

# Volker M. Haug

## *Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK): Das zentrale Steuerungsorgan der nationalen Wissenschaftsförderung*

### ÜBERSICHT

#### I. Einleitung

#### II. Rechtliche Grundlagen

##### 1. Entstehungsgeschichte von Art. 91b GG

###### a) Ursprungsfassung des 1969

###### b) Föderalismusreform von 2006

###### c) Reform von Art. 91b GG von 2014

##### 2. Auslegungsfragen des Art. 91b GG

###### a) Überregionale Bedeutung

###### b) Vereinbarungen

###### c) Im Schwerpunkt Hochschulen betreffend

###### d) Kostentragung

##### 3. Vereinbarungen und Beschlüsse

#### III. Aufgabe und Bedeutung

##### 1. Generelle Aufgabenstellung

##### 2. Fördertätigkeit im Einzelnen

###### a) Große Forschungsorganisationen

###### b) Wissenschaftspakte

###### c) Sonstige Förderungen

#### IV. Organisation und Arbeitsweise

##### 1. Zusammensetzung

##### 2. Wichtige Parameter für die Arbeitsweise

###### a) „Interne Fronten“

###### b) „Externe Fronten“

##### 3. Innere Strukturen

###### a) Leitung

###### b) Struktur der Willensbildung

###### c) Gremien- und Organisationsstruktur

#### V. Fazit

### I. Einleitung

Die Finanzierung des deutschen Wissenschaftssystems ist wesentlich durch das föderale System der Bundesre-

publik geprägt. Danach obliegt die Finanzierung von Wissenschaft und Hochschulen grundsätzlich den Ländern. Als Teil der sogenannten Kulturhoheit stellt dieses Politikfeld einen der wesentlichen politischen Gestaltungsspielräume auf Landesebene dar. Nach dem strikten Trennungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG können und dürfen Bund und Länder nur diejenigen Aufgabefelder finanzieren, für deren Wahrnehmung sie auch zuständig sind. Doch dieser grundsätzliche Ausschluss des Bundes aus der Hochschul- und Wissenschaftsfinanzierung kontrastiert mit den extrem hohen Mittelbedarfen auf diesem Politikfeld. Eines von vielen Beispielen dafür bilden die großen Höchstleistungsrechner, die sich selbst die leistungsstarken Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Bayern oder Baden-Württemberg nicht aus eigener Kraft leisten können.<sup>1</sup> Noch wesentlich gravierender ist die Situation in denjenigen (zahlreichen) Bundesländern, die schon durch die regulären staatlichen Aufgaben an ihre Leistungsgrenze kommen oder gar überfordert sind. Dies zeigt sich exemplarisch daran, dass in einigen Ländern über den Abbau von Studienplätzen nachgedacht wurde, während – auf ganz Deutschland bezogen – mit einem Anstieg von Studienanfängerzahlen das Gegenteil indiziert war.<sup>2</sup>

Deshalb erlaubt das Grundgesetz als Ausnahme zu Art. 104a Abs. 1 GG Bund und Ländern in Art. 91b, „auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung [...] bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre“ zusammenzuwirken. Um diese Gemeinschaftsaufgabe operativ umzusetzen, haben Bund und Länder die „Gemeinsame Wissenschaftskonferenz“ (GWK) ins Leben gerufen. Der größte Teil der Bundesmittel,<sup>3</sup> die in das Wissenschaftssystem fließen, werden nach Ergänzung durch die Mittelanteile der Länder über die GWK als politisches Zuwendungskonsortium an verschiedene Förderorganisationen und -strukturen

1 Allein die jüngste Erweiterung des Münchner Großrechners „SuperMUC“ kostete 49 Mio. €, vgl. [http://www.focus.de/regional/muenchen/computer-hoehstleistungsrechner-supermuc-verdoppelt-leistungskraft\\_id\\_4783350.html](http://www.focus.de/regional/muenchen/computer-hoehstleistungsrechner-supermuc-verdoppelt-leistungskraft_id_4783350.html) (7.1.2016).

2 Als die einschlägige KMK-Prognose (Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 176 vom Oktober 2005, S. 28 ff., online: [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2005/2005\\_10\\_01-Studienanfaenger-Absolventen-2020.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2005/2005_10_01-Studienanfaenger-Absolventen-2020.pdf)) vor rund zehn Jahren einen Anstieg an Studienanfängern prognostizierte, konnten die neuen Bundesländer und

die Stadtstaaten nur durch eine Finanzierungsgarantie im Rahmen des Hochschulpaktes von einem Abbau ihrer Studienplätze abgehalten werden, vgl. Art. 1 § 3 Abs. 3 – 5 der Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020 vom 20.8.2007, BAnz v. 12.9.2007, S. 7480.

3 Andere Bundesmittel stellen solche von Projektförderungen (gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 13, 87 Abs. 3, 104a Abs. 1 GG) insbesondere des BMBF sowie Ressortforschungsmittel dar, vgl. auch BT-Drs. 16/813, S. 16; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 91b Rn. 6.

ausgeschüttet. Damit stellt diese Organisation die zentrale Institution der nationalen Wissenschaftsförderung dar.

## II. Rechtliche Grundlagen

### 1. Entstehungsgeschichte des Art. 91b GG

Die zentrale Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der GWK ist Art. 91b GG. Bevor diese Gemeinschaftsaufgabe im Jahr 1969 grundgesetzlich verankert wurde,<sup>4</sup> war die Mitwirkung und -finanzierung des Bundes in Wissenschaftsbelangen verfassungsrechtlich fragwürdig. Immerhin konnte der Bund auf eine – freilich nicht genutzte – materielle Gesetzgebungskompetenz verweisen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Wie viele Verfassungsergänzungen hatte aber auch Art. 91b GG eine Vorgeschichte. So hatten Bund und Länder – jeweils gestützt auf verschiedene Verwaltungsabkommen – schon seit 1957 im Rahmen des (allerdings nur mit Beratungskompetenzen ausgestatteten) Wissenschaftsrats eine gemeinsame Förderfähigkeit von DFG und MPG betrieben. Bereits 1949 hatten sich die Länder im Königsteiner Staatsabkommen auf eine gemeinsame Förderung der überregionalen Forschung verständigt und damit deren gesamtstaatliche Bedeutung anerkannt.<sup>5</sup>

#### a) Ursprungsfassung von 1969

In seiner ersten Fassung von 1969, die bis 2006 Geltung hatte, erlaubte Art. 91b GG Bund und Ländern, dass sie „auf Grund von Vereinbarungen [...] bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken“ können. Die operative Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe oblag der „Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung“ (BLK), die als Vorgängereinrichtung der GWK vergleichbar strukturiert war.<sup>6</sup> Die Aufteilung der Förderkosten war dem konsensualen politischen Ermessen von Bund und Ländern überlassen (Art. 91b S. 2 GG 1969), womit nun die Bundesmitfinanzierung jeglichen verfassungsrechtlichen Zweifeln enthoben war. Sie umfasste sowohl mit dem Begriff der „Vorhaben“ die

Projektförderung als auch mit dem Begriff der „Einrichtungen“ die institutionelle Förderung,<sup>7</sup> war allerdings – wie die vorausgegangene Förderpraxis – auf die Forschung beschränkt. Hierzu zählen alle auf die Gewinnung neuer Erkenntnisse gerichtete Tätigkeiten, die nach wissenschaftlich-rationalen Gesetzmäßigkeiten erfolgen.<sup>8</sup> Die institutionelle Förderung durfte sich dabei nicht pauschal auf Universitäten oder Hochschulen beziehen, zu deren Aufgaben u.a. auch die Lehre zählt, sondern nur auf klar abgrenzbare Forschungsbereiche an Hochschulen oder auf reine (außeruniversitäre) Forschungseinrichtungen bzw. -organisationen (wie z.B. die MPG).<sup>9</sup> In den Folgejahrzehnten wurde der damit verbundene Ausschluss des Bundes von einer Mitfinanzierung der Lehre zunehmend als problematisch empfunden. Dazu trug zum einen der Öffnungsbeschluss von 1977 bei, der die Universitäten zu den heutigen Masseneinrichtungen machte.<sup>10</sup> Zum anderen drängten in den 80er und 90er Jahren geburtenstarke Jahrgänge an die Hochschulen, was vor allem die kleineren und schwachen Länder an ihre Leistungsgrenze brachte. Deshalb ging der Bund ab 1989 zu einer verfassungsrechtlich grenzwertigen Konstruktion über: Indem er den Ländern versprach, sich zu ihren Gunsten stärker in der Forschungsförderung zu engagieren, ließ er sich zusichern, dass diese die freiwerdenden Mittel in einen qualitativen und quantitativen Ausbau der Lehre investieren würden.<sup>11</sup> Durch diese Hochschulsonderprogramme wurden insgesamt zusätzlich 5,8 Mrd. € (davon 3,3 Mrd. € Bundesmittel) für die Lehre zur Verfügung gestellt.<sup>12</sup> Zugleich machte dieses „Umgehungsgeschäft“ den Bedarf nach einer Mitfinanzierung des Bundes in der Lehre deutlich.

#### b) Föderalismusreform von 2006

Dies führte zu einer Neufassung des Art. 91b GG im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahr 2006. Da hierbei die bis dahin ebenfalls in Art. 91b GG enthaltenen Mitwirkungsrechte des Bundes in der Bildungsplanung beseitigt wurden und der Schulbereich zur ausschließlichen Länderdomäne umgestaltet wurde, ist der neue Art. 91b GG von unitaristischen Stimmen mit dem

4 21. Gesetz zur Änderung des GG (Finanzreformgesetz) v. 12.5.1969, BGBl. I S. 359.

5 Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Erg.-Lfg. 18, Art. 91b Rn. 3 m.w.N., 4.

6 Näher dazu Schlegel, in: Flämig/Kimminich u.a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, S. 1689 ff. Zur GWK-Struktur s.u. IV. 3.

7 Speiser, Das „Kooperationsverbot“, DÖV 2014, S. 555 (557).

8 Vgl. Maunz (Fn. 5), Art. 91b Rn. 32.

9 Maunz (Fn. 5), Art. 91b Rn. 23, 30.

10 Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 15.7.1977, der im Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern zur Sicherung der Ausbildungschancen vom 4.11.1977 auch die Zustimmung des Bundeskanzlers fand; näher dazu Schiedermaier, in: Flämig/Kimminich u.a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, S. 37 (58 f.).

11 [Http://www.tagespiegel.de/wissen/bund-laender-kommission-die-heimlichen-herrscher/1132308.html](http://www.tagespiegel.de/wissen/bund-laender-kommission-die-heimlichen-herrscher/1132308.html) (7.1.2016); vgl. auch Schiedermaier (Fn. 10), S. 37 (60 ff.).

12 [Http://www.blk-bonn.de/blk-rueckblick.htm](http://www.blk-bonn.de/blk-rueckblick.htm) (7.1.2016).

ideologisch aufgeladenen Kampfbegriff des „Kooperationsverbotes“ belegt worden.<sup>13</sup> Leider ist dieser Begriff auch auf das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich angewendet worden, obwohl auf diesem Feld das Gegenteil erfolgt ist: Die gemeinsame Förderpolitik durfte sich nach Art. 91b Abs. 1 GG 2006<sup>14</sup> nicht nur auf „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“ beziehen, sondern auch auf „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“.<sup>15</sup> Da der Wissenschaftsbegriff auch die Lehre umfasst, war mit dieser GG-Änderung das Tor aufgestoßen für eine reguläre (freilich projektbezogene) Mitfinanzierungskompetenz des Bundes in der Hochschullehre.<sup>16</sup> Diese Kooperationserweiterung nutzten Bund und Länder dann auch umgehend für den milliardenschweren Hochschulpakt 2020,<sup>17</sup> der ohne diese Reform nicht möglich gewesen wäre. Mit dieser Reform ging außerdem die aus dem Wegfall der Bildungsplanung folgende Abschaffung der BLK einher. Für die Wissenschaftsförderung wurde an ihrer Stelle die GWK gegründet.

#### c) Reform des Art. 91b GG von 2014

Dessen ungeachtet wurde im politischen Raum die Einschränkung auf „Vorhaben“ (also Projektfinanzierungen) im Hochschulbereich als kritikwürdig angesehen. Sowohl die die chronische Unterfinanzierung der Hochschulen beklagende Hochschulvertreter, als auch unitaristisch ausgerichtete Bundespolitiker und Vertreter von insbesondere finanzschwächeren Ländern verstärkten den Ruf nach der Ermöglichung einer institutionellen Bund-Länder-Finanzierung von Hochschulen.<sup>18</sup> Dies führte zu einer abermaligen Reform des Art. 91b GG im Jahr 2014,<sup>19</sup> die nun eine – mit Ausnahme des Erfordernisses der überregionalen Bedeutung – voraussetzungs-

lose Gemeinschaftsfinanzierung „von Wissenschaft, Forschung und Lehre“ ermöglicht. Dies schließt nun auch eine zeitlich und thematisch unbegrenzte Bundesförderung von Hochschulen mit ein.<sup>20</sup> Auch wenn in Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG 2014 solche Vereinbarungen, „die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen“, nur mit Zustimmung aller Länder möglich sind,<sup>21</sup> stellt Art. 91b GG in seiner heute geltenden Fassung eine nahezu schrankenlose Blankettermächtigung zur Politik des goldenen Zügels durch den Bund dar.<sup>22</sup> Indem die Länder diesen Einschnitt in ihre Hoheitsdomäne der Hochschulfinanzierung und damit auch der Hochschulpolitik zugelassen haben, sind die Kulturhoheit und die föderale Ordnung nicht unwesentlich geschwächt worden. Gleichwohl findet die jüngste Reform des Art. 91b GG im Schrifttum weit überwiegend Zustimmung.<sup>23</sup>

#### 2. Auslegungsfragen von Art. 91b GG

Auch wenn mit dem Wechsel vom Enumerativprinzip zum „einheitlichen Ansatz“<sup>24</sup> des neuen Art. 91b GG einige Auslegungsprobleme entfallen sind (v.a. die Begriffsabgrenzungen von „Vorhaben“ und „Einrichtungen“), bleiben einige Fragen erhalten und kommen neue hinzu.

##### a) Überregionale Bedeutung

Das einzige verbliebende materielle Tatbestandsmerkmal, das die Gemeinschaftsaufgabe der Wissenschaftsförderung einhegt, ist das der überregionalen Bedeutung. Die Anforderungen an dieses Merkmal sind jedoch traditionell überschaubar: Die h.M. versteht darunter eine über ein einziges Bundesland hinausgehende Bedeutung, weshalb bereits eine Relevanz für zwei Bundesländer ausreichen soll.<sup>25</sup> Bei der Einschätzung dieser Bedeutung wird Bund und Ländern zudem ein weiter

13 Vgl. *Seckelmann*, „Föderalismusreform III“ im Wissenschaftsbereich? Zur aktuellen Neuordnung der föderalen Kooperation, NVwZ 2015, S. 248; krit. zum Begriff des „Kooperationsverbotes“ *Henneke* (Fn. 3), Art. 91b Rn. 24 f., 36; auch *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 22 Rn. 149, betont die nach Art. 91b GG 2006 bestehenden starken Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf Kernkompetenzen der Länder.

14 Art. 1 Nr. 13 des Gesetzes zur Änderung des GG v. 28.8.2006, BGBl. I S. 2034 (2036).

15 Lediglich im Bereich des Hochschulbaus wurde mit der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe des Hochschulbaus (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) eine Reduzierung der gemeinsamen Förderung auf die Forschungsbauten (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG 2006) vorgenommen.

16 BVerfGE 35, S. 79 (112); *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Erg.-Lfg. 74, Art. 5 Abs. 3 Rn. 9; *Henneke* (Fn. 3), Art. 91b Rn. 16; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, Art. 5 Rn. 100; davon geht auch die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs für die Reform des Art. 91b GG 2014 aus, BT-Drs. 18/2710, S. 7.

17 Näher dazu unten, III.2.b).

18 Siehe z. B. <http://www.spiegel.de/uni/spiegel/studium/bildungsfoederalismus-das-kooperationsverbot-kippelt-a-814584.html> (7.1.2016); vgl. auch *Seckelmann* (Fn. 13), S. 248 (249).

19 Gesetz zur Änderung des GG (Art. 91b) v. 23.12.2014, BGBl. I S. 2438.

20 *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG, DÖV 2015, S. 771 (773).

21 Durch dieses Einstimmigkeitserfordernis auf Länderseite kommt nach den Worten der Bundesregierung die „Wahrung der föderalen Kompetenzordnung ... zum Ausdruck“, BT-Drs. 18/2710, S. 7.

22 Zur grundsätzlichen Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben bzw. Mischfinanzierungen vgl. *Henneke* (Fn. 3), Vorb. v. Art. 91a Rn. 5; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Erg.-Lfg. 75, Art. 20 IV Rn. 151, spricht insoweit vom „trojanische[n] Pferd des Bundesstaates“.

23 Vgl. *Seckelmann* (Fn. 13), S. 348 (251); *Wolff* (Fn. 20), S. 771 (780), sieht darin zumindest „einen ersten guten Kompromiss“.

24 *Wolff* (Fn. 20), S. 771 (772).

25 *Wolff* (Fn. 20), S. 771 (777); *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 91b Rn. 9.

politischer Beurteilungsspielraum zugesprochen.<sup>26</sup> Diese Auslegung ist letztlich wenig überzeugend, nicht zuletzt deshalb, weil ihr eine gehörige Portion Willkürlichkeit angesichts der unterschiedlichen Ländergröße innewohnt. So wäre eine Fördermaßnahme, die für Schleswig-Holstein und Hamburg relevant wäre, bereits von überregionaler Bedeutung, während dies für eine nur im Land Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg relevante Maßnahme zu verneinen wäre – obwohl Fläche, Bevölkerungszahl und wirtschaftliche Potenz dieser beiden Bundesländer jeweils erheblich über dem genannten Nordverbund liegen. Daher erscheint eine teleologische Betrachtung des Tatbestandsmerkmals sinnvoller: Grundsätzlich ist die Wissenschaftsförderung und -politik gem. Art. 30 GG Ländersache; hierzu stellt die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b GG eine Ausnahme dar, indem hier dem Bund eine Mitfinanzierungs- und Mitverwaltungskompetenz eingeräumt wird.<sup>27</sup> Das Tatbestandsmerkmal der überregionalen Bedeutung stellt für diese Ausnahme die materielle Rechtfertigung dar, weshalb dieser Begriff stärker im Sinne eines gesamtstaatlichen Bedürfnisses zu verstehen ist, wie das auch in der Gesetzesbegründung zur jüngsten Reform des Art. 91b GG ausgeführt wird. Danach muss der Fördergegenstand nicht nur „Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus“ haben, sondern außerdem – kumulativ – „bedeutend [...] im nationalen oder internationalen Kontext“ sein.<sup>28</sup> Deshalb benennt die Gesetzesbegründung aus guten Gründen den Hochschulpakt 2020, den Qualitätspakt Lehre und das Professorinnenprogramm – mit denen alle oder sehr viele Hochschulen in der ganzen Republik erreicht werden – als Beispiele für die überregionale Bedeutung.<sup>29</sup> Die gemeinsame Wissenschaftsförderung ist also insbesondere dann geboten, wenn es um die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wissenschafts- und Forschungslandschaft geht.<sup>30</sup> Dies wird man bei vielen Projekten, die nur zwei oder wenige Länder betreffen, kaum behaupten können – zumal es dann diesen Ländern jederzeit unbenommen bleibt, im Rahmen ihrer Kompetenzen durch Verwaltungsabkommen oder Staatsverträge zusammenzuwirken. Soweit es um die Konkretisierung der überregionalen Bedeutung geht, steht Bund und Ländern außerdem ein nur begrenzter Beurteilungsspielraum zu, weil es sich dabei um einen unbestimmten Verfassungsbegriff handelt, der

der verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich ist. Allerdings ist zuzugestehen, dass der Begriff der „Bedeutung“ genuin politische Bewertungen voraussetzt, weshalb insoweit ein vom Bundesverfassungsgericht zu respektierender Einschätzungsspielraum besteht.<sup>31</sup>

#### b) Vereinbarungen

Der Begriff der Vereinbarungen stellt einen Sammelterminus für alle Formen zwischenstaatlich wechselseitig eingegangener Verpflichtungen dar. Er umfasst damit sowohl Staatsverträge, die der parlamentarischen Ratifikation bedürfen, als auch Verwaltungsabkommen, die nur zwischen den Exekutiven der beteiligten Staaten abgeschlossen werden. In jedem Fall wird man einen von den Betroffenen gefundenen und in einer gemeinsamen Urkunde dokumentierten Konsens verlangen müssen, weshalb bloße Briefwechsel oder einseitige Bescheide nicht ausreichen.<sup>32</sup> In der Praxis sind bislang – soweit ersichtlich – zur Umsetzung von Art. 91b GG ausnahmslos Verwaltungsabkommen gewählt worden. Diese können mangels parlamentarischer Einbindung keine Bindungswirkung für die jeweiligen gesetzgebenden Körperschaften entfalten<sup>33</sup> und haben nicht einmal eine unmittelbare Außenwirkung gegenüber den Förderungsempfängern.<sup>34</sup> In Ermangelung eines gesetzlichen Charakters erfüllen Verwaltungsabkommen außerdem nicht die Anforderungen des Gesetzesvorbehalts, wenn man diesen hier für anwendbar halten will. Legt man dafür die insoweit maßgebliche Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts<sup>35</sup> zugrunde, finden sich nicht zuletzt wegen der Grundrechtsrelevanz von Lehre und Forschung gem. Art. 5 Abs. 3 GG starke Argumente für die Bejahung des Gesetzesvorbehalts.<sup>36</sup> Auf der anderen Seite erlaubt das GG selbst den Abschluss von untergesetzlichen Verwaltungsabkommen in einem grundrechtssensiblen Bereich, weshalb die Inanspruchnahme dieser Erlaubnis schwerlich als grundgesetzwidrig anzusehen ist.<sup>37</sup>

#### c) Im Schwerpunkt Hochschulen betreffend

Neu ist das Tatbestandsmerkmal von „im Schwerpunkt Hochschulen betreffenden“ Vereinbarungen, für die – soweit keine Forschungsbauten und Großgeräte betref-

26 Maunz (Fn. 5), Art. 91b Rn. 33.

27 Kloepfer (Fn. 13), § 22 Rn. 140.

28 BT-Drs. 18/2710, S. 7; Henneke (Fn. 3), Art. 91b Rn. 8.

29 BT-Drs. 18/2710, S. 7; so erreicht der Hochschulpakt 2020 alle staatlichen Hochschulen; außerdem profitieren vom Qualitätspakt Lehre 186 und vom Professorinnenprogramm 115 Hochschulen.

30 Vgl. BT-Drs. 18/2710, S. 1.

31 Hierzu näher Wolff (Fn. 20), S. 771 (776 f.).

32 Henneke (Fn. 3), Art. 91b Rn. 3; Volkmann (Fn. 25), Art. 91b Rn. 7.

33 Maunz (Fn. 5), Art. 91b Rn. 9; Mager, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 91b Rn. 9 gelangt daher konsequent zur einer Rückholbarkeit von Vereinbarungsinhalten seitens der beteiligten Staaten.

34 Mager (Fn. 33), Art. 91b Rn. 12.

35 BVerfGE 83, S. 130 (142, 152); BVerfGE 95, S. 267 (307 f.).

36 Vgl. Mager (Fn. 33), Art. 91b Rn. 12.

37 Volkmann (Fn. 25), Art. 91b Rn. 7.

fen sind – die Zustimmung aller Länder erforderlich sind. Geringe Probleme bereitet dabei der Hochschulbegriff, der nach ganz h.M. einen weiten Oberbegriff darstellt. Er erfasst daher alle Hochschularten (Universitäten, Pädagogische Hochschulen, Fachhochschulen, Kunsthochschulen, Duale Hochschulen) in öffentlicher wie privater Trägerschaft.<sup>38</sup> Schwieriger ist die Auslegung des Begriffs der Schwerpunktbetroffenheit. Klar ist lediglich, dass der Verfassungsgeber nicht jede auch noch so geringe Hochschulbetroffenheit dem Einstimmigkeitserfordernis unterstellen, sondern dafür eine qualitative Hürde errichten wollte. Die Bundesregierung stellt in der Gesetzesbegründung einen unmittelbaren Zusammenhang mit der föderalen Kompetenzordnung her;<sup>39</sup> folglich soll mit diesem Zustimmungsvorbehalt ein bundesseitiges Übergreifen in den ureigenen Zuständigkeitsbereich der Länder gegen den Willen eines Landes ausgeschlossen werden. Deshalb kann weder auf den Grad der Direktheit einer Förderung (so der Bundesrat in seiner Stellungnahme)<sup>40</sup> noch auf die Anzahl der betroffenen Hochschulen oder Länder abgestellt werden.<sup>41</sup> Maßgeblich kann vielmehr nur eine qualitative Auslegung sein, die sich an dem Ausnahmecharakter zur normalen Kompetenzordnung orientiert. Da die institutionelle Finanzierung der Hochschulen trotz des neuen Art. 91b GG immer noch zu den Grundaufgaben der Länder zählt, kommt es für den Begriff der Schwerpunktbetroffenheit darauf an, ob mit der betreffenden Fördermaßnahme substantiell von dieser Regelkompetenz abgewichen wird. Dies wird dann zu bejahen sein, wenn die Hochschulförderung entweder zeitlich unbegrenzt angelegt ist oder bezüglich des finanziellen Volumens einen die Grundfinanzierung der betroffenen Hochschule(n) mitprägenden Charakter bekommt.

#### d) Kostentragung

In seiner Ursprungsfassung sprach Art. 91b GG noch von einer „Aufteilung der Kosten“. Da mit dem Begriff „Teilung“ sprachlich verbunden ist, dass sowohl der Bund als auch die Länder einen zu definierenden „Teil“ tragen müssen, war eine Alleinfinanzierung durch den Bund damals ausgeschlossen.<sup>42</sup> Seit 2006 wird jedoch der Begriff der „Kostentragung“ verwendet, wodurch der sprachliche Zwang einer Teilung entfallen ist. Daran ändert auch die Formulierung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern nichts, weil der Begriff der

Zusammenwirkung neben der Finanzierung weitere Elemente enthalten kann, etwa die konzeptionelle Grundlage und politische Zielsetzung, aber auch die administrative Begleitung einer Förderung. Folglich ist seit 2006 auch eine Alleinfinanzierung des Bundes (bzw. theoretisch auch der Länderseite) im Rahmen einer Bund-Länder-Vereinbarung gem. Art. 91b GG möglich.<sup>43</sup>

#### 3. Vereinbarungen und Beschlüsse

Die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b GG ist als verfassungsrechtliche Basis eine notwendige, aber nicht hinreichende Rechtsgrundlage für die GWK. Denn die Errichtung und Existenz der GWK ergibt sich nicht aus Art. 91b GG, sondern erst aus dem auf dessen Grundlage zwischen Bund und Ländern vereinbarten GWK-Abkommen (GWKA). Darin sind neben der Errichtung der GWK auch ihre Aufgaben und ihre Verfasstheit geregelt. Ergänzend tritt die von der GWK gem. Art. 4 Abs. 7 GWKA beschlossene Geschäftsordnung hinzu (GWK-GO). Die inhaltliche Arbeit der GWK beruht im Wesentlichen auf von ihr herbeigeführten Bund-Länder-Vereinbarungen (v.a. die zahlreichen Ausführungsvereinbarungen) sowie Beschlüssen der Regierungschefs von Bund und Ländern oder der GWK selbst.

### III. Aufgabe und Bedeutung

#### 1. Generelle Aufgabenstellung

Die Aufgabe der GWK besteht im Kern darin, die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b GG mit Leben zu erfüllen und umzusetzen. Sie hat damit die Funktion eines Organs des kooperativen Föderalismus,<sup>44</sup> weil die häufig divergierenden Interessen der verschiedenen Länder und des Bundes zu einem Ausgleich gebracht werden müssen. Damit leistet sie einen unverzichtbaren Beitrag für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wissenschafts- und Forschungslandschaft und „zur Innovationsfähigkeit Deutschlands in einer globalisierten Welt“.<sup>45</sup> Etwas profaner formuliert es Art. 2 GWKA, der die enge Koordination von Bund und Ländern „auf dem Gebiet der nationalen, europäischen und internationalen Wissenschafts- und Forschungspolitik“ (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 GWKA) und deren Zusammenwirken bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre in Fällen überregionaler Bedeutung (Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 GWKA) betont. Im Ergebnis geht es damit

38 Henneke (Fn. 3), Art. 91b Rn. 14; Wolff (Fn. 20), S. 771 (778).

39 BT-Drs. 18/2710, S. 7, bekräftigt in der Gegenäußerung auf S. 10.

40 BT-Drs. 18/2710, S. 8, Ziffer 2.

41 Wolff (Fn. 20), S. 771 (779).

42 Maunz (Fn. 5), Art. 91b Rn. 40.

43 Volkmann (Fn. 25), Art. 91b Rn. 20; Mager (Fn. 33), Art. 91b Rn. 31; die Möglichkeit der alleinigen Bundesförderung war auch das erklärte gesetzgeberische Ziel, BT-Drs. 16/813, S. 16.

44 Speiser (Fn. 7), S. 555 (556); Wolff (Fn. 20), S. 771 (772).

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

auch um die Erfüllung des gesamtstaatlichen Interesses an einer bestmöglichen Wissenschaftsförderung. Im Einzelnen erfolgt die Erfüllung dieser Aufgabe durch vielfältige Fördermaßnahmen.

## 2. Fördertätigkeit im Einzelnen

### a) Große Forschungsorganisationen

Dies beginnt bei der Hauptfinanzierung der großen Wissenschaftsorganisationen (vgl. Anlage zum GWKA, § 1 Abs. 1 Nr. 1–5). Dies sind die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), die Max-Planck-Gesellschaft (MPG), die Leibniz-Gemeinschaft (WGL),<sup>46</sup> die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) und die Helmholtz-Gemeinschaft (HGF). Die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern sind dabei unterschiedlich. Im Jahr 2015 betrug allein der Bundesanteil an der Förderung der großen Wissenschaftsorganisationen 5.182 Mio. €:

Die Tätigkeit der DFG ist im Wesentlichen auf die Förderung von Forschungsprojekten an Hochschulen, hauptsächlich Universitäten, bezogen (bis hin zu zehnjährigen Sonderforschungsbereichen). Gemeinsam mit

dem Wissenschaftsrat ist sie aber auch in den ersten beiden Programmphasen mit der Durchführung des wissenschaftsgeleiteten Auswahlverfahrens im Rahmen der Exzellenzinitiative betraut worden, was sich sehr bewährt hat. Während die DFG also andere in deren Forschungstätigkeit unterstützt, betreiben die übrigen großen Wissenschaftsorganisationen eigene Forschung in ihren zahlreichen Instituten und Forschungszentren. Die MPG,<sup>49</sup> die WGL<sup>50</sup> und die FhG<sup>51</sup> unterhalten in allen Bundesländern und teilweise sogar im Ausland<sup>52</sup> jeweils zwischen über 80 und fast 100 Institute auf allen relevanten Wissenschaftsfeldern der Technik, der Naturwissenschaften, der Sozial- und der Rechtswissenschaften sowie der Medizin (vgl. Anlagen zur AV-MPG, zur AV-WGL und zur AV-FhG). Ebenso institutionell geprägt ist die Helmholtz-Gemeinschaft, die insgesamt 18 Helmholtz-Zentren zu ihren Mitgliedern zählt.<sup>53</sup> In dieser unterschiedlichen Fördertätigkeit von DFG einerseits (projektbezogen) und den anderen großen Wissenschaftsorganisationen andererseits (institutionenbezogen) liegt zugleich eine das deutsche Wissenschaftssystem stark prägende Zerklüftung: Während die DFG-Mittel hauptsächlich in die Forschung an den Universitäten fließen, stel-

Wissenschaftsorganisation	Bundesanteil in %	Bundesanteil in € (2015) <sup>47</sup>	Länderanteil	Rechtsgrundlage
DFG	58 %	1.137 Mio.	42 % Alle Länder	§§ 3 Abs. 1, 4 AV-DFG
MPG	50 %	786 Mio.	25 % Das betroffene Sitzland 25 % Alle Länder (gemeinsam)	§§ 3 Abs. 1, 4 AV-DFG
WGL	50 %	439 Mio.	Bei wiss. Infrastruktureinrichtungen: 12,5 % Das betroffene Sitzland 37,5 % Alle Länder (gemeinsam) Sonst umgekehrt	§§ 3 Abs. 1, 5 AV-WGL
FhG	90 %	540 Mio.	6,6 % Alle Sitzländer gemeinsam 3,3 % Alle Länder (gemeinsam)	§§ 3 Abs. 1, 4 AV-FhG
HGF	90 %	2.280 Mio.	10 %	Art. 6 Abs. 1 Nr. 4 RV-Fo <sup>48</sup>

46 Das Akronym WGL steht für die vollständige Bezeichnung „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“.

47 Bundeshaushalt 2015, Einzelplan 30 ([www.bundshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundshaushalt/content\\_de/dokumente/2015/soll/epl30.pdf](http://www.bundshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundshaushalt/content_de/dokumente/2015/soll/epl30.pdf)), Kap. 3003 (DFG, MPG, WGL) und 3004 (FhG, HGF).

48 Rahmenvereinbarung Forschungsförderung v. 28.11.1975, zuletzt geändert durch Vereinbarung v. 25.10.2001 (online: <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/foederalismus/Dok21.pdf>); allerdings erfolgt die Förderung bei der HGF – im Gegensatz zu MPG, WGL und FhG – nicht zugunsten des Gesamtverbundes, sondern jeweils gesondert für jedes einzelne Forschungszentrum; daher gibt es auch nur Einzelvereinbarungen zwischen dem Bund und dem jeweiligen Sitzland anstelle einer (Gesamt-)Ausführungsvereinbarung zur HGF.

49 Bekannte Beispiele in Baden-Württemberg sind das MPI für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg und das MPI für medizinische Forschung in Heidelberg.

50 Bekannte Beispiele in Baden-Württemberg sind das GESIS-Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften in Mannheim, das Mathematische Forschungsinstitut Oberwolfach oder das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim.

51 Bekannte Beispiele in Baden-Württemberg sind das FhI für Produktionstechnik und Automatisierung (IPA) in Stuttgart, das FhI für Solare Energiesysteme (ISE) in Freiburg und das FhI für System- und Innovationsforschung (ISI) in Karlsruhe.

52 Wie etwa das Kunsthistorische Institut der MPG in Florenz, vgl. GWK, Grundlagen der GWK 2015 (online: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Info-08-2015.pdf>), S. 38.

53 Liste der nach Art. 3 GWKA und § 1 Abs. 1 Nr. 2 der Anlage zum GWKA geförderten Mitgliedseinrichtungen der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e.V., in: GWK (Fn. 52), S. 67 f.

len die Institute und Zentren der anderen Organisationen die außeruniversitäre Forschung dar. Diese international nicht übliche Trennung wird im Vergleich zu besonders forschungsstarken Universitäten im Ausland – wie etwa die ETH Zürich in der Schweiz, die Universitäten Oxford und Cambridge in Großbritannien oder die bekannten us-amerikanischen Universitäten Stanford, Yale oder MIT – häufig als struktureller Wettbewerbsnachteil der deutschen Universitäten beklagt.<sup>54</sup>

#### b) Wissenschaftspakte

Ein weiterer zentraler Block der Fördertätigkeit der GWK umfasst die Wissenschaftspakte. Hierzu zählen die Exzellenzinitiative zur Förderung besonders forschungsstarker Universitäten, der Hochschulpakt 2020 zur Förderung des Studienplatzausbaus und der Qualitätspakt zur Förderung der Studienbedingungen und Lehrqualität. Allein im Jahr 2015 umfasst der Bundesanteil an diesen Wissenschaftspakten 2.718 Mio. €. <sup>55</sup> Ebenfalls zu den Wissenschaftspakten gehört der Pakt für Forschung und Innovation, der verlässliche Steigerungsraten der Förderung der großen Wissenschaftsorganisationen vorsieht (und deshalb finanziell bereits in den dort genannten Zahlen enthalten ist). Der finanziell umfangreichste Pakt ist der Hochschulpakt 2020, der bis 2020 rund 1.568.844 zusätzliche Studienanfängerplätze in Deutschland<sup>56</sup> ermöglicht haben wird und über alle drei Förderphasen (2007 – 2023) auf ein Programmvolumen von 38,8 Mrd. € kommt.<sup>57</sup> Dies stellt trotz des langen Förderzeitraums eine äußerst stattliche Summe dar.

#### c) Sonstige Förderungen

Weitere Fördermaßnahmen betreffen besondere Wissenschaftsakademien (Leopoldina, acatech, in Baden-Württemberg die Heidelberger Akademie der Wissenschaften), die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen, den Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“, das Professorinnenprogramm und die Programme „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“, die Chancengleichheit und die Nationale Kohorte im Rahmen der Gesundheitsforschung.<sup>58</sup> Von besonderer Bedeutung ist schließlich das Programm zur Förderung von Forschungsbauten, an dem sich der Bund zu 50 % mit jährlich 213 Mio. € für Forschungsbauten und 85 Mio. € für Großgeräte beteiligt; die andere Hälfte wird vom jeweiligen Sitzland getragen (§ 9 Abs. 1 AV-FuG). Auch hier liegt die Letztentscheidung nach Begutachtung durch den Wissenschaftsrat (§ 3 Abs. 4 S. 2 AV-FuG) bei der GWK (§ 1 Abs. 1 Nr. 11 Anlage zum GWKA).

ten), die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen, den Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“, das Professorinnenprogramm und die Programme „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“, die Chancengleichheit und die Nationale Kohorte im Rahmen der Gesundheitsforschung.<sup>58</sup> Von besonderer Bedeutung ist schließlich das Programm zur Förderung von Forschungsbauten, an dem sich der Bund zu 50 % mit jährlich 213 Mio. € für Forschungsbauten und 85 Mio. € für Großgeräte beteiligt; die andere Hälfte wird vom jeweiligen Sitzland getragen (§ 9 Abs. 1 AV-FuG). Auch hier liegt die Letztentscheidung nach Begutachtung durch den Wissenschaftsrat (§ 3 Abs. 4 S. 2 AV-FuG) bei der GWK (§ 1 Abs. 1 Nr. 11 Anlage zum GWKA).

### IV. Organisation und Arbeitsweise

#### 1. Zusammensetzung

Wie bei einem politischen Koordinationsorgan einer Gemeinschaftsaufgabe zu erwarten ist, sind unter den Mitgliedern der GWK beide staatliche Ebenen – Bund und Länder – jeweils grundsätzlich auf Ministerienebene vertreten (Art. 1 GWKA). Abweichend von der Ministervorgabe in Art. 1 GWKA ist das BMF nicht durch den Minister, sondern durch einen beamteten Staatssekretär vertreten. Bemerkenswert ist allerdings, dass dies nicht nur für die für Wissenschaft und Forschung zuständigen Fachressorts gilt, sondern auch für die Finanzressorts. Damit gehören der GWK für den Bund eine Ministerin und für das BMF ein Staatssekretär<sup>59</sup> sowie für jedes Land regelmäßig zwei Minister an.<sup>60</sup> Die enge Einbindung der Finanzseite erklärt sich dadurch, dass die GWK keineswegs nur solches Geld verteilt, das schon bewilligt ist. Sie ist vielmehr auch das Forum, auf dem finanzielle

54 Die einzige Durchbrechung dieser Versäulung stellt die Zusammenführung der Universität Karlsruhe mit dem Helmholtz-Forschungszentrum Karlsruhe zum „Karlsruher Institut für Technologie“ (KIT) im Jahr 2009 dar. Ob damit allerdings wirklich die Fesseln für eine hohe internationale Strahlkraft des KIT gesprengt sind, bleibt noch abzuwarten.

55 Im Einzelnen: 2.120 Mio. Hochschulpakt 2020, 200 Mio. Qualitätspakt Lehre, 398 Mio. Exzellenzinitiative; Zahlen nach [www.bmbf.de/de/bildung-und-forschung-in-zahlen-1810.html](http://www.bmbf.de/de/bildung-und-forschung-in-zahlen-1810.html) (3.1.2016).

56 Die Phase I (2007 – 2010) umfasste mit 185.024 mehr als doppelt so viel wie die ursprünglich erwarteten 91.370 zusätzlichen Studienanfänger, vgl. GWK, Heft 27: Hochschulpakt 2020, Bericht zur Umsetzung in den Jahren 2007 bis 2010 und Jahresbericht 2010 (online: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Heft-27-Hochschulpakt-Umsetzung-2010.pdf>), Tab. 2; Phase II (2011 – 2015) umfasst nach Art. 1 § 1 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt II v. 13.6.2013 (online: [https://www.bmbf.de/files/verwaltungsvereinbarung\\_hochschulpakt\\_zweite\\_programmphase\\_2013.pdf](https://www.bmbf.de/files/verwaltungsvereinbarung_hochschulpakt_zweite_programmphase_2013.pdf)) 623.787 zusätzliche Studienanfänger und Phase III (2016 – 2020) will darüber hinaus 760.033 zusätzliche Studienanfänger finanzieren, vgl. Art. 1 § 1 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung

Hochschulpakt III v. 11.12.2014 (online: [https://www.bmbf.de/files/Verwaltungsvereinbarung\\_Hochschulpakt\\_III\\_vom\\_11.12.2014.pdf](https://www.bmbf.de/files/Verwaltungsvereinbarung_Hochschulpakt_III_vom_11.12.2014.pdf)); näher zu den Zahlen und Hintergründen *Heinbach/Kühnle*, *Überschwemmt der doppelte Abiturjahrgang die Hochschulen? Auswirkungen der verkürzten gymnasialen Schulzeit auf den Hochschulbereich – Ein Vergleich zwischen Baden-Württemberg und Bayern*, Beiträge zur Hochschulforschung, 4/2012, S. 54 ff.

57 Laut GWK, Heft 43: Hochschulpakt 2020 Bericht zur Umsetzung im Jahr 2013 (online: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Heft-43-Hochschulpakt-Umsetzung-2013.pdf>), Tabelle 13 S. 1, entfallen auf den Bund 20,2 Mrd. € und auf die Länder 18,6 Mrd. €.

58 GWK (Fn. 52), S. 4; vgl. auch § 1 Abs. 1 der Anlage zum GWKA; hierzu zählen z.B. das Deutsche Krebsforschungszentrum in Heidelberg und das Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung in Leipzig.

59 Vgl. <http://www.gwk-bonn.de/die-gwk/mitglieder/> (7.1.2016).

60 Art. 1 GWKA nimmt aber keine präzise Zahlenvorgabe pro Landesregierung vor, weshalb zwei Länder mit drei Mitgliedern in der GWK vertreten sind: Neben Wissenschafts- und Finanzressort sind für Berlin und Bayern auch die Wirtschaftsressorts (wohl wegen der wirtschaftsnahen Forschung, etwa in der FhG und MPG) dabei, vgl. <http://www.gwk-bonn.de/die-gwk/mitglieder/> (7.1.2016).

Zukunftsbedarfe – wie zur Zeit bezüglich einer dritten Förderperiode der Exzellenzinitiative – ermittelt, diskutiert und auf ihre politische Durchsetzbarkeit geprüft werden. Vor allem für Letzteres werden die Finanzminister benötigt. Die Alternative, dass der BMBF und jeder Landes-Wissenschaftsminister dies separat mit seinem Finanzministerium abklärt, dürfte kaum dazu geeignet sein, innerhalb einer zumutbaren Zeitspanne eine gemeinsame Position des Bundes und aller Länder zu erarbeiten. Durch die Zusammenführung sowohl der Wissenschafts- als auch Finanzminister von Bund und Ländern in der GWK wurde ein Verhandlungs- und Entscheidungsformat geschaffen, das umsetzbare Verständigungen hervorbringt, auf die dann die Regierungschefs von Bund und Ländern aufbauen können. Dies wäre bei einem auf die Wissenschaftsressorts beschränkten Gremium so nicht der Fall. Ein weiteres, weniger gewichtiges Argument für die Beteiligung der Finanzseite sind zudem die von der Gemeinschaftsaufgabe ausdrücklich mit umfassten Forschungsbauten einschließlich Großgeräte (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG), da die Zuständigkeit für Liegenschaften und Baumaßnahmen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene klassischerweise bei den Finanzressorts liegt.

## 2. Wichtige Parameter für die Arbeitsweise

### a) „Interne Fronten“

Die Arbeit der GWK ist durch verschiedene Fronten geprägt. Dies gilt zunächst für die doppelte interne Frontbildung zwischen Bund und Länder einerseits und zwischen Wissenschafts- und Finanzressorts andererseits. Denn die Einbindung aller vier Eckpunkte der nationalen Wissenschaftsförderung beseitigt ja nicht die funktionsbedingten Interessenunterschiede. So ist das Interesse des Bundes primär darauf gerichtet, die als gesamtstaatlich oder national besonders bedeutsam empfundenen inhaltlichen Förderanliegen (z.B. die sog. „internationalen Leuchttürme“) durchzusetzen und einen seinem finanziellen Engagement entsprechenden inhaltlichen Einfluss auf die Förderpolitik auszuüben. Die Länder demgegenüber sind regelmäßig bemüht, möglichst umfangreiche Bundesmittel einzuwerben, ohne ihre originäre Gestaltungshoheit und -kompetenz im Wissenschafts- und Hochschulsektor zu stark einzubüßen. Neben dieses föderale Spannungsverhältnis tritt das fachliche zwischen Wissenschafts- und Finanzseite: Die Wissenschaftspolitik arbeitet angesichts großer Herausforderungen in Forschung und Lehre, die in den täglichen Arbeitsbeziehungen mit den Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu erfahren sind, sowie angesichts der kaum zu überschätzenden Bedeutung von For-

schung, Innovation und hochwertiger Ausbildung für die globale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ständig daran, die dafür erforderlichen finanziellen Ressourcen zu beschaffen und zu erhöhen. Demgegenüber muss die Finanzseite die zahlreichen – ebenfalls legitimen – Finanzbedarfe der anderen Politikbereiche sowie das haushaltspolitische Gesamtgleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben im Blick behalten, was naturgemäß zu einer Limitierung der für die Wissenschaft zur Verfügung stehenden Ressourcen führen muss.

### b) „Externe Fronten“

Eine weitere, anders gelagerte (externe) Front in der Tätigkeit der GWK ist schließlich die Gegenüberstellung von Politik und Wissenschaft. Die GWK agiert zwar als politisches Gremium nach politischen Gesetzmäßigkeiten, aber auf dem Feld der Wissenschaft und gegenüber wissenschaftlichen Institutionen. Sie stellt damit ein Organ an der Grenze zwischen politik- und wissenschaftsgeleitetem Verfahren mit jeweils völlig unterschiedlichen Maßstäben, Abläufen und Entscheidungsmechanismen dar. Während in politischen Prozessen häufig standort- und parteipolitische Gesichtspunkte eine Rolle spielen, stehen für die Wissenschaft die fachliche Qualität und die inhaltlichen Perspektiven meist im Vordergrund. Diese Grenze ist auch deshalb so sensibel, weil Wissenschaft ein genuin gegen Eingriffe des – hier von der Politik repräsentierten – Staates geschützter Freiheitsbereich der Verfassung ist (Art. 5 Abs. 3 GG). Umso mehr die Politik unmittelbaren Einfluss auf Inhalte, Fragestellungen und Methoden wissenschaftlicher Tätigkeiten (sowohl in der Forschung als auch in der Lehre) nimmt, desto stärker ist die Wissenschaftsfreiheit tangiert. Die Kunst der Tätigkeit der GWK besteht folglich darin, die erheblichen finanziellen Ressourcen mit möglichst geringer Eingriffstiefe in die Wissenschaftsfreiheit zuzuwenden, ohne aber auf jeden politischen Einfluss zu verzichten. Denn so legitim die Eigengesetzlichkeiten und der Freiheitsanspruch der Wissenschaft sind, so berechtigt ist auch das Anliegen der Politik, durch einen Einsatz öffentlicher Mittel – für die zunächst die Politik den Steuerzahlern gegenüber verantwortlich ist – bestimmte politische Anliegen umzusetzen, wie z.B. die Erhöhung von Studienanfängerzahlen oder die besondere Förderung von MINT-Fächern. Die Wahrung dieser Grenze erfolgt dadurch, dass sich die GWK auf strukturelle und forschungspolitische Grundentscheidungen beschränkt. So strebt sie – beispielsweise – bezüglich der DFG an, „fachliche Schwerpunkte [...] zu entwickeln und die hierzu notwendige Zusammenfassung von Personal und Sachmitteln zu bewirken“ und „die Zusammenarbeit in der Forschung zwischen den

Hochschulen sowie zwischen Hochschulen, anderen Forschungseinrichtungen und Einrichtungen der überregionalen und internationalen Forschungsplanung und Forschungsförderung zu verstärken“ (§ 2 Abs. 2 S. 2 AV-DFG). Bei den institutionell geprägten Forschungsorganisationen entscheidet die GWK mit der Aufnahme einer bestimmten Einrichtung in die Förderung über die Unterstützung des von dieser Einrichtung betreuten Forschungsgebietes (z.B. § 2 Abs. 1 AV-MPG). Zugleich machen alle Ausführungsvereinbarungen das politische Interesse an einer regionalen Ausgewogenheit der Förderung deutlich (z.B. § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 AV-MPG, § 2 AV-WGL, § 2 Abs. 2 AV-FhG). Die konkrete Umsetzung genereller Anliegen ist dagegen dann regelmäßig den Förderempfängern (v.a. Hochschulen und Forschungsorganisationen) überlassen. So ist es beispielsweise nicht mehr vom Auftrag der GWK gedeckt, bestimmte Forschungsfragen an einzelne Forschungsinstitute zu formulieren oder der DFG bei einzelnen Förderprojekten Maßgaben zu machen. Damit gelingt es der GWK, den Spagat zwischen den so unterschiedlichen Welten der Politik und der Wissenschaft unter Wahrung der Interessen beider Seiten zu bewältigen.

### 3. Innere Strukturen

#### a) Leitung

Die Leitung der GWK obliegt jeweils für zwei Jahre einem der beiden Vertreter der Bundesministerien (in der Regel übernimmt dies die Bundesforschungsministerin) und einem der Landesminister (auch hier regelmäßig einer der Wissenschaftsminister), wobei die beiden jeweils ein Jahr den Vorsitz und ein Jahr den stellvertretenden Vorsitz innehaben (Art. 4 Abs. 1 GWKA). In diesem Jahr liegen der Vorsitz bei Bundesforschungsministerin Wanka und die Stellvertretung bei der bremischen Wissenschaftssenatorin Quante-Brandt.

#### b) Struktur der Willensbildung

Die insgesamt 32 Stimmen in der GWK verteilen sich auf 16 Bundesstimmen, die von den beiden Bundesvertretern nur einheitlich abgegeben werden können (Art. 4 Abs. 3 GWKA), und auf jeweils eine Stimme pro Bundesland. Für eine wirksame Beschlussfassung sind im Normalfall 29 Stimmen erforderlich, also die Stimmen des Bundes und von mindestens 13 Ländern (Art. 4 Abs. 4 GWKA). Bis zu drei Länder können folglich überstimmt werden. Davon abweichend gilt bei Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, ein Einstimmigkeitsgebot (Art. 4 Abs. 5 GWKA). Dieses

Einstimmigkeitsgebot ist Fluch und Segen zugleich: Während es der föderalen Kompetenzordnung einen gewissen Schutz gegen zu starke Unitarisierungsbestrebungen bietet, schafft es zugleich eine Veto-Position für jedes einzelne Bundesland.<sup>61</sup> Insbesondere kleine Bundesländer, die bei wichtigen Fördermaßnahmen mangels eigener Substanz außen vor bleiben müssten, können so auch sachwidrige Partikularförderungen durchsetzen. Verbindlichkeit erlangen die GWK-Beschlüsse nicht schon durch ihre Beschlussfassung, sondern erst durch deren Bestätigung durch die Regierungschefs von Bund und Ländern (Art. 4 Abs. 6 S. 1 GWKA). Um sicherzustellen, dass die Regierungschefs nur mit echten Konfliktfällen befasst werden, fingiert Art. 4 Abs. 6 S. 2, 3 GWKA deren Zustimmung, wenn der GWK-Beschluss einstimmig erfolgt ist oder – bei nicht einstimmigen Beschlüssen – keiner der beteiligten Akteure binnen vier Wochen die Entscheidung der Regierungschefs beantragt.

#### c) Gremien- und Organisationsstruktur

Das zentrale Entscheidungsorgan der GWK ist die Konferenz der Regierungsvertreter auf Ministerebene gem. Art. 1 GWKA. Die Mitglieder haben dabei die Möglichkeit, Stellvertreter zu benennen (Art. 4 Abs. 2 GWKA), was in aller Regel der Staatssekretärs- bzw. Amtschefebene übertragen ist.<sup>62</sup> Neben den stimmberechtigten Mitgliedern können mit beratender Funktion auch je ein Vertreter des Wissenschaftsrates und der KMK an den GWK-Sitzungen teilnehmen (§ 2 Abs. 1 GWKGO). Zur Unterstützung der politisch besetzten GWK ist ihr auf Arbeitsebene ein Ausschuss zur Seite gestellt, der regelmäßig auf Abteilungsleitersebene beschickt wird (vgl. Art. 6 Abs. 1 GWKA, wonach auch eine Entsendung von Amtschefs möglich wäre). Für die Leitung und die erforderlichen Mehrheiten bei Beschlussfassungen des Ausschusses gelten dieselben Vorgaben wie für die GWK selbst (Art. 6 Abs. 2, 3 GWKA). Der Ausschuss bereitet die Beratungen und Beschlüsse der GWK vor (Art. 5 Abs. 2 GWKA) und kann in deren Auftrag auch Angelegenheiten abschließend entscheiden (Art. 5 Abs. 3 GWKA); erfolgt dies einstimmig, gilt der Beschluss als einer der GWK selbst (Art. 6 Abs. 4 GWKA). Die fachliche Zuarbeit für die GWK und den Ausschuss erfolgt im Wesentlichen auf drei Wegen:

- Zum einen bereiten die betroffenen Fachreferate der einbezogenen Ministerien ihre Gremienmitglieder auf die Sitzungen vor und speisen so ihren Sachverstand in die Beratungen ein.

<sup>61</sup> Ebenso Seckelmann (Fn. 13), S. 248 (251).

<sup>62</sup> Dies entspricht der Soll-Vorgabe in § 1 Abs. 2 GWKGO.

- Außerdem arbeiten Angehörige der betroffenen Fachreferate der einbezogenen Ministerien in Ausschüssen oder Arbeitskreisen der GWK, die vom Ausschuss eingesetzt werden können, zusammen (vgl. § 10 Abs. 4 GWKGO).

- Schließlich verfügt die GWK mit dem sogenannten „Büro“ über eine eigene administrative Substruktur, die beim Bundespräsidialamt angesiedelt ist und an deren Spitze ein Generalsekretär steht (§ 11 Abs. 1 GWKGO). Das Büro untersteht den fachlichen Weisungen des GWK-Vorsitzes (Art. 7 Abs. 3 GWKA) und wird vom Bund finanziell getragen, soweit es sich nicht um Personalkosten für entsandte Landesbedienstete handelt (Art. 7 Abs. 4 GWKA).

## V. Fazit

Angesichts des nicht zu bestreitenden hohen gesamtstaatlichen Interesses an einer in der Spitze und in der Breite leistungsfähigen Wissenschaftslandschaft in Deutschland kann die Notwendigkeit einer auf Wissenschaftsförderung bezogenen Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz nicht ernsthaft bestritten werden. Ob sie so weit reichen muss, wie das seit der jüngsten Reform des Art. 91b GG der Fall ist, steht auf einem anderen Blatt. Ist

jedoch die Gemeinschaftsaufgabe dem Grunde nach alternativlos, bedarf es einer politisch-administrativen Umsetzungsstruktur dafür, an der Bund und Länder beteiligt sind. Genau dies ist die Kernaufgabe der GWK, die seit dem 1.1.2008 diese in verschiedener Hinsicht spannungsreiche Herausforderung nicht nur zur weitgehenden Zufriedenheit der politischen Entscheidungsträger und Körperschaften bewältigt, sondern offenkundig auch zur Zufriedenheit der von ihren Förderentscheidungen betroffenen Organisationen, Einrichtungen und Verbänden. Dass dies bislang so gut gelungen ist, hängt mit Sicherheit auch damit zusammen, dass die im Rahmen dieser Gemeinschaftsaufgabe eingesetzten Ressourcen namentlich von Seiten des Bundes in der zurückliegenden Dekade von ungewöhnlichen Steigerungen geprägt waren. So hat sich der Etat des BMBF von 2006 (7,6 Mrd. €) bis 2016 (16,4 Mrd. €) mehr als verdoppelt.<sup>63</sup>

Volker M. Haug ist als Ministerialrat im Hochschuldienst und Honorarprofessor tätig. Er leitet die Abteilung für Rechtswissenschaft im Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht der Universität Stuttgart. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Partizipations-, Hochschul- und Verfassungsrecht.<sup>64</sup>

63 Vgl. [https://www.bmbf.de/pub/hh\\_eckdaten\\_06.pdf](https://www.bmbf.de/pub/hh_eckdaten_06.pdf); <https://www.bmbf.de/de/der-haushalt-des-bundesministeriums-fuer-bildung-und-forschung-202.html>. Dabei entfällt mit 4,3 Mrd. € lediglich ein gutes Viertel auf den Bildungsbereich, vgl. [\[www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-10-haushalt-bmbf.html\]\(http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-10-haushalt-bmbf.html\) \(alle 7.1.2016\).](http://</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

64 Der Autor dankt Ministerialrat Dr. *Helmut Messer* für eine kritische Durchsicht und wertvolle Anregungen.