



---

**Ausschussdrucksache 18(18)48 e**

27.10.2014

---

**Prof. Dr. Max-Emanuel Geis,  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg**

**Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 91b)“**

**BT-Drucksache 18/2710**

**am Montag, 3. November 2014**



**Prof. Dr. Max-Emanuel Geis**

Institut für Staats- und Verwaltungsrecht  
Direktor der Forschungsstelle  
für Wissenschafts- und Hochschulrecht  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

## **Stellungnahme zur geplanten Änderung des Art. 91b GG**

(BT-Drucksache 18/2710 v. 2.10.2014)

I.

Mit der Vorlage macht sich die Bundesregierung auf, eine der rückblickend als Fehlentscheidung einzustufenden Konstruktionen der Föderalismusreform I zu revidieren: das sog. Kooperationsverbot.<sup>1</sup> Bereits in der vergangenen Legislaturperiode wurden hierzu Anläufe gemacht, die aber ohne Erfolg blieben. Die in den damaligen Anhörungen vorgetragenen Argumente unterliegen allerdings nicht der Diskontinuität, sondern bleiben uneingeschränkt weiter gültig. Zur Vermeidung von Endlosschleifen verweise ich daher zunächst auf meine frühere Einlassung am 28.11.2012<sup>2</sup>.

II.

Die Neuregelung beschränkt sich auf die Kooperation von Bund und Ländern im Bereich von Wissenschaft und Hochschulen. Das ist in der Sache sinnvoll und sehr zu begrüßen. Insbesondere sollte die Verfassungsänderung nicht im Rahmen einer umfassenden Gemeinschaftsaufgabe „Bildung“ erfolgen, wie es der Antrag der LINKEN vorsieht<sup>3</sup>. Dies

---

<sup>1</sup> Zusammenfassend *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung im Wissenschaftsföderalismus von 1998 bis 2009 – insbesondere in den beiden Etappen der Föderalismusreform, in: *Seckelmann/Lange/Horstmann* (Hrsg.), *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik*, 2010, S. 65 ff.; *Geis/Krausnick*, in: *Härtel* (Hrsg.) *Handbuch Föderalismus*, Bd. III, 2012, § 63 Rdn. 33.

<sup>2</sup> Dt. Bundestag, Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, A-Drs. 17(18)334 c. Zusammenfassend *Geis*, Das „Kooperationsverbot“ des Art. 91 b GG, oder: Die bildungspolitische Büchse der Pandora, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 24 (2014), S. 55 ff. m.w.Nw.

<sup>3</sup> BT-Drs. 18/588, S. 3.

würde zum einen zentral in den Bereich der Kulturhoheit der Länder eingreifen und damit einen der wichtigsten und geradezu identitätsstiftenden Bereiche des Bundesstaatsprinzips relativieren. Zum anderen wäre dies auch politisch kontraproduktiv, weil dann das Ziel der Beteiligung des Bundes an der institutionellen Hochschulförderung wohl erst am St.-Nimmerleins-Tag realisiert werden könnte.

### III.

Allerdings lassen einige Passagen der Begründung stützen:

1. Auf S. 6 sub I 1 steht zu lesen:

„Mit der Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten in Wissenschaft, Forschung und Lehre werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der Bund und die Länder gemeinsam die Grundfinanzierung der Hochschulen stärken (...). (...) Die Grundgesetzänderung ermöglicht es, die Hochschulen künftig durch Bundesmittel auch institutionell zu fördern, während dies derzeit nur über befristete Programme wie den Hochschulpakt 2020 oder die Exzellenzinitiative möglich ist.“

Dies kann eigentlich nur als Bereitschaft des Bundes zu verstehen sein, sein Engagement in der Hochschulförderung steigern zu wollen.

Auf der gleichen Seite unter II. heißt es indes:

„Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen.“ (!)  
Sofern es sich hier nicht nur um ein redaktionelles Versehen handelt (verirrter Standard-Textbaustein?), würde das zwangsläufig bedeuten, dass die Kostenneutralität durch Einsparungen auf Bundesebene im Hochschulbereich an anderer Stelle hergestellt wird. Dass diese Gefahr aktuell droht, zeigt der Streit um Programm- und Projektpauschalen im Rahmen der DFG-Förderung. In diesem Fall wäre aber die sehnsüchtig erwartete Verfassungsänderung nur eine Rechtsgrundlage für die Umbuchung des Mangels und keinesfalls geeignet, dass „künftig neuen Herausforderungen im Wissenschaftsbereich besser begegnet werden (kann).“<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> So aber BT-Drs. 18/2710, S. 4, Absatz 2.

2. Nicht ganz klar ist auch die Aussage in der Begründung auf S. 7 (Besonderer Teil)

„Insbesondere Kooperationen zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen unterliegen nicht der Zustimmung aller Länder, solange die Förderung der Hochschulen nicht im Vordergrund steht.“

Arithmetisch hieße dies, dass die Förderung mehr dem außeruniversitären Partner zu Gute kommen müsse, die Hochschule also nur „Juniorpartner“ sein dürfe. Es ist in diesem Falle spannend, abzuwarten, wie die Wissenschaftsverwaltung diese Fälle technisch in den Griff bekommen wird (z. B. durch die listige Entwicklung eines 49:51-Fördermodells). Rechtlich wären also Ausführungen über die numerische Bewertung des „Im-Vordergrund-Stehens“ wünschenswert.

In der Praxis der bisherigen Kooperationen sehen sich überdies Hochschulen und außeruniversitäre Partner als „Partner auf Augenhöhe“ an (etwa bei den Deutschen Zentren der Gesundheitsforschung oder den Leibniz-WissenschaftsCampi). Vielleicht kann auch Herr Kollege Hippler hierzu etwas aus seiner Zeit am KIT Karlsruhe sagen. Die Unklarheit einer im Vorder- bzw. Hintergrund stehenden oder paritätischen Förderung sollte daher genauer konturiert werden, da von ihr eine schwerwiegende Hürde – nämlich das Erfordernis der Zustimmung aller Länder – abhängt, die u.U. schwierige politische Sondierungen oder den Einfluss sachferner Erwägungen (Proporz, regionalpolitische Rücksichten) nach sich zieht.

Die Stellungnahme des Bundesrates sieht dagegen – rechtlich deutlicher – das Einstimmigkeitserfordernis bereits dann für notwendig an, wenn es sich um eine direkte Betroffenheit der Hochschulen handelt. Dies vermeidet die besagte „Grauzone“.

Bamberg/Erlangen, den 27.10.2014

*gez. Prof. Dr. Max-Emanuel Geis*