolitische Mehrwert des **Charité-„Verbunds“** müsste allerdings darin bestehen, die KIT (Karlsruhe Institute of Technology)-Kombipackung von zwei organisatorisch vereinten, aber sachlich immer getrennten Organisations- und Finanzkreisläufen (des Landes und des Bundes) zu überwinden und zu einer universitär mitgeprägten neuen Verbund-Synthese zu finden.
- Im Januar 2012 fand der Vorsitzende des **Wissenschaftsrats**, Wolfgang Marquardt, unter der Überschrift „**funktionale Verbünde in einer Region**“ in einer Rede eine Formel, die eine solche Exzellenzflugbahn als Testballon skizzierte und schon auf die Jahre 2017ff. hin verallgemeinerte: „Viele Regionen in Deutschland sind durch eine reichhaltige Präsenz unterschiedlichster Wissenschaftseinrichtungen – etwa Universitäten, Fachhochschulen oder verschiedenartige außeruniversitäre Forschungseinrichtungen – geprägt. Bei dem Begriff der Region sollten Sie dabei nicht nur an eine Stadt (wie Berlin) oder an einen Ballungsraum (wie das Ruhrgebiet) denken, es kann sich auch – durchaus länderübergreifend – um ein

² www.charite.de/charite/presse/pressemittelungen/artikel/detail/charite_und_mdc_buendeln_ihre_spitzenforschung_unter_einem_dach/ (Zugang 27.3.2012)

geographisch sinnvoll begrenztes Gebiet mit mehreren Standorten handeln. Nach funktionalen Gesichtspunkten sorgfältig ausgewählte Einrichtungen einer Region könnten, müssten dazu zunächst ihre spezifischen Stärken (z. B. in der Lehre, der Spitzenforschung, der Forschung in kleinen Fächern, im Ergebnistransfer usw.) komplementär ausprägen und dann einen kooperativen Verbund bilden, der sich durch eine breite Funktionalität auf hohem qualitativen Niveau auszeichnet. [...] Offenheit der Einrichtungen, eine intelligente, administrative Reibungsverluste vermeidende Governance und finanzielle Anreize sind Voraussetzungen für eine solche weitreichende Transition und deren Erfolg. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass über eine solche Maßnahme – vielleicht gar als konsequente Weiterführung der Exzellenzinitiative nach 2017 – eine weitere Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Wissenschaftssystems in Deutschland erreicht werden kann. Sie würde verschiedenste ‚Exzellenzkriterien‘ bedienen und neben der Spitze auch die ‚imaginäre Mitte‘ im Blick haben.“³

- Im Januar 2012 richtete der **Wissenschaftsrat** eine neue **Arbeitsgruppe „Perspektiven der deutschen Wissenschaft“** ein, die sich aus Anlass des Zusammentreffens des Auslaufens diverser Bund-Länder-Pakte mit dem Ende des Solidarpakts Ost und dem Eintreten der Schuldenbremse der Frage annehmen soll, wie sich das Wissenschaftssystem auf diese massiv veränderten Rahmenbedingungen einstellen kann und soll.⁴ Diese Arbeitsgruppe

3 Wolfgang Marquardt, Perspektiven der Wissenschaftsfinanzierung in Deutschland nach 2017, Rede: Drs. Köln, 06.01.2012 /Goll / VS, vv. Man., 13 S., hier S. 12f.

4 Da sich das Arbeitspapier von Peter Gaetgens und die Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe des Wissenschaftsrats in vielem decken, sei das Mandat der Wissenschaftsratsgruppe genauer zitiert: „Deutschland verfügt über ein umfangreiches und institutionell vielfältiges System wissenschaftlicher Einrichtungen, die von Bund und Ländern in teils besonderer, teils gemeinsamer Verantwortung getragen und finanziert werden. Mit Blick auf die sich stetig wandelnden Aufgaben und Rahmenbedingungen und auf neue Kooperationsformen zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen sowie die Diskussionen zur Weiterentwicklung der Wissenschaftsfinanzierung durch Bund und Länder aufbauend auf den gemeinsamen Programmen (bspw. Exzellenzinitiative, Hochschulpakete, Pakt für Forschung und Innovation) ist es deshalb entscheidend, die Funktionalität und Arbeitsteilung der einzelnen Typen wissenschaftlicher Einrichtungen und ihr Zusammenwirken auf strukturelle Schwächen hin zu analysieren, um auf dieser Basis für das gesamte Wissenschaftssystem förderliche Entwicklungsrichtungen aufzeigen zu können. Zu klären gilt es, in welcher Art und welchem Umfang Wissenschaft künftig an Hochschulen oder außeruniversitär, in welchem Verhältnis institutionell oder projektbezogen gefördert wird. Dabei müssen auch die zunehmenden Einflüsse der Europäisierung und Internationalisierung der Wissenschaft auf die wissenschaftlichen Einrichtungen berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund hat der Wissenschaftsrat im Januar 2012 eine Arbeitsgruppe eingerichtet und beauftragt, längerfristige Perspektiven der wissenschaftlichen Einrichtungen in Deutschland, ihrer Organisation und ihrer Förderung zu entwickeln und zu bewerten. Die Beratung der Empfehlungen im Wissenschaftsrat ist für April 2013 vorgesehen.“ (www.wissenschaftsrat.de/arbeitsbereiche-arbeitsprogramm/forschung/#c6122; Vorsitz: Wolfgang Marquardt, Betreuung in der Geschäftsstelle: Moritz Mälzer; Zugang 27.3.2012)

tagte erstmals Anfang 2012. Ihr Bericht wird für Mitte 2013 erwartet.

- Ferner ergriff die Bundesregierung – vorbereitet durch bayerische und schleswig-holsteinische Initiativen – im März 2012 eine Initiative, Art. 91b I 1 Nr. 2 Grundgesetz dahingehend zu ändern, dem Bund künftig langfristige Ko-Finanzierungsoptionen nicht allein für „Vorhaben“, sondern auch für „Einrichtungen an Hochschulen“ einzuräumen.⁵ Die SPD stimmte dem zwar zu, verlangte aber im Gegenzug, über einen neu einzufügenden Art. 104c Grundgesetz „dauerhafte Finanzhilfen des Bundes für Bildung“ auf Grund von „Vereinbarungen“ zu ermöglichen, die „von den Ländern nur einstimmig beschlossen werden können“ (BT Drs. 17/8455).
- Und nicht zuletzt werfen die Bundestagswahlen im September 2013 ihren langen Schatten in Positionierungen der Parteien und in potentiellen Koalitionslinien zur Wissenschafts- und Hochschulpolitik und damit auch zur Exzellenz-Nachfolge voraus.

All diese Entwicklungen haben zu dem Beschluss geführt, unsere Arbeit zu beschleunigen und so früh wie möglich unsere Arbeitsergebnisse in einer solchen Schriftenreihe öffentlich zugänglich zu machen.

Vielleicht sollten wir heute so schließen wie schon 2010: „Die Ivy League entstand nicht in zwei mal fünf Jahren, sondern durch langsame Institutionenbildung und lange Investitionsketten. Die Exzellenzinitiative kann nur ein Anfang sein. Wo, wenn nicht in der Wissenschaftspolitik, wäre ‚das langsame Bohren dicker Bretter mit Leidenschaft und Augenmaß‘ (Max Weber) die einzig erfolgversprechende Handlungsorientierung?“⁶

Günter Stock

Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Stephan Leibfried

Sprecher der interdisziplinären Arbeitsgruppe Exzellenzinitiative der BBAW

⁵ Vgl. u. a. www.bmbf.de/de/17975.php. Wenn man „Vorhaben“ hinreichend weit verstehen will, könnte das „Einrichtungen“ mit umfassen.

⁶ Stephan Leibfried und Günter Stock, Vorwort, in: Die Exzellenzinitiative (s. Fußnote 1), S. 7–9, hier S. 9.

DIE ZUKUNFT DES WISSENSCHAFTSSYSTEMS UND DIE REGELN DES GRUNDGESETZES ÜBER SACH- UND FINANZIERUNGSKOMPETENZEN

I. AUSGANGSPUNKT

Die in diesem Jahrzehnt auslaufenden Förderprogramme¹, vor allem die 2017 auslaufende Exzellenzinitiative, verlangen schon heute Überlegungen dazu, welche Konsequenzen für das Wissenschaftssystem sich daraus ergeben. Zum einen haben die Programme notwendig eine spezifische Bedeutung, die über die zeitbegrenzte Förderung hinausweist, zum anderen trifft vor allem die Exzellenzinitiative auf ein Hochschulsystem, dessen langjährige Unterfinanzierung nicht erlaubt, die dank der Zusatzmittel erkannten neuen Forschungsmöglichkeiten auch längerfristig hinreichend zu nutzen. Hinzu kommt, dass die für den Hochschulbereich primär zuständigen Länder ab 2020 einem noch rigoroseren Verschuldensverbot unterliegen als der Bund (Art. 109 Abs. 3 S. 5 in Verbindung mit Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG). Wegen der erheblich höheren Personalkosten, welche die Länder anders als der Bund auch wegen ihrer Zuständigkeit für den Schul- und Hochschulbereich haben, wird es bei ihnen einen starken Druck auch auf die Kosten des Hochschulbereichs geben.

Der Bund hat diese Situation in seine Strategie aufgenommen. Am 5. März 2012 erklärt die Bundesregierung, sie strebe eine Verfassungsänderung des bei der Föderalismusreform I besonders umstrittenen Art. 91b GG an. Statt „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an² Hochschulen“ soll nach dem Willen der Bundesregierung die Gemeinschaftsaufgabe nunmehr „Einrichtungen und Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ heißen. Man würde insoweit wieder zu dem Verfassungsstand zurückkehren, der von 1969 bis 2006 gegolten hat.³

1 Siehe näher bei Peter Gaegtens, Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme, Wissenschaftspolitik im Dialog 1, S. 21–41.

2 Der Sprachgebrauch der Verfassung „an Hochschulen“ sollte nicht die Assoziation zu den sogenannten „An-Instituten“ provozieren, die keine Institute „der“ Hochschule sind, sondern sich gerade durch organisatorische Distanz zur Hochschule auszeichnen.

3 Art. 91b GG wurde 1970 in das Grundgesetz eingefügt. Er lautete: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen [...] bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“

Die damit verfolgte Strategie kann einerseits die höhere Attraktivität des größeren Haushalts ins Spiel bringen und zugleich den Druck auf eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder minimieren. Auch ließe sich auf diese Weise der ab 2014 vorgesehene Wegfall der Zweckbindung der Länder für die in Art. 143c GG vorgesehenen Kompensationsbeträge des Bundes zugunsten des Hochschulbaus⁴ in ihrer zu vermutenden negativen Wirkung für den Wissenschaftsbereich teilweise kompensieren.

Mit Blick auf die eingetretene Situation erscheint es sinnvoll, sich mit Bezug auf die Entwicklung der Grundlagen einer Konzeption des deutschen Wissenschaftssystems der Zukunft der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eines solchen Systems und seiner sinnvollen Finanzierung zu vergewissern.

II. ZUSTÄNDIGKEITSSYSTEM DES GRUNDGESETZES UND FINANZVERANTWORTUNG

Das Grundgesetz regelt die Verteilung der inhaltlichen wie finanziellen Zuständigkeit auf höchst einfache und knappe Weise. Art. 30 GG lautet: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Und Art. 104a Abs. 1 GG verfügt: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“

⁴ Der sehr lange Art. 143c GG spricht in Absatz 1 Satz 1 den Ländern vom 1. Januar 2007 bis zum Dezember 2019 für „den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe(n) Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich von Hochschulkliniken [...] bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu.“ Bis 2013 werden die Beträge des Bundes nach den durchschnittlichen Beträgen des Bundes in den Jahren 2000 bis 2008 ermittelt. Für jedes Land werden nach Absatz 2 die Bundesbeträge bis Ende 2013 „nach dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet.“ Art. 143 Abs. 2 Nr. 2 verfügt für die Verwendung dieser Beträge bis 2013 eine Zweckbindung an die in Abs. 1 näher ausformulierte Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“. Für den Zeitraum von 2014 bis 2019 verlangt der Absatz 3 eine Überprüfung der Notwendigkeit und damit auch der Höhe der Bundesleistung, lässt aber zugunsten der Länder die Zweckbindung des Bundesgeldes an den Hochschulbau entfallen und schreibt dafür eine allgemeine investive Zweckbindung fest. Zu den Schwierigkeiten der Interpretation des Artikels im Einzelnen s. Hans Meyer, Die Föderalismusreform 2006 (2008), S. 244–250. Siehe näher zur Formulierung des Art. 143c GG auch unten Anm. 9.

Das Grundgesetz verteilt die Aufgaben zwischen Bund und Ländern auf eine freilich nur scheinbar unkomplizierte Weise: Was nach dem Grundgesetz selbst nicht dem Bund durch Regelung oder Zulassung zugewiesen ist, ist allein Aufgabe der Länder. Der Bund muss also im Text oder im Kontext des Grundgesetzes jede seiner Zuständigkeiten nachweisen können. Diese Verteilung hat unmittelbar Wirkung auf die Zuständigkeit zur Finanzierung: Nach Art. 104a GG dürfen Bund und Länder nur ihre eigenen Aufgaben finanzieren. Das Grundgesetz betont das durch ein „gesondert“.

Es ist unbestritten, dass es neben den geschriebenen Aufgaben des Bundes auch ungeschriebene gibt. In dem „zulässt“ des Art. 30 GG ist das angedeutet. Man nennt dies Kompetenz kraft Natur der Sache. Das Grundgesetz schweigt z. B. darüber, wer den Sitz der obersten Bundesorgane festlegt; die Kompetenz kann nur der Bund haben. Dass der Bund – wie die Länder für ihren Bereich – Ressortforschung betreiben kann, ist ebenso im Grundgesetz nicht „geregelt“ und lässt sich nur mit der Natur der Sache begründen. Schon schwieriger ist die Begründung der Zuständigkeit des Bundes für die Großforschung, beispielsweise für die früheren Kernforschungsanlagen in Jülich und Karlsruhe. Sie lässt sich nur mit der die Potenz eines Landes (normalerweise) übersteigenden Finanzlast begründen. Hier spielt aber auch die unangefochtene Staatspraxis eine Rolle.⁵ Man sieht, dass neben dem Kulturbereich (Bundeskunsthalle) auch der Wissenschaftsbereich für diese Art ungeschriebener Zuständigkeit des Bundes Beispiele abgeben kann.

Klassische Bereiche wie der Hochschulbereich gehören aber unstreitig zum Landesbereich, was ausdrückliche **Gesetzgebungsbefugnisse** auch des Bundes z. B. über „die Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) nicht ausschließt. Nach Art. 30 GG genügt es, dass das Grundgesetz den Hochschulbereich nicht dem Bund zuweist. Die Bundeswehrhochschulen, die in ihrer inneren Struktur den Landeshochschulen angelehnte Bundeseinrichtungen sind, lassen sich nur mühsam mit einer Art Parallele zu der Ressortforschung als eine höhere Form der Ressortausbildung vor der Verfassung rechtfertigen. Träger der Verwaltungshochschule Speyer ist dagegen das Land Rheinland-Pfalz; sie wird nur von den Ländern und dem Bund gemeinsam finanziert, da sie auch der Weiterbildung deren Personals dient.

⁵ Sie ist im eigentlichen Sinne nicht kompetenzbegründend, kann aber eine nicht eindeutig zu beantwortende Frage außer Streit stellen und den Zustand dadurch mangels eines Klägers gegenüber der Verfassung immun machen.

Die an sich strikte Trennung der Bereiche und damit auch der Finanzierungsverantwortung führt zur Frage der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern. Praktisch haben die Länder keine relevanten Besteuerungsbefugnisse; das Gesetzgebungsrecht über die Steuern, der wichtigsten staatlichen Einnahmequelle, liegt primär⁶ beim Bund (Art. 105 GG). Über den Bundesrat besitzen die Länder nur eine Vetoposition bei denjenigen Steuern, deren Ertrag ihnen ganz oder zum Teil zukommt. Dafür haben die Länder neben einem Anspruch auf den Ertrag einiger kleinerer Steuern wie der Erbschaft- oder Grunderwerbsteuer vor allem einen von der Verfassung quotal festgelegten Anspruch auf einen Anteil an den Erträgen der beiden weitaus ertragreichsten Steuerformen, der Einkommensteuer (Lohnsteuer) für Private und Körperschaften und der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 3 GG). Wichtig ist, dass sich der Anteil jedes Landes außer bei der Umsatzsteuer nach dem örtlichen Aufkommen, also dem Aufkommen im jeweiligen Land richtet (Art. 107 Abs. 1 GG). Insoweit spiegelt sich die Wirtschaftskraft eines Landes in seinen Steueranteilen.

Für das Thema wichtiger ist die Verteilung der Umsatzsteuer. Sie zeichnet sich durch eine Reihe von Abweichungen zur allgemeinen Steuerverteilung aus. Erstens wird die Verteilung des Aufkommens auf Bund und Länder (zu einem kleinen Teil auch auf Gemeinden) nicht durch die Verfassung, sondern durch Bundesgesetz vorgenommen. Die Verteilung ist also flexibler. Zweitens wird der Länderanteil nicht nach dem örtlichen Aufkommen den einzelnen Länder, also auch nicht nach deren Wirtschaftskraft, vorgenommen, sondern nach „Köpfen“ bemessen, übernimmt also die Funktion eines Finanzausgleichs. Drittens schließlich wird ein Viertel des Aufkommens vorweg an finanzschwache Länder verteilt, wobei die Finanzschwäche nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen zum Aufkommen an Landessteuern, Einkommensteuer- und Körperschaftsteueranteil, also ebenfalls nach Finanzausgleichsgesichtspunkten, bemessen wird (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG).

Für die Verteilung des Umsatzsteuerertrages enthält die Verfassung eine sehr allgemeine Direktive: „Der Bund und die Länder (haben) gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“ (Art. 106 Abs. 3 GG). Theoretisch eignet sich also die Umsatzsteuerverteilung für die Kompensation von Lastenverschiebungen zwischen Bund und Ländern, da sie mit einfacher Parlamentsmehrheit (mit Bundesratszustimmung) beschlossen werden könnte.

⁶ Er hat zwar für viele Steuerarten nur eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis, diese aber voll ausgenutzt.

Eine gelegentlich ins Gespräch gebrachte Solidarabgabe für Bildung und Wissenschaft („Bildungssoli“) wäre eine Ergänzungsabgabe zur Einkommens- und Körperschaftsteuer; sie könnte nur durch Bundesgesetz eingeführt werden; ihr Ertrag würde allein dem Bund zufließen.

III. ZULÄSSIGE VERSCHRÄNKUNGEN VON AUFGABEN UND DECKUNGSBEFUGNISSEN DURCH DAS INSTITUT DER GEMEINSCHAFTSAUFGABE

Da das Interesse des Bundes an der Einwirkung auf die Ausführung von Landesaufgaben von Anfang an groß war, hat der Bund anfänglich Fonds für bestimmte Landesaufgaben aufgelegt, aus denen sich die Länder zu seinen Bedingungen bedienen konnten: die Fondspolitik des goldenen Zügels war geboren. Diese verfassungswidrige Praxis führte zum Verbot und zur offiziellen Einführung von „Gemeinschaftsaufgaben“ von Bund und Ländern durch die Finanzverfassungsreform 1969. Sie beschränkte die zulässige gemeinsame Finanzierung auf drei Felder, darunter „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“, und legte das Verfahren sowie im Wesentlichen die Finanzierungsanteile fest (Art. 91a GG Abs. 4 a. F.). Zudem wurde eine Zusammenarbeit bei „der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“ zugelassen und die Aufteilung der Kosten einer Vereinbarung überlassen (Art. 91b GG a. F.). Mit der bis heute beibehaltenen Formulierung „von überregionaler Bedeutung“ wird der Eindruck erweckt, man befinde sich auf einem länderübergreifenden Feld; in Wirklichkeit will diese Einschränkung nur die Förderung in minder bedeutenden Fällen ausschließen. Im Übrigen kann selbst reine Regionalforschung überregionale Forschungsbedeutung haben, z. B. für vergleichende Studien.

Bei der Föderalismusreform I wurde 2006 nach heftigeren Streitigkeiten zwischen der Bundeseite und jedenfalls einigen Ministerpräsidenten in Art. 91b GG⁷ der

7 Art. 91b lautet seit der Föderalismusreform 2006:

„(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.“

Katalog zulässiger Zusammenarbeit und damit zulässiger gemeinschaftlicher Finanzierung zum einen aufgefüchert. Man schuf drei Kategorien, deren einzelne Elemente wie ihr Verhältnis zueinander nicht unmittelbar einsichtig und daher erörterungsbedürftig sind. Man isolierte „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“ (Nr. 1) von „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Nr. 2) und setzte Letztere noch von der möglichen Gemeinschaftsaufgabe „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich der Großgeräte“ (Nr. 3) ab. Zum zweiten verlangte man für die Gemeinschaftsfinanzierung von „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Nr. 2) eine in der Verfassung sonst nicht vorgesehene Zustimmung aller Länder für die notwendige Vereinbarung (Abs. 2). Ob diese Zustimmung eine Bedingung nur für die damals allein strittige Einbeziehung der „Vorhaben der Wissenschaft“ sein sollte oder auch für die immer unstrittig gebliebene Einbeziehung der von der „Wissenschaft“ eigens abgehobenen „Forschung an Hochschulen“ gelten soll, ist umstritten (s. näher unten VII 2).

Die Gemeinschaftsaufgabe und ihre verfassungsrechtliche Ausgestaltung bestimmt im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG „etwas anderes“; sie erlaubt eine gemeinsame und also nicht notwendig „gesonderte“ Finanzierung von Bund und Ländern für die jeweils formulierte Aufgabe. Dabei sagt der für den Wissenschaftsbereich seit der Reform 2006 nicht mehr einschlägige Art. 91a GG, der die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ enthielt, ausdrücklich, dass es sich bei den genannten Aufgaben an sich originär um Landesaufgaben handelt; man spricht daher auch von einer unechten Gemeinschaftsaufgabe. Dagegen lässt der einschlägige Art. 91b Abs. 1 GG diese Frage offen. Das mag damit zusammenhängen, dass der Artikel nur die Unterscheidung zwischen dem Hochschulbereich und dem Bereich „außerhalb von Hochschulen“ kennt. Ob dieser Bereich und unter welchen Bedingungen dem Bundes- oder Landesbereich oder keinem von ihnen zuzuordnen wäre, bleibt offen.

IV. DIE GEMEINSCHAFTSAUFGABE ALS PRIVILEGIERUNG DES POLITIKFELDES

Die Erhebung einer Landesaufgabe zu einer „Gemeinschaftsaufgabe“ und damit die mit ihr verbundene Kofinanzierung durch den Bund privilegiert das entsprechende Politikfeld gegenüber anderen Politikfeldern des Landes. Dank der meist mindestens hälftigen Beteiligung des Bundes an der Finanzierung wird eine Investition des Landes in diesem Politikfeld um die Hälfte preiswerter als eine entsprechende Investition in einem anderen Politikfeld des Landes. In der Regel wird dieser Effekt nicht gesehen oder verschwiegen.

V. STRATEGIEN ZUR VERBESSERUNG DES DEUTSCHEN WISSENSCHAFTSSYSTEMS

Die oben unter I angesprochenen Programme dienen und dienen einer Verbesserung des deutschen Wissenschaftssystems. Dabei war und ist die Stellung im internationalen Vergleich maßgebendes Kriterium. Es werden freilich nicht wirklich die Systeme verglichen, sondern vor allem einzelne Hochschulen oder noch genauer Universitäten. Für sie gibt es auch entsprechende internationale und weltweite Vergleiche, die in Rankings münden, bei denen die deutschen Universitäten nicht sonderlich gut abschneiden, jedenfalls schlechter als es ihrem Selbstverständnis entspricht. Ein wirklicher Systemvergleich, der alle Universitäten einbezüge, würde zum Beispiel mit Sicherheit dem deutschen Universitätssystem Vorrang vor dem der USA geben. Verglichen werden aber die amerikanischen Spitzenuniversitäten mit den deutschen. Das ist die Idee oder jedenfalls die Wirkung eines Rankings. Würde man die etwa sechs- bis zehnfach so hohen finanziellen Ressourcen der amerikanischen Spitzenuniversitäten und zugleich die Freiheit der durchaus beschränkten Aufnahme von Studierenden in die Rechnung einbeziehen, würde dies ein anderes Bild ergeben. Der propagandistische Druck der internationalen Rankings und der unterlassene Blick auf die „Systempflege“ überspielen aber in der Politik diese Differenzierungen, so dass eine Verbesserung wenigstens des Bildes der deutschen Wissenschaft auf diesem Wege keine Aussicht auf Erfolg verspricht.

Dagegen verspricht eine andere Besonderheit des deutschen Wissenschaftssystems durchaus einen Ansatzpunkt für eine Verbesserung des Erscheinungsbildes im Weltvergleich. Das ist der hohe Anteil der „außeruniversitären Forschung“ in Deutschland. Sie kommt bei den Universitätsrankings nicht in

den Blick, spielt aber für das deutsche Wissenschaftssystem und auch für die Universitäten eine bedeutende und international durchaus anerkannte Rolle. Damit ist nicht die Forschung in Wirtschaftsunternehmen gemeint, sondern die Forschung in selbständigen Forschungsinstitutionen, die regelmäßig staatlich (mit-)finanziert sind und insoweit entsprechender Einflussnahme unterliegen. Es geht um die in der Helmholtz-Gemeinschaft zusammengeschlossenen Großforschungseinrichtungen, um die in der Max-Planck-Gesellschaft und in der Leibniz-Gemeinschaft zusammengefassten Forschungsinstitute und um die mehr anwendungsorientierten Forschungsinstitute der Fraunhofer-Gesellschaft.

Schon der Begriff „außeruniversitäre Forschung“ oder „wissenschaftliche Forschung außerhalb von Hochschulen“, wie Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG formuliert, suggeriert für Außenstehende eine scharfe Trennung zwischen den Hochschulen und diesen Forschungsinstitutionen. Dabei gibt es vielfältige Verbindungen wie gemeinschaftliche Berufungen und Lehrbeiträge von Wissenschaftlern aus solchen Forschungsinstitutionen an Universitäten, Promotionen oder Habilitationen ihres wissenschaftlichen Nachwuchses an Universitäten oder gemeinsame Forschungsprojekte oder auch nur gemeinsame Gerätenutzung. Schwerpunktmäßig kooperieren außeruniversitäre Forschungsinstitute meist mit einer benachbarten Universität oder mit mehreren von ihnen. Würde man die Forschungskapazität dieser Institutionen bei einem Universitätsranking einbeziehen (können), käme ein durchaus anderes Bild zustande. Es liegt nahe, das Augenmerk auf diese Möglichkeit zu richten.

Daneben könnten genuin finanzverfassungsrechtliche Strategien zur Stärkung der Finanzkraft der Länder zugunsten ihrer Hochschulen führen. Das gilt sowohl für eine allgemeine Verbesserung der Finanzkraft über eine Veränderung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern als auch für wissenschaftsnähere über eine Fortführung der in Art. 143c GG vorgesehenen Kompensationsmittel über 2019 hinaus mit Wiedereinführung der Zweckbindung für den Hochschulbau und schließlich über eine Aktivierung von Investitionshilfen nach Art. 104b GG. Ob die Einführung einer „Solidarabgabe Bildung und Wissenschaft“ weiter helfen könnte, bedürfte ebenfalls einer Prüfung.

VI. GIBT ES GENUIN FINANZVERFASSUNGSRECHTLICHE UND ZUGLEICH REALISTISCHE STRATEGIEN?

1. Nutzung einer Umsatzsteuerneuverteilung?

Eine nach Art. 106 GG⁸ mögliche Korrektur der Umsatzsteuerbeteiligung zu Gunsten der Länder mit dem Ziel einer Stärkung des von ihnen verantworteten Wissenschaftssystems ist nicht nur aus subjektiven Gründen, dem Unwillen des Bundes, der zustimmen müsste, sondern auch aus objektiven Gründen wenig aussichtsreich. Art. 106 Abs. 4 GG setzt für eine Neufestsetzung der Anteile des Bundes auf der einen Seite und der Ländergesamtheit auf der anderen Seite eine wesentliche Veränderung der Einnahmen- und Ausgabensituation von Bund und Ländern insgesamt voraus. Da immer die gesamten notwendigen Ausgaben beider Seiten gegenüber stehen, würde der Wissenschaftsanteil nur einen kleinen Teil ausmachen, also schwerlich für einen Änderungsanspruch ausreichen.

Ein freiwilliger Verzicht des Bundes auf einen Teil der ihm zustehenden Quote zugunsten der Ländermehrheit ist praktisch schon darum unwahrscheinlich, weil der Länderanteil an der Umsatzsteuer auf die Ländergesamtheit bezogen ist. Er kann also einem vom Bund anerkannten individuellen Bedürfnis einzelner Länder nicht gerecht werden. Außerdem wird eine höhere Quote für die Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder notwendig nach Kopffzahl verteilt und kann nicht nach Bedürfnissen der Wissenschaft zugewiesen werden. Schließlich träte keine Verpflichtung der Länder ein, höhere Umsatzsteueranteile auch für den Wissenschaftsbereich zu verwenden, selbst wenn dies als Motiv für

8 Die entsprechenden, komplizierten Verfassungsbestimmungen des Art. 106 Abs. 3 und 4 GG lauten um hier nicht interessierende Sonderbestimmungen verkürzt:

„(3) [...] Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Bei der Festsetzung ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.

2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

(4) Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. [...]“

Die oben erwähnte Kompliziertheit der Regelung hat sogar zu einem unsinnigen Detail geführt. Wenn in Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 bei der quotalen Verteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit „eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden“ werden soll, so ist das zu diesem späten Zeitpunkt des Verfahrens (es wird die schon eingegangene Steuer verteilt) nicht mehr möglich.

die Veränderung in der Begründung des notwendigen Gesetzes erwähnt würde. Das erfolgreiche Beharren der Länder auf den Wegfall der Zweckbindung der Kompensationsbeträge des Bundes für den Hochschulbau ab 2014 (Art. 143c Abs. 3 S. 2 GG) zeigt, worauf der Bund sich einließ. Bund wie Länder legen Wert darauf, in der Verwendung ihnen zustehender Gelder frei zu sein; sie lassen sich auch durch Verteilungsmotive zwischen ihnen nicht bei der Wahl einengen, wofür das Geld verwendet wird.

Die Staatspraxis vermeidet im Übrigen seit einiger Zeit eine Änderung der Beteiligungsquote. Der Grund ist, dass eine Rückänderung nur bei **wesentlichen** Veränderungen der jeweiligen Belastungen von Bund und Ländern beansprucht werden kann. Stattdessen verhandelt der Bund mit den Ländern und weist ihnen vor der quotalen Verteilung der Summe vorweg einen fixen Betrag zu. Diese gesetzlich vorgenommene Regelung nennt zwar den Grund, verpflichtet aber die Länder nicht, das Geld für diesen Zweck auszugeben. Es handelt sich aber meist um Fälle, bei denen der Bund den Ländern durch die eigene Sachgesetzgebung neue Lasten zugewiesen oder Einnahmequellen entzogen hat.

2. Fortführung der Kompensationsmittel „Hochschulbau“ über 2019 hinaus?

Angesichts des schon erwähnten „Erfolges“ der Länder, die für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in Art. 143c GG⁹ vorgesehenen „Kompensationszahlungen“ des Bundes ab 2014 von der Zweckbindung „Hochschulbau“ zu befreien und nur eine allgemeine Investitionsbindung zu tolerieren (Art. 143c Abs. 3 Satz 2 GG), lässt sich auf diesem Wege wenig erhof-

9 Art. 143c lautet in den hier interessierenden Passagen:

„(1) Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ [...] bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Bis zum 31. Dezember 2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt.

(2) Die Beträge nach Absatz 1 werden auf die Länder bis zum 31. Dezember 2013 wie folgt verteilt:

1. als jährliche Festbeträge, deren jährliche Höhe sich nach dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet;

2. jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen.

(3) Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die nach Absatz 2 Nr. 2 vorgesehene Zweckbindung der nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel; die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen. Die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt bleiben unberührt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

fen. Da nach Art. 143c Abs. 3 S. 1 GG bis Ende 2013 sogar die Notwendigkeit weiterer Zahlung der Kompensationsmittel überprüft werden soll, wäre es widersprüchlich, wenn Bund und Länder den Komplex mit zusätzlichen Daueraufgaben belasten würden. Schließlich ist bis 2019 über das weitere Schicksal des (Länder-) Finanzausgleichs zu entscheiden; dabei wäre es höchst unwahrscheinlich, wenn zu diesem Zeitpunkt auslaufende spezielle Übergangsregeln wie Art. 143c GG weiter erhalten blieben oder gar noch ausgebaut würden. In jedem Fall bedürfte es einer Verfassungsänderung.

3. Lässt sich die Investitionshilfekompetenz des Bundes nutzen?

Der bei der Reform 2006 in einen Art. 104b überführte und dabei nicht unerheblich geänderte Art. 104a Abs. 4 GG a. F. erlaubt dem Bund weiterhin, unter einer Reihe von Bedingungen, den Ländern Finanzhilfen „für besonders bedeutsame Investitionen“ zu geben. Die Spezialregel des Art. 91b GG über Forschungsförderungsmaßnahmen schließt eine Anwendung der auf anderen Voraussetzungen aufbauenden und in der Durchführung abweichend geregelten Investitionshilfe nicht aus.

Da der Bund eine Gesetzgebungskompetenz zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung besitzt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG), wäre die 2006 neu eingefügte Bedingung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine entsprechende Investitionshilfe gegeben. Deren Voraussetzung, dass sie „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, „zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ oder „zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“, würde sich für die gewünschte Forschungsunterstützung vielleicht im dritten Punkt und nur mit erheblichem Aufwand und bei großzügigster Auslegung begründen lassen. Die Staatspraxis ist bei diesen Voraussetzungen großzügig, so dass man die Frage auf sich beruhen lassen kann. Schwerlich mit der gewünschten und auf eine längere Dauer ausgerichtete Unterstützung sind aber die Bedingungen vereinbar, dass die Hilfe nur zeitlich befristet gewährt werden darf und zudem „im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen“ zu gestalten ist (Art. 104b Abs. 2 Satz 2 u. 3 GG).

4. Einführung einer neuen Bildungs- und Wissenschaftssolidaritätsabgabe?

Theoretisch denkbar ist die Einführung einer neuen Solidaritätsabgabe, sei es unter Ablösung des bestehenden „Ost-Soli“, sei es zusätzlich zu diesem. Es handelte sich um eine „Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer“. Diese flösse allerdings anders als der Ertrag beider Steuern selbst ausschließlich dem Bund zu (Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG); sie unterläge daher auch nicht einem Veto der Länder im Bundesrat. Eine Ertüchtigung der Länder zur Verbesserung der notleidenden Hochschulfinanzierung ließe sich damit kaum erreichen, da eine verbindliche Zweckbindung mit einem solchen Ergänzungsaufkommen nicht verbunden ist.

VII. WIE WEIT LASSEN SICH DIE „GEMEINSCHAFTSAUFGABEN“ DES ART. 91b GG AKTIVIEREN?

Art. 91b GG bestimmt, soweit er hier von Interesse ist:

„(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) [...].

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.“

1. Systematik und Terminologie der von Bund und Ländern gemeinsam finanzierbaren Aktivitäten

a. Entstehungsgeschichte und Systematik

Über Art. 91b GG ist bei der Föderalismusreform 2006 bis zum Schluss der Beratungen heftig gestritten worden. Das hat sich in einer nicht sehr einleuchtenden Systematik und auch Terminologie niedergeschlagen. Die Endfassung ist

im aller kleinsten Kreis zustande gekommen; eine offizielle Begründung fehlt. Von einer seriösen, nachvollziehbaren Verfassungsgebung ist das weit entfernt. Während der Vorläufer der Norm, Art. 91b GG von 1969, schlicht von einem Zusammenwirken von Bund und Ländern „bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“ sprach, wird jetzt erstmals differenziert nach „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“ und „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“. Beide Komplexe sind also unterschiedlich geregelt.

Die Dichotomie „außerhalb von Hochschulen“ und „an Hochschulen“ geht von einem bedeutenden Teil der Landesorganisation aus und bezieht daher auch ihren Sinn. Die Hochschulen sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und wurden früher regelmäßig und werden zum Teil noch heute zusätzlich auch als „staatliche Einrichtungen“ bezeichnet, also als „landesstaatliche Einrichtungen.“ Neuerdings gibt es auch Hochschulen in der Form öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Landesrechts. Die Hochschulen sind also Teil der Landesorganisation und wesentlicher Bestandteil ihrer Staatlichkeit. Sie vor „Eingriffen“ des Bundes zu schützen und sei es auch nur kraft dessen höherer finanzieller Potenz ist der Sinn der in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG vorgenommenen Restriktionen. „Außerhalb von Hochschulen“ erfasst also alles, was nicht zu diesem Kernbereich wissenschaftsbezogener Landesorganisation gehört. Auch hälftig vom Sitzland und vom Bund finanzierte Forschungseinrichtungen sind also in diesem Sinne „außerhalb von Hochschulen“.

b. Die Bedeutung von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG: „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräte“

In Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG werden nach drei Ziffern differenziert die Elemente oder Gegenstände des Wissenschaftsbereichs aufgeführt, die einer gemeinsamen „Förderung“ und damit einer gemeinsamen Finanzierung von Bund und Ländern offen stehen. Das speziellste Element findet sich in Nummer 3. Es empfiehlt sich daher, zunächst ihm Aufmerksamkeit zu widmen. Die Regelung betrifft die „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“, die bisher nicht ausdrücklicher Gegenstand einer Verfassungsnorm waren. Vor der Föderalismusreform fielen die Forschungsbauten unter die allgemeiner

formulierte Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“¹⁰ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F.).

Bei unbefangener Betrachtung könnte man meinen, durch die Aufhebung von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. bei der Föderalismusreform I und die ausdrückliche Aufnahme nur von „Forschungsbauten an Hochschulen“ in Art. 91b Abs. 1 GG werde eine gemeinsame Bund-Länder-Finanzierung sowohl von Forschungsbauten außerhalb der Hochschulen als auch von Wissenschaftsbauten ganz allgemein ausgeschlossen.

Die Aufhebung des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F.: „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ selbst kann gegenüber anderen Verfassungsnormen jedoch schon aus systematischen Gründen nicht in ein allgemeines Verbot gemeinschaftlicher Baufinanzierung umgedeutet werden, von der die Verfassung selbst nur Ausnahmen zulassen könnte. Art. 91b GG ist nämlich ausschließlich *lex specialis* zur allgemeinen Finanzierungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG, nicht mehr zu Art. 91a GG. Während dieser nach der Aufhebung von Nr. 1 den Wissenschaftsbereich nicht mehr betrifft, befasst sich Art. 91b GG nach der Neufassung allein mit dem Wissenschaftsbereich.¹¹

Aber auch aus inhaltlichen Gründen lassen sich aus der Abschaffung von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. kein entsprechendes allgemeines Verbot und damit eine weitreichende Nebenwirkung entwickeln. Art. 91a GG enthielt und enthält nämlich einen anderen Typ von Gemeinschaftsaufgaben als Art. 91b GG. Letzterer geht erstens nur von der **Möglichkeit** gemeinsamer Finanzierung aus, während Art. 91a GG alter und neuer Fassung festlegt, dass der Bund bei den genannten Aufgaben „mitwirkt“, also nicht nur mitwirken kann. Zweitens war bei der Baufinanzierung des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. die Höhe des Bundesanteils festgelegt, während sie bei Art. 91b GG offen bleibt. Drittens war für das Verfahren selbst die Regelung durch Bundesgesetz vorgesehen, während nach Art. 91b GG eine Vereinbarung zwischen dem Bund und dem betroffenen Land oder allen Ländern genügt. Viertens schließlich war bei der alten gemeinsamen Hochschulbaufinanzierung anders als bei Art. 91b GG eine Rahmenplanung obligatorisch. Sie führte zu einer Mitsprache der Länder auch bei Einzelprojekten anderer Länder, was bei Art. 91b GG nicht der Fall ist. Letzteres zeigt auch, dass es

¹⁰ Großgeräte wurden darunter subsumiert, und zwar unabhängig davon, ob sie mit einem Neuo- oder Erweiterungsbau verbunden waren.

¹¹ Und in Absatz 2 mit dem Bildungsbereich, was hier nicht interessiert.

um das gesamte Bauvolumen im Hochschulbereich und seine bundesweit abgestimmte Realisierung ging,¹² während der neue Art. 91b GG sich ausdrücklich nur mit einem Typ von Bauten befasst und Einzelbauten meint.

Aber auch aus Art. 91b GG selbst lässt sich von der ausdrücklichen Erlaubnis gemeinsamer Finanzierung von Forschungsbauten nicht das generelle Verbot gemeinsamer Finanzierung anderer Bauten ableiten. Art. 104a Abs. 1 GG verlangt nur den Einzelnachweis der Zulässigkeit; für die „Forschungsbauten an Hochschulen“ gibt diesen Nachweis Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG selbst. Für den „Wissenschafts- und Forschungsbereich außerhalb von Hochschulen“ fehlt zwar eine unmittelbare Zulassung. Wenn aber innerhalb eines Großforschungsinstituts ein neuer Forschungszweig etabliert werden soll, der spezielle Baubedürfnisse hat, also ein „Forschungsvorhaben“ ansteht, fallen entsprechende Bauten selbstverständlich unter den Begriff „Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“ nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG. Und zwar ebenso, wie sie es nach dem alten Art. 91b GG taten, der auch nur von der gemeinsamen Förderung „von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ und nicht ausdrücklich von Bauten sprach. Dasselbe hat zu gelten, wenn zum Beispiel Vorkehrungen zur Bewältigung eines zu erwartenden hohen Zuwachses an Studierenden, also ein „Vorhaben der Wissenschaft“ nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG, zusätzliche Hörsaalbauten erfordert.

Eine Sperrwirkung der ausdrücklichen Erwähnung von Forschungsbauten in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG für andere Bauten im Wissenschaftsbereich anzunehmen, würde zudem den entstehungsgeschichtlichen Kontext verkennen, in dem die Norm steht. Die Erwähnung eines bestimmten Typs von Bauten im Hochschulbereich schien als Klarstellung notwendig, nicht nur, weil die mit derselben Verfassungsnovelle abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F.) Forschungsbauten mit umfasst hatte, sondern auch, weil sich beim damaligen Stand des Novellierungsverfahrens die Erlaubnis gemeinsamer Finanzierung auf „Forschung“ an Hochschulen beschränkte. Der Vorschrift ist daher auch keine Aussage über die Unzulässigkeit gemeinsamer Finanzierung von Wissenschaftsbauten an Hochschulen zu entnehmen. Deren Zulässigkeit ergibt sich wie im Bereich „außerhalb der Hochschulen“ (Nr. 1) aus den erst ganz spät

¹² Hintergrund war der Anfang der 70er Jahre geplante erhebliche Ausbau des Hochschulsektors in der Bundesrepublik.

in den Verfassungsverhandlungen eingefügten „Vorhaben der Wissenschaft“ (Nr. 2), denen ein Ausschluss von Bauten nicht zu entnehmen ist.

Eine allgemeine negative Aussage zu einer gemeinsamen Baufinanzierung inner- und außerhalb von Hochschulen ist also weder Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG noch der Abschaffung von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. zu entnehmen.

Ausdrücklich wird zusätzlich die gemeinsame Finanzierung von Großgeräten erlaubt. Dies entspricht der alten Praxis, welche die gemeinsame Finanzierung von Großgeräten von dem Titel „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ in Art. 91a Abs. 1 Ziffer 3 GG a. F. umfasst sah. Wie unter dem alten Recht, setzt die gemeinsame Finanzierung von Großgeräten nicht voraus, dass mit ihnen ein Neubau oder Umbau verbunden wird.

c. Die Bedeutung von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG: „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“

Die Differenzierung von „Einrichtungen“ und „Vorhaben“ bedeutet, dass einzelne Forschungsprojekte Gegenstand gemeinsamer Finanzierung sein können oder die Forschungsinstitution als solche. Das klingt eindeutiger, als es ist. Zunächst ist klarzustellen, dass die Differenzierung nichts mit der Frage zu tun hat, ob es sich um investive Mittel handelt oder nicht. Vielmehr enthält sich die Vorschrift einer Differenzierung von investiven und nicht investiven Mitteln. Ein Forschungsprojekt in der Astronomie zum Beispiel kann sowohl umfangreiche Bauten, etwa in Chile, als auch Großgeräte erfordern, als auch Personalkosten, Reisekosten oder ähnliche Sachkosten. In gleicher Weise kann eine „Forschungseinrichtung“ sowohl Gelder für investive Vorhaben wie für Personalkosten benötigen. All dies gemeinsam zu finanzieren, erlaubt Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG Bund und Ländern.

Forschungsvorhaben, also Forschungsprojekte, können, vor allem wenn sie umfangreich sind, jedenfalls im normalen Sprachgebrauch Einrichtungen umfassen; die Abgrenzung wird also nicht in jedem Fall zu eindeutigen Ergebnissen führen können. Als Beispiel mögen die beiden vom Bund initiierten Großforschungseinrichtungen Jülich und Karlsruhe dienen, die als Forschungsinstitute der damals hoch interessant erscheinenden Atomforschung dienen sollten. Das war sowohl ein Forschungsprojekt als es auch die Etablierung

zweier Einrichtungen, nämlich jener Großforschungseinrichtungen, erforderte. Je stärker die gemeinsame Finanzierung des Bundes und des Sitzlandes oder aller Länder der Einrichtung global gewährt wird, ohne dass eine ausdrückliche Zweckbindung für einzelne und seien es auch große Projekte vorgesehen ist, umso eher wird man von einer Förderung der „Einrichtung“ ausgehen können. Wie gezeigt, kann zudem für „Einrichtungen“ wie für „Vorhaben“ auch der gemeinsame Einsatz investiver Mittel vorgesehen werden. Während für die Zulässigkeit einer gemeinsamen Finanzierung der Forschung „außerhalb von Hochschulen“ nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG die Differenzierung zwischen „Einrichtungen“ und „Vorhaben der Forschung“ keine Rolle spielt, ist sie entscheidend für den Anwendungsbereich der Nr. 2 der Vorschrift und also dort näher zu behandeln.

Unter „Einrichtungen der wissenschaftlichen¹³ Forschung außerhalb von Hochschulen“ werden nicht nur Forschungsinstitute als solche verstanden, sondern auch Forschungsinstitutionen, die **Träger von Forschungsinstituten** sind, also nicht selbst forschen. Ein Beispiel ist die Max-Planck-Gesellschaft. Sie ist eine „Einrichtung der wissenschaftlichen Forschung“. Diese weite Auslegung wird durch die Übernahme der Formulierung in Art. 91 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG aus der Vorläufernorm bestätigt, die ebenfalls unter „Förderung von Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung“ auch die Träger von Forschungsinstituten selbst meinte, also z. B. eben die Max-Planck-Gesellschaft. Das ist gefestigte Staatspraxis. Sie ist auch bei den Beratungen zur Föderalismusreform I nicht in Frage gestellt worden.

Dasselbe gilt für **Organisationen** lediglich der **Forschungsförderung** wie der DFG. Sie ist als Verein organisiert, dem sowohl Hochschulen als auch Forschungsinstitutionen außerhalb von Hochschulen als Mitglieder angehören. Die Zulässigkeit ihrer gemeinsamen Finanzierung stand während der Beratungen in der Föderalismusreform immer außer Streit. Das lag nicht so sehr daran, dass die DFG sowohl Hochschulforschung als auch Forschung außerhalb von Hochschulen fördert, ihre Fördertätigkeit also sowohl unter Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 als auch Nr. 2 GG subsumiert werden konnte. Vielmehr spielte auch eine Rolle, dass die DFG als Organisation wissenschaftlicher Selbstverwaltung staatlichen Einfluss fast vollständig mediatisiert und in der Dichotomie des Art. 91b GG zwischen „an Hochschulen“ und „außerhalb von Hochschulen“ eher dem

¹³ Die etwas tautologische Formulierung soll offensichtlich die Abgrenzung zur Forschung in der Wirtschaft artikulieren.

zweiten Bereich zuzuordnen ist, da ihre Tätigkeit nicht einzelnen Hochschulen zugeordnet werden kann.

Im Gegensatz zu den Vorhaben- und also Projektkosten in einem weiteren Sinne meint die mögliche gemeinschaftliche Finanzierung von „Einrichtungen“ der wissenschaftlichen Forschung in dem oben geschilderten engen oder in einem die Träger von Forschungseinrichtungen und die Förderer von Forschung umfassenden weiten Sinne die Finanzierung von Forschungsinstitutionen als solche. Es handelt sich also um eine institutionelle Förderung in dem Sinne, dass die Förderung der Institution als solche gegeben wird. Es ist ihre Entscheidung, wie weit sie die Gelder für Sachkosten einschließlich der Baukosten oder für Personalkosten verwendet. Es ist Aufgabe der Institution, die Notwendigkeit der Mittel zu begründen und ihre Verwendung zu rechtfertigen.

d. Die Bedeutung von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG:

„Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“

Entstehungsgeschichtlich war die Formulierung die strittigste des ganzen Komplexes. Der umfassende Begriff der „Vorhaben der Wissenschaft“ (an Hochschulen) erfasst selbstverständlich auch den in den ganzen Beratungen von Anfang an unstrittigen der „Forschung“ (an Hochschulen). Ihre gesonderte Aufführung neben der sie umfassenden „Wissenschaft“ ist nur entstehungsgeschichtlich zu erklären. Die ausdrückliche Betonung dieses Einzelaspekts von Wissenschaft ist nur sinnvoll, wenn man die gemeinsame Finanzierung der Forschung (an Hochschulen) aus dem in Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG vorgesehenen „Vetorecht“ jedes einzelnen Landes herausnimmt. Das Vetorecht ist erst ganz am Schluss der Beratungen der Verfassungsreform im kleinsten Kreis zusammen mit der Einfügung der „Wissenschaft“ und als Kompensation dazu vereinbart worden. Nicht der unstrittige Komplex der Forschung war also Anlass für das Vetorecht, sondern ausschließlich die Erweiterung der Norm auf „Wissenschaft“ (s. dazu näher unter 2a).

Wissenschaft umfasst jenseits der Forschung vor allem wissenschaftliche Lehre und Weiterbildung. Die gemeinsame Förderung kann daher alles umfassen, was dazu notwendig ist. Das gilt für Personal- wie Sachkosten gleichermaßen. Letztere umfassen auch Bau- und Ausstattungskosten. Das gilt für den Neu- und Ausbau von Lehrgebäuden wie von Bibliotheken oder Rechenzentren, aber auch

von Mensen und Studentenwohnheimen. Universitätsklinika sind darin eingeschlossen, soweit es um Lehre geht.¹⁴ Zur „Wissenschaft“ gehört auch der europäische oder der internationale Studierendenaustausch mit seinen Konsequenzen für den sachlichen, baulichen und personellen Ausbau der Hochschulen.

„Vorhaben der Forschung“ meint sowohl einzelne Projekte als auch die Förderung junger Wissenschaftler, die eigene, individuelle Forschungsprojekte betreiben (sollen), wofür z. B. das Heisenberg-Programm oder die Förderung von Juniorprofessuren stehen mögen. Neben der personellen Förderung ist damit auch eine an die einzelne Juniorprofessur gebundene zweckgebundene investive Förderung denkbar, insbesondere in den Naturwissenschaften. Wie bei den Vorhaben der Wissenschaft ist also auch bei den Vorhaben der Forschung durch eine investive Förderung möglich.

Die Rückschau auf Nr. 1 der Vorschrift, die ausdrücklich auch „Einrichtungen“ gemeinsam zu finanzieren erlaubt, legt die Annahme nahe, bei Art. 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG und also „an Hochschulen“ sei die gemeinschaftliche Förderung von Einrichtungen als solchen ausgeschlossen. Dagegen spricht ein wichtiges Element der Entstehungsgeschichte. Die späte Einfügung des Begriffs „Wissenschaft“ hat nämlich nicht zuletzt mit einem Hinweis des Generalsekretärs des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) in den Anhörungen des Rechtsausschusses von Bundestag und Bundesrat zu tun. Er machte nämlich darauf aufmerksam, dass die vorgesehene Beschränkung auf „Vorhaben der Forschung“ die bis dahin selbstverständliche und auch von den Ländern nicht angegriffene Mitfinanzierung des DAAD durch verschiedene Ressorts des Bundes nicht mehr zulässig wäre. Der DAAD ist nämlich eine Organisation der deutschen Hochschulen und Studentenschaften. Die Zulässigkeit gemeinsamer Bund-Länder-Finanzierung – die Finanzierung durch die Hochschulen gilt verfassungsrechtlich als Landesfinanzierung – ist nie strittig gewesen. Es geht aber um eine Finanzierung einer „Einrichtung“. Über den sehr allgemeinen Begriff „Vorhaben der Wissenschaft“ sollte also, wie bisher, jedenfalls auch eine solche „Einrichtung“ gefördert werden können. Es geht um die zulässige Förderung einer Organisation, wobei man ihr die Verwendung der Gelder im Rahmen ihres Zwecks überlässt; die Kontrolle ist dabei eine nachträgliche.

Diese Offenheit der Norm auch für eine gemeinsame Organisationsfinanzierung auf der einen Seite und der unübersehbare Abwehrwille der Länder, dem Bund

14 Unbeschadet möglicher Finanzierung nach dem Krankenhausrecht.

einen Einfluss auf ihre Hochschulen einzuräumen, lässt es vertretbar erscheinen, eine gemeinsame Förderung des Hochschul- und damit des Wissenschaftssystems als solchen für zulässig zu erachten, wenn dabei ein Einfluss auf einzelne Hochschulen ausgeschlossen wird. Bei der offensichtlich vorhandenen chronischen Unterfinanzierung der Hochschulen in Höhe von ungefähr vier Milliarden Euro, wäre eine Teil- oder Gesamtübernahme dieser Summe durch den Bund mit Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG vereinbar, wenn man die von den Autoren der Verfassungsänderung wie von den Kommentatoren allgemein für zulässig gehaltene Organisations-Mitfinanzierung des DAAD zum Maßstab macht.

Einen Anspruch auf gemeinschaftliche Vollfinanzierung des „Vorhabens“ der Wissenschaft oder der Forschung kennt die Vorschrift ebenso wenig wie eine Beschränkung der gemeinschaftlich finanzierbaren Kosten. Zu den gemeinschaftlich finanzierbaren Kosten gehören sowohl Sach- als auch Personalkosten, da die Norm eine Differenzierung nach Sach- und Personalkosten nicht kennt. Unter die Sachkosten fallen auch Baukosten, da sie nicht ausgenommen sind und da aus Nr. 3 der Vorschrift, wie oben (sub b) gezeigt, kein Verbot abgeleitet werden kann. Bedarf das Projekt des Baus z. B. von Laborräumen, so fallen dessen Kosten ebenfalls darunter. Dasselbe gilt für die Gemeinkosten, die notwendig mit dem Projekt verbunden sind. Das Vorhaben selbst und seine finanziellen Bedürfnisse bestimmen also den Umfang dessen, was der gemeinschaftlichen Finanzierung von Bund und Ländern offen steht.

e. Zulässige Mischung der Gründe für eine gemeinschaftliche Finanzierung

Es gibt keine Regel, die es verbieten würde, zwei oder mehrere Mitwirkungstatbestände zu kombinieren. Das ist besonders wichtig für die gemeinsame Finanzierung von Forschungs- oder Wissenschaftsförderorganisationen. Sie ist in der sehr strittigen Debatte über eine Gemeinschaftsaufgabe im Bereich der Wissenschaft von keiner Seite in Frage gestellt, sondern als selbstverständliche Errungenschaft angesehen worden.

So finanziert die Forschungsförderorganisation DFG sowohl Hochschulforschung als auch z. B. Forschungsvorhaben in der Max-Planck-Gesellschaft; beide Forschungszeige konkurrieren miteinander um die Förderung. Zusammen mit der Erlaubnis in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG („Forschung außerhalb von

Hochschulen“) ist neben dem oben unter c erwähnten Argument auch der Hinweis auf die gemeinsam finanzierbare Hochschulforschung in Nr. 2 Grundlage für die gemeinsame Finanzierung der Forschungsförderungsorganisation selbst.

2. Das „Vetorecht“ des Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG

Nach dieser Vorschrift bedürfen „Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 [...] der Zustimmung aller Länder.“ Das ist mehr als ein klassisches Vetorecht, weil dieses einen Einspruch fordert, Satz 2 aber Nichtstun genügen lässt; die Motive sind grundsätzlich irrelevant. Dennoch soll im Folgenden der Begriff beibehalten werden, weil er sich eingebürgert hat. Die Vorschrift wirft drei Probleme auf. Zum einen bezieht sie sich dem Wortlaut nach auch auf Vereinbarungen zur gemeinschaftlichen Forschungsfinanzierung nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG, also zur Hochschulforschung, und steht damit in einem schwer erklärbaren Widerspruch zur Behandlung gemeinsamer Forschungs(bauten)finanzierung nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG. Zum zweiten ist zu klären, welche Restriktion sich daraus ergibt, dass der Widerstand sich nur gegen eine „Vereinbarung“ im Sinne des Art. 91b Abs. 1 GG richten kann und zum dritten sind die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grenzen eines solchen „Vetorechts“ zu klären, wie sie sich insbesondere aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben.

a. Betrifft das Vetorecht auch Vorhaben der Forschung an Hochschulen?

Wenn man allein auf den Wortlaut abstellte, ließe sich schwerlich bezweifeln, dass das Vetorecht sich auch auf den Komplex „Vorhaben der Forschung an Hochschulen“ bezieht. Sechs entstehungsgeschichtliche und systematische Gründe sprechen jedoch entscheidend dagegen.¹⁵ Erstens tauchen weder in der Bundesstaatskommission zur Föderalismusreform noch im Koalitionsvertrag, der die Basis für die Reform abgab, noch in dem entsprechenden Gesetzentwurf der großen Koalition bei der damals nur vorgesehenen „Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen“ die Idee eines Vetorechts auf. Sie wäre eine Verschärfung des überkommenen Verfassungszustandes gewesen, die auch von Länderseite im Rahmen der lang dauernden Verfassungsverhandlungen nie verlangt worden ist. Erst als in der Endphase der Verhandlungen im kleinen Kreis um die Erweiterung der Gemeinschaftsaufgabe um

¹⁵ Eingehender ist das in *Hans Meyer* (s. Anm. 3), S. 250, 253–256, 262–263 behandelt.

den Komplex „Wissenschaft an Hochschulen“ gestritten wurde, konnte der hessische Ministerpräsident Roland Koch das Vetorecht durchsetzen. Es gewann seinen Sinn allein aus der umfassenden Bedeutung, die Wissenschaft für den gesamten Hochschulbereich hat und damit aus dem nicht unerheblichen Kompetenzzuwachs des Bundes gegenüber dem verfassungsrechtlichen Status quo. Es kann sich daher nur auf diesen Kompetenzzuwachs beziehen.

Zweitens fehlt anders als bei den übrigen einschlägigen Änderungen ein Hinweis darauf, dass die Vereinbarungen über die gemeinschaftliche Förderung der DFG anzupassen seien. Sie wäre nämlich durch die Schaffung einer Vetomöglichkeit eines jedes Landes auch für die Förderung der „Forschung an Hochschulen“ auf eine erheblich unsicherere Grundlage gestellt worden.

Drittens bezieht sich das Vetorecht nur auf die „Vereinbarungen“ im Sinne des Einleitungssatzes von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG als solche. Diese betreffen aber nicht die Forschung an einzelnen Hochschulen eines Landes selbst, sondern nur das Zusammenwirken von Bund und Ländern. Einen unmittelbaren Einfluss auf die Forschung der Hochschulen eines Landes, der ein Vetorecht sachlich begründen könnte, gewinnt der Bund also nicht.

Viertens spricht die föderale Struktur des Grundgesetzes gegen eine extensive Auslegung des Vetorechts. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zum parallelen Art. 104a GG a. F. geurteilt, dass ein absolutes Veto eines Landes, wenn der Bund zu Verhandlungen mit allen Ländern gezwungen ist, nur unter engen Bedingungen verfassungskonform, also unbeschränkt, wie es Abs. 2 formuliert, nicht zulässig wäre (BVerfGE 39, 96, 119; 41, 291, 308).

Fünftens zwingt eine systematische Überlegung zu einer restriktiven Auslegung. Das Grundgesetz sieht in derselben Vorschrift, nämlich in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG bei einem auch finanziell nicht unwesentlichen und sogar stärker institutionenbezogenen Bereich der gemeinsamen Förderung von Hochschulforschung, nämlich den Forschungsbauten, kein Veto vor. Ein triftiger Grund für eine wesentlich ungleiche Behandlung innerhalb des Komplexes „Forschung“ ist nicht ersichtlich.

Sechstens widerspräche eine extensive Auslegung des Vetorechts dem Grundbestreben der Reform, die Verflechtung möglichst abzubauen. Eine

Vetomöglichkeit ist aber eine besonders aggressive Form der Nutzung einer Verflechtung.

§ 91b Abs. 1 Nr. 2 GG ist also kraft teleologischer Reduktion, also einer durch die Ziele der Norm her bestimmten Einschränkung der möglichen Wortbedeutung, dahingehend auszulegen, dass das Vetorecht sich in Parallele zu Nr. 3 nicht auf den speziellen Bereich der „Vorhaben der Forschung“ an Hochschulen bezieht, sondern nur auf die um die Forschungsvorhaben geschmälernten „Vorhaben der Wissenschaft“. Nur sie waren, wie gezeigt, der Grund für die Einführung eines der Verfassung sonst fremden Vetos eines einzelnen Landes.

b. Die „Vereinbarung“ als Gegenstand des Vetos

Das Vetorecht bezieht sich nur auf die im Einleitungssatz des Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG genannte „Vereinbarung“. Es liegt nahe, dass es sich dabei aus verwaltungspraktischen Gründen jeweils nur um Rahmenvereinbarungen handeln wird, die nicht einzelne Förderungsprojekte zum Inhalt haben. Schon die in Art. 5 GG garantierte Freiheit von Forschung und Lehre erlegt dem Staat bei einer Detailsteuerung erhebliche Zurückhaltung auf.

c. Die verfassungsrechtlichen Beschränkungen eines Vetorechts

Das Bundesverfassungsgericht hat schon früh (BVerfGE 1, 299, 314–316) für Leistungen des Bundes an die Länder deren prinzipielle Gleichbehandlung und damit prinzipiell Einstimmigkeit der Länder gefordert, obwohl das damalige Wohnungsbaugesetz von 1950 nur von einer Verteilung der Bundesgelder „im Einvernehmen mit den Ländern“ sprach und die Staatspraxis Mehrheitsentscheidungen für ausreichend erachtete. Es hat aber zugleich zur Verhinderung von Obstruktionen auf die Pflicht der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten verwiesen. Ein „aus sachfremden Motiven erhobener, daher unsachlicher und in diesem Sinne willkürlicher Widerspruch“ eines Landes sei „rechtlich unerheblich“. Das Gericht hat diese Rechtsprechung auf Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG a. F. (jetzt Art. 104b GG) übertragen und bestätigt (BVerfGE 39, 96, 119 und E 41, 291, 308). Es ist kein Grund ersichtlich, die Rechtsprechung nicht auf Finanzhilfen qua Gemeinschaftsaufgabe anzuwenden. Die Parallele zu Art. 104b GG ist offensichtlich.

Da das Gericht in diesen Fällen das prinzipielle Einstimmigkeitsprinzip auf Länderseite aus der Verfassung abgeleitet hat, ist die Verfassungslage keine andere, als wenn die Verfassung selbst Einstimmigkeit vorschreibt, wie das in Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG geschieht. Strittig kann also nur sein, was „unsachliche“ Gründe sind. Das Gericht hat ausdrücklich darauf bestanden, dass die Definition eine Rechtsfrage sei, die in einem anhängigen Streit zu entscheiden in seine Zuständigkeit falle (BVerfGE 1, 299, 316).

Den größten Einfluss hätte ein Land, wenn es die Gemeinschaftsfinanzierung von Wissenschaft an den Hochschulen für alle Länder unterbinden könnte, indem es sich weigerte, der vom Bund mit den übrigen Ländern bzw. der Ländermehrheit, ausgehandelten Vereinbarung nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG zuzustimmen, weil es gegen das Instrument als solches ist. Damit würde es ein in der Verfassung vorgesehenes Instrument unanwendbar und also wertlos machen. Ein solches Recht eines einzelnen Landes ist der Organisationsidee des Grundgesetzes fremd. Hinweise aus der Entstehungsgeschichte, dass diese Wirkung beabsichtigt wäre, fehlen. Aber selbst wenn die Hintergedanken des hessischen Ministerpräsidenten, dem wir die Klausel verdanken, in diese Richtung zielten, so wäre doch die Verteidigung von nicht spezifischen Interessen eines einzelnen Landes, sondern von allgemeinen Länderinteressen durch ein Land gegen alle anderen Länder, mit dem bundesstaatlichen Aufbau des Grundgesetzes nicht vereinbar. Selbst in den Bereichen zentralerer allgemeiner Landesinteressen, etwa bei der Verteilung der Umsatzsteueranteile auf Bund und Länder, kennt das Grundgesetz nicht die Möglichkeit eines Landes, eine mit der Ländermehrheit getroffene Entscheidung zu blockieren. Dasselbe gilt für die Verteidigung von Länderinteressen bei anderen Zustimmungsgesetzen.

„Sachliche Gründe“ für eine Verweigerung des Einvernehmens können also nur aus der besonderen Auswirkung der geplanten Vereinbarung auf das einzelne Land resultieren. Werden alle Länder im Maße ihrer Betroffenheit gleich behandelt, fehlt ein sachliches Argument im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die Vereinbarung scheitern zu lassen. Das durch fehlende Zustimmung realisierte Veto wäre im Sinne der Verfassungsrechtsprechung unbeachtlich.

VIII. HANDLUNGSOPTIONEN UND VERFASSUNGSBESCHRÄNKUNGEN BEI DER WEITERENTWICKLUNG DES WISSENSCHAFTSSYSTEMS

1. Finanzierungskonsequenzen einer organisatorischen Annäherung universitärer und außeruniversitärer Forschungsinstitutionen

Wie die Erörterung der Zulässigkeit gemeinschaftlicher Bund-Länder-Finanzierung von Forschungsinstitutionen (s. oben unter VII) ergeben hat, eröffnen die in Art. 91b GG geregelten Varianten eine breite Fülle möglicher Gemeinschaftsfinanzierungen. Sie sind im Verfahren einfach, da als Grundlage eine „Vereinbarung“ zwischen Bund und Ländern ausreicht, in der die Kostentragung zu regeln ist. Sie sind hinsichtlich der organisatorischen Vorbedingungen relativ offen, da im Hinblick auf beteiligte Einrichtungen außerhalb von Hochschulen keine Vorbedingungen hinsichtlich ihrer Zuordnung zum Bund oder zu einem Land gemacht werden und privatrechtlich organisierte Einrichtungen nicht ausgeschlossen sind. Organisationsrechtliche Probleme können allerdings für eine nur beschränkte Öffnung gemeinsamer Finanzierung sprechen.

Das Problem der Annäherung außeruniversitärer Forschung an die Universitäten scheint also eher ein organisationsrechtliches und natürlich organisationspsychologisches als eines der Möglichkeit staatlicher Finanzierung durch Bund und Länder zu sein. Es ist damit vermutlich aber zugleich ein Problem divergierender Organisations- und damit Einflussinteressen des Bundes auf der einen und der Länder, vor allem aber ihrer Universitäten, auf der anderen Seite.

Bei den von Bund und Ländern gemeinsam, aber in unterschiedlicher Höhe finanzierten vier großen Trägern von Forschungseinrichtungen, die ihrerseits eine unterschiedliche Wissenschaftskultur pflegen, wird man zusätzlich ein eigenes Organisationsinteresse vermuten können. Im Hintergrund wird zudem der Unterschied zwischen den Forschungsorganisationen wirken, die vom Bund ganz überwiegend, nämlich zu 90% finanziert werden, und den prinzipiell zu gleichen Anteilen von Bund und Ländern finanzierten.

Es ist nicht von ungefähr, dass der erste Versuch einer Verbindung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen mit einer Universität die Helmholtz-Gemeinschaft betraf und der anstehende zweite Versuch denselben Träger von Forschungseinrichtungen betrifft, nämlich die Kombination des

Max-Delbrück-Zentrums der Helmholtz-Gemeinschaft mit der Charité, mittlerweile eine Gemeinschaftseinrichtung der Freien und der Humboldt-Universität zu Berlin. Einerseits haben beide betroffenen Institute der Helmholtz-Gemeinschaft eine Größe, die mit der einer Universität vergleichbar ist. Andererseits und vermutlich wichtiger ist, dass die Helmholtz-Gemeinschaft zu 90% vom Bund finanziert ist, also dessen Gestaltungswillen stärker ausgesetzt ist als andere Forschungsträger. Zum dritten handelt es sich in beiden Fällen um naturwissenschaftliche Großinstitute, deren Gewicht möglicherweise auch die Bewertung bei internationalen Rankings sicherer zu treffen erlaubt als z. B. bei geisteswissenschaftlichen Instituten.

Bei der Fraunhofer-Gesellschaft sprechen der hohe Anteil an eingeworbenen Drittmitteln aus der Wirtschaft für eine größere Resistenz gegenüber politischem Druck. Bei der technisch-naturwissenschaftlichen und zugleich anwendungsorientierten Ausrichtung ihrer Institute wird man eine Affinität lediglich zu Technischen Hochschulen erwarten können.

Bei der Max-Planck-Gesellschaft mit einem größeren Anteil an naturwissenschaftlichen als an geistes- und sozialwissenschaftlichen Instituten wird man wegen der gut ausgestatteten Institute und dem besonderen Renommée auch im Ausland nicht nur eine elitäre Attitüde unterstellen können; ihre Institute haben zudem in der Regel keine Größe, die eine gewisse Anbindung oder Eingliederung in eine Universität anders als bei Großforschungseinrichtungen als Vorteil erscheinen ließe.

Die heterogenste der Forschungsorganisationen ist im Hinblick auf die fachliche Ausrichtung und die Größe ihrer Institute die Leibniz-Gemeinschaft. Am wenigsten lässt sich daher bei ihr eine positive oder negative Einstellung zu Zusammenschlüssen mit Universitäten prognostizieren. Die Satzung der Gemeinschaft betont die „wissenschaftliche, rechtliche und wirtschaftliche Selbständigkeit ihrer Mitgliedseinrichtungen“ gegenüber der Gemeinschaft (§ 2 Abs. 1 Satz 2 der Satzung), sieht aber als einen Satzungszweck auch die „Förderung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedseinrichtungen und anderen Einrichtungen“ durch die Gemeinschaft (§ 2 Abs. 2 der Satzung). Welches Maß an Zusammenarbeit und zugleich organisationsrechtlicher Verknüpfung mit solchen „anderen Einrichtungen“ dabei realistisch ist, bleibt offen; das Eigeninteresse als Organisation wird eher Widerstand signalisieren.

Aber auch in den Universitäten wird es Widerstände geben, die von der Angst vor einer partiellen Überfremdung und der Gefahr, über „Programmforschung“ tendenziell die Wissenschaftsfreiheit jedenfalls faktisch einzuschränken, bis zu der Möglichkeit des Eindringens stärker hierarchischer Arbeitsweisen gehen kann. Nicht zu unterschätzen ist auch die Befürchtung, die Professuren und damit die Professorenschaft in Lehr- und Forschungsprofessoren aufzuspalten.

2. Organisationshemmnisse

Der erste Versuch einer organisatorischen Kombination von Universität und außeruniversitärer Forschungseinrichtung unter gemeinsamer Finanzierung von Bund und Land findet sich in dem zum 1. Oktober 2009 gegründeten „Karlsruher Institut für Technologie“ (KIT). Es liefert reiches Anschauungsmaterial für die damit verbundenen Probleme.

Das KIT ist zugleich „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ und „staatliche Einrichtung“ (§ 1 KIT-Errichtungsgesetz). Beide Kategorien gelten für alle Landeshochschulen,¹⁶ sie haben also nichts mit der Einbeziehung der „Forschungszentrum Karlsruhe GmbH“ in das KIT zu tun. Sie besagen nur, dass das KIT wie andere Hochschulen des Landes auch staatliche Aufgaben wahrnimmt und insoweit fachlichen Weisungen des Landes unterliegt. Das KIT hat also keine zwei Organisationsnaturen, es ist vielmehr nur eine in stärkerem Maße als andere Körperschaften staatlichem Einfluss ausgesetzte Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die Bezeichnung des KIT als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zeigt es insgesamt als Bestandteil der Landesorganisation des Landes Baden-Württemberg. Das gilt sowohl für den Teil, der aus der alten Universität, als auch für den, der aus dem Karlsruher Großforschungszentrum kommt. Es geht also um eine einheitliche juristische Person des Landesrechts. § 1 Abs. 1 Satz 1 KIT-Gesetz betont dies ausdrücklich, indem er von der Zusammenführung beider Teile „in einer Rechtsperson“ spricht.

Das Institut führt die Karlsruher Universität weiter, in dessen Aufgaben, Rechte, Pflichten, Befugnisse und Zuständigkeit es eintritt (§ 1 Satz 3 KIT-

¹⁶ Das baden-württembergische Hochschulrecht hängt mit dieser Kategorisierung einer überkommenen, in vielen Ländern aber aufgegebenen Teilung der Hochschulverwaltung in akademische und staatliche Angelegenheiten mit Fachweisungsrechten des Staates an.

Errichtungsgesetz). In § 1 Abs. 2 Nr. 1 Landeshochschulgesetz wird denn auch die Karlsruher Universität konsequenter Weise nicht mehr unter den Universitäten aufgeführt, sondern das KIT selbst freilich nur, soweit es die Aufgaben einer Universität ausführt.

Das Institut, das also Universität ist, soll aber offensichtlich auch Nicht-Universität sein, weil es nach § 2 Abs. 1 KIT-Gesetz zugleich „die Aufgabe einer Großforschungseinrichtung nach Art. 91b Abs. 1 GG (Großforschungsaufgabe)“ wahrnimmt. Art. 91b GG kennt freilich weder den Begriff noch die Sache „Großforschungseinrichtung“. Er kennt nur die Differenzierung von Forschung an Hochschulen und Forschung außerhalb von Hochschulen. Der gleichwohl gewählte Bezug auf Art. 91b GG weist eher auf ein hier durchaus interessierendes Problem hin, statt es zu lösen, worauf noch zu kommen ist. Gemeint ist offensichtlich, dass unter dem Dach einer Institution, genannt KIT – die Assoziation zum berühmten MIT drängt sich auf – nicht zwei unterschiedliche Organisations-, wohl aber zwei unterschiedliche Funktionstypen versammelt sind. Die gemeinschaftliche oder genauer die Bundes(mit)finanzierung des einen Teils der Landeskörperschaft, nämlich des Funktionstyps Großforschungseinrichtung, soll offensichtlich durch den Verweis auf Art. 91b Abs. 1 GG „abgesichert“ werden.

Die „Forschungszentrum Karlsruhe GmbH“ wird aufgelöst und ihr Vermögen nach dem Umwandlungsgesetz auf das Land Baden-Württemberg übertragen; es bildet dessen „Sondervermögen Großforschung“ (§ 2 KIT-Errichtungsgesetz). Zuwendungen des Bundes und des Landes fließen in dieses Sondervermögen (§ 18 KIT-Gesetz), das nur für Großforschungsaufgaben verwendet werden darf (§ 18 Abs. 2 KIT-Gesetz). Eine sehr lose und indirekte Verbindung zur Helmholtz-Gemeinschaft wird offensichtlich nur noch über § 17 Abs. 1 S. 2 KIT-Gesetz hergestellt, wonach „das Finanz- und Berichtswesen des Sondervermögens Großforschung sich nach den für die Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft geltenden Regeln (richtet)“. Man hat wohl davon auszugehen, dass das Großforschungsinstitut aus der Helmholtz-Gemeinschaft ausgeschieden ist, weil es durch die Umwandlung als GmbH aufgehört hat zu existieren und nun Teil einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft des Landes Baden-Württemberg ist.

Die wichtigsten Organe des KIT, nämlich Vorstand, Aufsichtsrat und KIT-Senat, sind für beide Bestandteile des KIT zuständig. Unterhalb dieser Ebene unterliegt der Universitätsteil dem Landeshochschulgesetz, der Großforschungsteil Sonderregeln des KIT-Gesetzes.

Da die im Gesetz vorgesehene Bundes(mit)finanzierung sich nur auf den Großforschungsanteil des KIT bezieht, fragt sich freilich, ob sich dieser Teil noch „außerhalb der Hochschulen“ im Sinne des Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG befindet. Denn für diesen Teil muss der Bund nach Art. 104a Abs. 1 GG, wie oben unter II. gezeigt, eine Finanzierungskompetenz nachweisen. Stutzig macht schon, dass das KIT-Gesetz sich an den drei Stellen, an denen es sich auf Art. 91b GG bezieht, nämlich in § 2 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4, nicht auf eine der beiden allein denkbaren Nummern verweist, sondern konstant Art. 91b Abs. 1 GG nur pauschal in Anspruch nimmt. Der aber unterscheidet für die Zulässigkeit gemeinschaftlicher Finanzierung zwischen „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Nr. 2) und „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“ (Nr. 1) und erlaubt nur im zweiten Fall eine gemeinsame institutionelle Förderung.

Vier Elemente der rechtlichen Gestaltung des KIT und ihre Begründung machen es zweifelhaft, ob der Nachweis zu führen ist, dass das KIT sich „außerhalb von Hochschulen“ bewegt. Das eine ist der wiederholte Hinweis im KIT-Gesetz pauschal auf Art. 91b Abs. 1 GG. Er begründet weniger die Zulässigkeit, als dass er sie bloß unterstellt. Auch geht er zweitens auf die Besonderheit gegenüber der bisherigen Förderpraxis¹⁷ nach Art. 91b GG nicht ein; es geht anders als früher nicht mehr um eine selbständige Forschungseinrichtung, sondern um einen unselbständigen Bestandteil einer Landeskörperschaft, die zugleich Universität ist. Drittens wird die Diskrepanz der starken Betonung der Großforschungsaufgabe als solcher zu dem auf Dauer angelegten und im Zeitablauf zunehmend zu verwirklichenden Aufgabenziel der Zusammenarbeit, ja forschersichen Verschränkung des Großforschungsanteils und des Universitätsanteils nicht berücksichtigt. Viertens ist die dekretierte Finanztrennung zwischen dem Universitäts- und dem Großforschungsbereich nach der inneren Organisation des KIT wie nach der Zielsetzung nicht einzuhalten und mit der geplanten und als Ziel gesetzlich festgeschriebenen fortschreitenden Integration unmöglich.

(1) Stutzig macht zunächst, dass der Landesgesetzgeber in § 2 KIT sogar an drei Stellen Wert auf die Feststellung legt, dass der für die Großforschung zuständige Teil des KIT die Aufgabe einer Großforschungseinrichtung „nach Art. 91b Abs. 1 GG“ wahrnimmt. Von „Aufgaben“ ist in Art. 91b Abs. 1 GG allerdings ebenso wenig die Rede wie von „Großforschungseinrichtungen“. Letztere sind aber wenigstens mitgemeint. Man darf freilich nicht übersehen, dass auch

¹⁷ Das Sitzland finanzierte mit.

Hochschulen Großforschungseinrichtungen etablieren könnten.¹⁸ In der Sache sind und waren es die in der privatrechtlich als Verein organisierten Helmholtz-Gemeinschaft, also einer nichtstaatlichen, wenn auch vom Staat wesentlich finanzierten Einrichtung zusammengefassten Großforschungsinstitute. Diese selbst sind grundsätzlich ebenfalls privatrechtlich organisierte und rechtlich selbständige Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung „außerhalb von Hochschulen“ im Sinne des Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG. Hier geht es aber um einen rechtlich unselbständigen Teil einer Landeskörperschaft, die zudem auch Universität ist.

Auch ist darauf zu verweisen, dass Großforschung den Ländern nicht untersagt ist. Die vom Bund für sie reklamierte Zuständigkeit ist keine absolut „ausschließliche“, weil sie darauf beruht, dass die Länder im Allgemeinen finanziell nicht in der Lage sind, solche zu betreiben.

(2) In § 2 Abs. 3 KIT-Gesetz wird nicht nur noch einmal wiederholt, was schon in Absatz 1 dieser Norm steht, dass es sich nämlich um „die Aufgabe einer Großforschungseinrichtung nach Art. 91b Abs. 1 GG (Großforschungsaufgabe)“ handelt. Es wird vielmehr zusätzlich behauptet, dass das KIT diese Aufgabe „auf der Grundlage und nach Maßgabe des Art. 91b Abs. 1 GG und des Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz“ wahrnimmt. Art. 91b GG regelt aber nirgends eine „Grundlage“ für das Tätigwerden von Forschungseinrichtungen, geschweige denn von Großforschungseinrichtungen. Und nach einer „Maßgabe“ sucht man ebenfalls vergebens. Auch das als zusätzlicher Beleg genannte Verwaltungsabkommen vom 19. September 2007 schweigt zu beiden. Beide Quellen regeln Finanzierungsmöglichkeiten und organisieren ein mögliches Zusammenwirken von Bund und Ländern. Der Gesetzgeber ist offensichtlich davon ausgegangen, wenn er Art. 91b Abs. 1 GG erwähne, sei damit schon die gemeinsame Finanzierungskompetenz gegeben. Art. 91b Abs. 1 GG kennt aber Voraussetzungen, die nicht schon kraft gesetzgeberischer Behauptung gegeben sind.

Vielleicht ist das ein zusätzlicher Grund dafür, dass die Bundesregierung vor Kurzem die eingangs erwähnte Verfassungsänderung vorgeschlagen hat,

¹⁸ Dass sie es nicht einmal versucht haben, war wegen des zu erwartenden Widerstandes innerhalb der Universität verständlich, aber gleichwohl ein Fehler.

wonach auch Einrichtungen an Hochschulen möglicher Gegenstand von Gemeinschaftsaufgaben sind und vom Bund mitfinanziert werden können.

(3) Drittens schließlich gibt es eine unauflösbare Diskrepanz. Eine wesentliche und den Zusammenschluss mit der Universität Karlsruhe erst begründende und zugleich sehr sinnvolle Zielsetzung des KIT lautet: „Die Forschung im KIT (wird) bereichsübergreifend verschränkt“, und diese zwischen Universitätsteil und Großforschungsteil verschränkte Forschung wird ausdrücklich als die „KIT-Forschung“ bezeichnet (§ 12 Abs. 1 Satz 1 KIT-Gesetz). Schon in der Formulierung der Ziele (§ 1 Abs. 2 KIT-Gesetz) wird die Bündelung und Verschränkung der Forschungskompetenzen und -kapazitäten verlangt. Das ist nur eine Variation des am Beginn des KIT-Gesetzes stehenden allgemeinen Zieles „der Zusammenführung (sic!) der Aufgaben einer Universität und einer Einrichtung der Großforschung“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 KIT-Gesetz).

Dazu steht in einem schwer erklärbaren Widerspruch das Beharren auf zwei getrennten Bereichen. § 2 Abs. 4 Satz 1 KIT-Gesetz versucht die Diskrepanz aufzulösen und offenbart diese nur: „Unbeschadet der in diesem Gesetz eröffneten Möglichkeiten und Pflichten (!) zur Zusammenarbeit und zur Schaffung gemeinsamer Bereiche (!) erfüllt das KIT seine Aufgaben jeweils in den rechtlich unselbständigen Bereichen Universität (Universitätsbereich) und Großforschung (Großforschungsbereich).“ Fast schon trotzig wird, was schon längst im Gesetz gesagt ist, angeschlossen: „Der Großforschungsbereich ist nicht Hochschule im Sinne des Hochschulrechts.“ Man würde aber lieber wissen, was denn die kurz vorher geforderten „gemeinsamen Bereiche“ sind. Stattdessen wird wieder auf Art. 91b Abs. 1 GG und seine „Bedingungen“ verwiesen. Die ganze widersprüchliche Argumentation hat also nur den Zweck, die gemeinsame Finanzierung trotz der „gemeinsamen oder verschränkten Bereiche“ zu rechtfertigen, welche die wesentliche und sinnvolle Zielsetzung und der Endpunkt des Zusammenschlusses sind.

Es liegt aber nicht in der Macht des Landesgesetzgebers, das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 91b Abs. 1 GG zu dekretieren.

(4) Nach § 18 Abs. 1 und 2 KIT-Gesetz ist das Sondervermögen Großforschung, in das auch die gemeinsame Finanzierung von Bund und Land fließt, ausschließlich für die Großforschungsaufgabe des KIT zu verwenden. Die Aufgaben des KIT werden aber nicht nur in den beiden „rechtlich unselbständigen Bereichen Universität (Universitätsbereich) und Großforschung (Großforschungsbereich)“

erfüllt, wovon § 2 Abs. 4 KIT-Gesetz ausgeht. Auch unabhängig von den unter (3) erwähnten verschränkten Forschungsbereichen, die nach den Vorgaben des Gesetzes maßgebend für den gesetzlich vorgesehenen Endzustand des KIT sein sollen, gibt es Sektoren, die für beide genannten Bereiche Aufgaben erfüllen, ohne dass eine strikte Trennung möglich wäre. Das betrifft alle Zentralorgane des KIT und es betrifft die Zentralverwaltung einschließlich der Hilfsdienste wie die Hausverwaltung, die Beschaffungsstelle, gemeinsame Labore etc. Auch über sie kommt es notwendig zu einer auch finanziellen Verschränkung des Großforschungsbereichs mit dem Universitätsbereich.

Die Bundes(mit)finanzierung des Großforschungsteils lässt sich auch schwerlich auf Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG stützen, weil es sich um eine Form der institutionellen Förderung handelt. Auch fiele es schwer, den Großforschungsteil unter „Forschung an Hochschulen“ zu subsumieren, weil das Gesetz großen Wert darauf legt, dass dieser Teil nicht zur Universität gehört.

Der Blick ist im Vorstehenden ganz auf die durch Art. 91b GG aufgeworfenen Probleme des Zusammenschlusses des Karlsruher Forschungszentrums mit der Karlsruher Universität gerichtet gewesen. Probleme der Behandlung vor allem des wissenschaftlichen Personals in einer Körperschaft, welche das KIT ist, der Forschungsfreiheit und ihrer Grenzen, des legitimen Interesses der Financiers, der Bedingungen für das erstrebte und fruchtbare Zusammenwachsen der beiden Bestandteile, aus denen das KIT besteht, und vieles andere waren nicht Gegenstand der Untersuchung; sie sind gleichwohl für das Gelingen des Versuchs von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Eine Fülle von Anregungen findet sich in einer Stellungnahme von Reinhard Hoffmann,¹⁹ auf die nur verwiesen werden kann.

3. Die Erkenntnisse aus dem ersten Versuch einer Verbindung von Universität und Großforschungseinrichtung

Soll der Sinn einer solchen Verbindung im Blick auf die internationalen Rankings die Ertüchtigung des Universitätssektors sein, so zeigt die gefundene Lösung, dass Art. 91b GG und damit die (dauerhafte) finanzielle Einbeziehung des Bundes zu gewundenen Konstruktionen führen. Sie dienen weniger dem eigentlichen

19 Skizze zu einer Analyse von KIT-Gesetz (und KIT-Errichtungsgesetz) vom 8.5.2009.

und durchaus auch propagierten Ziel einer Forschungsverschränkung und damit ihrer Verbesserung und sind gleichwohl vor der Verfassung kaum zu rechtfertigen. Die von der Mentalität her schon schwierige Zusammenführung wird durch die gewählte Konstruktion stärker belastet, als es notwendig wäre.

Die einfachste Lösung liegt in dem Vorschlag des Bundes, wieder zu dem verfassungsrechtlichen Zustand der Zeit von 1969 bis 2006 zurückzukehren, als der damalige Art. 91b GG Bund und Ländern schlicht erlaubte, "bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammen(zu)wirken." Auf diese Weise könnte der wenig geglückte Art. 91b GG stringenter und zugleich kürzer gefasst werden und die rechtlichen Konstruktionen einer intensiveren Zusammenarbeit flexibler und damit auch für regionale und sektorale Sonderkulturen im Wissenschaftsbereich offener werden.

Unterhalb der Ebene einer Verfassungsänderung bestünde nur die Möglichkeit, den „Vorhabenbegriff“ des Art. 91b Abs. 1 GG großzügiger zu interpretieren, als die Gegenüberstellung von „Einrichtungen und Vorhaben“ in diesem Artikel nahe legen würde. Die oben unter VII 1 c am Beispiel der zwischen Bund und den Ländern unter dem Stichwort "Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen" (Nr. 2) für zulässig gehaltene Gemeinschaftsfinanzierung des DAAD, also einer „Einrichtung“, könnte den Weg weisen. Bei ihr ging es um das Einverständnis zum einen des Finanziers Bund, der vor allem legitime außenpolitische Interessen einbringt, zum anderen der Länder als dem Muttergemeinwesen von Hochschulen und Studentenschaften als den Trägern des DAAD und zum dritten und vor allem der Hochschulen selbst, die gemeinsam ein hohes Interesse an einem Studierendenaustausch haben.

In diesem Sinne müsste man die Integration von außeruniversitären, vom Bund und den Ländern oder dem Sitzland finanzierten Forschungseinrichtungen in eine Universität als ein Forschungsvorhaben begreifen, was es inhaltlich durchaus zumindest auch ist.

Das „Vorhaben“ mit Einrichtungscharakter im Sinne des Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG wäre dann die Verbindung einer außeruniversitären Forschungseinrichtung, wie eines Großforschungsinstituts, aber auch anderer Forschungsinstitute mit einer Hochschule zum Zwecke einer engen Forschungskoooperation. Eine Variante läge in der Bildung gemeinsamer Forschungsinstitute, bei denen aber das Forscherpersonal die Bindung an ihr Muttergemeinwesen hielte. Um

Konsequenzen für die internationalen Rankings zu haben, müssten sie an eine Universität mindestens angebunden werden.

Der verfassungsrechtlich notwendige Schutz der Länder vor einer Gängelung durch den Bund kraft seines größeren Etats ist bei solch einer ausdehnenden Auslegung des geltenden Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG formal durch das Vetorecht des Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG gegeben. Es kann garantieren, dass in der nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG notwendigen „Vereinbarung“ zwischen dem Bund und allen Ländern das Länderinteresse, aber auch das Interesse ihrer Hochschulen hinreichend gewahrt wird.

IX. DIE BEDEUTUNG DES GRUNDRECHTS DER FORSCHUNGSFREIHEIT DES ART. 5 ABS. 3 GG

Eine auch institutionelle Verknüpfung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit einer oder auch mehreren Universitäten könnte aus der Sicht des Grundrechts der Forschungsfreiheit Probleme auslösen. Dabei lassen sich zwei Aspekte unterscheiden. Zum einen geht es um grundrechtliche Abwehrrechte des einzelnen Forschers gegenüber Anforderungen der Organisation und zum anderen geht es um Anforderungen an die Organisation, die vom Bundesverfassungsgericht aus dem Grundrecht am Beispiel der Hochschulforschung entwickelt worden sind.

1. Das individuelle Abwehrrecht aus dem Grundrecht der Forschungsfreiheit

Es fällt schon auf, dass es zu diesem Komplex keine relevante Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt. Nur Grenzfragen sind bisher erfolglos an das Gericht herangetragen worden.²⁰ Wenn in der langen Rechtsprechungsgeschichte kein ernsthafter Konflikt an das Bundesverfassungsgericht getragen worden ist, so lässt das den Schluss zu, dass der Bereich im Wesentlichen konfliktfrei

²⁰ So die Umwidmung einer Theologieprofessur, dessen Inhaber sich von seiner Kirche losgesagt hatte, auf eine Professur für frühchristliche Studien“ (BVerfGE 122, 90–120) oder die Zuweisung fachfremder Lehre, die das Gericht allerdings nur in Maßen tolerieren will (BVerfGE 126, 1, 27). Besoldungsfragen werden eher als Statusproblem gesehen.

funktioniert hat.²¹ Das liegt zum einen an der beschränkten Funktion dieses Teilaspektes des Grundrechts und zum anderen an dem mangelnden Interesse an einem entsprechenden relevanten Eingriff.

So ist zum Beispiel unstreitig, dass der Staat, aber auch eine private Anstellungsorganisation das Gebiet festlegen können, auf dem der Forscher seine Forschung zu betreiben hat. In der Hochschule ergibt sich das aus der Denomination der Hochschullehrerstelle, also aus dem Amts- oder Dienstverhältnis, im privaten Bereich aus dem Anstellungsvertrag. Wenn der Hochschullehrer sein Fach in Forschung und Lehre zu vertreten hat, kann er nicht unter Berufung auf die Freiheit der Forschung, ohne Zustimmung des Staates, das in der Regel breit umschriebene Forschungsfeld wechseln. Ebenso wenig kann sich der wissenschaftliche Mitarbeiter, dem ebenfalls und in gleicher Weise das Grundrecht der Forschungsfreiheit zusteht (BVerfGE 35, 79, 125), einer Forschungsaufgabe entziehen, die ihm der vorgesetzte Professor zugeteilt hat. Der „Prozess der Gewinnung [...] wissenschaftlicher Erkenntnisse“ (BVerfGE 35, 79, 113) selbst ist dagegen für den Staat wie für die Anstellungsinstitution grundrechtlich tabu. Je stärker die Institution Programmforschung betreibt und je mehr im Verbund geforscht werden muss, sind weitere Restriktionen natürlich gegeben und verfassungsrechtlich in der Individualperspektive unbedenklich. Soll in einem Lehrstuhl oder in einer Arbeitsgruppe ein gemeinsames Forschungsprojekt betrieben werden, sind die notwendigen personellen und sachlichen Koordinationen aus der Sicht des individuellen Grundrechts unbedenklich und für die Beteiligten verbindlich. BVerfGE 35, 79, 115 hat den Staat nur verpflichtet, für eine Organisation zu sorgen, so „dass das Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung soweit unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist.“

Dass zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, die in der Regel speziellere Forschungsaufgaben haben, eine unterschiedliche Forschungskultur herrscht, ist also grundrechtlich irrelevant, kann aber bei einer Zusammenführung jedenfalls anfänglich zu Friktionen führen. Zum Beispiel deutet § 14 Abs. 3 KIT-Gesetz darauf hin, dass jedenfalls in Großforschungseinrichtungen der Kreis der „leitenden Wissenschaftler“ kleiner und

21 *Michael Stolleis* hat mich darauf hingewiesen, dass dieses Grundrecht verfassungsgeschichtlich der Reaktion der Paulskirchenverfassung auf die restaurative Entwicklung nach dem Wiener Kongress geschuldet war, die zu erheblichen Eingriffen in die Freiheit von Forschung und Lehre geführt hatte. Es ist ein typisch deutsches Grundrecht.

daher das Maß der Hierarchisierung größer ist, als es bei einer entsprechenden Fakultät der Fall wäre, in der jedes professorale Mitglied in diesem Sinne „leitender Wissenschaftler“ ist. Auch ergibt sich das Spektrum universitärer Forschung im Kern aus dem Lehrangebot der jeweiligen Fakultät und ist stark von universitärer Tradition bestimmt, was die Offenheit für neue Fragestellungen nicht ausschließt. Staatliche Vorgaben sind unüblich.

2. Organisationsanforderungen aus dem Grundrecht der Forschungsfreiheit

Das Bundesverfassungsgericht war bei der Ablösung der „Ordinarienuniversität“ durch die „Gruppenuniversität“ gezwungen, etwas über die organisationsrechtliche Seite des Grundrechts der Forschungsfreiheit zu sagen. Es knüpfte dabei an seine allgemeine Grundrechtsrechtsprechung an, die unter dem Stichwort der durch die Grundrechte mitbestimmten „objektiven Wertordnung“ die Wirkung einzelner Grundrechte verstärkt hatte (BVerfGE 35, 79, 114). Das Urteil beschränkt sich vollständig auf den Hochschulbereich und billigt den Ländern eine weitreichende Organisationshoheit zu (bestätigt in BVerfGE 111, 333, 351), und zwar gerade auch zur Abweichung gegenüber dem überkommenen System. Es akzeptiert die „Gruppenuniversität“, differenziert aber das erlaubte Maß der Mitbestimmung nach der Nähe zum Entscheidungsgegenstand, sei es Lehre, Forschung oder Berufung. Ausdrücklich wird betont, dass es ein „geborenes“ Organisationsprinzip für den Wissenschaftsbereich nicht gebe.

Generell hat das Bundesverfassungsgericht noch 2004 formuliert: „Der Staat muss danach für funktionstüchtige Institutionen eines freien Wissenschaftsbetriebs sorgen und durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung so weit unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist“ (BVerfGE 111, 333, 353).

Diese Verpflichtung trifft den Staat auch dann, wenn er eine privatrechtlich organisierte Forschungseinrichtung überwiegend finanziert, erst recht, wenn er sich über die Finanzierung hinaus Einwirkungsrechte vorbehält.

3. Das KIT-Gesetz im Lichte der Forschungsfreiheit

Der erste Versuch der Verbindung einer Universität mit einer Großforschungseinrichtung, das KIT, übernimmt vom neuen baden-württembergischen Hochschulrecht das **Vorstand** genannte hauptberuflich besetzte kollegiale Präsidium mit weitreichenden Zuständigkeiten und einer Auffangzuständigkeit für alle nicht geregelten Fälle (§ 5 Abs. 3 KIT-Gesetz). Der Senat bleibt demgegenüber in seinen auf das gesamte KIT bezogenen Funktionen schwach. Die Bestätigung von Vorstandsmitgliedern könnte nur unter Inkaufnahme von Streit sowohl mit dem Aufsichtsrat als auch mit dem Land und dem Bund vom Senat abgelehnt werden. Klassischer sind die Zuständigkeiten des Senats für den Universitätsbereich (§ 10 Abs. 2 KIT-Gesetz). Der gesamte Vorstand ist stimmberechtigtes Mitglied des Senats; der Universitäts- wie der Großforschungsteil sind dort paritätisch vertreten. Es ist nicht zu erwarten, dass der Senat eine bedeutendere Rolle im KIT spielen wird. Dagegen ist nicht undenkbar, dass neben dem vermutlich dominierenden Vorstand der zehnköpfige **Aufsichtsrat** eine wichtige Rolle spielen wird. Zwei Mitglieder werden von Bund und Land bestimmt (§ 7 KIT-Gesetz). Von den acht übrigen Mitgliedern dürfen höchstens drei dem KIT angehören. Gibt es keine Einigung in der Findungskommission, so schlagen Bund, Land und jeweils die Mitglieder des Universitäts- sowie des Großforschungsteils aus dem KIT-Senat je zwei vor. Im Streit dominiert also die staatliche Seite, weil sie mehr als die Hälfte der Mitglieder des Aufsichtsrats besetzen kann. Die vorgesehene ehrenamtliche Wahrnehmung der Aufgaben des Aufsichtsrats dürfte freilich von dem Vorsitzenden und seinem Stellvertreter bei der Fülle der wichtigen Entscheidungskompetenzen (§ 8 KIT-Gesetz) nur seriös zu bewältigen sein, wenn die Aufwandsentschädigung der Aufgabenfülle adäquat ist oder hinreichende Unabhängigkeit anderweitig gewährleistet ist.

Diese mehr an starken Leitungsebenen und dadurch erhoffter Effizienz als an Selbstverwaltung orientierte Organisationsstruktur mit einem im Streit möglichst starken Einfluss der staatlichen Seite weicht nicht unerheblich von der tradierten universitären ab, dürfte sich aber noch im Rahmen der staatlichen Entscheidungsfreiheit bei der Forschungsorganisation bewegen. Grundrechtspositionen berührende Konflikte werden vermutlich nur bei wichtigen Einzelentscheidungen auftreten können, nicht aber notwendig Ausfluss der Organisationsstruktur sein. Bei der unterschiedlichen Behandlung des Universitätsteils mit seiner wichtigen Untergliederung in Fakultäten und des Großforschungsbereichs, dem eine entsprechende Basisstruktur fehlt, wird

man freilich Friktionen im Gesamtsystem nicht ausschließen können. Ob die Organisationsstruktur mit zwei getrennten und unterschiedlich behandelten Bereichen angesichts der ausdrücklichen gesetzlichen und auch einzig sinnvollen Aufgabe zunehmender Forschungsverschränkung (s. oben VIII 2 [3]) zukunfts-trächtig sein kann, ist freilich eine andere Frage.

Die Forschungsverschränkung wirft aber nicht nur die Frage nach einer sinnvollen Organisationsstruktur, sondern angesichts der personellen wie finanziellen Dominanz des Großforschungsbereichs auch die Frage nach der Zukunft des Universitätsteils und damit nach der wissenschaftlichen Breite einer Organisation auf. Es ist schon ein Unterschied, ob eine Universität ein Großforschungsinstitut besitzt oder ein Großforschungsinstitut sich eine Universität leistet. Die verquälte Organisation des KIT weist auf die problematische Stellung des Dieners zweier Herren hin. Mag das unter dem organisationsrechtlichen Anspruch des Grundrechts auf Freiheit der Forschung noch akzeptabel sein, einer anspruchsvollen und zudem den Verfassern internationaler Rankings beeindruckenden Forschungslandschaft entspricht die aus der grundgesetzlichen Verteilung der Sach- und Finanzkompetenzen resultierende Situation nicht.

X. WAS TUN?

1. Lösungsmöglichkeiten unter dem verfassungsrechtlichen Status quo

Wenn man den finanzrechtlichen Status quo, von dem zu behaupten, er entspreche der Verfassung, übertrieben wäre, zu Grunde legt,²² wäre die erste Festlegung, diesen finanziellen Status quo nicht anzurühren, also konkret die staatliche Gemeinschaftsfinanzierung der außeruniversitären Forschung überhaupt und in ihrer Quotierung unberührt zu lassen.

Die Länder müssten zweitens ihren Universitäten durch Gesetz erlauben, eine vertragliche Beziehung zu den vier Forschungsverbänden mit dem Ziel einzugehen, mit räumlich oder vom Forschungsprofil benachbarten Instituten dieser Verbände eine rechtlich relevante – und also auch in den Rankings

²² Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, also der X. Abschnitt „Das Finanzwesen“, ist vermutlich der am häufigsten missachtete Teil des Grundgesetzes. Das liegt an einer für die Geltung ungünstigen Kombination. „Das Finanzwesen“ verteilt unmittelbar die durch Geld ausgedrückte Macht und der Kreis möglicher Kläger ist in der Regel an der Kollusion gegen die Verfassung beteiligt; der Verfassungsbruch ist einvernehmlich.

anzuerkennende – Verbindung einzugehen. Die Vertragsform entlastet weitgehend gesetzliche Regelungen, sie ist flexibler und zeitsparender. Mit ihr kann also auch schneller reagiert werden.

Dazu wäre drittens ein einheitlicher Name für den Verbund angezeigt, der den möglicherweise abgekürzten Universitäts- wie Institutsnamen oder entsprechende Schlagworte enthält. Beide Einrichtungen bleiben gleichwohl rechtlich selbständig und agieren im Übrigen unter ihrem eigenen Namen.

Die Universitäten sollten viertens aber ihre Beziehungen zu den außeruniversitären Instituten, die vor allem wissenschaftlich-forscherische sein sollen, vertraglich regeln dürfen. Das erlaubt auch, der unterschiedlichen Größe der beteiligten Universität wie des beteiligten Instituts und einer möglicherweise unterschiedlich engen Verbindung flexibel Rechnung zu tragen.

Fünftens sollte das Land als das Muttergemeinwesen der Universitäten diesen nahelegen und auch finanziell honorieren, entsprechende Verbünde einzugehen, wenn die Voraussetzungen einer wissenschaftlichen Zusammenarbeit gegeben sind. Der Bund sollte gestützt auf seine Mitfinanzierung oder gar überwiegende Finanzierung einen entsprechenden Einfluss auf die Forschungsverbünde und deren Mitgliedseinrichtungen ausüben.

Man dürfte an ein solches hier nur skizziertes Vorgehen die Erwartung stellen, dass zunächst in den Leitungsebenen der Universitäten wie der Institute der außeruniversitären Forschung ein stärker als bisher zu beobachtendes Interesse füreinander entstehen wird. Es kann den bisher auf individueller Basis schon bestehenden Einzelbeziehungen zwischen Forschern beider Bereiche eine institutionelle Fundierung geben. Ob das zu stärkeren Verzahnungen führt, etwa zum Beispiel auch zu Absprachen bei Berufungen, Ausrichtungen von Professuren oder gemeinsamen und auch auf längere Dauer angelegten Forschungsprojekten, wird man der Entwicklung überlassen müssen.

Vertraglich könnten auch bei stärkerer Integration sehr flexibel Garantien für kleinere Fachrichtungen ausgehandelt werden, was bei einer stärkeren Zusammenführung eines Großforschungsinstitutes mit einer Universität ein berechtigtes Anliegen sein könnte.

Ein solches dominant vertragliches Vorgehen hat den weiteren Vorteil, dass bei ihm aus zwei Gründen keine Frontalopposition zu erwarten ist. Zum einen kann die Entwicklung sukzessive vorangetrieben werden, die Rückwirkungen auf die Wissenschaftskultur der beteiligten Einrichtungen also differenzierter betrachtet werden und zum anderen ist jeder rechtlich relevante Schritt durch Vertragsänderung zu betreiben, kann also Grundlage einer eigenständigen Debatte werden. Es ist zudem zu erwarten, dass Land und Bund sich regelmäßig aus Vertragsänderungsverfahren heraushalten werden, weil ihr Interesse nicht berührt wird und die Entwicklung selbst ihrer Intention entspricht. Wären jedesmal Rechtsänderungen notwendig oder erwünscht, sind normalerweise beide, wenigstens aber eine staatliche Seite notwendig involviert.

Der zugegebene weiche Vorschlag geht davon aus, dass eine grundsätzlichere Reform weder der Finanzverfassung noch der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in absehbarer Zeit zu erwarten ist. Er hält es mit dem Spatz in der Hand und lässt die Taube Taube sein.

2. Möglichkeiten nach Einfügung von „Einrichtungen“ in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG

Wird die von der Bundesregierung vorgeschlagene Einfügung von „Einrichtungen“ in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG realisiert, öffnet sich das Spektrum der Möglichkeiten gemeinsamer Finanzierung nicht unerheblich. Für einen Zusammenschluss einer Universität mit einem außeruniversitären Forschungsinstitut gleich welcher Größe und aus welchem der vier Forschungsverbände, empfiehlt sich dann die ausdrückliche Öffnung der Organisationsmöglichkeiten der Landeshochschulgesetze um die Etablierung eines reinen Forschungsinstituts der Universität. Es sollte außerhalb der Gliederung in Fakultäten oder Fachbereiche stehen und einen eigenen Organisationsstatus haben, was Doppelmitgliedschaften von Professoren in Fakultät und Institut nicht ausschliesse. Gegen das Prinzip der „Einheit von Forschung und Lehre“ verstößt das nicht. Es verlangt, dass die Lehrenden auch forschen, nicht aber, dass Forscher auch lehren. Sinnvoll wäre gleichwohl eine grundsätzlich zweistündige Lehrverpflichtung auch des primär forschenden Personals. Die systematische Darstellung eines Wissenschaftsfeldes oder einer speziellen Forschungsrichtung vor einem notwendig interessierten Zuhörerkreis dient auch der Selbstvergewisserung. Die Lehrverpflichtung sollte aber in der Zeit flexibel gestaltet und mit der zuständigen

Fakultät abgesprochen werden. Auf das Lehrdeputat der Fakultät wird sie nicht angerechnet. Für die Beteiligung der Mitglieder des Forschungsinstitutes an der universitären Selbstverwaltung empfiehlt sich bei der Eingliederung eine vertragliche Lösung.

Ein solches Forschungsinstitut wäre der natürliche Empfänger von Finanzhilfen des Bundes. Die Landesleistungen könnten auf die jetzige Quote der Mischfinanzierung mit dem natürlichen Aufwuchs festgelegt werden. Für die Berufung von Professoren sollte das Institut grundsätzlich einer Fakultät gleichgestellt werden, wobei Bund und Land je ein institutsexternes professorales Mitglied in die Berufungskommission entsenden können. Das Verhältnis der Universitätsleitung und der zentralen Universitätsorgane zum Institut sollte in seiner groben Struktur durch das Landeshochschulgesetz festgelegt werden. Die Einzelausgestaltung sollte von Universität und Institut, möglicherweise unter Mitwirkung der alten Trägerorganisation des Instituts, vereinbart werden. Falls es wegen der Größe des Instituts und des daher bedeutenderen Einsatzes von Bundesmitteln sinnvoll erscheint, könnte ein Verwaltungsrat vorgesehen werden, in dem wie beim KIT Bundes- und Landesseite auf der einen Seite und Instituts- und Universitätsseite auf der anderen paritätisch beteiligt sind. Er sollte beratende und kontrollierende Funktion haben. Ein hinreichender Einfluss der Staatsseite ist durch die Abhängigkeit von den Finanzierungsentscheidungen gewährleistet.

WEITERE TITEL DER REIHE »WISSENSCHAFTSPOLITIK IM DIALOG«

Heft 1/2012

PETER GAEHTGENS

Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter
Forschungsförderprogramme

Heft 3/2012

KARL ULRICH MAYER

Produktive Pfadabhängigkeiten.

Ein Diskussionsbeitrag zum Verhältnis universitärer und außeruniversitärer
Forschung im Kontext der Exzellenzinitiative

Heft 4/2012

STEPHAN LEIBFRIED/ULRICH SCHREITERER

Quo vadis, Exzellenzinitiative?

Die vier wichtigsten Bund-Länder-Programme für die Forschung (Hochschulpakt, Exzellenzinitiative, Hochschulbau, Pakt für Forschung und Innovation) enden zwischen 2013 und 2020, so dass in den nächsten Jahren wichtige politische Entscheidungen für die zukünftige Gestaltung der deutschen Forschungslandschaft gefällt werden müssen. Die Schriftenreihe *Wissenschaftspolitik im Dialog* bietet ein Forum für Analysen der bisherigen Instrumente der Wissenschafts- und Forschungsförderung wie auch für eine breit gefächerte offene Diskussion über die Zukunft des deutschen Wissenschaftssystems. Die Reihe wird von der interdisziplinären Arbeitsgruppe Exzellenzinitiative der BBAW betreut.