Fachbereich WD 3

Zur verfassungsrechtlichen Einordnung von Zivilklauseln an staatlichen Hochschulen und der Zulässigkeit eines Verbots

© 2025 Deutscher Bundestag

Zur verfassungsrechtlichen Einordnung von Zivilklauseln an staatlichen Hochschulen und der Zulässigkeit eines Verbots

Aktenzeichen:	WD 3 - 3000 - 062/25
Abschluss der Arbeit:	26.09.2025
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	**Einleitung**	**4**
2.	**Verfassungsrechtliche Grenzen von Zivilklauseln**	**4**
2.1.	Verletzung der Wissenschaftsfreiheit (Art 5 Abs. 3 Satz 1 GG)	5
2.1.1.	Eingriff	5
2.1.2.	Verfassungsmäßige Rechtfertigung	6
2.1.3.	Ergebnis	8
2.2.	Verletzung der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	8
3.	**Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Verbots von Zivilklauseln**	**9**
3.1.	Formelle Verfassungsmäßigkeit	9
3.1.1.	Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 1 GG (Verteidigung)	9
3.1.2.	Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft)	10
3.1.3.	Art 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Forschungsförderung)	10
3.1.4.	Art. 91b Abs. 1 GG: Gemeinschaftsaufgaben (Wissenschaftsförderung)	12
3.1.5.	Zwischenergebnis	12
3.2.	Materielle Verfassungsmäßigkeit	12

1. Einleitung

Dieser Sachstand beleuchtet die Verfassungsmäßigkeit von Zivilklauseln an staatlichen Hochschulen in Deutschland und erörtert die rechtlichen Möglichkeiten ihrer Beschränkung.

Zivilklauseln enthalten eine freiwillige Selbstverpflichtung der Hochschulen, **ausschließlich zu friedlichen oder zivilen Zwecken zu forschen** und keine Forschung zu betreiben, die militärisch genutzt werden soll oder auch nur kann.[1] Die **Ausgestaltung der Zivilklauseln** kann je nach Hochschule im Einzelnen **unterschiedlich** ausfallen und auch Elemente wie ein Einwerbungsverbot von Drittmitteln aus dem Verteidigungsbereich oder ein Kooperationsverbot mit militärischen Stellen und militärischem Personal umfassen.[2] Zivilklauseln werden in der Regel in der **Grundordnung** oder dem **Leitbild** der jeweiligen Hochschule verankert und sind **Ausdruck des institutionellen Selbstverständnisses** der Einrichtung.[3] Aktuell verwenden etwa 75 Hochschulen in Deutschland solche Zivilklauseln.[4]

Im Weiteren wird zunächst auf die verfassungsmäßigen Grenzen von hochschulautonom gesetzten Zivilklauseln im Hinblick auf die Grundrechte des betroffenen Forschungspersonals sowie kooperierender Wirtschaftsunternehmen eingegangen (vgl. Punkt 2). Sodann wird untersucht, ob und unter welchen Voraussetzungen den Hochschulen die Verwendung von Zivilklauseln in verfassungskonformer Weise auf (unter-)gesetzlichem Weg, insbesondere durch den Bund, untersagt werden kann (siehe Punkt 3).

2. Verfassungsrechtliche Grenzen von Zivilklauseln

Abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung und Anwendung können sich hochschulautonom gesetzte Zivilklauseln mehr oder weniger intensiv auf die **Wahrnehmung von Grundrechten** auswirken. Dies betrifft zum einen die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre aus Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz (GG)[5] der einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, zum anderen ihre Berufsfreiheit bzw. die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung aus Art. 12 Abs. 1 GG. **Unzulässig** sind **Zivilklauseln**, die diese **Grundrechte verletzen**, also in deren Schutzbereiche eingreifen, obwohl dafür eine verfassungsmäßige Rechtfertigung fehlt.

---

1 Herzmann, „Friedlichkeitsanforderungen“ an die universitäre Forschung als rechtliche Sackgasse? Zur Vereinbarkeit von Zivilklauseln mit der Wissenschaftsfreiheit, WissR 44 (2011), 375 (375).

2 Vgl. Rieck, Zeitenwende? Zivilklauseln!, Konrad Adenauer Stiftung, Analysen & Argumente Nr. 529 (April 2024), S. 2, zuletzt abgerufen am 25. September 2025.

3 Lassahn, Ziviler Gehorsam und Forschungsfreiheit, JZ 2014, 650 (650 f.).

4 Vgl. Liste bestehender Zivilklauseln der Initiative „Hochschulen für den Frieden“, zuletzt abgerufen am 25. September 2025.

5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

2.1. Verletzung der Wissenschaftsfreiheit (Art 5 Abs. 3 Satz 1 GG)

Die **Freiheit der Wissenschaft aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG** schützt jede Tätigkeit, die nach Inhalt und Form als **ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit** anzusehen ist.[6] Als Oberbegriff umfasst die Wissenschaft die beiden anderen ebenfalls in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Komponenten Forschung und Lehre, wobei unter **Forschung** die **geistige Tätigkeit mit dem Ziel, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen**, und unter **Lehre** die wissenschaftlich fundierte **Übermittlung der durch die Forschung gewonnenen Erkenntnisse** verstanden wird.[7] Die Freiheit der Forschung erstreckt sich insbesondere auf die **Fragestellung** und die **Grundsätze der Methodik** sowie die **Bewertung des Forschungsergebnisses** und seine **Verbreitung**.[8] Der Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit liegt insgesamt der Gedanke zugrunde, dass eine **von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitserwägungen freie Wissenschaft** Staat und Gesellschaft im Ergebnis am besten dient.[9] Vom Schutzbereich des Grundrechts ist keineswegs nur die **zivile Forschung** erfasst, sondern auch die **dezidierte Militär- und Rüstungsforschung** sowie die **Forschung im „dual use"-Bereich**, deren Erkenntnisse sowohl zivile als auch militärische Anwendungen ermöglichen.[10]

Auf die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre können sich **Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler** nicht nur gegenüber staatlichen Stellen außerhalb der Wissenschaftseinrichtungen, sondern **auch gegenüber staatlichen Hochschulen** und deren Organen, berufen.[11]

2.1.1. Eingriff

Ein **Eingriff** in die Wissenschaftsfreiheit und spezifisch in die Freiheit der Forschung liegt vor, wenn es einzelnen Forschenden **erschwert** oder **unmöglich gemacht** wird, über Gegenstände, Methodik und Erkenntnisziele der Forschung frei zu entscheiden.[12] Daher stellen sowohl in Zivilklauseln enthaltene **unmittelbare Gebote, Verbote, Genehmigungsvorbehalte und Anweisungen** als auch funktional äquivalente **indirekte und mittelbare Einwirkungen** auf die Forschung

6 BVerfG, Urt. vom 29. Mai 1973 - 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 (= BVerfGE 35, 79 (113)).

7 BVerfG, a.a.O.

8 BVerfG, a.a.O.

9 BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2010 - 1 BvR 748/06 (= BVerfGE 127, 87 (115)).

10 von Coelln, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 124 Wissenschaftsfreiheit, Rn. 101.

11 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 5 Rn. 134.

12 von Coelln, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 124 Wissenschaftsfreiheit, Rn. 99; Herzmann, „Friedlichkeitsanforderungen" an die universitäre Forschung als rechtliche Sackgasse? Zur Vereinbarkeit von Zivilklauseln mit der Wissenschaftsfreiheit, WissR 44 (2011), 375 (379).

Eingriffe dar.[13] Funktional äquivalent sind Maßnahmen, durch die für Betroffene der Druck entsteht, ihre **Forschungsinhalte außerhalb des wissenschaftlichen Diskurses rechtfertigen zu müssen**, beispielsweise durch **Warnungen** vor bestimmten Forschungsmethoden und -ergebnissen, **Stellungnahme- und Berichtspflichten** oder die Veröffentlichung eines **Konformitätsberichts**.[14] Des Weiteren stellen auch das **an ein Unternehmen gerichtete Verbot der Anwendung** bestimmter Forschungsergebnisse sowie der **Entzug von zugesagten Forschungsmitteln oder Mitwirkungsmöglichkeiten** mittelbare Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit der Forschenden dar.[15] Entscheidend für die Annahme eines Eingriffs ist die (beabsichtigte oder rein faktische) **forschungslenkende Wirkung** einer Maßnahme, also die Beeinflussung der Forschung außerhalb des wissenschaftlichen Diskurses.[16] So hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) – wenngleich bezogen auf eine Norm des Hessischen Universitätsgesetzes (HUG)[17] und nicht auf eine hochschulautonom gesetzte Regelung – bereits die **Pflicht zum Mitbedenken gesellschaftlicher Folgen** der Forschungstätigkeit als Eingriff in das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gewertet.[18]

2.1.2. Verfassungsmäßige Rechtfertigung

Die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre wird in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zwar **vorbehaltlos gewährleistet**, jedoch können Eingriffe in diese Freiheiten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – wie bei vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten üblich – **durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt** sein; dabei bedarf es allerdings stets einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.[19] Ein Eingriff ist verfassungsmäßig gerechtfertigt, wenn die kollidierenden Verfassungswerte die Wissenschaftsfreiheit im Rahmen einer **Güterabwägung** überwiegen.[20] Diese Abwägung muss der **Bedeutung der miteinander kollidierenden Grundrechte** und dem rechtsstaatlichen **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** unter **Wahrung der Einheit des Grundgesetzes** Rechnung tragen.[21] Wegen des Verfassungsrangs der Wissenschaftsfreiheit dürfen bloße politische Überzeugungen oder nicht ausdrücklich durch die Verfassung geschützte Rechtspositionen im Rahmen der Abwägung nicht berücksichtigt werden.[22] So sind

---

13 Hufen, Wissenschaft zwischen Freiheit und Kontrolle – Zivilklauseln, Ethikkommissionen und Drittmittelkontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht, NVwZ 2017, 1265 (1266).

14 Lassahn, Ziviler Gehorsam und Forschungsfreiheit, JZ 2014, 650 (655); Herzmann, a.a.O.

15 Hufen, a.a.O.

16 Lassahn, a.a.O.

17 Gesetz über die Universitäten des Landes Hessen (HUG) vom 12. Mai 1970, GVBl. I S. 324.

18 BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978 - 1 BvR 333/75, 174, 178, 191/71 (= BVerfGE 47, 327 (375 ff.)).

19 BVerfG, Beschluss vom 13. April 2010 - 1 BvR 216/07 (= BVerfGE 126, 1, (24)).

20 BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978 - 1 BvR 333/75, 174, 178, 191/71 (= BVerfGE 47, 327 (369 f.)).

21 BVerfG, a.a.O.

22 Kempen/Rossa, in: Epping/Hillgruber, GG, 62. Edition, Stand: 15. Juni 2025, Art. 5 Rn. 199; Lassahn, Ziviler Gehorsam und Forschungsfreiheit, JZ 2014, 650 (656).

beispielsweise die „Sozialmoral der Bevölkerung“ oder ein „deutlicher Wertewandel in der Gesellschaft“ insoweit a priori keine tauglichen Abwägungsbelange.[23]

Im Zusammenhang mit hochschulautonom gesetzten Zivilklauseln werden im Wesentlichen **zwei Begründungsansätze** für eine verfassungsmäßige Rechtfertigung vertreten. Zum einen wird auf die **Friedensausrichtung des GG** verwiesen: Schon in der **Präambel** werde der Wille bekräftigt, „dem Frieden in der Welt zu dienen“, ferner komme ein grundgesetzliches Bekenntnis zum Frieden auch in **Art. 1 Abs. 2 GG**, in dem in **Art. 9 Abs. 2 GG** verankerten Verbot von Vereinigungen, die sich gegen die Völkerverständigung richten, sowie durch das Verbot des Angriffskrieges in **Art. 26 Abs. 1 GG** zum Ausdruck.[24] Dem wird **entgegengehalten**, dass das GG dem **Leitbild einer „wehrhaften Friedensstaatlichkeit“** folge, was durch die Vorgaben für ein legitimes militärisches Vorgehen **in Art. 12a Abs. 1 (Wehrdienst), Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 (Gesetzgebungskompetenz für Verteidigung), Art. 87a (Aufstellung und Einsatz der Streitkräfte) und Art. 115b GG (Verteidigungsfall)** belegt werde; zudem zeige die der Bundesrepublik Deutschland in **Art. 24 Abs. 2 GG** eröffnete Möglichkeit, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen, dass das Grundgesetz **militärische Mittel zur Friedenssicherung** durchaus als **zulässig** erachte.[25] Da militärische Betätigung als solche also nicht pauschal durch das GG geächtet werde, dürfe das Friedlichkeitsgebot **nicht als absolut wirkendes pazifistisches Prinzip** missverstanden werden.[26]

Ein zweiter Begründungsansatz führt die ebenfalls aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG abzuleitende **Selbstverwaltungsautonomie** der Hochschulen ins Feld; dieses Recht umfasse grundsätzlich auch die Befugnis der Hochschulen, über die eigene programmatische Ausrichtung und Schwerpunktsetzung zu entscheiden.[27] Dagegen wird angeführt, dass den Hochschulen der Freiraum zur Selbstverwaltung zugestanden werde, um die den **wissenschaftlichen Prozessen innewohnende Eigenlogik zur Entfaltung** zu bringen, was wiederum mit einem **inhaltlichen Weisungsrecht**, Anreizen für eine **ergebnisorientierte Forschung** oder einer **wissenschaftsbezogenen Inhaltskontrolle nicht zu vereinbaren** sei.[28] Die Selbstverwaltungsautonomie ermächtige lediglich dazu, die

---

23 Kempen/Rossa, a.a.O.

24 Denninger, Zur Zulässigkeit einer so genannten „Zivilklausel“ im Errichtungsgesetz für das geplante Karlsruher Institut für Technologie, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Februar 2009, S. 11.

25 Hufen, Wissenschaft zwischen Freiheit und Kontrolle – Zivilklauseln, Ethikkommissionen und Drittmittelkontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht, NVwZ 2017, 1265 (1267 f.); Lassahn, Ziviler Gehorsam und Forschungsfreiheit, JZ 2014, 650 (656 f.); Sachs, Grenzen der Forschungsfreiheit und Aufnahme einer Zivilklausel in die Grundordnung, WissR 46 (2013), 201 (203 ff.); Herzmann, „Friedlichkeitsanforderungen“ an die universitäre Forschung als rechtliche Sackgasse? Zur Vereinbarkeit von Zivilklauseln mit der Wissenschaftsfreiheit, WissR 44 (2011), 375 (380).

26 Müller-Terpitz/Beyerbach, Beitrag der Hochschulen zu einer nachhaltigen und friedlichen Welt – verfassungsrechtliche Bewertung einer Gesetzesreform, WissR 47 (2014), 205 (224).

27 Müller-Terpitz/Beyerbach, Beitrag der Hochschulen zu einer nachhaltigen und friedlichen Welt – verfassungsrechtliche Bewertung einer Gesetzesreform, WissR 47 (2014), 205 (233).

28 Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 5 Abs. 3 Rn 186; Herzmann, „Friedlichkeitsanforderungen“ an die universitäre Forschung als rechtliche Sackgasse? Zur Vereinbarkeit von Zivilklauseln mit der Wissenschaftsfreiheit, WissR 44 (2011), 375 (381 f.).

eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze zu regeln, nicht jedoch zum Eingriff in Grundrechte der Mitglieder der Hochschule.[29]

2.1.3. Ergebnis

Lehnt man die beiden soeben dargestellten Begründungsansätze für eine verfassungsmäßige Rechtfertigung ab, so **fehlt es bereits an einem tauglichen Gut von Verfassungsrang**, das mit der Wissenschaftsfreiheit in Abwägung gebracht werden könnte. Mangels verfassungsmäßiger Rechtfertigung würdenhochschulautonom gesetzte Zivilklauseln demnach das Grundrecht der betroffenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verletzen.

Folgt man hingegen den dargelegten Begründungsansätzen, so ist im Weiteren fraglich, ob die Hochschule sich für die Schaffung der Zivilklausel auf **eine einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlage**, die als Ausdruck der kollidierenden Verfassungsgüter zu verstehen ist, berufen kann. Nach der Rechtsprechung des BVerfG bedürfen Beschränkungen der Wissenschaftsfreiheit aufgrund von kollidierendem Verfassungsrecht stets einer einfachgesetzlichen Grundlage.[30] In Betracht könnten insoweit **landesrechtliche Normen** aus dem Bereich des Hochschulrechts kommen. Allerdings müssen diese Vorschriften ihrerseits mit Blick auf das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG **verhältnismäßig** sein. Dies wird im Schrifttum jedenfalls dann **verneint,** wenn sie Hochschulen zum Erlass konkreter **Ge- oder Verbote, Informations-, Dokumentations-, Berichts- oder Begründungspflichten** ermächtigen würden.[31] Forschungsbezogene **Mitbedenkensklauseln** oder **Folgenbeachtungsgebote** können hingegen bei **restriktiver**, die Forschung nicht behindernder **Auslegung** zur Abwehr schwerer Gefahren für Verfassungsgüter **zulässig** sein.[32]

2.2. Verletzung der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

Die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG **schützt jede Tätigkeit, die in ideeller wie in materieller Hinsicht der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient** oder dazu beiträgt, grundsätzlich also **jede auf Erwerb gerichtete Beschäftigung**.[33] Dazu gehören auch **Tätigkeiten im Öffentlichen Dienst**.[34] Die an staatlichen Hochschulen beschäftigten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler können sich für ihre Tätigkeit **neben** dem Schutz der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre aus **Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG** grundsätzlich auch auf den Schutz der Berufsfreiheit aus **Art. 12 Abs. 1 GG** berufen, da beide Grundrechte zueinander nicht in einem

29 Sachs, Grenzen der Forschungsfreiheit und Aufnahme einer Zivilklausel in die Grundordnung, WissR 46 (2013), 201 (205).

30 BVerfG, a.a.O.

31 Krüper, in: Dreier, GG, 4. Auflage 2023, Art. 5 Abs. 3 Rn. 96.

32 Krüper, in: Dreier, GG, 4. Auflage 2023, Art. 5 Abs. 3 Rn. 96; BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978 - 1 BvR 333/75, 174, 178, 191/71 (= BVerfGE 47, 327 (375 f.).

33 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 12 Rn. 6.

34 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 12 Rn. 8.

Spezialitätsverhältnis, sondern in **Idealkonkurrenz** stehen.[35] Allerdings sind Beschränkungen in diesen Fällen stets an den **Anforderungen des stärker schützenden Grundrechts** zu messen.[36] Als vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht schützt die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre die wissenschaftliche Tätigkeit im Vergleich zu der unter einem Gesetzesvorbehalt stehenden Berufsfreiheit in stärkerem Maße, so dass insoweit auf die obigen Ausführungen zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verwiesen wird.

3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Verbots von Zivilklauseln

Eine (unter-)gesetzliche Regelung, mit der staatlichen Hochschulen der Erlass von Zivilklauseln verboten wird, kann erlassen werden, wenn sie in formeller und materieller Hinsicht den Anforderungen des GG entspricht.

3.1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

In formeller Hinsicht müsste zunächst eine entsprechende **Regelungskompetenz** gegeben sein. Gemäß **Art. 30 GG** ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Ausdrücklich haben die Länder gemäß **Art. 70 Abs. 1 GG** auch das Recht der Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dieser Kompetenzverteilung entsprechend fällt das Hochschulrecht – abgesehen von der konkurrierenden Bundeskompetenz für die Gebiete der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) – **grundsätzlich in die Regelungszuständigkeit der Länder**.[37]

Demnach kann der **Bund** den Erlass von Zivilklauseln an staatlichen Hochschulen nur dann in verfassungskonformer Weise verbieten, wenn er sich für ein solches Verbot auf eine ihm durch das GG verliehene Befugnis berufen kann.

3.1.1. Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 1 GG (Verteidigung)

Gemäß **Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 1 GG** steht dem Bund die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz** für die **Verteidigung** einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung zu. Der Kompetenztitel erlaubt dem Bund alle Regelungen, die zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet sowie zur personellen, institutionellen und sachlichen Vorbereitung darauf notwendig sind.[38] Der Bund könnte sich auf diesen Kompetenztitel mit dem Argument berufen, dass Zivilklauseln die **Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland erheblich beeinträchtigen**, weil sie **sicherheitsrelevante Forschung** (z. B. an Verteidigungswaffen oder Dual-Use-Technologien) **be- oder verhindern**.

---

35 von Coelln, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 124 Wissenschaftsfreiheit, Rn. 76.

36 von Coelln, a.a.O.

37 von Coelln, in: von Coelln/Haug, Hochschulrecht Baden-Württemberg, 35. Edition Stand: 1. März 2025, Rn. 16.

38 Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 73 Rn. 14.

Die Kompetenz für Verteidigung bezieht sich allerdings primär auf **militärspezifische Angelegenheiten**, wozu zwar auch die Errichtung und Unterhaltung der Bundeswehrhochschulen, nicht aber die Organisation der wissenschaftlichen Arbeit an Hochschulen im Allgemeinen gehört.[39] Zudem könnte ein Verbot von Zivilklauseln nur dann auf diesen Kompetenztitel gestützt werden, wenn **nachvollziehbar dargelegt** werden könnte, dass diese **Klauseln die Verteidigungsfähigkeit unmittelbar gefährden**. Ein solcher Nachweis könnte schwierig zu erbringen sein, zum einen weil es einen **internationalen Markt für verteidigungstaugliche Militärtechnik** gibt, zum anderen weil Hochschulen und die dort tätigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihre **Forschungsgegenstände frei wählen können** und nicht gezwungen sind, bestimmte Forschungsprojekte zu übernehmen.

3.1.2. Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft)

Der Bund hat gemäß **Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG** die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** für das **Recht der Wirtschaft**. Zivilklauseln könnten die **Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und der Rüstungsindustrie** einschränken, was negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Unternehmen haben könnte. Der Bund könnte argumentieren, dass ein Verbot von Zivilklauseln notwendig ist, um die **Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft**, insbesondere der Rüstungsindustrie, zu sichern. Ob ein solcher eher **mittelbarer Zusammenhang** tatsächlich etabliert werden könnte, kann im Rahmen dieses Sachstands nicht beurteilt werden, erscheint jedoch zumindest fraglich. Erschwerend kommt hinzu, dass der Bund sich auf diesen Kompetenztitel gem. **Art. 72 Abs. 2 GG** nur dann berufen kann, wenn und soweit die **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** oder die **Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse** eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Er müsste also darlegen können, dass eine (womöglich koordinierte) Regelung durch die Länder die genannten Zielvorgaben nicht ebenso in einer Weise zu erfüllen vermag, die den bundesstaatlichen Mindestanforderungen entspricht.[40]

3.1.3. Art 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Forschungsförderung)

Dem Bund steht gemäß **Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG** die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** für die **Förderung der wissenschaftlichen Forschung** zu. Unter dem Begriff der **Forschung** wird hier wie in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG die „geistige Tätigkeit mit dem Ziele, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen“ verstanden.[41] In Anlehnung an die Judikatur zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gilt Forschung als **wissenschaftlich**, wenn sie „nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“.[42] Der Begriff der **Förderung** geht über den in diesem Kompetenztitel ebenfalls enthaltenen Begriff der Ausbildungsbeihilfen hinaus und meint die **Regelung finanzieller, organisatorischer und planerischer Maßnahmen** zur Förderung von Forschungsprojekten und

39 Wittreck, a.a.O.

40 Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 72 Rn. 18.

41 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 74 Rn. 323.

42 Uhle, a.a.O.

-einrichtungen sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses.[43] Die Förderung kann **personen-, projekt- oder einrichtungsbezogen** erfolgen.[44]

Die Zuständigkeit für die Forschungsförderung begründet allerdings **keine generelle Hochschulkompetenz** des Bundes.[45] Mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurde die **früher bestehende Rahmenkompetenz des Bundes für das Hochschulwesen gestrichen** und durch eine gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG auf Regelungen der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse beschränkte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit Abweichungsbefugnis der Länder (vgl. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG) ersetzt.[46] Gesetzliche Vorgaben des Bundes zur **Hochschulorganisation** und zu **Hochschulstrukturen** würden diese **Zuständigkeitsbegrenzung unterlaufen** und können daher **nicht** auf die **Kompetenz** zur **Forschungsförderung** gestützt werden.[47] Daher dürfte der Bund eine **Förderung** auch **nicht** von der **Schaffung bestimmter Strukturen** oder von **organisatorischen Anforderungen abhängig** machen.[48] Zwar wird dem Bund im Rahmen der Forschungsförderung verschiedentlich eine **Kontrollkompetenz** zugestanden[49], diese ist jedoch auf die **ordnungsgemäße Verwendung der Fördergelder** beschränkt, da andernfalls die Länderkompetenzen ausgehöhlt würden.[50] Gegenstand von Gesetzen i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG ist **nicht die Forschung als solche**, sondern **ausschließlich** die **ihre Förderung** betreffenden Aspekte.[51]

Vor diesem Hintergrund dürfte ein **Verbot von Zivilklauseln nicht** von dem **Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG** gedeckt sein. Zivilklauseln betreffen die Forschungsinhalte und -ergebnisse, so dass ihr Verbot sich gerade **nicht allein auf die Förderung**, sondern vielmehr **auf die Forschung selbst** beziehen würde. Zudem können Zivilklauseln, wie bereits eingangs erwähnt, als **Ausdruck des institutionellen Selbstverständnisses** wissenschaftlicher Einrichtungen aufgefasst werden.[52] Insofern würde ein Verbot der Zivilklauseln in die **innere Ordnung des Wissenschaftsbetriebs** an staatlichen Hochschulen und somit in ihre **Organisation und Struktur** eingreifen.

---

43 Seiler, in: Epping/Hillgruber, GG, 62. Edition, Stand 15. Juni 2025, Art. 74 Rn. 54; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 74, Rn. 38.

44 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 74 Rn. 324; Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Auflage 2025, Art. 74 Rn. 55; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 109; Degenhart, in: Sachs, GG, 10. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 62.

45 Degenhart, a.a.O.

46 Uhle, a.a.O.; Seiler, a.a.O.; Oeter/Münkler, a.a.O.; Degenhart, a.a.O.

47 Uhle, a.a.O.; Seiler, a.a.O., Oeter/Münkler, a.a.O.; Degenhart, a.a.O.; Kment, a.a.O.

48 Uhle, a.a.O.

49 Uhle, a.a.O.; Seiler, a.a.O.; Oeter/Münkler, a.a.O.; Kment, a.a.O.

50 Oeter/Münkler, a.a.O.

51 Degenhart, a.a.O.

52 Lassahn, Ziviler Gehorsam und Forschungsfreiheit, JZ 2014, 650 (650 f.).

3.1.4. Art. 91b Abs. 1 GG: Gemeinschaftsaufgaben (Wissenschaftsförderung)

Aus vergleichbaren Gründen wie die soeben dargestellte Gesetzgebungskompetenz aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG scheidet letztlich auch die **Kompetenz** zur **Kooperation von Bund und Ländern aus Art. 91b Abs. 1 GG** als Grundlage für ein Verbot von Zivilklauseln aus.

Gemäß Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG können Bund und Länder **auf Grund von Vereinbarungen** in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre **zusammenwirken**. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt **Hochschulen** betreffen, bedürfen gemäß Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG der **Zustimmung aller Länder**. Hierbei handelt es sich – anders als bei Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 13 GG – **nicht** um eine **Gesetzgebungskompetenz des Bundes**, sondern um eine **Mitverwaltungs- und Mitfinanzierungszuständigkeit von Bund und Ländern**.[53] Auf Grundlage von Art. 91b Abs. 1 GG käme also, wenn überhaupt, nur ein **untergesetzliches Vorgehen** in Gestalt einer Kooperationsvereinbarung zwischen Bund und Ländern in Betracht.

Art 91b Abs. 1 GG erlaubt jedoch nur ein Zusammenwirken bei der **Förderung** von Wissenschaft, Forschung und Lehre. Diese Förderung umfasst die **finanzielle Unterstützung und Subventionierung nebst Planung sowie ggf. Durchführung und Mitverwaltung**.[54] Ein Verbot von Zivilklauseln würde, wie im Rahmen der Ausführungen zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG erläutert, jedoch gerade Forschungsinhalte und -ergebnisse, mithin die Forschung als solche, und nicht allein ihre Förderung betreffen.

3.1.5. Zwischenergebnis

Dem **Bund fehlt** mithin die nötige **verfassungsmäßige Kompetenz**, um die Aufstellung und Verwendung von **Zivilklauseln** an staatlichen Hochschulen auf **gesetzlichem** oder **untergesetzlichem Wege** zu **untersagen**. Die Gesetzgebungskompetenz steht insoweit gemäß Art. 70 GG vielmehr den **Ländern** zu.

3.2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Ein Verbot der Aufstellung und Verwendung von Zivilklauseln an staatlichen Hochschulen könnte demnach als **Landesgesetz** erlassen werden, wenn es auch in **materieller Hinsicht mit dem GG** (und etwaigen weitergehenden Vorgaben der Landesverfassungen) **vereinbar** wäre.

Bislang haben die Länder ein solches Verbot nicht erlassen. Lediglich im Bayerischen Hochschulinnovationsgesetz (BayHIG)[55] findet sich eine Regelung, die darauf abzielt, Forschungszusammenarbeit im Rüstungsbereich zu ermöglichen. Es handelt sich dabei **nicht um ein Verbot** von

---

53 Heun, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2018, Art. 91b Rn. 13.

54 Vasel, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Auflage 2025, Art. 91b Rn. 19.

55 Bayerisches Hochschulinnovationsgesetz (BayHIG) vom 5. August 2022 (GVBl. S. 414, BayRS 2210-1-3-WK), zuletzt geändert durch § 14 des Gesetzes vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 605) und durch § 8 des Gesetzes vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 632).

Zivilklauseln im eigentlichen Sinn, sondern vielmehr um ein an die Hochschulen gerichtetes **Kooperationsgebot**. Art 6 Abs. 8 BayHIG lautet:

> „Die Hochschulen sollen mit Einrichtungen der Bundeswehr zusammenarbeiten. Sie haben mit ihnen zusammenzuarbeiten, wenn und soweit das Staatsministerium auf Antrag der Bundeswehr feststellt, dass dies im Interesse der nationalen Sicherheit erforderlich ist."

Diese Regelung verdeutlicht, dass das hinter einem Verbot von Zivilklauseln stehende Ziel, Forschungskooperationen im Rüstungsbereich zu ermöglichen, normativ auf unterschiedlichsten Wegen verfolgt werden kann. Zwar dürfte ein Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit unabhängig von der Ausgestaltung als Ge- oder Verbot in solchen Fällen zu bejahen sein. Eine **eingehende Prüfung** der materiellen Verfassungsmäßigkeit kann jedoch nur anhand eines **dezidierten Gesetzeswortlauts** erfolgen, da je nach Ausgestaltung der Regelung **unterschiedliche Grundrechtspositionen und -träger betroffen** sein können. Auch eine Prüfung der Rechtfertigung eines durch die Regelung bewirkten Eingriffs ist nur möglich, wenn klar ist, **welche Rechtsgüter** durch die Regelung konkret **geschützt** werden sollen und demnach in die Güterabwägung im Rahmen der **Verhältnismäßigkeitsprüfung** einzustellen sind. So ist zwar grundsätzlich denkbar, ein gesetzliches Verbot von Zivilklauseln als Eingriff in die durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützte Autonomie der Hochschulen zu werten, ob dieser Eingriff aber beispielsweise zugunsten der nationalen Sicherheit, zum Schutz der Forschungsfreiheit der einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler oder anderer Güter von Verfassungsrang gerechtfertigt ist, ließe sich nur anhand einer substantiierten Darlegung der mit dem Gesetz verfolgten Ziele überprüfen.

***