

# Wissenschaftsrecht

Zeitschrift für deutsches und europäisches Wissenschaftsrecht

Begründet und fortgeführt von Christian Flämig  
Reinhard Grunwald · Jürgen Heß · Otto Kimminich †  
Hartmut Krüger † · Dieter Leuze · Ernst-Joachim Meusel †  
Hans-Heinrich Rupp · Hermann Josef Schuster  
Friedrich Graf Stenbock-Fermor †

Herausgegeben von Wolfgang Löwer · Bernhard Kempfen  
Andreas Schlüter · Volker Epping · Klaus-Ferdinand Gärditz

48. Band · Heft 2 · Juni 2015

**Michael Droege**

Finanzmittelzuweisung als Steuerungsinstrument  
zwischen Wissenschaftsfreiheit und demokratischer  
Wissenschaftsverantwortung

**Armin von Weschpfennig**

Staatliche Finanzierungsverantwortung und  
Gewährträgerhaftung für Hochschulen

**Dirk Böhmann**

Hochschulfinanzverwaltung  
und Hochschulmedizin



Mohr Siebeck

# Wissenschaftsrecht

Zeitschrift für deutsches und europäisches Wissenschaftsrecht

## *Inhalt dieses Heftes*

### Abhandlungen

- Professor Dr. *Michael Droege*, Tübingen  
Finanzmittelzuweisung als Steuerungsinstrument zwischen Wissenschaftsfreiheit und demokratischer Wissenschaftsverantwortung ..... 105
- Dr. *Armin von Weschpfennig*, Bonn  
Staatliche Finanzierungsverantwortung und Gewährträgerhaftung für Hochschulen ..... 127
- Dr. *Dirk Böhm*, Bonn  
Hochschulfinanzverwaltung und Hochschulmedizin ..... 158

### Rechtsprechung

- Entscheidungen  
(bearbeitet von Dr. *Anne-Kathrin Lange*, Berlin) ..... 175
- Rechtsprechung in Leitsätzen  
(bearbeitet von Dr. *Anne-Kathrin Lange*, Berlin) ..... 181

### Literatur

- Übersicht über die Neuerscheinungen  
(bearbeitet von Dr. *Anne-Kathrin Lange*, Berlin) ..... 185
- Frank Chantelau*: Der verfassungsrechtliche Rahmen für Fusionen von Universitäten und Fachhochschulen. Die Fusion der Universität Lüneburg mit der Fachhochschule Nordostniedersachsen. Lüneburger Schriften zum Wirtschaftsrecht – Band 28 – Nomos Verlag – Baden-Baden 2015 – 307 Seiten, 79,- €. (Referent: Dr. *Armin von Weschpfennig*, Bonn) ..... 187

# Wissenschaftsrecht

Zeitschrift für deutsches und europäisches Wissenschaftsrecht

Zeitschrift für Recht und Verwaltung der wissenschaftlichen Hochschulen und der wissenschaftspflegenden und -fördernden Organisationen und Stiftungen

*Zitierweise der Zeitschrift: WissR*

Herausgegeben von

Professor Dr. *Volker Epping*, Hannover; Professor Dr. *Christian Flämig*, Rottach-Egern; Professor Dr. *Reinhard Grunwald*, LL.M. (UC Berkeley) Schrießheim; Dr. *Jürgen Heß*, Freiburg i. Br.; Professor Dr. *Bernhard Kempen*, Köln; Professor Dr. *Otto Kimminich*, M. A. †, Regensburg; Professor Dr. *Hartmut Krüger* †, Köln; Professor Dr. *Dieter Leuze*, Essen; Professor Dr. *Wolfgang Löwer*, Bonn; Rechtsanwalt Dr. *Ernst-Joachim Meusel* †, Garching bei München; Professor Dr. *Hans Heinrich Rupp*, Mainz-Bretzenheim; Generalsekretär des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft Professor Dr. *Andreas Schlüter*, Essen; Staatssekretär a. D. Dr. *Hermann Josef Schuster*, Berlin; Kanzler Professor *Friedrich Graf Stenbock-Fermor* †, Aachen

mit Unterstützung der gemeinnützigen Stiftung zur Förderung des Wissenschaftsrechts (Frankfurt am Main)

Geschäftsführender Herausgeber: Professor Dr. *Wolfgang Löwer*, Institut für Öffentliches Recht, Abteilung Wissenschaftsrecht, Universität Bonn; Staatssekretär a. D. Dr. *Hermann Josef Schuster*, Guardini Stiftung, Berlin.

Redaktionsadresse: Professor Dr. *Wolfgang Löwer*, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Bonn, Adenauerallee 44, 53113 Bonn, Telefon: 0228/739278 oder 739280; Telefax: 0228/733957; Geschäftliche Mitteilungen werden an den Verlag erbeten.

Die Annahme zur Veröffentlichung erfolgt schriftlich und unter dem Vorbehalt, daß das Manuskript nicht anderweitig zur Veröffentlichung angeboten wurde. Unverlangten Manuskripten ist Rückporto beizufügen; es wird für sie keine Haftung übernommen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Publikation in gedruckter und elektronischer Form. Weitere Informationen dazu und zu den beim Autor verbleibenden Rechten finden Sie unter [www.mohr.de/wissr](http://www.mohr.de/wissr). Ohne Erlaubnis des Verlags ist eine Vervielfältigung oder Verbreitung der ganzen Zeitschrift oder von Teilen daraus in gedruckter oder elektronischer Form nicht gestattet. Bitte wenden Sie sich an [rights@mohr.de](mailto:rights@mohr.de). **Online-Volltext.** Im Abonnement für Institutionen und Privatpersonen ist der freie Zugang zum Online-Volltext enthalten. Institutionen mit mehr als 20.000 Nutzern bitten wir um Einholung eines Preisangebots direkt beim Verlag. Kontakt: [elke.brixner@mohr.de](mailto:elke.brixner@mohr.de). Um den Online-Zugang für Institutionen / Bibliotheken einzurichten, gehen Sie bitte zur Seite: [www.ingentaconnect.com/register/institutional](http://www.ingentaconnect.com/register/institutional). Um den Online-Zugang für Privatpersonen einzurichten, gehen Sie bitte zur Seite: [www.ingentaconnect.com/register/personal](http://www.ingentaconnect.com/register/personal).

*Erscheinungsweise:* Bandweise, pro Jahr erscheint ein Band zu 4 Heften mit je etwa 96 Seiten. *Verlag:* Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Postfach 2040, 72010 Tübingen. *Vertrieb:* erfolgt über den Buchhandel.

© 2015 Mohr Siebeck GmbH & Co. KG Tübingen.

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany. Satz und Druck: Laupp & Göbel, Nehren.

Gedruckt mit  
Unterstützung von:



**Fachhochschule  
für Oekonomie & Management**  
University of Applied Sciences

Digitaler Sonderdruck des Autors mit Genehmigung des Verlages

Michael Droege\*

## Finanzmittelzuweisung als Steuerungsinstrument zwischen Wissenschaftsfreiheit und demokratischer Wissenschaftsverantwortung

### *I. „Im Reformhaus“ – Hochschulfinanzierung im paktierenden Staat*

Methodisch erzeugtes und rational abgesichertes Wissen ist in der Wissensgesellschaft eine essentielle Ressource und elementar für die wirtschaftliche Prosperität des Gemeinwesens.<sup>1</sup> In der ressourcenarmen postindustriellen Gesellschaft sind gut ausgebildete Absolventen eine messbare Erwartung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auch an die noch weitgehend staatlichen Organisationen im tertiären Bildungssektor, an Universitäten und Hochschulen. Die Akademisierung der Gesellschaft ist eine vitale und allgegenwärtige Zielvorgabe, die sich in den vergangenen Jahrzehnten in stetig wachsenden Studienanfängerquoten niedergeschlagen hat. Im Wintersemester 2012/2013 waren so etwa zweieinhalb Million Studentinnen und Studenten an Universitäten und Fachhochschulen eingeschrieben<sup>2</sup>, die Studienanfängerquote war von noch einem Drittel im Jahr 2000 auf 51,4 % angewachsen<sup>3</sup>.

Für die gesellschaftliche Verantwortung gegenüber dieser Ressource sind Art und Ausmaß der Hochschulfinanzierung ein ebenso verlässlicher Indikator wie mittlerweile für die Performanz der Hochschulen im Wett-

---

\* Der Verfasser ist Ordinarius für Öffentliches Recht an der Eberhard Karls Universität Tübingen. Der Beitrag stellt eine leicht erweiterte und überarbeitete Fassung eines Vortrages auf dem 10. Hochschulrechtstag an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn dar. Die Vortragsform wurde beibehalten.

<sup>1</sup> *Martin Nettesheim*, Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, DVBl. 2005, S. 1072 (1072). Zur unionalen Dimension m. w. N. *Hermann-Josef Blanke*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 55. Ergänzungslieferung (2015), Art. 166 AEUV Rn. 28.

<sup>2</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Bildung und Forschung in Zahlen*, 2014, S. 58.

<sup>3</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (o. Fn. 2) S. 50; siehe hierzu auch Statistisches Bundesamt Wiesbaden, *Hochschulen auf einen Blick*, 2013, S. 12 f.

bewerb<sup>4</sup>. Die öffentlichen Bildungsausgaben wuchsen von 75,9 Milliarden Euro im Jahr 1995 auf 113,6 Milliarden im Jahr 2013<sup>5</sup>. Im internationalen Vergleich gab Deutschland im Jahr 2011 10.500 Dollar für Bildungseinrichtungen je Studenten im Tertiärbereich aus<sup>6</sup> und lag dabei über dem OECD Durchschnitt, wohingegen der Anteil der Bildungsausgaben für den Tertiärbereich am Bruttoinlandsprodukt ebenso deutlich unter dem OECD Durchschnitt lag<sup>7</sup>. Zur Anreicherung dieser Zahlen genügt ein kurzer Blick nach Baden-Württemberg<sup>8</sup>. Hier beliefen sich die Ausgaben der Hochschulen im Jahr 2012 auf rund 3,5 Milliarden Euro, allein 2,2 Milliarden Euro hiervon machten die Personalausgaben aus. Dieser Ausgabenblock stieg von 2000 bis 2012 um 55 %, wohingegen die Investitionsausgaben im selben Zeitraum eine annähernd entsprechende Dynamik nur im Zuge der Konjunkturpakete des Bundes an den Tag legten, seit 2011 aber deutlich rückläufig sind. Auch lässt sich ein wachsender Trend zu Drittmitteln feststellen. Beliefen sich diese im Jahr 2000 noch auf 367 Millionen Euro, erreichten sie 2012 schon 820 Millionen Euro. Zugenommen hat auch das Gewicht des Bundes als Drittmittelgeber, wohingegen der Drittmittelanteil der gewerblichen Wirtschaft sinkt. Mit einem Anteil von 37 % war die DFG der bedeutendste Drittmittelgeber. Rund ein Drittel dieser Mittel wurden im Jahr 2012 im Rahmen der Exzellenzinitiative verteilt. Für deren Fortsetzung von 2018 bis 2028 sollen vier Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden.<sup>9</sup> Je nach politischem Standort kann sich an diese Befunde entweder der Lobpreis der Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulwesens und seiner exzellenten, international erkennbaren Leuchttürme anschließen oder die Klage der Umverteilung zu Lasten der Grundfinanzierung und der Verarmung des zweckfreien Wissenschafts-

---

<sup>4</sup> Ute Mager, Die Universität im Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung, VVDStRL 65 (2006), S. 274 (277 ff.); Reinhard Hendl, Die Universität im Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung, VVDStRL 65 (2006), 238 (243 ff.); Daniel Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, 2012, S. 308 ff. m. w. N.; Wolfgang Kahl, Hochschule und Staat, 2004, S. 92 ff.

<sup>5</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (o. Fn. 2), S. 30.

<sup>6</sup> Ohne Ausgaben für Forschung und Entwicklung, siehe Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Internationale Bildungsindikatoren, 2014, Tabellenband, Tabelle B1.1a, S. 38.

<sup>7</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (o. Fn. 2), S. 82. Siehe auch: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Internationale Bildungsindikatoren, 2014, Tabellenband, Tabelle B4.1, S. 39; 1,4 % Anteil der Ausgaben im Tertiärbereich gemessen am BIP.

<sup>8</sup> Die nachfolgenden Zahlen sind entnommen aus Lars Tanzmann, Die Finanzen der Hochschulen in Baden-Württemberg – ein Überblick, in: Statistisches Monatsheft BW, 1/2015, S. 3 ff.

<sup>9</sup> Siehe: „Vier Milliarden Euro für die Fortführung der Exzellenzinitiative“, in: Forschung & Lehre 5/2015, S. 348.

betriebes. Dem Lob gewachsener Bildungschancen kann die Warnung vor dem Akademisierungswahn<sup>10</sup> entgegentreten.

Jürgen Kaube hat in seinen treffend mit „Im Reformhaus“ betitelten Beschreibungen diese Elemente der typischen Bildungsrede als Begleiterscheinungen der Krise des Bildungssystems selbst ausgemacht<sup>11</sup>. Um nicht zum Krisenszenario weiter beizutragen, soll die Bildungsrede hier abgebrochen sein und die Bestandsaufnahme nur mit der Feststellung geschlossen werden, dass ein wesentliches Instrument des Wettbewerbes der Hochschulen ihre Steuerung über die Zuweisung von Finanzmitteln ist. Man kann mit Ferdinand Kirchhof nicht mehr sagen, dass der Staat sich seine Lust an der Hochschulpolitik bewahrt, die Freude an der Hochschulfinanzierung aber verloren habe<sup>12</sup>, Hochschulpolitik findet im Gegenteil durch Hochschulfinanzierung statt. Die Prozesse des öffentlichen Wettbewerbs um Ressourcen führen zu einer immensen Erhöhung an öffentlicher Wahrnehmung und Außenkommunikation im Hochschulwesen; Exzellenzinitiativen taugen auch zur (wissenschafts-) politischen Profilierung ihrer Akteure<sup>13</sup>. Die Finanzmittelzuweisung ist zum zentralen Instrument anreizorientierter Finanzierung der Hochschulen avanciert. Auch vor der Hochschulfinanzierung haben so die Prämissen und Leitprinzipien des sogenannten Neuen Steuerungsmodells<sup>14</sup> – nämlich Wettbewerb, Dezentralisierung und Deregulierung – nicht haltgemacht und münden ihrerseits in dem Leitbild der effizienzorientierten neuen Autonomie der Hochschulen<sup>15</sup>. Nahezu ubiquitär und auf allen Ebenen des Hochschulsystems schlägt sich diese in Formen des Kontraktmanagements nieder: Hochschulpakete und Zielvereinbarungen binden öffentliche Hand und Hochschulen in einem synallagmatischen Finanzierungsverhältnis.

Nach einer groben Skizzierung dieses Konnexes von Leistungen der Hochschulen und ihren Finanzen (II.) sollen in zwei Schritten prägende

<sup>10</sup> Julian Nida-Rümelin, *Der Akademisierungswahn. Zur Krise beruflicher und akademischer Bildung*, 2014.

<sup>11</sup> Jürgen Kaube, *Im Reformhaus. Zur Krise des Bildungssystems*, 2015, S. 7 ff.

<sup>12</sup> Ferdinand Kirchhof, *Rechtliche Grundsätze der Universitätsfinanzierung*, JZ 1998, S. 275 ff.

<sup>13</sup> Hierzu auch Jürgen Kaube (o. Fn. 11), S. 81.

<sup>14</sup> Zum neuen Steuerungsmodell im hochschulrechtlichen Kontext nur: Krausnick (o. Fn. 4), S. 70 ff.; Simon Sieweke, *Managementstrukturen und outputorientierte Finanzierung im Hochschulbereich*, 2010, S. 24 ff. m. w. N.; Stefan Kracht, *Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich*, 2006. Zur Bewertung des Neuen Steuerungsmodells aus jüngerer Zeit: Hermann Hill, *Strategische Perspektiven der Verwaltungsentwicklung*, DÖV 2015, S. 214 ff.; ders., *Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung – Einführung und Bilanz –*, in: ders. (Hrsg.), *Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung*, 2004, S. 9 ff.; kritisch Lars Holtkamp, *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, der moderne Staat* 2/08, S. 423 ff.

<sup>15</sup> Max-Emanuel Geis, *Handbuch der Grundrechte*, Bd. IV, 2011, § 100 Rn. 50.

Determinanten dieses kooperativen Finanzierungssystems dargestellt werden: Aus dem Blickwinkel der Wissenschaftsfreiheit schafft die Zuweisung von Finanzmitteln ebenso notwendige Gelingensbedingungen, wie sie mit Gefährdungen der Autonomiesphäre der Wissenschaft einhergeht (III.). Und schließlich weist die Hochschulfinanzierung auch einen Bedarf an demokratischer Rückbindung auf, ist es doch zuvörderst der Gesetzgeber, der im freiheitlichen Verfassungsstaat Verantwortung für die Wissenschaft trägt. Konturen gewinnt diese demokratische Wissenschaftsverantwortung nun nicht nur durch die teilhaberechtliche, finanzrechtliche Dimension der Wissenschaftsfreiheit, sondern vor allem auch durch finanz- und haushaltsverfassungsrechtliche Vorgaben (IV.).

## *II. Finanzierungsvereinbarungen – vom Instrument der Mangelverwaltung zum ubiquitären Steuerungsmittel*

Das Recht der Hochschulfinanzierung unterliegt dem die Verwaltungsmodernisierung seit den 1990er Jahren leitenden Trend zur stärkeren Orientierung an Markt und Wettbewerb.<sup>16</sup> Einerseits wird die Autonomie der Hochschulen gestärkt, indem ihre Bindung an den Haushaltsvollzug prägende Haushaltsgrundsätze gelockert und ihnen Globalhaushalte<sup>17</sup> zur weitgehend eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen werden<sup>18</sup>. Mit dieser Form der Haushaltsflexibilisierung werden andererseits die Finanzen zunehmend mit den Leistungen der Hochschulen verknüpft. § 5 HRG orientiert bekanntlich die staatliche Finanzierung „an den in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erbrachten Leistungen“ und fordert die Berücksichtigung der Fortschritte bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags ein<sup>19</sup>. Die Hochschulfinanzierung hat die klassische Input-Steuerung weitgehend zugunsten einer Output-Orientierung abgelöst.<sup>20</sup> Anreize avancieren auch

---

<sup>16</sup> Siehe nur *Werner Jamm*, Neues Steuerungsmodell, in: Bernhard Blanke/Frank Nullmeier/Christoph Reichard/Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl. (2011), S. 98 ff.; *Ulrich Bergmoser*, Beitrag der Verwaltungsreform zu einem funktionsgerechten parlamentarischen Budgetrecht, DÖV 2012, S. 741 ff.; *Hanno Kube*, Neue Steuerung im Haushaltsrecht – Ein Kompetenzengefüge außer Balance?, DÖV 2000, S. 810 ff.; siehe auch *Geis* (o. Fn. 15), § 100 Rn. 48.

<sup>17</sup> Vgl. auch *Frank Ziegele*, Hochschule und Finanzautonomie, 1997, S. 63 ff. Zu den damit verbundenen weitgehenden Freiräumen zur Zuweisungskürzung *Geis* (o. Fn. 15), § 100 Rn. 53.

<sup>18</sup> Siehe stellvertretend etwa § 13 Abs. 3 LHG BW.

<sup>19</sup> Hierzu nur *Andreas Reich*, HRG, 11. Aufl. (2012), § 3 Rn. 1.

<sup>20</sup> *Gerhard Möller*, in: Michael Hartmer/Hubert Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, 2. Aufl. (2011), Hochschulfinanzierung und -steuerung, S. 708 ff., Kap. XV Rn. 3.

im Hochschulrecht als Instrumente indirekter Steuerung zum Leitbildprägenden und typischen Steuerungsinstrument des Gewährleistungsstaates und finden dabei Anschluss an anspruchsvolle Konzeptionen, auf dem Weg regulierter Selbstregulierung Gemeinwohlzielverfolgung rechtlich abzusichern<sup>21</sup>. Auf der Ebene der Landeshochschulgesetze scheint zumeist auch das Instrument der Zielvereinbarung auf, das diese Verkopplung von Leistungen und Finanzierung herstellt.<sup>22</sup> So bestimmt beispielhaft § 13 LHG BW, dass die staatliche Finanzierung anteilig in mehrjährigen Hochschulverträgen, nach Leistungs- und Belastungskriterien sowie in ergänzenden Zielvereinbarungen festgelegt werden soll.

Der Formenreichtum derartiger Zielvereinbarungen ist groß, es finden sich multilaterale Vereinbarungen auf Landesebene und konkretisierende Vereinbarungen mit einzelnen Hochschulen.<sup>23</sup> Die diversen Hochschulpakete haben sich in den Ländern von bloßen Vereinbarungen, die den Hochschulen in Zeiten knapper Kassen Planungssicherheit bringen sollten, zu strategischen Instrumenten der Hochschulentwicklung und -steuerung gemauert. Während die Leistung des Staates regelmäßig in der Finanzzuweisung besteht, werden die Leistungen der Hochschulen in der harten Währung der Studienplatzkontingente und in unterschiedlichste hochschulpolitische Zielsetzungen umgemünzt: Profilbildung in Forschung und Lehre, Frauenförderung, Inklusion, Maßnahmen zur Förderung der Internationalisierung und Vernetzung, Wissens- und Technologietransfer bis hin zur Effizienzsteigerung in der Hochschulverwaltung<sup>24</sup>. Im Binnenraum der Hochschulen finden Zielvereinbarungen überdies als Instrumente der steuernden Finanzierung zwischen Hochschule und Fakultäten ebenso Verwendung<sup>25</sup>, wie im Verhältnis der Hochschule zum einzelnen

<sup>21</sup> Statt Vieler nur: *Ute Sacksofsky*, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, 2. Aufl. (2012), § 40 Rn. 9ff.

<sup>22</sup> § 13 Abs. 2 LHG BW; Art. 5 Abs. 3 BayHSchG; § 105a BremHschG; § 2 Abs. 3 HmbHSchG; § 7 Abs. 2–4, HSchG HE; § 15 Abs. 3–6 LHG MV; § 1 Abs. 3–5 NHSchG; § 6 Abs. 3–4 HSchG NW; §§ 7, 8 Abs. 1 UG SL.; §§ 10 Abs. 2–7, 11 Abs. 7 SächsHSchG; § 57 Abs. 1–4 i. V. m. § 114 Abs. 2 HSchG LSA; § 11 HSchG SH.; §§ 11–12 ThürHSchG. Lediglich mittelbar erwähnt in § 6 Abs. 1 Ziff. 8 BerlHSchG; § 7 Abs. 5 S. 1 u. § 68 Abs. 2 S. 1 BbgHSchG; § 43 Abs. 3 HSchG RP.

<sup>23</sup> Noch immer einen grundlegenden Überblick findet sich in: Ergebnisse des Arbeitskreises der deutschen Universitätskanzler(innen) „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“, Empfehlungen zur Gestaltung von Steuerungssystemen auf der Ebene Land/Hochschule, 2009, verfügbar unter: [http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/UAK1\\_Publikation-1%281%29.pdf](http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/UAK1_Publikation-1%281%29.pdf). Siehe auch: *Kracht* (o. Fn. 14), S. 138 ff.; *Krausnick* (o. Fn. 4), S. 458 ff.; *Sigrun Nickel*, *Partizipatives Management von Universitäten*, 2007, S. 124 ff.

<sup>24</sup> Zu den Inhalten der Zielvereinbarungen typisierend: *Krausnick* (o. Fn. 4), S. 465 ff.

<sup>25</sup> *Kracht* (o. Fn. 14), S. 160 f.



Wissenschaftler<sup>26</sup>, hat hier doch die W-Besoldung das Tor zur leistungsorientierten Anreizalimentation weit geöffnet<sup>27</sup>.

Der Phantasie der Landesgesetzgeber scheinen kaum Grenzen gesetzt zu sein, wie sich etwa in Nordrhein-Westfalen zeigt. Sie erstreckt sich hier nach Maßgabe des § 5 Abs. 8 HG NW auch auf die Entwicklung eines Reformmodells der staatlichen Finanzierung der Hochschulen im Sinne einer strategischen Budgetierung, bei dem die Fallpauschalen des sozialrechtlichen Leistungserbringerrechts Pate gestanden haben könnten.<sup>28</sup> Schließlich wird der Instrumentenkasten der Anreizsteuerung der Hochschulen noch durch die leistungsorientierte Mittelzuweisung ergänzt, die unterschiedliche Indikatoren, wie Absolventen, Drittmittel oder Promotionen usw. erfasst, deren empfindliches Steuerungspotential aber zumeist durch Kappungsgrenzen abgemildert wird<sup>29</sup>. Der Wettbewerbsgedanke in der Hochschulfinanzierung spiegelt sich vor allem auch in den Exzellenzinitiativen wider.<sup>30</sup> Deren Förderungslinien sortierten die formal homogene Hochschullandschaft um in Eliteuniversitäten und in den nicht exzellenten Rest. Die eher mittelfristigen Finanzierungshorizonte stellen namentlich die Länder vor das Problem der Verstetigung implementierter Strukturen, das von der programmspezifischen Überbrückungsfinanzierung nicht gelöst wird<sup>31</sup>. In der Debatte um die Förderungsziele in der

---

<sup>26</sup> Zu beiden *Simon Sieweke*, Die Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit an eine leistungsorientierte Mittelvergabe im Hochschulbereich, *WissR* 46 (2013), S. 54 (57 ff.); *Kracht* (o. Fn. 14), S. 138 ff.; *Hubert Detmer*, Zielvereinbarung, in: Dieter Dörr (Hrsg.), *Festschrift für Schiedermaier*, 2001, S. 605 ff.

<sup>27</sup> BVerfGE 130, 263 ff. Siehe auch: *Krausnick* (o. Fn. 4), S. 77 ff.; siehe zudem auch *Michael Sachs*, Reform der W2-Besoldung – Konsumtion bereits erworbener Leistungsbezüge?, *NWVBl.* 2013, S. 309 ff. sowie *Erik Gawel*, Neuregelung der W-Besoldung des Bundes, *NVwZ* 2013, S. 1054 ff.

<sup>28</sup> Hierzu die Begründung in LT-Drs. 16/5410: „Ziel des Reformmodells ist, Instrumente zu schaffen, die den Besonderheiten der Hochschulen ebenso angemessen sind wie den Anforderungen an eine sachgerechte Budgetierung öffentlicher Aufgaben. Im Rahmen eines solchen Modells soll das Land bei den Hochschulen beispielsweise für bestimmte, im Hochschulentwicklungsplan festgelegte und über das Parlament gebilligte Aufgabenfelder Leistungen auf der Grundlage vergleichbarer Kostensätze nachfragen können.“

<sup>29</sup> *Möller* (o. Fn. 20), XV Rn. 13. Vgl. auch die Beiträge in Sigrun Nickel/Frank Ziegele (Hrsg.), *Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung*, CHE Arbeitspapier 111, November 2008.

<sup>30</sup> Zu diesen *Simon Sieweke*, Die Verfassungswidrigkeit der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, *DÖV* 2011, S. 435 ff.; *Michael Hartmann*, Die Exzellenzinitiative – ein Paradigmenwechsel in der deutschen Hochschulpolitik, *Leviathan* 2006, S. 447 ff.; *Annett Mängel*, Elitäre Exzellenz, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2007, S. 1416 ff.; auch *Christian von Coelln*, Universitäten im Wettbewerb, *DVBl.* 2009, S. 1090 ff.

<sup>31</sup> Etwa § 5 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitia-

Fortsetzung der Initiative werden derzeit die überaus heterogenen Interessen der Akteure deutlich.<sup>32</sup>

Diese Befunde lassen jedenfalls den Schluss zu, dass Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die über Leistungsindikatoren die staatliche Finanzierung beeinflussen, nach dem Willen aller Landesgesetzgeber zum zentralen Steuerungsinstrument gegenüber den Hochschulen avancieren sollen.<sup>33</sup> Die Bewertung dieser neuen systematischen Qualität der Hochschulfinanzierung in der Output-Steuerung der Hochschulen kann nun in zweierlei Richtung ausfallen: Einerseits ist sie ein Zeichen der nahezu flächendeckenden Ausprägung des paktierenden Staates. Die Vereinbarung ersetzt das Parlamentsgesetz und die inputorientierten, imperativen Steuerungsmittel des Rechtsstaats, der mit dem Anwachsen seiner Aufgaben nicht Schritt halten konnte.<sup>34</sup> Andererseits können sie als „neuer Ausdruck des traditionellen Kooperationsprinzips von Staat und Wissenschaft im Hochschulbereich“<sup>35</sup> und damit als „verfassungsfreundlicher Weg der Universitätsfinanzierung“<sup>36</sup> gedeutet werden<sup>37</sup>.

### III. Grundrechtliche Rahmenbedingungen der Hochschulfinanzierung

Die für die Hochschulfinanzierung notwendige Koppelung des Finanzrechts und des Wissenschaftsrechts<sup>38</sup> wird vor allem durch das Grundrecht

---

tive des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen – Exzellenzvereinbarung II (ExV II) – vom 4.6.2009, online abrufbar unter [http://www.bmbf.de/pubRD/exzellenzvereinbarung\\_zwei.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/exzellenzvereinbarung_zwei.pdf), letzter Abruf am 4.8.2015.

<sup>32</sup> Zur Evaluation der Exzellenzinitiative. BMfBF, Mitteilung vom 8.10.2014, online abrufbar unter <http://www.bmbf.de/de/24728.php>, letzter Abruf am 5.8.2015; Pressemitteilung der GWK vom 22.9.2014, online abrufbar unter <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Pressemitteilungen/pm2014-08.pdf>, letzter Abruf am 5.8.2015. Älter zudem der Bericht der Gemeinsamen Kommission von DFG und Wissenschaftsrat zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz vom November 2008, online abrufbar unter <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Bericht-Exzellenzinitiative.pdf>, letzter Abruf am 5.8.2015; kritisch auch *Richard Münch*, Die akademische Elite, 2007.

<sup>33</sup> So die Beschreibung bei *Michael Fehling*, Hochschule, in: ders./Matthias Ruffert (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010, § 17 Rn. 61.

<sup>34</sup> Hierzu *Joachim Wieland*, Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung, VVDStRL 59 (2000), S. 13 (24); *Dieter Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 2. Aufl. (1994), S. 248 ff.

<sup>35</sup> *Geis* (o. Fn. 15), § 100 Rn. 54.

<sup>36</sup> *Kirchhof* (o. Fn. 12), S. 280.

<sup>37</sup> Siehe *Hans Heinrich Trute*, Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich, *WissR* 33 (2000), S. 134 (138).

<sup>38</sup> *Klaus Ferdinand Gärditz*, Evaluationsbasierte Forschungsfinanzierung im Wissenschaftsrecht, *WissR* 42 (2009), S. 353 (358).

der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG geleistet. Hochschulfinanzierungsrecht ist Grundrechtsverwirklichungsrecht.<sup>39</sup>

### 1. Zur finanzrechtlichen Dimension der Wissenschaftsfreiheit

Auf diesen Zusammenhang weist die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung seit dem ersten Hochschulurteil beständig hin.<sup>40</sup> Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG enthält demnach neben einem individuellen Freiheitsrecht eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde, wertentscheidende Grundsatznorm.<sup>41</sup> Die objektivrechtliche und kulturstaatliche Dimension der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verstärkt dessen Geltungskraft in Richtung auf eine Teilhabeberechtigung.<sup>42</sup> In der Diktion des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zur Sicherung eines grundsätzlich von Fremdbestimmung freien Bereiches autonomer Verantwortung des Wissenschaftlers so „nicht nur die Freiheit von staatlichen Geboten und Verboten, sondern verpflichtet den Staat auch zu Schutz und Förderung und gewährt den in der Wissenschaft Tätigen Teilhabe an öffentlichen Ressourcen und an der Organisation des Wissenschaftsbetriebes“<sup>43</sup>. Der Teilhabeanspruch ist die unabdingbare Konsequenz daraus, dass wegen des weitgehenden faktischen Monopols des Staates die wissenschaftlich Tätigen auf den „öffentlich bereitgestellten und organisierten Wissenschaftsbetrieb“<sup>44</sup> angewiesen sind. In dieser, seiner finanzrechtlichen Dimension ist das Grundrecht der Wis-

<sup>39</sup> Nur *Hans-Heinrich Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1992, S. 427 ff.

<sup>40</sup> BVerfG 35, 79 (114 ff.); 43, 242 (285); 54, 363 (390).

<sup>41</sup> Grundlegend: BVerfGE 35, 79 (112), st. RSpr. etwa: BVerfGE 127, 87 (114). Aus der Lit.: *Wolfgang Löwer*, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. IV, 2011, § 99 Rn. 35 ff.; *Matthias Ruffert*, Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, in: VVDStRL 65 (2006), 146 (172 ff.); *Krausnick* (o. Fn. 4), S. 102 ff. m. w. N.; *Bernhard Kempen*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber, Beck'scher Onlinekommentar GG, Ed. 25, Stand: 1.6.2015, Art. 5 Rn. 186; siehe auch *Herbert Bethge*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2014), Art. 5 Rn. 200; *Rupert Scholz* in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), GG, 73. Ergänzungslieferung 2014, Art. 5 Abs. 3 Rn. 2 ff.; *Hans-Heinrich Trute*, Wissenschaft und Technik, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl., § 88 Rn. 17.

<sup>42</sup> BVerfGE 35, 79 (112); 111, 333 (353); *Rupert Scholz* (o. Fn. 41), Art. 5 Abs. 3 Rn. 116. Zur kulturverfassungsrechtlichen Einbettung der Wissenschaftsfreiheit nur *Klaus Stern*, Freiheit der Kunst und der Wissenschaft, in: ders., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, 2011, § 117, S. 605 ff.

<sup>43</sup> BVerfGE 35, 79 (115); BVerfGE 111, 333 (354); BVerfGE 127, 87 (115). Zuletzt: BVerfG, Beschl. v. 12.5.2015, 1 BvR 1501/13, 1 BvR 1682/13, juris, Rn. 68.

<sup>44</sup> BVerfGE 111, 333 (355).

senschaftsfreiheit nicht ohne Grund objektiv-rechtlich als Teilhaberecht und nicht als genuines Leistungsrecht ausgestaltet. Der „Typus des Partizipationsanspruches“<sup>45</sup> berücksichtigt, dass Hochschulfinanzierung eben auch die Verausgabung öffentlicher Mittel bedeutet. Der Teilhabeanspruch steht insoweit unter dem Vorbehalt des Vorhandenen und wahrt die Rechte der Wissenschaftler ebenso wie das Budgetrecht des Parlaments.<sup>46</sup> In dieser objektivrechtlichen Dimension findet der teilhaberechtliche Grundrechtsgehalt allerdings auch eine rechtsstaatliche Verstetigung und bindet insoweit auch den Haushaltsgesetzgeber: Wenn der Staat Hochschulen errichtet, dann hat er auch finanziell dafür Sorge zu tragen, „dass an ihnen in Freiheit geforscht und gelehrt werden kann“<sup>47</sup>.

Die Erfüllung des Anspruches ist freilich in den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gestellt.<sup>48</sup> Auch insoweit gilt, dass der Gesetzgeber jenseits eines hinreichenden Maßes an organisatorischer Selbstbestimmung frei ist, den Wissenschaftsbetrieb nach seinem Ermessen zu regeln, „um die unterschiedlichen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in angemessenen Ausgleich zu bringen“<sup>49</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der parlamentarische Gesetzgeber besser für diese Aufgabe geeignet ist als die an speziellen Interessen orientierten Träger der Wissenschaftsfreiheit.<sup>50</sup> Den hier auch in anderer Hinsicht betonten Spielraum des Gesetzgebers zur Entwicklung und Erprobung neuer Steuerungstechniken und seine Verpflichtung, die überkommenen Organisationsformen kritisch zu beobachten und zeitgemäß zu reformieren<sup>51</sup>, wird man getrost auch auf die finanzrechtliche Dimension der Wissenschaftsfreiheit erstrecken können. *Ecclesia semper reformanda* gilt damit auch im Recht der Hoch-

<sup>45</sup> Kirchhof (o. Fn. 12), S. 277.

<sup>46</sup> Kirchhof (o. Fn. 12), S. 277. Freilich ist Art. 5 Abs. 3 GG in seiner finanzrechtlichen Dimension nicht unumstritten, nur: Stern (o. Fn. 42), S§ 117, S. 750f. Siehe insbesondere Hans-Heinrich Trute, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994, S. 395 ff., 412 ff.

<sup>47</sup> Ute Mager, Freiheit von Forschung und Lehre, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. (2009), § 166 Rn. 42; dies. (o. Fn. 4), S. 285. In diese Richtung auch Ulrich Karpen, Hochschulfinanzierung zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung, in: ders. (Hrsg.), Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 19 (23).

<sup>48</sup> Löwer (o. Fn. 41), § 99 Rn. 41.

<sup>49</sup> BVerfGE 111, 333 (355).

<sup>50</sup> BVerfGE 111, 333 (355).

<sup>51</sup> BVerfGE 111, 333 (355 f.); BVerfGE 47, 327 (404); BVerfGE 35, 79 (117). Zum Beobachtungsauftrag des Gesetzgebers im Rahmen der Wissenschaftsförderung auch: Hans-Heinrich Trute, Wissenschaft und Technik (o. Fn. 41), § 88 Rn. 37.

schulfinanzierung, ja die Dynamik der Finanzierungsinstrumente und Steuerungsmittel ist letztlich verfassungserwartet.

Die finanzrechtliche Dimension der Wissenschaftsfreiheit hat sich bisher allerdings nur im Kernbereich der Gelingensbedingungen der Wissenschaftsfreiheit zu einem subjektiven Anspruch auf die Finanzierung verdichtet: dem einzelnen Wissenschaftler und über ihn vermittelt der Universität erwächst ein Anspruch auf die für freie Forschung und Lehre notwendige Mindestausstattung<sup>52</sup>. In der Rechtsprechung ist dieser Mindestausstattungsanspruch allerdings im Rahmen der Verteilung, nicht der Zuteilung staatlicher Finanzmittel angesiedelt: bei der Verteilung der verfügbaren Mittel müssen die Personal- und Sachmittel zugewiesen werden, die es überhaupt erst ermöglichen, wissenschaftliche Forschung und Lehre zu betreiben.<sup>53</sup> Der Mindestausstattungsanspruch setzt damit auch dem in Zielvereinbarungen verhandelbaren oder an Evaluationen anknüpfenden staatlichen Finanzierungsanteil Grenzen.<sup>54</sup> In demselben Maße, in dem die Existenz der Grenze und der Bestand des Anspruches verfassungsrechtlich fraglos gestellt sind, ist der Grenzverlauf unklar.

Die „Achillesferse des Anspruches auf eine angemessene Grundausrüstung“ ist dessen Quantifizierung.<sup>55</sup> Offen ist hier vor allem die Frage, ob auch der Mindestausstattungsanspruch durch die neue grundsätzliche Wettbewerbsorientierung des Hochschulfinanzrechts konturiert wird und diese in sich abbildet. Er gewährleistet dann die individuelle Konkurrenzfähigkeit des einzelnen Wissenschaftlers, also seine Fähigkeit im wissenschaftlichen Wettbewerb konkurrenzfähig, d. h. im Wesentlichen fähig einen Drittmittelantrag zu stellen, zu sein.<sup>56</sup> Auch ein solches Verständnis entkommt freilich nicht dem Problem der durch individuelle Präferenzen bestimmten, erwünschten Positionierung im Wettbewerb und demjenigen der Frage nach den Verteilungskriterien, wenn wegen knapper Mittel nicht sämtliche Wünsche nach einer optimalen Positionierung im Wettbewerb erfüllbar sind.<sup>57</sup> Auch der Hinweis auf die Maßstäbe der Aufgabenadäquanz und auf die Sicherung abstrakter Drittmittelfähigkeit vermögen zwar den Mindestausstattungsanspruch kohärent als Gewährleistung eines wissenschaftlichen Existenzminimums auszuweisen,<sup>58</sup> machen die Prob-

---

<sup>52</sup> Zum Mindestausstattungsanspruch *Reich* (o. Fn. 19), § 43 Rn. 2, dort S. 439f.; *Mager* (o. Fn. 47), § 166 Rn. 42f.; *Kirchhof* (o. Fn. 12), S. 277f.

<sup>53</sup> BVerfGE 111, 333 (362); BVerfGE 43, 242 (285); BVerfGE 54, 363 (390). Siehe auch: BVerwGE 52, 339 (347f.). Aus der Lit.: *Stern* (o. Fn. 42), § 117, S. 751 m. w. N.

<sup>54</sup> *Mager* (o. Fn. 47), § 166 Rn. 43.

<sup>55</sup> *Gärditz* (o. Fn. 38), S. 370. Siehe auch: *Stern* (o. Fn. 42), § 117, S. 751.

<sup>56</sup> *Nettesheim* (o. Fn. 1), S. 1080.

<sup>57</sup> *Gärditz* (o. Fn. 38), S. 371f.

<sup>58</sup> *Gärditz* (o. Fn. 38), S. 373.

leme der Quantifizierung aber nicht kleiner. Anders als bei den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die rationale Bestimmung des sozialen Existenzminimums<sup>59</sup> dürfte sich das wissenschaftliche Existenzminimum als Garantie einer soziokulturellen Größe einer Berechnung auf Heller und Pfennig entziehen. Aus der finanzverfassungsrechtlichen Außenperspektive heraus steht der Anspruch auf eine aufgabengerechte Mindestausstattung zudem unter dem Vorbehalt des Möglichen und lässt erhebliche Verteilungs- und Gestaltungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers. Schon angesichts des Umfangs der öffentlichen Hochschulfinanzierung hat er sicher auch keine nennenswerte Steuerungswirkung auf das Maß der staatlichen Hochschulfinanzierung, sondern dürfte eher im Bereich der hochschulinternen Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel Bedeutung erlangen.

## 2. Hochschulfinanzautonomie und funktionale Selbstverwaltung

Die finanzrechtliche Dimension der Wissenschaftsfreiheit weist eine erhebliche Asymmetrie zwischen der individuellen und der kollektiven Grundrechtsdimension auf. Während sie im ersteren Bereich über den Mindestausstattungsanspruch eine leistungsrechtliche Dimension enthält, lässt sich Gleiches im Funktionsarrangement der Hochschulautonomie nicht feststellen.<sup>60</sup> Art. 5 Abs. 3 GG ist als Grundrecht der Hochschulen vor allem in seiner Dimension als funktionale Selbstverwaltungsgarantie angesprochen.<sup>61</sup> Der Universität aber wird Kraft ihres Selbstverwaltungsrechts keine Finanzautonomie zugestanden.<sup>62</sup> Ihre Wirtschafts- und Haushaltsführung wird im Gegenteil traditionell zu den staatlichen Angelegenheiten gezählt.<sup>63</sup> Hier erweisen sich historische Pfadabhängigkeiten einer starken Einbeziehung der Hochschulen in die Landesverwaltung als beharrlich. Das Fehlen eines selbstverwaltungsgestützten Finanzausstattungsanspruches wird als Schicksal der Wissenschaft hingenommen; der Schicksals-

<sup>59</sup> BVerfGE 125, 175 (225 ff.).

<sup>60</sup> Zur Hochschulautonomie *Bernhard Kempen*, in: Michael Hartmer/Hubert Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, 2. Aufl. (2011), § I. Siehe auch *Dieter Lorenz*, Wissenschaft zwischen Hochschulautonomie und Staatsintervention, JZ 1981, S. 113 ff.; *Robert Marxen*, Idee und Wirklichkeit der Hochschulautonomie, VR 1997, S. 8 ff.

<sup>61</sup> Zu Art. 5 Abs. 3 GG als funktionale Selbstverwaltungsgarantie *Kempen* (o. Fn. 41), Art. 5 Rn. 192 sowie ausführlich zum institutionellen Verständnis der Wissenschaftsfreiheit *Scholz* (o. Fn. 41), Art. 5 Abs. 3 Rn. 131 ff. und *Ute Mager*, Einrichtungsgarantien, 2003, S. 265 ff.

<sup>62</sup> Statt vieler *Geis* (o. Fn. 15), § 100 Rn. 26; *Stern* (o. Fn. 42), § 117, S. 769 f.

<sup>63</sup> OVG Münster, OVG 38, 177 (180 f., 185 f.); *Scholz* (o. Fn. 41), Art. 5 Abs. 3 Rn. 169; einschränkend *Febling* (o. Fn. 33), § 17 Rn. 29, „keine volle Personal- und Finanzautonomie“.

schlag unter dem Hinweis auf die stimulierende Wirkung der Knappheit des Budgets für den Ideenreichtum von Wissenschaftlern verträglich<sup>64</sup>. Die funktionale Hochschulautonomie wird allenfalls wegen der unmittelbaren Relevanz der Finanzen für die Wissenschaft und deren institutionalisierte Selbstverwaltung als negatorisches Recht auf die Abwehr von Störungen im eigenen Wirkungsbereich für Forschung und Lehre in Stellung gebracht und im Rahmen der Hochschulfinanzierung als flankierendes objektiv-rechtliches Kooperations- und Rücksichtnahmegebot zur wissenschaftsadäquaten Bändigung der Finanzgewalt des Haushaltsgesetzgebers genutzt.<sup>65</sup>

Diese Zurückhaltung der Grundrechtsdogmatik verwundert, sind doch weitgehende Finanzhoheiten auch der funktionalen Selbstverwaltung nicht fremd. Auf das Beispiel der Finanzausstattungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>66</sup> wurde wiederholt hingewiesen.<sup>67</sup> Dessen staatsfernes – wenngleich nicht mehr steuerfernes<sup>68</sup> – Finanzierungssystem offenbart in dem Bestreben der Sicherung von Angebotspluralität, Neutralität und dem Grundversorgungsauftrag in der Tat Parallelen zum Hochschulsektor, die eine Übertragung der sachverständigen Ermittlung des Finanzbedarfs in Kommissionen auf das Feld der Hochschulfinanzierung zumindest als möglich erscheinen lassen. Die strukturelle Ähnlichkeit der Staatsferne des Rundfunks und der Staatsferne der Wissenschaft darf allerdings auch nicht über die unterschiedlichen finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen hinwegtäuschen: Steht dort die Verwendung von gegenleistungsabhängigen Abgaben im Raum<sup>69</sup>, geht es hier um die

<sup>64</sup> Löwer (o. Fn. 41), § 99 Rn. 41.

<sup>65</sup> So Klaus Ferdinand Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 397 f.

<sup>66</sup> Aus der Rspr.: BVerfGE 119, 181 (218 f.); BVerfGE 87, 181 (198); 90, 60 (90 ff.).

<sup>67</sup> Dieter Dörr/Stephanie Schiedermaier, Die zukünftige Finanzierung der deutschen Universitäten, Bonn 2004. Zur Rundfunkfinanzierung BVerfGE 87, 181 (198); 119, 181 (217 f.); Joachim Wieland, Lokalrundfunkfinanzierung in Bayern, 2009, S. 18 ff.; Michael Droege, Steuerung durch finanzielle Anreize, finanzieller Ausgleich für regulatorische Markteingriffe, in: Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) (Hrsg.), BLM-Symposium Medienrecht, 2011, S. 97 ff.

<sup>68</sup> Siehe zum Rundfunkbeitrag nur Thorsten Bölck, Der Rundfunkbeitrag – eine verfassungswidrige Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe, NVwZ 2014, S. 266 ff.; Thomas Exner/Dennis Seifarth, Der neue „Rundfunkbeitrag“ – Eine verfassungswidrige Reform, NVwZ 2013, S. 1569 ff.; Christian Waldhoff, Verfassungsrechtliche Fragen einer Steuer-/Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, AfP 2011, S. 1 ff.

<sup>69</sup> Zu den gewichtigen Einwänden gegen den Rundfunkbeitrag nach dem 13. Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag als Gegenleistungsabgabe aber Stefan Koriath, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833 ff.; Christoph Degenhart, Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, S. 193 ff.; ders., Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2013. Anders: Hanno Kube, Der Rundfunkbeitrag, 2014, S. 27 ff. m. w. N.

Verausgabung zweckfreier, regelmäßig steuerfinanzierter Haushaltsmittel, deren Zweckwidmung dem Haushaltsgesetzgeber exklusiv zugewiesen ist<sup>70</sup>. Eine selbstverwaltungsradizierte Finanzautonomie der Hochschulen könnte aber – ungeachtet dieses Einwandes – gerade die verfassungsrechtlich notwendige Antwort darauf sein, dass der Hochschulsektor aus dem Verwaltungssinnenraum der klassischen Formen der Haushaltsfinanzierung herausgelöst und stärker Output-orientierter Finanzierung unterworfen wurde. Der Blick auf die kommunale Selbstverwaltung offenbart dann die Leistungsfähigkeit, aber auch die Leistungsgrenzen der Finanzautonomie.<sup>71</sup> Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit hat als funktionale Selbstverwaltungsgarantie jedenfalls die notwendigen Anlagen zu einer dynamischen Anpassung seines Funktionsarsenals.

### 3. Grundrechtliche Grenzen der Steuerungsressource Finanzmittelzuweisung

Die Wissenschaftsfreiheit setzt der Finanzmittelzuweisung als Steuerungsinstrument nicht dem Grunde nach grundrechtliche Grenzen, sondern bedingt ihre freiheitskonforme Ausgestaltung. Die Koppelung von Finanzmittelzusagen mit Verhaltenspflichten wirft, wie jede Form des Anreizes, die Frage auf, ob dem Adressaten im Bereich jenseits imperativer Grundrechtseingriffe schleichend grundrechtlich geschützte Freiräume abgekauft werden<sup>72</sup>. Sicherzustellen ist eine verteilungsgerechte Teilhabe an knappen Ressourcen.<sup>73</sup> Soweit die Finanzierung leistungsbezogen oder auch – wie im Rahmen der Exzellenzinitiative – in einem Ausschreibungswettbewerb bemessen wird, ist sicherzustellen, dass die Leistungsparameter und die Prozesse und Verfahren der Leistungsbeur-

<sup>70</sup> Indes zeigt das Beispiel der Finanzierung des Lokalrundfunks in Bayern aus Steuermitteln, dass eine Finanzausstattungsgarantie nicht zwingend mit einer steuerfernen Finanzierung verbunden sein muss. Zu ersterer nur BVerfGE 114, 371 ff.; *Wieland* (o. Fn. 67), S. 18 ff.; *Droege* (o. Fn. 67), S. 102 ff.

<sup>71</sup> Zur Finanzausstattungsgarantie der Kommunen BVerfGE 125, 141 (152 ff.), und jeweils offen lassend BVerfGE 26, 172 (181); 71, 25 (36 f.); 119, 331 (361); mehrdeutig BVerfGE 83, 363 (386); siehe des Weiteren auch *Friedrich Schoch/Joachim Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, Baden-Baden 1995, S. 43 ff. zur „freien Spitze“.

<sup>72</sup> Zur Anreizregulierung *Philipp Maximilian Römbild*, Möglichkeiten und Grenzen der Anreizregulierung in Deutschland, 2013; *Hartmut Weyer*, Rechtliche Ausgestaltung der Anreizregulierung, in: Jürgen F. Baur/Peter Salje/Matthias Schmidt-Preuß (Hrsg.), *Regulierung in der Energiewirtschaft*, 2011, S. 1219 ff.; siehe zudem auch *Hubertus Gersdorf*, Anreizregulierung zu Lasten Dritter? – (Verfassungs-)Rechtliche Bewertung einer anreizorientierten Regulierung des privaten Rundfunks zu Lasten der Kabelnetzbetreiber, MMR-Beil. 2012, S. 1 ff.

<sup>73</sup> *Löwer* (o. Fn. 41), § 99 Rn. 42.



teilung wissenschaftsadäquat sind<sup>74</sup>. Angesprochen ist das weite Feld der evaluationsbasierten Forschungsfinanzierung.<sup>75</sup>

Gewisse Leitlinien dieser Wettbewerbsbedingungen im Hochschulsektor hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Brandenburg-Entscheidung vor gut einem Jahrzehnt bestimmt: Evaluationskriterien hätten eine gesteigerte Bedeutung, wenn die Verteilung öffentlicher Mittel an die Evaluationsergebnisse geknüpft wird, weil die Hochschulangehörigen auf den öffentlichen Wissenschaftsbetrieb und dessen Ressourcen angewiesen seien.<sup>76</sup> Der Wissenschaftsfreiheit ließe sich aber weder ein Verbot der Bewertung wissenschaftlicher Qualität noch ein Verbot, an die Bewertung Folgen bei der Ressourcenverteilung zu knüpfen, entnehmen. Das Gericht verweist insoweit auf die Üblichkeit der Bewertung von Wissenschaftsleistungen im Rahmen von Prüfungen und Qualifikationsverfahren, im Rahmen von Berufungsverfahren und letztlich auch bei der Vergabe von Drittmitteln.<sup>77</sup> Schließlich könne jede Ressourcenverteilung – auch die nicht an Leistungen der Hochschulen anknüpfende – wissenschaftsfremden Einflüssen ausgesetzt sein. Vor diesem Hintergrund anerkennt das Gericht ausdrücklich die Absicht des Gesetzgebers, Allokationsentscheidungen möglichst rational und im Interesse einer Effektivierung der Ressourcenverwendung auch leistungsorientiert zu steuern, als verfassungskonform, soweit die in der Forschung erbrachten und zu erwartenden Leistungen wissenschaftsadäquat bewertet werden.<sup>78</sup> Zur Vermeidung wissenschaftsinadäquater Steuerungspotenziale fordert der Senat insoweit eine angemessene Beteiligung der Vertreter der Wissenschaft bei der Festlegung der Kriterien und die Rücksichtnahme auf disziplinspezifische Unterschiede.<sup>79</sup> Zudem fordert der Senat die Inrechnungstellung disziplinübergreifender Unter-

<sup>74</sup> Zur Kategorie der Wissenschaftsadäquanz begriffsprägend: BVerfGE 35, 79 (132). Aus der Lit.: *Krausnick* (o. Fn. 4), S. 177 ff.; *Gärditz* (o. Fn. 65), S. 358 ff.; *Mager* (o. Fn. 47), § 166 Rn. 37 ff.; *Thomas Groß*, Wissenschaftsadäquates Wissenschaftsrecht, *WissR* 35 (2002), 313 ff.

<sup>75</sup> *Gärditz* (o. Fn. 38), S. 353; siehe auch *Ulrich Battis*, Zur Reform des Organisationsrechts der Hochschulen, *DÖV* 2006, S. 498 ff.; *Jochen Gläser/Stefan Lange/Grit Laudel*, Auswirkungen der evaluationsbasierten Forschungsfinanzierung an Universitäten auf die Inhalte der Forschung. Australien und Deutschland im Vergleich, *WissR* 42 (2009), S. 329 ff.; *Sascha-Sven Noack*, „Neue Leitungsstrukturen an den Hochschulen – Eine Zwischenbilanz“ – Bericht über den 5. Deutschen Hochschulrechtstag –, *DÖV* 2011, S. 195 ff.

<sup>76</sup> BVerfGE 111, 333 (358). S. a.: BVerfG, Beschl. v. 24.6.2014, 1 BvR 3217/07, *NVwZ* 2014, 1370 (1371). Aus der Lit.: *Siegfried Jutzi*, *NJ* 2005, S. 121 f.; *Klaus Ferdinand Gärditz*, Hochschulmanagement und Wissenschaftsadäquanz, *NVwZ* 2005, S. 407 ff.; *Christian Hillgruber*, Die Wissenschaftsfreiheit in der Ära Bryde – Eine kritische Bilanz der Rechtsprechung des BVerfG, in: *Forschung & Lehre* 2011, S. 286 (287 f.).

<sup>77</sup> BVerfGE 111, 333 (359).

<sup>78</sup> BVerfGE 111, 333 (359).

<sup>79</sup> BVerfGE 111, 333 (359).

schiede etwa zwischen langfristiger Grundlagenforschung und projektbezogener, anwendungsorientierter Forschung ein.<sup>80</sup> Hier findet also eine Rückkopplung an den Gewährleistungsgehalt der Wissenschaftsfreiheit statt, dem es ja um das Entdeckungspotenzial und die Dynamik in Heterogenität geht<sup>81</sup>. Letztlich wohl aus diesen unterschiedlichen Anforderungen an die Verfahren und Indikatoren der Leistungsbewertung hält der Senat unterschiedliche Parameter für geboten. So werde eine Evaluation allein oder ganz wesentlich anhand eines einzigen Kriteriums, etwa eingeworbener Drittmittel, den genannten Bedingungen nicht gerecht.<sup>82</sup> Im Ergebnis ist damit eine nach Fach und Geldgeber differenzierende Verwendung der Drittmittelquote als Leistungskriterium geboten.<sup>83</sup>

Das Vorhaben, die Forderung nach Wissenschaftsadäquanz der indikatorgestützten Finanzierung grundrechtskonform einzulösen, steht unter großen Herausforderungen, die aus der Dynamik des Schutzgehalts der Wissenschaftsfreiheit herrühren. Nicht nur latent ist die Gefahr, dass selbst bei entscheidender Beteiligung der Akteure aus dem Wissenschaftssystem an den Bewertungsverfahren stark zeitgeistabhängige bzw. mehrheitsfähige wissenschaftliche Standards zu Grunde gelegt werden. Die Autonomiesphäre der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG reicht jedoch weiter.<sup>84</sup> Schon früh hat die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung das Axiom der Wissenschaftsevaluation formuliert: „Über gute und schlechte Wissenschaft, Wahrheit oder Unwahrheit von Ergebnissen kann nur wissenschaftlich geurteilt werden“<sup>85</sup>. Es weist aber auch darauf hin, dass in wissenschaftlichen Bewertungsverfahren auch Auffassungen, die sich in der wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt haben, der Revision und dem Wandel unterworfen bleiben. Die Wissenschaftsfreiheit schütze daher auch Mindermeinungen sowie Forschungsansätze und -ergebnisse, die sich als irrig oder fehlerhaft erweisen. Ebenso genieße unorthodoxes oder intuitives Vorgehen den Schutz des Grundrechts.<sup>86</sup> Hieraus wird

<sup>80</sup> BVerfGE 111, 333 (359).

<sup>81</sup> Zur Dynamik und Autonomie des Wissenschaftsbegriffs *Kempen* (o. Fn. 41), Art. 5 Rn. 180; *Scholz* (o. Fn. 41), Art. 5 Abs. 3 Rn. 85 ff.

<sup>82</sup> BVerfGE 111, 333 (359).

<sup>83</sup> *Mager* (o. Fn. 47), § 166 Rn. 44.

<sup>84</sup> Zum Folgenden BVerfGE 90, 1 (12).

<sup>85</sup> BVerfGE 5, 85 (145).

<sup>86</sup> Unter den Wissenschaftsbegriff fällt nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bekanntlich alles, was nach Inhalt und Form als „ernsthafter und planmäßiger Versuch zur Ermittlung von Wahrheit“ anzusehen ist, BVerfGE 35, 79 (113). S. a. BVerfGE 47, 327 (367); BVerfGE 90, 1 (12); BVerfGE 111, 333 (354). Zur Rezeption in der Literatur nur *Löwer* (o. Fn. 41), § 99 Rn. 12 ff.; *Stern*, (o. Fn. 42), § 117, S. 741 f.; *Kerstin Odendahl*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 5 Rn. 45.

man nicht ableiten können, dass die Ausdeutung der Wissenschaftsfreiheit als Teilhaberecht einer leistungsorientierten Mittelverteilung entgegenstehen müsste<sup>87</sup>, weil der grundrechtliche Teilhabeanspruch in letzter Konsequenz jeder, auch der sachlich gerechtfertigten differenzierenden Mittelvergabe entgegensteht.<sup>88</sup> Hochschulfinanzierung ist vielmehr ein Steuerungsinstrument, das wissenschaftsadäquate Kriterien und Indikatoren zur selektiven Finanzierung freiheitsschonend nutzen kann. Auch im Wissenschaftsbereich ist der Kulturstaat nicht a priori zur Neutralität verpflichtet. Anderes mag nur, aber immerhin im Bereich der individuellen Grundausstattung des einzelnen Wissenschaftlers gelten, die eben auch Wissenschaft als intuitives, unorthodoxes und im Urteil der Zeitgenossen irriges Vorhaben ermöglichen muss.

#### IV. Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Demokratische Wissenschaftsverantwortung findet im Recht der Hochschulfinanzierung ihre Übersetzung in der Finanzverantwortung des Gesetzgebers und damit in der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments. Trotz aller Flexibilisierung und Delegation von Verantwortung bleibt auch der Hochschulsektor eingebunden in den grundsätzlichen Rahmen der verfassungsrechtlichen Finanzgewalt. Dies gilt auf der Ebene der Rechtfertigung über die Verwendung öffentlicher Mittel. Auch Hochschulen unterliegen der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit ihrer Haushaltsführung durch externe Rechnungshöfe. Dies gilt aber auch in Bezug auf die Grenzen der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Hier fordert einerseits das Hochschulfinanzrecht die prinzipielle Haushaltsautonomie von Bund und Ländern in der föderalen Finanzverfassung heraus. Hier bildet das Hochschulfinanzrecht aber auch keine Bereichsausnahme von den grundsätzlichen Restriktionen des Staatsschuldenrechts.

Im Rahmen der Hochschulfinanzierung ist die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments angemessen sicherzustellen. Das Budgetrecht gehört zu den vornehmsten parlamentarischen Rechten.<sup>89</sup> Es stellt ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar<sup>90</sup>, die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Ent-

---

<sup>87</sup> Hierzu auch *Geis* (o. Fn. 15), § 100 Rn. 31.

<sup>88</sup> Zu dem dieser Vorstellung zugrundeliegenden, strikten Verständnis kulturstaatlicher Nichtidentifikation als Indifferenz gegenüber dem Besonderen: *Herbert Krüger*, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 1966, S. 178 ff.

<sup>89</sup> Zur herausragenden Stellung des Gesetzgebers auch BVerfGE 45, 132; 92, 131 (137).

<sup>90</sup> BVerfGE 129, 124 (177); 70, 324 (355 f.); *Markus Heintzen*, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. V, 3. Aufl. (2007), § 120 Rn. 18 m. w. N.

scheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlichen Leistungen<sup>91</sup>. Und schließlich dient es als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle.<sup>92</sup> Die parlamentarische Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung treffen zu können, wird als notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume qualifiziert und dem Identitätskern der Verfassung zugeordnet.<sup>93</sup> Vor dem Hintergrund der Eigenstaatlichkeit der Länder und des diese im Haushaltsverfassungsrecht konkretisierenden Grundsatzes der Haushaltstrennung<sup>94</sup> gilt im föderalen Verhältnis von Land und Bund Entsprechendes. Der Haushaltsplan ist das zentrale Steuerungsinstrument öffentlicher Haushaltswirtschaft und wird bekanntlich als Wirtschaftsplan und zugleich staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform begriffen.<sup>95</sup> Gesetzlich festgestellt ermächtigt er die Exekutive, die veranschlagten Ausgaben zu leisten und Ausgabenverpflichtungen einzugehen, ohne sie hierzu zu verpflichten (siehe auch § 3 BHO). Die Legitimationsfunktion der Haushaltsgesetzgebung und die Lenkungswirkung des Haushaltsplans werden dabei durch die Haushaltsgrundsätze gesichert.<sup>96</sup>

Auch die Hochschulfinanzierung bedarf haushaltsverfassungsrechtlicher und demokratischer Legitimation, stellt sie doch eine Verteilungsentscheidung über öffentliche Finanzmittel dar. Die Haushaltsverantwortung des Gesetzgebers kann insoweit auch nicht an die Hochschulen delegiert werden. Dies wäre nur anders, wenn man sie in ihrer binnendemokratischen Organisation verfassungsrechtlich stabilisiert und ihre funktionale Selbst-

<sup>91</sup> BVerfGE 129, 124 (177f.). Dazu auch: *Christoph Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 31; *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Suppl. 2010 zur 2. Aufl., Art. 109 Rn. 15; *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2014), Art. 109 Rn. 4.

<sup>92</sup> BVerfGE 129, 124 (177); ausf. zur Kontrollfunktion: *Heintzen* (o. Fn. 90), § 120 Rn. 19f.; *Josef Isensee*, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, JZ 2005, S. 971 ff.

<sup>93</sup> BVerfGE 129, 124 (179f.); *Hanno Kube*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), GG, 73. Ergänzungslieferung 2014, Art. 109 Rn. 28; *Siekmann* (o. Fn. 91), Art. 109 Rn. 4.; *Iris Kemmler*, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat – Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismuskommission II, DÖV 2009, S. 549 (554).

<sup>94</sup> BVerfGE 1, 117 (133); 86, 148 (246); *Hans D. Jarass*, in: ders./Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. (2014), Art. 109 Rn. 1; *Kube* (o. Fn. 93), Art. 109 Rn. 29; *Siekmann* (o. Fn. 91), Art. 109 Rn. 4.

<sup>95</sup> BVerfGE 79, 311 (328f.); 45, 1 (32); 70, 324 (355).

<sup>96</sup> Zu den Haushaltsgrundsätzen *Dieter Birk*, Steuerung der Verwaltung durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, DVBl. 1983, S. 865 ff.; *Markus Heintzen*, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. (2007), § 120, Rn. 22 ff.; *Hanno Kube*, Haushalts- und Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3. Aufl. (2013), § 66 Rn. 94f.; *Siekmann* (o. Fn. 91), Art. 110 Rn. 45 ff.; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, § 50, S. 1231.

verwaltungsgarantie um eine Finanzhoheit anreichert. Ungeachtet dessen steht das Haushaltsverfassungsrecht den praktizierten Formen in den weiten Rahmen der Globalhaushalte paktierter Hochschulfinanzierung nicht entgegen.<sup>97</sup> Zum einen darf schon der Steuerungsgehalt des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans nicht überschätzt werden. Soweit man etwa dem Grundsatz der Spezialität hier überhaupt Verfassungsrang zuweisen will, lässt er doch traditionell weite Spielräume zur Zweckbindung der Haushaltsmittel, erst recht im Haushaltsvollzug<sup>98</sup>. Effektive Grenzen setzt das Haushaltsverfassungsrecht daher wohl eher in zeitlicher Hinsicht, ist doch das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz auf periodische demokratische Legitimation und damit grundsätzlich auch auf gewisse Periodisierungen der Verpflichtungsermächtigungen der Verwaltung hin angelegt.<sup>99</sup> Die Haushaltsvorbehalte in den finanzwirksamen Finanzierungsvereinbarungen auf Landesebene nehmen auf die Budgethoheit deshalb angemessen Rücksicht. Auch ein Mangel an demokratischer Finanzverantwortung ist kaum zu befürchten: Wenn man die Zielvereinbarungen zwischen Ländern und Hochschulen und die Abstimmung zwischen Ministerialverwaltung und Hochschulen im Haushaltsaufstellungsverfahren verortet, dann gehen mit ihnen im Gegenteil deutliche Gewinne in diesem etwas clandestinen Bereich des Haushaltsverfahrens einher: Informelle Abstimmungsprozesse werden rechtsförmig, formalisiert und letztlich transparent<sup>100</sup>.

Demokratische Wissenschaftsverantwortung beweist sich haushaltsverfassungsrechtlich auch im Haushaltsvollzug. Die Hochschulfinanzierung unterliegt auf Bundesebene wie auf Länderebene der externen Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe.<sup>101</sup> Hinzuweisen ist hier darauf, dass die

<sup>97</sup> Näher: *Krausnick* (o. Fn. 4), S. 71 ff. *Jens Harms/Theodor Naumann*, Globalhaushalte und das Problem der Wirtschaftlichkeit von Hochschulen, DÖV 1992, S. 822 ff.; *Lothar Zechlin/Hanns H. Seidler*, Globalhaushalt an Universitäten., KJ 1996, S. 68 ff.; *Ulrich Karpen*, Vom Zauber des Universitäts-Globalhaushaltes – Hamburger Erfahrungen –, FS f. Karl Heinrich Friauf, 1996, S. 507 ff.

<sup>98</sup> *Heun* (o. Fn. 91), Art. 110 Rn. 23; *Korloth* (o. Fn. 69), Rn. 107; *Heintzen* (o. Fn. 90), § 120 Rn. 32 f.; *ders.*, (o. Fn. 96), Art. 110 Rn. 21 f.; *Siekmann* (o. Fn. 91), Art. 110 Rn. 62 ff.; *Stern* (o. Fn. 96), § 50, S. 1244.

<sup>99</sup> BVerfGE 70, 324 (357); *Heintzen* (o. Fn. 96), Art. 110 Rn. 22; *Heun* (o. Fn. 91), Art. 110 Rn. 24. Grundlegend: *Henning Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008.

<sup>100</sup> *Mager* (o. Fn. 4), S. 289.

<sup>101</sup> Siehe zur Rechnungsprüfung bei Hochschulen *Ulrich Karpen*, Zur Problematik von Wirtschaftlichkeitskontrollen im Hochschulbereich, in: Gunther Engelhardt/Harald Schulze/Werner Thieme (Hrsg.), Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel?, Baden-Baden 1993; *ders.*, Zum Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaftsfreiheit und Rechnungsprüfung, DVBl. 2013, S. 894 ff.; *Wolfgang Zeh*, Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule, 1973, S. 54 ff. Vgl. auch *Manfred Meinecke*, Haushaltsrecht, in: Christian Flämig u. a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Band 2, 2. Aufl. (1996), S. 1473 (1501 ff.); *Trute* (o. Fn. 39), S. 474 ff.

um der Wissenschaftsautonomie erwünschten Spielräume, die die Hochschulen im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung und der Globalhaushalte gewonnen haben, ebenso wenig wie die notwendig wertungsoffenen Parameter der Output-Beurteilung strukturell mit den Prüfungsmaßstäben der Rechnungshöfe verzahnt sind. Deren Prüfungsprogramm der Ordnungsgemäßheit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung kann durch die gesetzlich nicht weiter determinierten Spielräume der Hochschulen in der Mittelverausgabung – vorsichtig formuliert – Irritationen erfahren<sup>102</sup>. Der der Finanzkontrolle zu Grunde liegende Wirtschaftlichkeitsmaßstab ist seinerseits interpretationsoffen und relativ unbestimmt.<sup>103</sup> Aus Gründen der systematischen Verfassungsinterpretation sind natürlich auch die Rechnungshöfe in ihrer jeweiligen Konkretisierung des Prüfungsmaßstabes an die wertsetzende Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit gebunden, haben also ihrerseits wissenschaftsadäquate Bewertungsmaßstäbe zu adaptieren<sup>104</sup>. Strukturell ist diese Adaption verfassungsrechtlich und vor allem einfachgesetzlich allerdings kaum gesichert.

In föderaler Perspektive zeigt die Hochschulfinanzierung des Öfteren den Ländern die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit auf. Wesentliche Bereiche der Forschungsförderung sind so nicht von ungefähr vor dem Hintergrund des Art. 91b GG Aufgaben, die Bund und Länder im Zusammenwirken wahrnehmen.<sup>105</sup> Es verwundert deshalb nicht, dass die die Föderalismusreform I prägenden Ziele der strikten Trennung der Aufgaben von Bund und Ländern in den jeweiligen Verwaltungsräumen und die Zurückdrängung gemeinsamer Finanzierungsverantwortung<sup>106</sup> gerade im Hochschulbereich weitgehend wieder aufgeweicht worden sind<sup>107</sup>.

<sup>102</sup> Zur externen Finanzkontrolle zudem: *Matthias Knauff*, Hochschulautonomie unter Rechnungshofkontrollvorbehalt, in: *WissR* 44 (2011), 355 ff.

<sup>103</sup> Zu den Prüfungsmaßstäben und ihrer Offenheit nur *Andreas Nebel*, in: Erwin Adolf Piduch (Begr.), *Bundeshaushaltsrecht*, 17. Ergänzungslieferung (Februar 2014), Art. 114 GG Rn. 20; *Walter Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 186 ff.; *Siekmann* (o. Fn. 91), Art. 114 Rn. 14.

<sup>104</sup> Zur Herausbildung bereichsspezifischer Maßstäbe der externen Finanzkontrolle nur: *Helmut Schulze-Fielitz*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, *VVD-StRL* 55 (1996), 231 (254 ff., 262 ff.). Im Kontext der Prüfung von Hochschulen: *Knauff* (o. Fn. 102), S. 372 f. Restriktiver: *Franz Knöpfle*, Die Zuständigkeit der Rechnungshöfe für die Prüfung der Körperschaften des öffentlichen Rechts, 1988, S. 98 f.

<sup>105</sup> Informativ *Christiane Konegen-Grenier*, Hochschulfinanzierung 2020, 2014, S. 6 ff.

<sup>106</sup> *Ulrich Häde*, Zur Föderalismusreform in Deutschland, *JZ* 2006, S. 930 ff.; *Jörn Ipsen*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, *NJW* 2006, S. 2801 ff.; *Peter Selmer*, Die Föderalismusreform – Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?, *JuS* 2006, S. 1052 ff.

<sup>107</sup> Statt vieler *Max-Emanuel Geis*, Das „Kooperationsverbot“ des Art. 91b GG, *ZG* 2013, S. 305 ff.; *Guido Speiser*, Das „Kooperationsverbot“ – Status Quo und Handlungs-

Hiervon gibt die Neufassung des Art. 91b GG Zeugnis. Mit Gesetz vom 23.12.2014 hat der verfassungsändernde Gesetzgeber das Verbot der institutionellen Förderung von Hochschulen durch Bund und Länder gerade wieder aufgegeben: Bund und Länder können vielmehr aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken<sup>108</sup>. Im Rahmen dieser föderalen Hochschulfinanzierung ersetzt die Verwaltungsvereinbarung, wie im interföderalen Kooperationsrecht relativ häufig, das Parlamentsgesetz. Es ist ein augenfälliger Befund, dass Hochschulpolitik durch Hochschulfinanzierung im interföderalen Verbund im Arkanraum der Verwaltung jenseits der Parlamente stattfindet. Dennoch ist insbesondere gegen die Exzellenzinitiative aus dem Gesichtspunkt eines Parlamentsvorbehalts nichts zu erinnern.<sup>109</sup> Immerhin dürfte Art. 91b GG restriktiv zu interpretieren sein: Die Norm ist eine Ausnahme zur grundsätzlichen Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern, die im Übrigen und ansonsten Formen der Mischverwaltung als wegen der mit Ihnen einhergehenden Gefährdungen der Verantwortungsklarheit und Verantwortungszuweisung mit guten Gründen ablehnend gegenübersteht.<sup>110</sup> Unabhängig von dieser klaren Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, interföderale Kooperationsbeziehungen zu ermöglichen, sind die dargestellten Rahmenbedingungen wissenschaftsadäquater, output-orientierter Hochschulfinanzierung auch im interföderalen Verbund sicherzustellen.

Die Finanzmittelzuweisung bleibt schließlich nicht nur eingebunden in die demokratische Wissenschaftsverantwortung, sondern auch in die staatliche Haushaltsverantwortung. Hier hat die Föderalismusreform II den Konnex zwischen gegenwärtiger Ausgaben- und gegenwärtiger Finanzierungsverantwortung gestärkt und bekanntlich jedenfalls für die Länder den Kredit als Regelinstrument der Staatsfinanzierung verabschie-

---

optionen, DÖV 2014, S. 555 ff.; *Margrit Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung, DÖV 2012, S. 701 ff.

<sup>108</sup> Siehe BT-Drs. 18/2710 sowie 18/3141. Hierzu *Guido Speiser* (o. Fn. 105); *Margrit Seckelmann*, „Föderalismusreform III“ im Wissenschaftsbereich? – Zur aktuellen Neuordnung der föderalen Kooperation, NVwZ 2015, S. 248 ff.; *Joachim Suerbaum*, Beck'scher Online-Kommentar GG, Ed. 25, Stand: 1.6.2015, Art. 91b Rn. 4a, 11.2 u. 13a.

<sup>109</sup> Anders *Simon Sieweke*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Fortsetzung der Exzellenzinitiative, DÖV 2009, S. 946 ff. Dagegen *Hellmut Wagner*, Die Verfassungsmäßigkeit der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, DÖV 2011, S. 427 ff., sowie die Replik von *Sieweke* (o. Fn. 30).

<sup>110</sup> Zum „Verbot der Mischverwaltung“: BVerfGE 119, 331 ff.; hierzu *Hubert Meyer*, Das SGB II als Ernstfall des Föderalismus – BVerfG schützt sozialpolitischen Gestaltungsspielraum und föderale Eigenverantwortung, NVwZ 2008, S. 275 ff. sowie *ders.*, Das SGB II und die Kommunen – Wichtige Justierungen des BVerfG im föderalen Staatsaufbau, NVwZ 2015, S. 116 ff.

det.<sup>111</sup> Dies kann die Spielräume der Länder auch im Hochschulsektor empfindlich treffen. Die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG verpflichtet die Länder bis zum Jahr 2020 zur Haushaltskonsolidierung und zum Abbau ihrer Neuverschuldung.<sup>112</sup> Sie kann dabei auch Eingriffe in verfassungsrechtlich grundrierte Finanzierungsansprüche rechtfertigen. So hat der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 5. Mai 2015 darauf hingewiesen, dass das Verbot struktureller Neuverschuldung selbst Eingriffe in das aus Art. 33 Abs. 5 GG fließende Alimentationsprinzip zu rechtfertigen vermag, wenn der Gesetzgeber sie als Elemente eines umfassenden Haushaltskonsolidierungskonzepts begründet.<sup>113</sup> Für die finanzrechtlichen Dimensionen der Wissenschaftsfreiheit dürfte nichts anderes gelten.

### V. Finanzmittelzuweisung als Regulierungsinstrument

Der Trend zur Ökonomisierung der Hochschulen hat sich auch im Formenreichtum der Hochschulfinanzierung niedergeschlagen. Dem Ökonomisierungsprozess entspricht es, dass der Staat zunehmend von der Grundfinanzierung zur steuerungswirksameren Schwerpunkt- und Projektfinanzierung übergeht.<sup>114</sup> Die Finanzmittelzuweisung ist schon längst nicht mehr bloßer Akt des Haushaltsvollzuges, sondern prominentes Steuerungsmittel im Rahmen einer output-orientierten Hochschulfinanzierung. Der Trend zur Ökonomisierung weitet auch hier den Blick über das traditionelle Verständnis des Hochschulrechts als Kulturverwaltungsrecht hinaus auf die Ordnungsleistungen des Regulierungsverwaltungsrechts.<sup>115</sup> Die beobachtbare Simulation von Wettbewerb zwischen den Hochschulen bei gleichzeitiger Verpflichtung zu „Universaldiensten“, nämlich der Sicherstellung eines flächendeckend ausreichenden Angebots an Ausbildungskapazitäten, legt es nahe, die Finanzmittelzuweisung als

<sup>111</sup> Siehe zur Schuldenbremse nur: *Hilde Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010; *Maxi Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011; *Gregor Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Kein/Starck (Hrsg.), GG, Komm., 6. Aufl. 2010, Art. 109 Abs. 3 Rn. 73 m. w. N.; *Christofer Lenz/Ernst Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561 ff.; *Harald Schliemann*, Von der Schuldenbremse zur Normenbremse, ZRP 2009, S. 193 ff.

<sup>112</sup> *Heintzen* (o. Fn. 96), Art. 109 Rn. 31; *Ekkehart Reimer*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber, Beck'scher Onlinekommentar GG, Ed. 25, Stand: 1.3.2015, Art. 109 Rn. 50 ff., 49a ff.; *Siekmann* (o. Fn. 91), Art. 109 Rn. 78 ff.

<sup>113</sup> BVerfG, Urt. v. 5.5.2015 – BVerfG Az. 2 BvL 17/09 u. a., NJW 2015, 1935 (1941, Rn. 126 f.).

<sup>114</sup> *Hendler* (o. Fn. 4), S. 254.

<sup>115</sup> Nur *Fehling* (o. Fn. 33), § 17 Rn. 1 ff.



Regulierungsinstrument zu begreifen<sup>116</sup>. Das analytische Potential des Regulierungsrechts und die Einbettung auch der Anreizorientierung im Hochschulsektor in das dogmatische Setting des Gewährleistungsstaates sind sicher bislang nicht ausgeschöpft. Ebenso unbestreitbar ist aber die Beobachtung, dass der Staat über die Verknüpfung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Finanzierungszusagen Leistungen in Forschung und Lehre von den Hochschulen „einkauft“. <sup>117</sup> Die Experimentierklausel der strategischen Budgetierung in Nordrhein-Westfalen lässt diese Lesart sicherlich zu. Die Logik des Basars sollte für verlässliche Hochschulfinanzierung bei alledem nicht bestimmend sein, der Output-orientierten Finanzierungsvereinbarung sind die Gefahren undurchsichtigen Verhandlungspokers und sachwidriger Paketlösungen nicht von vornherein fremd. <sup>118</sup> Nicht fremd ist der Finanzierungsvereinbarung damit sicher auch nicht die Gefahr der Diffusion demokratischer Wissenschaftsverantwortung.

### Summary

The trend towards university economization is reflected in the great variety of forms of financing that exist: the State is increasingly shifting from basic funding towards a managerially effective priority and project financing. Budget allocations are therefore no longer a mere act of budget implementation but a notable method of management within the frame of output-orientated financing. The unalteredly necessary coupling of finance and science law within university financing is achieved through the basic rights of academic freedom set down in Article 5 Paragraph 3 of the German Constitution (Grundgesetz = GG). University funding law is the legal realization of fundamental rights. Within this frame, a self-governed financial autonomy of the universities is the constitutionally necessary answer to the university sector being taken out of the classic forms of the financing of the budget and made subject to stronger output-orientated financing. Academic freedom does not fundamentally limit the allocation of funds but requires a scientifically sound organization in compliance with academic freedom. However, democratic academic responsibility also has a dimension regarding the financial constitution. Within the law on university financing, it is reflected in the financial responsibility of the legislature and the fiscal responsibility of the Parliament. The university sector remains integrated in the financial autonomy of the constitution. This applies to the justification for the use of public funds. Universities are also subject to control by external Courts of Audit. This, however, also applies in regard to the limits of the financial capacities of public budgets. On the one hand, university financial law challenges the Federal and Land governments' budgetary autonomy from the Federal Government and the States within the federal financial constitution. On the other hand, university financial law does not constitute an exception to the restrictions of the law on public debt.

---

<sup>116</sup> Zum Kontraktmanagement *Krausnick* (o. Fn. 4), S. 458 ff.; *Fehling* (o. Fn. 33), § 17 Rn. 60.

<sup>117</sup> *Fehling* (o. Fn. 33), § 17 Rn. 14.

<sup>118</sup> *Fehling* (o. Fn. 33), § 17 Rn. 62; ders., in: Bonner Kommentar, GG, 3. Erl, 2004, Art. 5 Abs. 3 (Wissenschaftsfreiheit) Rn. 236.