



Ausarbeitung

Anforderungen an eine Änderung des Grundgesetzes
Insbesondere zur Änderung des Art. 91b GG



Anforderungen an eine Änderung des Grundgesetzes

Insbesondere zur Änderung des Art. 91b GG

Verfasserin: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 245/14
Abschluss der Arbeit: 27.10.2014
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung

Nach der derzeitigen Fassung des Art. 91b GG dürfen der Bund und die Länder einzeln aufgezählte Bereiche der Forschung und Wissenschaft als Gemeinschaftsaufgabe im weiteren Sinne wahrnehmen. Um nicht nur außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in Fällen überregionaler Bedeutung institutionell fördern zu können, sondern diese Förderung auch auf Einrichtungen von Wissenschaft und Forschung der Hochschulen auszudehnen, hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 91b GG vorgelegt.¹

Im Folgenden sollen einzelne Fragen zu dem Gesetzentwurf beantwortet werden.

2. Anforderungen an eine Änderung des Grundgesetzes

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das Grundgesetz geändert werden. Änderungen des Grundgesetzes müssen sich an die Vorgaben des Art. 79 GG halten. Insbesondere muss der Wortlaut ausdrücklich geändert oder ergänzt werden. Änderungen dürfen nicht die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berühren, Art. 79 Abs. 3 GG. Ferner sind bestimmte Mehrheitserfordernisse einzuhalten. Maßstab für eine Änderung des Grundgesetzes sind daher nur diese sieben dargelegten Grundsätze.

3. Der Begriff der „überregionalen Bedeutung“ (Frage 1)

Es wird die Frage aufgeworfen, ob der im Gesetzentwurf verwandte Begriff der „überregionalen Bedeutung“ mit dem Bestimmtheitsgrundsatz, dem Wesentlichkeitsgrundsatz und anderen Verfassungsnormen vereinbar ist.

Bereits in der jetzigen sowie in der vorherigen Fassung des Art. 91b Abs. 1 GG wurde der Begriff „überregionale Bedeutung“ verwendet. Der Begriff wird – wie in der Gesetzgebungstechnik üblich – in der Begründung erläutert. Von „überregionaler Bedeutung“ sei ein Forschungsgegenstand, der „Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext“.² Nach der Literatur zur geltenden Fassung sind Vorhaben dann von „überregionaler Bedeutung“, wenn ihnen nicht nur für ein einzelnes Land, sondern für den Gesamtstaat oder zumindest für zwei oder mehr Länder Bedeutung zukommt.³ Verfassungsrechtliche Bedenken wurden hingegen nicht erhoben.

Insbesondere sind ein Verstoß gegen den Bestimmtheits- und den Wesentlichkeitsgrundsatz nicht ersichtlich. Es ist bereits fraglich, ob der Bestimmtheitsgrundsatz, der im Rechtsstaatsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG gründet, von der sog. Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst und damit

1 Drs. 18/2710.

2 Drs. 18/2710, S. 2. Kritisch zur Begründung der geltenden Fassung Siekmann, in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 91b Rn. 12.

3 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Brockmeyer, 13. Aufl. 2014, Art. 91b Rn. 8.

änderungsfest ist. Allerdings ist er insbesondere auf grundrechtseinschränkende Normen anwendbar.⁴ Art. 91b GG ist eine Norm des Staatsorganisationsrechts, die der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern dient. Daher ist ein Verweis auf abzuschließende Bund-Länder-Vereinbarungen unschädlich, da alle Beteiligten innerhalb des Staatsgefüges am Abschluss der entsprechenden Verträge beteiligt sind und die Möglichkeit haben, den Abschluss eines Vertrages aus sachlichen Gründen zu verhindern.

Der Grundsatz der Wesentlichkeit ist ebenfalls nicht berührt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gebieten Demokratie und Rechtsstaatsgebot dem parlamentarischen Gesetzgeber, „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlichen Regelungen zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst“ zu treffen.⁵ Er darf diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive überlassen.⁶ Das Entscheidungsmonopol des Gesetzgebers in diesen Fragen verpflichtet ihn zu einer Regelung – soweit er einen Sachverhalt überhaupt regeln soll und will.⁷ Bei der Änderung der Verfassung handelt nicht der parlamentarische Gesetzgeber in Abgrenzung zur Regierung, sondern der Verfassungsgeber. Je nach Ausgestaltung ist der parlamentarische Gesetzgeber beim Abschluss der Bund-Länder-Vereinbarungen beteiligt. Auf die abgeschlossenen Bund-Länder-Vereinbarungen, etwa wenn sie als Verwaltungsabkommen abgeschlossen werden, ist gegebenenfalls der Grundsatz der Wesentlichkeit anwendbarer Maßstab, nicht jedoch im Rahmen der Änderung der Verfassung.

4. Delegation des Entscheidungs- und Ermessenspielraums des Gesetzgebers an vertrags-schließende Parteien (Frage 2)

Die unter Punkt 3 dargelegten Ausführungen finden auch auf diese Frage Anwendung. Eine entsprechende Ausgestaltung würde nicht gegen die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundlagen der Verfassung verstoßen. Später abgeschlossene Vereinbarungen müssten jedoch mit der Verfassung als solcher in Einklang stehen.

5. Ungleichbehandlung geförderter und nicht-geförderter Universitäten (Frage 3)

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes stößt auch in dieser Hinsicht auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken. In der Verfassung wäre zwar – wie bereits derzeit hinsichtlich der Förderungsmöglichkeiten gemäß Art. 91b Abs. 1 GG – die Möglichkeit einer Ungleichbehandlung vorgesehen. Dabei handelt es sich um eine qua Verfassung vorgegebene Ausnahme vom Gleichheitssatz. Dies würde nicht gegen die Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen, da insbesondere auch Art. 3 und 5 GG grundsätzlich einer Änderung durch verfassungsänderndes Gesetz zugänglich wären. Die konkrete Umsetzung der Förderung müsste sich allerdings an die

4 Hierzu Sachs, in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 20 Rn. 126 ff.

5 BVerfGE 95, 267 (307 f.) m.w.N.; st. Rspr.

6 BVerfGE 83, 130 (142).

7 Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 5, 3. Aufl. § 101 Rn. 53.

weiteren Grundsätze der Verfassung halten. Insbesondere dürften nicht einzelne Länder unsachgemäß bevorzugt werden.⁸

6. Zustimmungsquorum für Bund-Länder-Vereinbarungen (Frage 4)

Der Gesetzentwurf sieht in Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG-E die Zustimmung aller Länder zu Bund-Länder-Vereinbarungen vor, die ein Zusammenwirken von Bund und Ländern in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre vorsehen. Satz 2 nimmt hiervon Forschungsbauten aus. Geprüft werden soll, ob ein solches Quorum mit der Verfassung vereinbar oder von der Verfassung sogar zwingend vorgesehen ist und welches Quorum in der bisherigen Praxis üblich war.

6.1. Vereinbarkeit mit der Verfassung bzw. Vorgabe aus der Verfassung

Bereits Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG sieht in der bisherigen Fassung die Zustimmung aller Länder zu Vereinbarungen vor, mit denen Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen gemeinschaftlich gefördert werden sollen. Diese Klausel ist auf keinerlei verfassungsrechtliche Kritik gestoßen; eine solche drängt sich auch nicht auf.

Sie ist aber auch nicht zwingend verfassungsrechtlich vorgegeben, sondern ergibt sich allein daraus, dass die Förderung dieses Bereiches bei den Verhandlungen zur Föderalismuskommission I äußerst umstritten war.⁹ Entsprechend wird in der Literatur aus dieser ausdrücklichen Zustimmungsbestimmung geschlossen, der Bund könne auch nur mit einem Teil der Länder Abkommen abschließen, soweit nur diese sachlich betroffen seien.¹⁰ Zwar führte die Gesetzesbegründung mit Bezug auf den Koalitionsvertrag aus, Vereinbarungen nach Art. 91b GG könnten auf Seiten der Länder nur mit einer Mehrheit von mindestens 13 Stimmen abgeschlossen werden.¹¹ Allerdings kann diese Vereinbarung allenfalls politisch, nicht aber rechtlich bindend sein.¹²

Verfassungsrechtlich vorgegeben ist hingegen, dass eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nur mit Zustimmung der **betroffenen** Länder geschlossen werden darf, da diese mit dem Bund in diesen Angelegenheiten gleichberechtigt sind.¹³ Die Pflicht zum gleichzeitigen Abschluss mit

8 Vgl. zur geltenden Rechtslage Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Brockmeyer, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 91b Rn. 4 m.w.N.

9 Mager, in: von Münch/Kunig, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2012, Art. 91b Rn. 20 a.E.

10 Starck/Hellermann Föderalismusreform 2007, Rn. 302; Suerbaum, in: Beck'scher Online-Kommentar, Art. 91b Rn. 6; Mager in: von Münch/Kunig, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2012, Art. 91b Rn.10.

11 Drs. 16/813, 16. Hierzu Starck, in: Hellermann; Föderalismusreform, 2007, Rn. 303.

12 Starck, in: Hellermann; Föderalismusreform, 2007, Rn. 302; Suerbaum, in: Beck'scher Online-Kommentar, Art. 91b Rn. 6.

13 BVerfGE 41, 291 (308) zu Art. 104a Abs. 4 GG aF.

allen gleichermaßen betroffenen Ländern ergibt sich für den Bund aus der Bundestreue.¹⁴ Die Einstimmigkeit wird nicht dadurch aufgehoben, dass ein Land seine Zustimmung aus sachfremden Gründen verweigert und damit gegen die Bundestreue verstößt. In diesen Fällen kann der Bund auch Verträge mit einzelnen Ländern abschließen.¹⁵

6.2. Praxis der Verwaltungsvereinbarungen

Eine bestimmte Anzahl grundlegender Verträge wurden zwischen dem Bund und allen Ländern geschlossen. Eine Auflistung dieser Verträge mit kurzer Inhaltsangabe findet sich in:

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Brockmeyer, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 91b Rn. 27 – 36

Anlage

Bereits in der Vergangenheit wurden Verträge nur mit einigen, sachlich betroffenen Ländern geschlossen. Besonders erwähnenswert ist hier die Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin über Errichtung, Organisation und Finanzierung des „Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIG)“, Untertitel „Charité & Max-Delbrück-Centrum“.¹⁶ Die Vereinbarung sieht eine gemeinsame Finanzierung des BIG durch Bund (90 %) und das Land Berlin (10 %) vor.

Ein weiteres Beispiel ist der zwischen dem Bund und dem Land Schleswig-Holstein abgeschlossene Konsortialvertrag zur gemeinsamen Förderung des „Helmholtz-Zentrums für Ozeanforschung Kiel (GEOMAR)“.¹⁷ Mit dem gesamten Gesetzespaket und dem Konsortialvertrag wurde die GEOMAR in Kiel aus der Finanzierung der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL) in die Helmholtz-Gemeinschaft überführt. Zugleich übernahm der Bund 90 %, das Land Schleswig-Holstein 10 % der Finanzierung, gekoppelt an die Zusage des Landes Schleswig-Holstein, die Medizinische Universität Lübeck nicht zu schließen.



14 BVerfGE 41, 291 (308).

15 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Brockmeyer, 13. Aufl. 2014, Art. 91b Rn. 4 m.w.N.; Siekmann, in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 91b Rn. 23; Suerbaum, in: Beck'scher Online Kommentar, 22. Ed. 2014, Art. 91b Rn. 6; Hellermann in: Starck, Föderalismusreform, 2007, Rn. 302.

16 Vorlage zur Kenntnisnahme durch das Abgeordnetenhaus, Drs. 17/0768; im Internet abrufbar unter: www.parlament-berlin.de/ados/17/Haupt/vorgang/h17-0768-v.pdf.

17 Als Anlage zum Gesetzentwurf im Internet abrufbar unter: www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/.../drucksache-17-1493.pdf.