



Kölner Schriften zu Recht und Staat

Band 58

CHRISTIAN MARZLIN

Die Exzellenzinitiative
von Bund und Ländern auf dem
verfassungsrechtlichen Prüfstand
Zuständigkeiten, Grundrechte und Rechtsschutz

Einleitung

„Je mehr [...] der Staat mitwirkt, desto ähnlicher ist nicht bloss alles Wirkende, sondern auch alles Gewirkte. [...] [Die] Mannigfaltigkeit geht gewiss immer in dem Grade der Einmischung des Staats verloren.“¹ Die Wirkung staatlichen Einflusses auf private Bereiche war bereits Wilhelm v. Humboldt bekannt, weshalb er eine Wissenschaft in äußerer Unabhängigkeit forderte. Damit entwickelte er unser heutiges Verständnis der grundrechtlich geschützten Wissenschaftsfreiheit. Das deutsche Wissenschaftssystem, seine Organisation sowie sein rechtlicher Schutz wurden durch Wilhelm v. Humboldt und dessen Bildungsideal geprägt. Organisatorisch stand ein mannigfaltiges Einheitsdenken im Vordergrund, das nicht nur eine Unität von Forschung und Lehre darstellte, sondern auch die „wesensmäßige Einheit“ der deutschen Universitäten, in der die Bedeutung der einzelnen Institutionen gering war und sie nur einen Teil der „Gesamteinheit Wissenschaft“ bildeten.² Dieser deutsche Liberalismus stand auch in anderen Staaten der Wissenschaftsidee Pate. „Die Luft der Freiheit weht“ – lautet das Motto der Stanford University, das auf den deutschen Humanisten Ulrich v. Hutten zurückgeht. Ihr erster Präsident, David Starr Jordan, postulierte „Freedom of Teaching and Freedom of Study“ als das Leitmotiv der Stanford University, wobei als Ideal seines Universitätsbildes die deutschen Hochschulen mit ihrer freiheitlichen Ausrichtung der Wissenschaft dienten.³ Wir sprechen dabei über eine Zeit, in der Universitäten reine Anstalten der Wissenschaft darstellten. Zwar wirkten auch im 19. Jahrhundert bereits externe Einflüsse in die Institutionen hinein, doch wurden damit zunächst religiöse und politische Ziele verfolgt. In der Folgezeit hat sich die gesellschaftliche Rolle der Wissenschaft verändert. Neben der wissenschaftlichen Bedeutung von Forschung und Lehre gewann ihr ökonomischer Stellenwert zunehmend an Gewicht. Forschung und Lehre ist ihre ureigene Bedeutung nicht verloren gegangen, doch bilden sie zusätzlich einen wirtschaftlichen Markt, auf dem Universitäten, Fakultäten und Lehrstühle als Marktteilnehmer in einem wirtschaftlichen Wettbewerb stehen. Durch das Hinzutreten einer verschärften ökonomischen Konkurrenzsituation steigt der

1 v. Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen S. 55.

2 Bartz, Der Wissenschaftsrat S. 244.

3 Casper, Die Luft der Freiheit weht – On and Off – <http://www.stanford.edu/dept/preprovost/president/speeches/951005dieluft.html>.

wissenschaftliche Leistungsdruck. Gleichzeitig erweitern Globalisierung und europäische Integration den Markt, wodurch der internationale Wettbewerb der Universitäten vergrößert wird. Diese Wettbewerbssituation verschärft sich allgemein auf internationaler Ebene, aber auch speziell für deutsche Universitäten, durch eine Mittelverknappung im Hochschulbereich.

Um den Erfolg der nationalen Einrichtungen in dieser Konkurrenzsituation zu sichern, bedarf es Reformen des deutschen Wissenschaftssystems. Dabei wird auch im Hochschulbereich das in der Verwaltung eingesetzte Reformprogramm des „New Public Managements“ angewandt, mit dem eine betriebswirtschaftliche Effizienzsteigerung in der Verwaltung Einzug gehalten hat, die durch neue Governance Strukturen umgesetzt wird. Im Bereich der Forschungsförderung ist als Steuerungsinstrument insbesondere die wettbewerbsbasierte Anreizsteuerung von Bedeutung. Als Wirkungsfaktor ist primär die Ausschüttung zusätzlicher Drittmittel zu nennen. Doch werden innerhalb der Mittelvergabe Leistungsanreize gesetzt, die Differenzierungen im Hochschulbereich lenken und Organisationsstrukturen steuern.

In diesem Rahmen wurde auch die Exzellenzinitiative durch Bund und Länder beschlossen, die in erster Linie ein Instrument zur gemeinsamen Forschungsförderung an deutschen Universitäten darstellt. Zu diesem Zweck wurden im ersten Förderzeitraum 2006–2011 1,9 Mrd. € als gesamte Fördersumme veranschlagt. Im zweiten Förderzeitraum 2011–2017 treten weitere 2,7 Mrd. € hinzu. In zweiter Linie wird mit der Förderung die Steuerung der universitären Forschung bezweckt. Davon sind rein universitätsinterne Änderungen der Organisationsstruktur betroffen, doch sind ebenso weitreichende horizontale und vertikale Differenzierungen der Hochschullandschaft intendiert, die auf das gesamte Wissenschaftssystem wirken. Das Förderprogramm der Exzellenzinitiative stellt somit nicht nur ein reines Förderprogramm dar, sondern dient gleichzeitig der staatlichen Steuerung.

Damit greifen Bund und Länder eine Wettbewerbsidee auf, die durch die Einführung des „Networks of Excellence“⁴ im Zuge des sechsten Forschungsrahmenprogramms der EU den Begriff der wissenschaftlichen „Exzellenz“ zur Devise der europäischen Wissenschaftspolitik machte und eine Reform der Wissenschaft nach marktwirtschaftlichen Prinzipien anstrebt.⁵ Mit der Exzellenzinitiative wird von Seiten der Exekutive der Wunsch verfolgt, deutschen Universitäten das Prädikat der Exzellenz zu verleihen, um den Abstand zu internationalen Eliteuniversitäten

4 http://ec.europa.eu/research/fp6/index_en.cfm?p=0_instruments.

5 *Wagner*, Soziologie 2007, 7.

zu verringern. Neben Beifall aus den Reihen der Politik und auch Teilen der Wissenschaft wurden auch kritische Stimmen laut, die eine Abkehr von unserem freiheitlichen Wissenschaftssystem beklagen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit das Grundgesetz einen Gestaltungsspielraum für weitreichende Änderungsprozesse im Hochschulbereich vorsieht. Wie viele der humboldtianischen Ideale gebietet uns die Verfassung beizubehalten? Welchen Grad des staatlichen Einflusses und unter welchen Voraussetzungen lässt die Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Abs. 3 GG zu? Diesen Fragen geht der Verfasser im Zusammenhang mit der Exzellenzinitiative nach.

In einem ersten Kapitel der Untersuchung werden die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten staatlicher und privater Wissenschaftsförderung sowie die daran beteiligten Akteure dargestellt. Wissenschaftspolitik und Wissenschaftsförderung werden nicht wissenschaftsfern betrieben, vielmehr wird die Wissenschaft in Entscheidungsprozesse mit einbezogen. Daran anschließend wird in einem zweiten Kapitel der Untersuchung das Förderprogramm der Exzellenzinitiative dargestellt. Die Betrachtung widmet sich neben der Entstehungsgeschichte und den Zielen insbesondere den drei Förderlinien, den jeweiligen Kriterien einer Bewertung, den Verfahrensabläufen und den Bestimmungen hinsichtlich der Mittelverwendung. Die beiden Programmphasen beruhen auf zwei gesonderten Bund-Länder-Vereinbarungen. Beide Vereinbarungen werden einzeln erläutert, wobei inhaltliche Unterschiede herausgearbeitet werden. Im dritten Kapitel werden verfassungsrechtliche Fragen der Exzellenzinitiative untersucht. Zunächst wird erläutert, inwiefern die Kompetenznorm der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern in Art. 91b GG eine ausreichende Grundlage für das Programm der Exzellenzinitiative darstellt. Zwar bietet Art. 91b GG verschiedene Möglichkeiten einer Gestaltung, dennoch werden formelle und materielle Anforderungen an eine gemeinsame Förderung gestellt. Die Änderungen der Kompetenznorm im Wege der Föderalismusreform schaffen einen weiteren Untersuchungsgegenstand. Da die gesetzliche Grundlage bedeutende inhaltliche Modifikationen erfuhr, ist der Frage nachzugehen, ob für die Fortsetzung der Exzellenzinitiative entsprechende Anpassungen des Programms an Art. 91b GG n.F. erforderlich gewesen wären. In diesem Zusammenhang sind die Modelle der institutionellen Förderung und der Projektförderung voneinander abzugrenzen. In Bezug auf beide Vereinbarungen ist zudem eine möglicherweise notwendige parlamentarische Beteiligung am Abschluss der Vereinbarungen zu diskutieren. Dabei nimmt auch die DFG als Mittlerorganisation eine entscheidende Position ein, da sie als privater Verein mit der Durchführung der Mittelvergabe betraut wurde. Dies erfordert eine Auseinandersetzung

mit dem grundrechtlichen Gedanken des Gesetzesvorbehalts. Im Anschluss ist die Vereinbarkeit des Forschungsförderprogramms mit der grundrechtlichen Wissenschaftsfreiheit zu untersuchen. Dafür bedarf es einer Analyse der von der Exzellenzinitiative ausgehenden Effekte. Neben den Differenzierungswirkungen spielt für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit die mögliche externe Einflussnahmemöglichkeit, die über die Bewertungskriterien ausgeübt werden kann, eine entscheidende Rolle. Neben der konkreten Ausgestaltung der Kriterien kann für die Verwirklichung der Grundrechte auch die Bestimmtheit wesentlich sein. Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Bereich der Forschungsförderung bisher nicht abschließend zu dieser Frage geäußert. Die Untersuchung zeigt auf, dass die bisherigen Aussagen des Ersten Senats für den Zweck des Grundrechtsschutzes nicht zufriedenstellend sind. Daher folgt der Versuch, die aus einem effektiven Grundrechtsschutz hergeleitete Notwendigkeit einer parlamentarischen Beteiligung aufzuzeigen. Daran anschließend werden in einem vierten Kapitel der Untersuchung die Rechtsschutzmöglichkeiten der Antragsteller begutachtet. Zunächst ist zu klären, ob Bund und Länder als Programminitiatoren oder die DFG als durchführende Organisation als Klagegegner in Betracht kommen. Von Bedeutung ist dabei die Frage nach der Rechtsnatur der DFG, die entscheidend für die Wahl des Rechtswegs ist. Aufgrund der Ausübung einer staatlichen Aufgabe ist an den Verwaltungsrechtsweg zu denken. Da die DFG jedoch als privatrechtlicher Verein auftritt, wird insbesondere in der Rechtsprechung der Zivilrechtsweg als zulässig angesehen. Des Weiteren ist in der Wissenschaft bisher unklar, welche Ansprüche, insbesondere subjektiven Leistungsansprüche, einem abgelehnten Antragsteller zustehen können. Abschließend ist anknüpfend an die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Exzellenzinitiative zu untersuchen, welche Rechtsfolge die Verfassungswidrigkeit nach sich ziehen würde und welche Auswirkungen dies auf bereits ausgezahlte Fördermittel hätte.