

# Inhaltsübersicht

<b>Vorwort</b> .....	5
<b>A. Einleitung und Gang der Untersuchung</b> .....	19
I. Einleitung und Fragestellung .....	19
II. Forschungsstand .....	25
III. Wissenschaft und Wissenschaftsfinanzierung .....	28
IV. Ausgangspunkt und Gang der Untersuchung .....	33
<b>B. Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen im Wissenschaftsbereich</b> .....	37
I. Grundlagen föderaler Zuständigkeitsverteilung .....	37
II. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes .....	38
III. Verwaltungskompetenzen des Bundes .....	67
IV. Finanzierungskompetenzen des Bundes .....	76
<b>C. Kooperative Wissenschaftsförderung in der Staatspraxis</b> ...	183
I. Kooperationsgremien .....	183
II. Gemeinsame Förderung von Hochschulen .....	198
III. Gemeinsame Förderung von außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen .....	325
<b>D. Reformperspektiven der bundesstaatlichen Wissenschaftsfinanzierung</b> .....	377
I. Status quo – <i>de constitutione lata</i> .....	378
II. Verfassungsänderungen – <i>de constitutione ferenda</i> .....	393
III. Kombination verschiedener Reformoptionen .....	405

<b>E. Fazit und Ausblick .....</b>	<b>407</b>
<b>Anhang: Synopse von Art. 91b GG .....</b>	<b>411</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>413</b>
<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>437</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	5
<b>A. Einleitung und Gang der Untersuchung</b> .....	19
I. Einleitung und Fragestellung .....	19
II. Forschungsstand .....	25
III. Wissenschaft und Wissenschaftsfinanzierung .....	28
1. Wissenschaft .....	28
a) Forschung .....	30
b) Lehre .....	30
2. Wissenschaftsfinanzierung .....	31
IV. Ausgangspunkt und Gang der Untersuchung .....	33
1. Ausgangspunkt der Untersuchung .....	33
2. Gang der Untersuchung .....	35
<b>B. Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen im Wissenschaftsbereich</b> .....	37
I. Grundlagen föderaler Zuständigkeitsverteilung .....	37
II. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes .....	38
1. Gesetzgebungskompetenzen vor der Föderalismusreform I .....	39
a) Grundgesetz von 1949 .....	39
b) Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Finanzreform von 1969 .....	40
aa) Einführung der Rahmengesetzgebung für das Hochschulwesen in Art. 75 I 1 Nr. 1a GG (i.d.F. v. 1969) .....	41
bb) Hochschulrahmengesetz .....	43
cc) Einführung der Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Ausbildungsbeihilfen in Art. 72, 74 I Nr. 13 GG .....	45

2. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform I .....	45
a) Aufhebung der Rahmengesetzgebungskompetenz .....	49
b) Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes .....	49
3. Gesetzgebungskompetenzen nach der Föderalismusreform I ....	51
a) Ausbildungsbeihilfen und Forschungsförderung – Art. 72, 74 I Nr. 13 GG .....	52
aa) Ausbildungsbeihilfen – Art. 72, 74 I Nr. 13 Alt. 1 GG ..	52
bb) Forschungsförderung – Art. 72, 74 I Nr. 13 Alt. 2 GG .	52
cc) Erforderlichkeit nach Art. 72 II GG .....	54
dd) Verwaltungskompetenzen .....	54
b) Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse – Art. 72, 74 I Nr. 33 GG .....	56
aa) Hochschulzulassung – Art. 72, 74 I Nr. 33 Alt. 1 GG ...	57
bb) Hochschulabschlüsse – Art. 72, 74 I Nr. 33 Alt. 2 GG ..	58
cc) Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 III GG .....	59
dd) Verwaltungskompetenz .....	60
c) Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder – Art. 72, 74 I Nr. 27 Alt. 1 GG .....	61
d) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen .....	62
4. Übergangsregelungen der Föderalismusreform I – Art. 125a, 125b GG .....	63
a) Fortgeltung von Bundesrecht, das so nicht erlassen werden könnte – Art. 125a GG .....	63
b) Fortgeltung von Bundesrecht im Bereich der Abweichungskompetenz – Art. 125b GG .....	64
5. Zusammenfassung und Bewertung .....	65
III. Verwaltungskompetenzen des Bundes .....	67
1. Gesetzesakzessorische Verwaltung .....	67
2. „Gesetzesfreie“ Verwaltung .....	69
a) Ungeschriebene Bundesverwaltungskompetenzen .....	70
b) Ungeschriebene Bundesverwaltungskompetenz aus der Natur der Sache .....	71
3. Zusammenfassung und Bewertung .....	75

IV. Finanzierungskompetenzen des Bundes .....	76
1. Bundesstaatliche Verteilung der Ausgabenverantwortung – Art. 104a I GG .....	76
a) Entwicklungsgeschichte .....	77
b) Konnexität von Aufgaben und Ausgabenverantwortung – Art. 104a I GG .....	78
c) Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip .....	81
2. Gemeinschaftsaufgaben bis 2015 .....	83
a) Begriff der Gemeinschaftsaufgaben .....	83
b) Kooperation von Bund und Ländern von 1949–1969 .....	85
c) Kodifizierung der Gemeinschaftsaufgaben durch das Finanzreformgesetz von 1969 .....	86
d) Neuregelung durch die Föderalismusreform I von 2006 .....	89
3. Gemeinschaftsaufgaben seit 2015 .....	95
a) Ausgangslage .....	95
b) Neuregelung durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91b GG) vom 23. Dezember 2014 .....	100
aa) Stellung von Art. 91b GG im Verfassungsgefüge .....	102
bb) Voraussetzungen des Zusammenwirkens .....	105
(1) Vereinbarung .....	105
(2) Beteiligungs- und Zustimmungserfordernisse – Art. 91b I 2 u. 3 GG .....	109
(3) Überregionale Bedeutung .....	113
(4) Zusammenwirken und Förderung .....	116
cc) Gegenstände des Zusammenwirkens .....	117
(1) Förderung außerhalb von Hochschulen – Art. 91b I 1 GG .....	118
(2) Förderung an Hochschulen – Art. 91b I 1 und 2 GG .....	120
(3) Förderung sog. Zwittereinrichtungen .....	121
(4) Förderung von Forschungsbauten einschließlich Großgeräten .....	123
(5) Allgemeiner Hochschulbau .....	123

dd) Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens – Art. 91b II GG .....	126
ee) Kostentragung – Art. 91b III GG .....	127
c) Finanzwirtschaftliche Bedeutung von Art. 91b I GG .....	130
d) Zusammenfassung .....	131
4. Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben im Wissenschaftsbereich .....	133
a) Kritik an der Neufassung von Art. 91b I GG .....	133
b) Kritik am Gesetzgebungsverfahren .....	138
c) Kritik an der Beschränkung der Reform auf den Wissenschaftsbereich .....	139
d) Verflechtung als bundesstaatliches Problem .....	140
aa) Verflechtung und das Demokratie- und Bundesstaatsprinzip in Art. 20 I, II GG .....	141
bb) Rechtfertigung der Extension von Art. 91b I GG .....	144
e) Zusammenfassung .....	154
5. Geldleistungsgesetze des Bundes – Art. 104a III GG .....	155
a) Regelungsgehalt von Art. 104a III GG .....	155
b) Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) .....	156
c) Zusammenfassung und Bewertung .....	157
6. Finanzhilfen des Bundes .....	159
a) Bundesfinanzhilfen seit 1949 .....	160
b) Einführung von Art. 104a IV GG (i.d.F. v. 1969) durch das Finanzreformgesetz .....	161
c) Neuregelung durch die Föderalismusreform I von 2006 .....	165
d) Neuregelung durch die Föderalismusreform II von 2009 .....	170
e) Neuregelungen 2017 und 2019 .....	172
f) Zusammenfassung und Bewertung .....	175
7. Ungeschriebene Finanzierungskompetenzen des Bundes .....	178
8. Zusammenfassung und Bewertung .....	179
 <b>C. Kooperative Wissenschaftsförderung in der Staatspraxis ...</b>	<b>183</b>
I. Kooperationsgremien .....	183

1. Wissenschaftsrat .....	184
a) Aufgaben .....	185
b) Organisation .....	187
c) Rechtsgrundlage .....	188
d) Finanzierung .....	189
2. Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) .....	190
a) Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) .....	190
b) Gründung der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz .....	192
c) Aufgaben .....	193
d) Organisation .....	194
e) Gegenstand der gemeinsamen Förderung .....	196
f) Finanzierung .....	197
II. Gemeinsame Förderung von Hochschulen .....	198
1. Exzellenzinitiative und Exzellenzstrategie .....	199
a) Exzellenzvereinbarung I (2006–2011) .....	200
b) Exzellenzvereinbarung II (2011–2017) .....	202
c) Exzellenzstrategie (seit 2017) .....	203
d) Durchführung der Exzellenzinitiative und Exzellenzstrategie .....	206
e) Rechtsgrundlagen und Verfassungsmäßigkeit .....	208
aa) Rechtsgrundlagen .....	208
bb) Gesetzesvorbehalt .....	213
(1) Institutioneller Gesetzesvorbehalt .....	216
(2) Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt und Vereinbarkeit mit Art. 5 III 1 Alt. 2 GG .....	230
(3) Zwischenergebnis .....	241
f) Zusammenfassung und Bewertung .....	242
2. Hochschulpakt 2020 und Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ .....	246
a) Hochschulpakt I (2007–2010) .....	248
b) Hochschulpakt II (2011–2015) .....	249
c) Hochschulpakt III (2016–2023) .....	251

d) Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ (ab 2021) .....	252
e) DFG-Programmpauschalen .....	254
f) Rechtsgrundlagen und Verfassungsmäßigkeit .....	255
g) Zusammenfassung und Bewertung .....	261
3. Professorinnenprogramm .....	266
a) Die ersten beiden Programmphasen (2008–2012 und 2013–2017) .....	266
b) Professorinnenprogramm III (2018–2022) .....	268
c) Rechtsgrundlagen und Verfassungsmäßigkeit .....	269
d) Zusammenfassung und Bewertung .....	271
4. Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen .....	271
a) Finanzierung .....	272
b) Rechtsgrundlagen und Verfassungsmäßigkeit .....	273
c) Zusammenfassung und Bewertung .....	275
5. Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ .....	275
a) Durchführung und Finanzierung .....	276
b) Rechtsgrundlage und Verfassungsmäßigkeit .....	277
c) Zusammenfassung und Bewertung .....	280
6. Qualitätspakt Lehre und „Innovation in der Hochschullehre“ .....	281
a) Qualitätspakt Lehre (2011–2020) .....	281
b) „Innovation in der Hochschullehre“ (ab 2021) .....	283
c) Rechtsgrundlage und Verfassungsmäßigkeit .....	285
d) Zusammenfassung und Bewertung .....	286
7. Qualitätsoffensive Lehrerbildung .....	288
a) Förderverfahren und Finanzierung .....	288
b) Anerkennung von Lehramtsabschlüssen und Studienleistungen .....	289
c) Rechtsgrundlage und Verfassungsmäßigkeit .....	290
d) Zusammenfassung und Bewertung .....	292
8. Forschungsbauten, Großgeräte und Nationales Hochleistungsrechnen an Hochschulen .....	292

a) Förderung nach der AV-FuG bis 2019 .....	293
aa) Fördergegenstand und -verfahren .....	293
bb) Finanzierung .....	295
cc) Rechtsgrundlage und Verfassungsmäßigkeit .....	296
b) Förderung nach der AV-FGH seit 2019 .....	298
aa) Fördergegenstand und -verfahren .....	298
bb) Finanzierung .....	301
cc) Rechtsgrundlage und Verfassungsmäßigkeit .....	302
c) Zusammenfassung und Stellungnahme .....	304
9. Förderinitiative „Innovative Hochschule“ .....	305
a) Förderverfahren .....	306
b) Finanzierung .....	307
c) Rechtsgrundlage und Verfassungsmäßigkeit .....	308
d) Zusammenfassung und Bewertung .....	309
10. Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses .....	310
a) Förderverfahren und Finanzierung .....	310
b) Rechtsgrundlage und Verfassungsmäßigkeit .....	312
c) Zusammenfassung und Bewertung .....	313
11. Personalgewinnung und -entwicklung an Fachhochschulen .....	314
a) Förderverfahren und Finanzierung .....	315
b) Rechtsgrundlage und Verfassungsmäßigkeit .....	316
c) Zusammenfassung und Bewertung .....	318
12. Gemeinsame Förderung von Hochschulen im Überblick .....	318
13. Zusammenfassung und Bewertung .....	321
III. Gemeinsame Förderung von außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen .....	325
1. Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) .....	326
a) Zweck .....	328
b) Förderprogramme der DFG .....	328
c) Finanzierung und ihre Rechtsgrundlage .....	330

2. Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e.V. (HGF) .....	332
a) Zweck .....	334
b) Finanzierung und ihre Rechtsgrundlage .....	335
3. Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. (MPG) .....	337
a) Zweck .....	338
b) Finanzierung und ihre Rechtsgrundlage .....	338
4. Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (FhG) .....	341
a) Zweck .....	342
b) Finanzierung und ihre Rechtsgrundlage .....	342
5. Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V. (WGL) .....	345
a) Zweck .....	348
b) Finanzierung und ihre Rechtsgrundlage .....	349
6. Förderung sonstiger außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen im Rahmen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz .....	351
7. Gesetzesvorbehalt .....	353
a) Institutioneller Gesetzesvorbehalt .....	354
b) Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt und Vereinbarkeit mit Art. 5 III 1 Alt. 2 GG .....	357
8. Pakt für Forschung und Innovation .....	361
a) Pakt für Forschung und Innovation I (2005–2010) .....	361
b) Pakt für Forschung und Innovation II (2011–2015) .....	362
c) Pakt für Forschung und Innovation III (2016–2020) .....	362
d) Pakt für Forschung und Innovation IV (2021–2030) .....	363
e) Rechtsgrundlagen und Verfassungsmäßigkeit .....	364
f) Zusammenfassung und Bewertung .....	366
9. Gemeinsame Förderung von außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen im Überblick .....	368
10. Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG .....	370
11. Zusammenfassung und Bewertung .....	372

<b>D. Reformperspektiven der bundesstaatlichen Wissenschaftsfinanzierung</b> .....	377
I. Status quo – <i>de constitutione lata</i> .....	378
1. Reformoptionen des Bundes .....	378
a) Gemeinschaftsaufgaben – Art. 91b GG .....	378
b) Finanzhilfen des Bundes – Art. 104b I GG .....	381
c) Kompetenzen des Bundes kraft Natur der Sache .....	382
d) Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung – Art. 106 III 4, IV GG .....	383
2. Reformoptionen der Länder .....	385
a) Umverteilung der Länderausgaben zugunsten der Hochschulen .....	385
b) Einführung allgemeiner Studiengebühren .....	387
c) Einführung einer nachgelagerten Akademikerabgabe .....	390
3. Zusammenfassung und Bewertung .....	391
II. Verfassungsänderungen – <i>de constitutione ferenda</i> .....	393
1. Reformen im Rahmen der bestehenden bundesstaatlichen Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen .....	393
a) Erneute Reform von Art. 91b GG .....	393
b) Lockerung des Neuverschuldungsverbots in Art. 109 III 1 u. 5 GG für Bildungsinvestitionen .....	395
2. Grundlegende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen .....	397
a) Einführung einer eigenständigen Gemeinschaftsaufgabe Bildung .....	397
b) Streichung von Art. 91b GG .....	398
c) Streichung von Art. 107 II 6 Alt. 2 GG .....	401
3. Zusammenfassung und Bewertung .....	403
III. Kombination verschiedener Reformoptionen .....	405
 <b>E. Fazit und Ausblick</b> .....	 407
 <b>Anhang: Synopse von Art. 91b GG</b> .....	 411

<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>413</b>
<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>437</b>