



Fachbereich WD 3

**Verfassungsrechtliche Gewährleistungspflichten im Bereich der
Wissenschaft und Forschung**

Verfassungsrechtliche Gewährleistungspflichten im Bereich der Wissenschaft und Forschung

Aktenzeichen: WD3-30000-0005-0005
Abschluss der Arbeit: 21.09.2026
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.	Mindestanforderungen der Wissenschaftsfreiheit	4
2.1.	Aspekte der Hochschulorganisation	6
2.2.	Anforderungen an die Ausstattung und Finanzierung	7
3.	Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten	10
4.	Föderale Kompetenzverteilung und Kooperation	12
4.1.	Gesetzgebungskompetenzen	12
4.2.	Verwaltungskompetenzen	13

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gefragt, inwieweit der Staat verfassungsrechtlich zur Sicherung, Förderung und Finanzierung wissenschaftlicher Forschung verpflichtet ist. Der Sachstand geht zunächst auf staatliche Verpflichtungen ein, die sich insofern aus der in Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz (GG)¹ normierten Wissenschaftsfreiheit (Ziff. 2) sowie in Bezug auf Ausbildungskapazitäten aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 12 und Art. 3 Abs. 1 GG ergeben (Ziff. 3). Anschließend werden die Regelungen des GG im Bereich der Forschung und Lehre zu Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen und der föderalen Zusammenarbeit skizziert (Ziff. 4.).

2. Mindestanforderungen der Wissenschaftsfreiheit

Nach Art. 5 Abs. 3 S.1 GG sind Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre frei. Die Verfassung schützt damit grundsätzlich jede Tätigkeit, die nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist. Dabei wird „Wissenschaft“ als Oberbegriff verstanden, der Forschung und Lehre mit umfasst.² Die Freiheit der Forschung umfasst insbesondere die Fragestellung und die Grundsätze der Methodik sowie die Bewertung des Forschungsergebnisses und seine Verbreitung. Die Freiheit der Lehre betrifft insbesondere deren Inhalt, den methodischen Ansatz und das Recht auf Äußerung von wissenschaftlichen Lehrmeinungen.³

Träger der Wissenschaftsfreiheit sind zunächst natürliche Personen, die wissenschaftlich tätig sind oder tätig werden wollen. Dazu gehören beispielsweise Hochschullehrer und deren wissenschaftliche Mitarbeiter in ihrer forschenden und lehrenden Tätigkeit. Geschützt ist auch die Teilhabe von Studierenden an Lehrveranstaltungen und – soweit vorhanden – deren forschende Tätigkeit. Darüber hinaus genießen auch Personen, die außerhalb universitärer Strukturen forschen, Schutz. Nach Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Aufgrund dieser Norm können sich juristische Personen des Privatrechts, die wissenschaftlich tätig sind, auf die Wissenschaftsfreiheit berufen. Bei staatlichen Universitäten handelt es sich regelmäßig um öffentlich-rechtliche Körperschaften, die selbst an Grundrechte gebunden sind und deshalb keinen umfassenden Grundrechtsschutz genießen. Auf die Wissenschaftsfreiheit können sich deutsche und EU-ausländische Universitäten jedoch berufen, weil sie im Bereich ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit gerade nicht dezentralisiert delegierte staatliche Aufgaben wahrnehmen. Sie verteidigen insoweit selbst Grundrechte in einem Bereich, in dem sie vom Staat unabhängig sind. In Bezug auf die

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

2 Kempen/Rossa, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 1. März 2026, Art. 5 Rn. 179; BVerfGE 35, 79 (113).

3 BVerfGE 35, 79 (113 f.).

Wissenschaftsfreiheit befinden sie sich in derselben grundrechtstypischen Gefährdungslage wie die primär durch die Wissenschaftsfreiheit geschützten Bürgerinnen und Bürger.⁴

Die Wissenschaftsfreiheit schützt die Grundrechtsträger in ihrer Funktion als Abwehrrecht zunächst vor staatlicher Einflussnahme. Jeder, der in Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig ist, hat – vorbehaltlich der Pflicht zur Verfassungstreue nach Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG – ein Recht auf Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Die Wissenschaft ist zu einem von staatlicher Fremdbestimmung freien Bereich persönlicher und autonomer Verantwortung des einzelnen Wissenschaftlers erklärt worden, damit Wissenschaft und Lehre sich ungehindert am Bemühen um Wahrheit ausrichten können.⁵

Über ihren abwehrrechtlichen Gehalt hinaus wirkt die Wissenschaftsfreiheit auch als wertentscheidende Grundsatznorm. Der Staat ist verpflichtet, für die Idee einer freien Wissenschaft einzutreten und an ihrer Verwirklichung mitzuwirken. Einer Aushöhlung dieser Freiheitsgarantie muss er schützend und fördernd vorbeugen.⁶

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) muss der Staat die Pflege der freien Wissenschaft und ihre Vermittlung an die nachfolgende Generation durch Bereitstellung von personellen, finanziellen und organisatorischen Mitteln ermöglichen und fördern.⁷ Dazu gehört auch eine sachgerechte Förderung des akademischen Nachwuchses.⁸ Weil ohne eine geeignete Organisation und ohne entsprechende finanzielle Mittel, über die im Wesentlichen nur noch der Staat verfügt, in weiten Bereichen der Wissenschaften, insbesondere der Naturwissenschaften, keine unabhängige Forschung und wissenschaftliche Lehre mehr betrieben werden kann, muss der Staat funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung stellen.⁹ Der Staat besitzt hinsichtlich dieses Wissenschaftsbetriebs heute weithin ein faktisches Monopol; eine Ausübung der Grundfreiheiten aus Art. 5 Abs. 3 GG ist deshalb notwendig mit einer Teilhabe an staatlichen Leistungen verbunden.¹⁰ Die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen muss der Gesetzgeber selbst treffen.¹¹

4 Vgl. Kempen/Rossa, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 1. März 2026, Art. 5 Rn. 184 f.; BVerfGE 15, 256 (262 f.).

5 BVerfGE 35, 79 (112 f.); BVerfGE 88, 129 (136 f.).

6 BVerfGE 35, 79 (114); VGH Mannheim, Beschluss vom 28. März 2018, 9 S 2648/17, Rn. 11.

7 BVerfGE 35, 79 (114 f.); BVerfGE 88, 129 (136 f.); BVerfGE 94, 268 (285).

8 BVerfGE 94, 268 (286).

9 BVerfGE 35, 79 (114 f.).

10 BVerfGE 35, 79 (114 f.).

11 BVerfGE 139, 148 (175.).

Aus der Verpflichtung des Staates zur Förderung der Wissenschaft ergeben sich Anforderungen sowohl an die Hochschulorganisation als auch an die Finanzierung und Ausstattung von Hochschulen und dort tätigen Wissenschaftlern.

2.1. Aspekte der Hochschulorganisation

Das GG schreibt keine bestimmte Organisationsform des Wissenschaftsbetriebs an Hochschulen vor. Innerhalb der durch die Wissenschaftsfreiheit gezogenen Grenzen kann der Gesetzgeber die Hochschulen nach seinem Ermessen ordnen und sie den gesellschaftlichen und wissenschaftssoziologischen Gegebenheiten anpassen.¹²

Im Bereich des mit öffentlichen Mitteln eingerichteten und unterhaltenen Wissenschaftsbetriebs muss der Staat durch geeignete organisatorische Maßnahmen dafür sorgen, dass die Wissenschaftsfreiheit so weit unangetastet bleibt, wie es unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte anderer Beteiligter möglich ist. Jedenfalls der Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung bleibt grundsätzlich der Selbstbestimmung des einzelnen Grundrechtsträgers vorbehalten.¹³ Grundrechtsträger haben ein Recht auf staatliche organisatorische Maßnahmen, die ihnen freie wissenschaftliche Betätigung überhaupt erst ermöglichen und deshalb zum Schutz ihres grundrechtlich gesicherten Freiheitsraumes unerlässlich sind.

Daraus folgen etwa Mitbestimmungsrechte der Wissenschaftler bei Fragen, die die Forschung unmittelbar berühren (einschließlich der Mittelverwendung).¹⁴ Diese Rechte dienen dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen und sind jedem Wissenschaftler im Hinblick auf Entscheidungen garantiert, die seine Freiheit, zu forschen und zu lehren, gefährden können.¹⁵

Die Hochschulen und ihre Untergliederungen sind ebenso wie die Hochschullehrer gegen hochschulorganisatorische Entscheidungen nur insoweit geschützt, als diese die Erfüllung ihrer Aufgabe, freie Wissenschaft zu ermöglichen, gefährden können. Bei der verfassungsrechtlichen Prüfung der Vereinbarkeit von Organisationsnormen mit der Wissenschaftsfreiheit ist darauf abzustellen, ob durch diese Normen die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell konkret gefährdet werden.¹⁶ Bei der Ausgestaltung der Wissenschaftsorganisation in der Universität muss der Gesetzgeber nicht nur der Wissenschaftsfreiheit, sondern auch ihrer

12 BVerfGE 35, 79 (116 ff.); BVerfGE 111, 333 (355); BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2015, 1 BvR 1501/13, 1 BvR 1682/13.

13 BVerfGE 35, 79 (114 f.); BVerfGE 88, 129 (137); BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 1999, 1 BvR 709/97 Rn. 14; VGH Mannheim, Beschluss vom 28. März 2018, 9 S 2648/17, Rn. 11.

14 BVerfGE 35, 79 (115 f.); BVerfGE 88, 129 (137); BVerfGE 111, 333 (353); zum ausschlaggebenden Einfluss der Professoren bei der Verteilung wissenschaftsrelevanter Mittel auch: BVerfG 43, 242 (285); zum Verhältnis haushaltsrechtlicher Steuerungsinstrumente und der Wissenschaftsfreiheit vgl. Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 5 Abs. 3 Rn. 258; VGH Mannheim, Beschluss vom 28. März 2018, 9 S 2648/17, Rn. 11.

15 BVerfG, Beschluss vom 1. Februar 2010, 1 BvR 1165/08, Rn. 25; BVerfGE 111, 333 (354).

16 BVerfGE 111, 333 (354 f.).

Bildungs- und Ausbildungsfunktion sowie den Belangen verschiedener Hochschulangehöriger Rechnung tragen. In diesem Spannungsfeld kann sich die Wissenschaftsfreiheit des Einzelnen nicht schrankenlos durchsetzen, sondern wird durch die Rechte anderer sowie gewichtige Gemeinschaftsinteressen begrenzt.¹⁷

Der Staat ist grundsätzlich befugt, Universitäten zu gründen, aber auch aufzulösen, zusammenzulegen oder zu privatisieren.¹⁸ Die Pflicht zur Bereitstellung funktionsfähiger Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb trifft den Staat auf systemischer Ebene, verpflichtet ihn aber nicht, bestehende Einrichtungen unverändert beizubehalten.¹⁹ Die Wissenschaftsfreiheit von Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen erstreckt sich nicht darauf, dass sie den Fortbestand einer konkreten Einrichtung oder eines bestimmten Studienganges fordern könnten.²⁰ Das BVerfG hat dazu ausgeführt, dass Einrichtungen des Staates nur Grundrechtsträger sein können, soweit sie von dem Staat unabhängig sind. Einrichtungen, die der Wissenschaft dienen, genießen Autonomie allerdings nur im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgabe. Ihre Autonomie ist auf die funktionsgerechte Wahrnehmung dieser Aufgabe beschränkt und vom Fortbestand der Aufgabe abhängig. Sie kann deshalb die Aufrechterhaltung dieser Aufgabenzuweisung nicht absichern.²¹ Gärditz weist indes darauf hin, dass angesichts des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der grundsätzlichen Dauerhaftigkeit der Dienstverhältnisse sowie des geschützten Vertrauens in Ausstattungszusagen ein Abschmelzen der praktisch erfüllten Hochschulaufgaben nur langsam möglich sei. Eine Rückführung der externen staatlichen Finanzierung dürfe nicht über das hinausgehen, was eine Hochschule rechtskonform umsetzen könne.²²

2.2. Anforderungen an die Ausstattung und Finanzierung

Wenn der Staat Universitäten einrichtet, muss er auch finanziell dafür Sorge tragen, dass an dieser Einrichtung frei geforscht und gelehrt werden kann. Art. 5 Abs. 3 GG zieht deshalb sowohl einer staatlichen Steuerung der Wissenschaft und Forschung über die Finanzierung als auch einer Verpflichtung der Universitäten, sich Mittel von Dritten zu beschaffen, Grenzen.²³

Allerdings hat der Gesetzgeber im Hinblick auf die finanzielle Förderung der Universitäten und der ihnen anvertrauten Forschung und Lehre einen weiten Gestaltungsspielraum und darf insbesondere auch wirtschafts- und finanzpolitische Gesichtspunkte berücksichtigen. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG schreibt dem Gesetzgeber nicht vor, in welcher Form und in welchem Umfang er seiner

17 BVerfGE 35, 79 (121 f.).

18 BVerfGE 139, 148 (174 f.).

19 Vgl. Möllers/Lenz/Weinberg, *Autoritäre Bedrohungen der Wissenschaftsfreiheit*, 2026, S. 50 ff.

20 Vgl. Bethge, in: Sachs, *Grundgesetz*, 10. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 215 f.; BVerfGE 85, 360 (384); BVerfGE 141, 143 (165).

21 BVerfGE 85, 360 (385 f.).

22 Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz*, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 5 Abs. 3 Rn. 280.

23 Mager, *Freiheit von Forschung und Lehre*, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band VII, 2009, S. 1099.

Förderpflicht nachkommt. Die Grenzen dieser Gestaltungsfreiheit wären erst überschritten, wenn infolge der konkreten Entscheidung des Gesetzgebers über Art und Ausmaß der staatlichen Förderung die freie wissenschaftliche Betätigung nicht mehr möglich oder in ihrem Kernbereich betroffen wäre.²⁴

Private Universitäten haben keinen vergleichbaren Finanzierungsanspruch, weil die Wissenschaftsfreiheit keinen originären Leistungsanspruch darstellt, sondern an die staatliche Einrichtungsentscheidung anknüpft.²⁵

Wissenschaftler an staatlichen Universitäten haben einen Anspruch darauf, dass ihnen bei der Verteilung der verfügbaren Personal- und Sachmittel zumindest die Grundausrüstung zugeteilt wird, die unerlässlich ist, um in dem jeweiligen Fachgebiet wissenschaftlich tätig zu sein.²⁶ Das gilt insbesondere auch im Bereich der Grundlagenforschung, die nicht unmittelbar marktgängig und kurzfristig kaum zu bewerten ist.²⁷ Die konkret erforderliche Mindestausrüstung kann nicht pauschal, sondern nur anhand der dem jeweiligen Hochschullehrer übertragenen Aufgabe festgelegt werden.²⁸ Der grundrechtlich verbürgte Anspruch beschränkt sich aber auf die Mindestausrüstung, die notwendig ist, um wissenschaftliche Forschung überhaupt betreiben zu können. Ein Anspruch auf eine bestimmte Ausstattung bzw. die Finanzierung bestimmter Projekte besteht nicht, solange die vorhandenen Ressourcen eine Forschungstätigkeit weiterhin ermöglichen.²⁹ Teile der juristischen Literatur weisen vor diesem Hintergrund darauf hin, dass es in der Praxis schwierig sei, die aufgabengerechte Mindestausrüstung im Forschungsbereich zu beziffern.³⁰ Der Anspruch auf eine aufgabengerechte Grundausrüstung bestehe deshalb zwar theoretisch, sei in der Praxis aber kaum durchsetzbar.³¹ Umstritten ist zudem, ob es sich um einen originären

24 BVerfGE 81, 108 (116 f.); BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 1999, 1 BVR 709/97 Rn. 15; Möllers/Lenz/Weinberg, *Autoritäre Bedrohungen der Wissenschaftsfreiheit*, 2026, S. 55.

25 Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz*, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 5 Abs. 3 Rn. 272; Mager, *Freiheit von Forschung und Lehre*, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band VII, 2009, S. 1100.

26 BVerfGE 43, 242 (285); OVG Münster, Beschluss vom 10. Juni 2010, 15 B 2574/06; VGH Mannheim, Beschluss vom 28. März 2018, 9 S 2648/17, Rn. 11; Mager, *Freiheit von Forschung und Lehre*, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band VII, 2009, S. 1099.

27 BVerfGE 111, 333 (362).

28 VGH Mannheim, Beschluss vom 28. März 2018, 9 S 2648/17, Rn. 11.

29 Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 28. März 2018, 9 S 2648/17, Rn. 13 f.; VG Freiburg, Urteil vom 18. Juli 2018, 1 K 2986/17, Rn. 50 ff.; VGH Mannheim, Urteil vom 20. April 2020, VGH 9 S 1897/18, Rn. 42; OVG Münster, Beschluss vom 10. Juni 2010, 15 B 2574/06.

30 Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz*, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 5 Abs. 3 Rn. 261; Mager, *Freiheit von Forschung und Lehre*, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band VII, 2009, S. 1100.

31 Vgl. Mager, *Freiheit von Forschung und Lehre*, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band VII, 2009, S. 1100.

grundrechtlichen Anspruch auf Grundausrüstung, oder einen derivativen Anspruch auf Teilhabe nur an den zur Verfügung gestellten Mitteln handelt.³²

Aus dem GG folgen auch Anforderungen an die Mittelverteilung: Wissenschaftler haben jedenfalls einen Anspruch darauf, dass die in einer Hochschule zur Verfügung stehenden Mittel sachlich, funktionsorientiert und willkürfrei verteilt werden.³³ Insofern wird vielfach eine „wissenschaftsadäquate“ Verteilung der Mittel gefordert. Damit ist gemeint, dass die Kriterien der Mittelvergabe einer inhaltlichen Lenkung der Wissenschaft (auch in Form eines zu großen Kommerzialisierungsdrucks) vorbeugen sollen.³⁴ Eine nach Fach und Aufgabenbereich differenzierende Mittelvergabe hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) gebilligt.³⁵ Das BVerfG hat es dem Grunde nach gebilligt, die Mittelverteilung auch an Leistungskriterien anzuknüpfen, solange die Evaluationskriterien selbst nicht wissenschaftsfremd sind. Zu diesem Zweck müssten Wissenschaftler an der Festlegung der Bewertungskriterien angemessen beteiligt und Unterschiede zwischen verschiedenen Disziplinen berücksichtigt werden. Das Gericht hat klargestellt, dass eine der Mittelverteilung dienende Evaluation nicht allein oder ganz wesentlich anhand eines einzigen Kriteriums erfolgen darf. Die Einwerbung von Drittmitteln kann eines von mehreren Bewertungskriterien darstellen, solange es sich nicht um Drittmittel handelt, deren Entgegennahme Anreize für eine auftrags- und ergebnisorientierte Forschung setzt.³⁶

Einigkeit besteht dahingehend, dass Art. 5 GG auch Mittelkürzungen grundsätzlich nicht entgegensteht, solange die beschriebene Mindestausrüstung erhalten bleibt. Der einmal gewährte Bestand muss nicht von Verfassungen wegen erhalten bleiben.³⁷ Bei Veränderungen des Besitzstands ist aber nicht nur die Mindestausrüstung, sondern auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu beachten. Letzterer belässt dem Gesetzgeber allerdings einen Gestaltungsspielraum und geht nicht so weit, dass ein Wissenschaftler nach Art. 5 Abs. 3 GG die Aufrechterhaltung und den Fortbestand der öffentlichen Forschungseinrichtung beanspruchen könnte, bei der er tätig

-
- 32 Für einen nur derivativen Teilhabanspruch BVerwG, Urteil vom 22. April 1977, VII C 49/74; offenlassend VG Freiburg, Urteil vom 18. Juli 2018, 1 K 2986/17, Rn. 50 ff.; wohl für einen originären Anspruch auf Erhalt der Mindestausrüstung BVerfG, Beschluss vom 15. September 1997, 1 BvR 406/96 u.a.
- 33 Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 5 Abs. 3 Rn. 262; BVerwG, Urteil vom 22. April 1977, VII C 49/74; VGH Mannheim, Beschluss vom 28. März 2018, 9 S 2648/17, Rn. 15; VG Freiburg, Urteil vom 18. Juli 2018, 1 K 2986/17, Rn. 58.
- 34 Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 5 Abs. 3 Rn. 263.
- 35 BVerwG, Urteil vom 22. April 1977, VII C 49/74.
- 36 BVerfGE 111, 333 (358 f.).
- 37 Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 5 Abs. 3 Rn. 265; BVerfG, Beschluss vom 15. September 1997, 1 BvR 406/96 u.a.; BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 1999, 1 BVR 709/97 Rn. 15 ff.; BVerwG, Beschluss vom 17. August 2009, 6 B 9/09, Rn. 5; OVG Münster, Beschluss vom 10. Juni 2010, 15 B 2574/06; VG Freiburg, Urteil vom 18. Juli 2018, 1 K 2986/17, Rn. 50.

ist.³⁸ Unzulässig wäre es, Mittel aus wissenschaftsinadäquaten Gründen zu kürzen, etwa weil Forschungsthemen oder -ergebnisse missbilligt werden.³⁹

Das BVerfG hielt beispielsweise die Schließung einer zu Forschungszwecken betriebenen Primatenstation durch Organe der Hochschulselbstverwaltung für zulässig, weil es sich dabei um eine über die Mindestausstattung hinausgehende besondere Ausstattung handelte.⁴⁰ Allerdings beanstandete das Oberverwaltungsgericht Münster die Schließung einer stationären nuklearmedizinischen Station durch ein (organisatorisch verselbstständigtes) Universitätsklinikum. Die Schließung der Station sei nicht mit der Wissenschaftsfreiheit vereinbar, weil zu einer aufgabengerechten Ausstattung des Professors für Nuklearmedizin die Möglichkeit gehöre, Risikopatienten stationär zu behandeln und entsprechende Forschungsprojekte zu betreuen. Das durch die medizinische Fakultät der Universität erteilte Einvernehmen sah das Gericht als nicht ausreichend an, weil bei der Entscheidung darüber der Wissenschaftsfreiheit nicht hinreichend Rechnung getragen worden sei. Davon ausgehend nahm es an, dass der Professor gegen das Universitätsklinikum einen Folgenbeseitigungsanspruch auf die Errichtung und den Betrieb einer der geschlossenen Station gleichwertigen Einrichtung habe.⁴¹ In der darauffolgenden Instanz kam das BVerwG – wie zuvor bereits das Verwaltungsgericht Düsseldorf⁴² – allerdings zu dem Ergebnis, dass der Professor die unzureichende Berücksichtigung seiner Rechte aus Art. 5 Abs. 3 GG nur gegenüber dem für die Erteilung des Einverständnisses zuständigen Fachbereich der Universität, nicht aber gegenüber dem Klinikum, geltend machen konnte.⁴³ Das BVerfG hielt diese Entscheidung für mit der Wissenschaftsfreiheit vereinbar. Nach seiner Auffassung sichert das Erfordernis des Einverständnisses des universitären Fachbereichs die Wissenschaftsfreiheit gegenüber dem verselbstständigten Universitätsklinikum organisatorisch ab und gewährleistet, dass die Professoren des Fachbereichs Medizin über den Fachbereichsrat auf wissenschaftsrelevante Entscheidungen des Universitätsklinikums Einfluss nehmen können.⁴⁴

3. Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten

Umstritten ist, inwieweit sich aus den Wertentscheidungen des GG und der Inanspruchnahme des Ausbildungsmonopols durch den Staat ein objektiver sozialstaatlicher Auftrag zur Bereitstellung ausreichender (Mindest-)Ausbildungskapazitäten für die verschiedenen Studienrichtungen

38 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. September 1997, 1 BvR 406/96 u.a.; BVerwG, Beschluss vom 17. August 2009, 6 B 9/09.

39 Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 5 Abs. 3 Rn. 275.

40 BVerfG, Beschluss vom 15. September 1997, 1 BvR 406/96 u.a.

41 OVG Münster, Beschluss vom 10. Juni 2010, 15 B 2574/06; OVG Münster, Beschluss vom 6. November 2012, 15 A 1771/11.

42 VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juli 2011, 15 K 211/08.

43 BVerwG, Beschluss vom 19. März 2014, 6 C 8/13.

44 BVerfG, Beschluss vom 22. Dezember 2014, 1 BvR 1553/14; zur Notwendigkeit von Möglichkeiten der Einflussnahme durch Professoren des Fachbereichs Medizin auf wissenschaftliche Entscheidungen des auch der bestmöglichen Krankenversorgung verpflichteten Universitätsklinikums vgl. bereits BVerfG, Beschluss vom 27. November 2007, 1 BvR 1736/07; BVerfG, Beschluss vom 1. Februar 2010, 1 BvR 1165/08.

und damit verbunden ein auf Art. 12 GG und Art. 3 Abs. 1 GG beruhender Anspruch der Studienbewerber zum Erhalt oder sogar zur Schaffung solcher Kapazitäten ergeben könnte.

Wenn der Staat Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat, können sich aus dem Gleichheitssatz in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip Ansprüche auf gleichheitsgerechte Zulassung zu diesen Einrichtungen ergeben. Anspruchsberechtigt sind insofern Staatsbürger, die die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen für einen Studiengang erfüllen. Das gilt insbesondere, wenn der Staat – wie im Bereich des Hochschulwesens – ein faktisches, nicht beliebig aufgebbares Monopol für sich in Anspruch genommen hat und wenn die Beteiligung an staatlichen Leistungen – wie bei der Ausbildung zu akademischen Berufen – zugleich notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung von Grundrechten ist.⁴⁵ Weitgehende Einigkeit besteht in der neueren Literatur und Rechtsprechung dahingehend, dass insbesondere bei absolutem numerus clausus die Studienplatzvergabe gleichheitsgerecht ausgestaltet werden muss und jedenfalls die vorhandenen Kapazitäten optimal ausgeschöpft werden müssen.⁴⁶ Umstritten ist, ob es – jedenfalls in engen Grenzen – auch einen Anspruch auf den Erhalt oder die Schaffung von Ausbildungskapazitäten geben kann.

Das BVerfG hat einen Anspruch auf die Schaffung von Ausbildungskapazitäten in Entscheidungen zum numerus clausus (1972) und im Kontext von Mittelkürzungen und einer damit verbundenen Senkung der Soll-Aufnahmekapazität für Studienanfänger (1999) zunächst in Erwägung gezogen, ohne diese Frage zu entscheiden. Bereits in diesen Entscheidungen hat es jeweils betont, dass – selbst wenn ein solcher Anspruch bestünde – verfassungsrechtliche Konsequenzen allenfalls bei einer evidenten Verletzung des Verfassungsauftrags in Betracht kämen.⁴⁷ 2017 hat es sich – wieder im Kontext des numerus clausus – erneut mit der Frage befasst und entschieden, dass das Teilhaberecht am staatlichen Studienangebot keinen Anspruch darauf begründen kann, Ausbildungskapazitäten in einem Umfang zu schaffen, der der jeweiligen Nachfrage gerecht wird. Die Bemessung der Anzahl verfügbarer Ausbildungsplätze obliegt der Entscheidung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, der bei seiner Haushaltswirtschaft neben den Grundrechten der Studienplatzbewerber auch andere Gemeinwohlbelange berücksichtigt. Das Recht auf chancengleichen Zugang zum Hochschulstudium besteht damit nur in dem Rahmen, in dem der Staat tatsächlich Ausbildungskapazitäten zur Verfügung stellt.⁴⁸

In der juristischen Literatur ist strittig, ob und unter welchen Voraussetzungen der Staat nicht nur zur Erschöpfung vorhandener, sondern zur Schaffung (oder ggf. dem Erhalt) von Ausbildungskapazitäten verpflichtet ist. Ein Teil der Literatur lehnt eine solche Verpflichtung

45 Grundlegend BVerfGE 33, 303 (329 ff.); BVerfGE 147, 253 (306 ff.).

46 Vgl. BVerfGE 33, 303 (338 ff.); BVerfGE 85, 36 (53 f.); m. w. N. Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz, 4. Aufl. 2023 Art. 12 Rn. 214.

47 BVerfGE 33, 303 (333); BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 1999, 1 BVR 709/97 Rn. 21.

48 BVerfGE 147, 253 (306 f.).

vollständig ab.⁴⁹ Andere Teile der Literatur sprechen sich in Bereichen, in denen der Staat die Ausbildung faktisch monopolisiert, jedenfalls für Minimalstandards oder Mindestpflichten in Extremsituationen aus.⁵⁰

4. Föderale Kompetenzverteilung und Kooperation

Das GG regelt die Verteilung der Gesetzgebungs- Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen zwischen Bund und Ländern grundsätzlich zwingend.⁵¹ Eine Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz als solche begründet keine Verpflichtung, von ihr Gebrauch zu machen. Soweit sich aus anderen Normen des GG, wie insbesondere aus Ziel- und Aufgabendirektiven, dem sozialen oder ökologischen Staatsziel oder grundrechtlichen Schutzpflichten eine staatliche Handlungspflicht ergibt, ist letztere von dem Träger der jeweiligen Kompetenz zu erfüllen.⁵²

4.1. Gesetzgebungskompetenzen

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das GG dem Bund nicht ausdrücklich Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 wurde die sogenannte Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ abgeschafft und ein Großteil der Regelungsbefugnisse im Hochschulrecht aus der bisherigen Rahmenkompetenz auf die Länder übertragen.⁵³

Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht indes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG für Ausbildungsbeihilfen und die Forschungsförderung. Die Regelung der Ausbildungsbeihilfen ermächtigt den Bund zwar zur gesetzlichen Fixierung von Unterstützungsleistungen zugunsten der in Ausbildung befindlichen Personen, erstreckt sich aber nicht auf die unmittelbare Förderung der ausbildenden Institutionen.⁵⁴ Die Kompetenz zur Regelung der Forschungsförderung muss ihrerseits die Landeskompentenz für das Hochschulrecht wahren, sodass Regelungen

49 Vgl. Ruffert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 01. März 2026, Art. 12 Rn. 25; Mann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 19; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. 2026, Art. 12 Rn. 99; Manssen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 15.

50 Kämmerer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025; Art. 12 Rn. 65 ff; Für ein am Untermaßverbot zu bemessendes ausreichendes Schutzniveau: Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 12 Rn. 255 ff.; Breuer, Freiheit des Berufs, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VIII, 2010, S. 107.

51 Vgl. m. w. N. Hellermann, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition Stand: 01. März 2026, Art. 30 Rn. 23.

52 Vgl. Isensee, Die bundesstaatliche Kompetenz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2008, S. 455 (480).

53 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, [BT-Drs. 16/813](#), S. 14.

54 Vgl. m. w. N. Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 64.

zur Förderung der Lehre nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG gestützt werden können.⁵⁵ Die Gesetzgebungskompetenz für Ausbildungsbeihilfen und die Forschungsförderung steht unter dem sogenannten Subsidiaritätsvorbehalt nach Art. 72 Abs. 2 GG. Der Bund kann in diesen Bereichen nur Gesetze verabschieden, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG kommt dem Bund zudem eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse zu. Die Hochschulzulassung umfasst die Regelung zur Bestimmung und Ausschöpfung vorhandener Kapazitäten, die Vergabe von Studienplätzen und die Zulassung. Die Regelung der Hochschulabschlüsse umfasst die Bestimmung der Regelstudienzeiten und die Umschreibung des für einen Abschluss vorauszusetzenden Niveaus.⁵⁶ Die Länder können nach Art. 72 Abs. 3 GG von den Bundesgesetzen abweichende Regelungen über die Hochschulzulassung und -abschlüsse treffen.

4.2. Verwaltungskompetenzen

Auch die Verwaltungskompetenzen liegen bei den Ländern, soweit das GG dem Bund keine Kompetenzen zuweist (vgl. Art. 30 GG).

Für die Ausführung von Landesgesetzen sind die Länder zuständig.⁵⁷

Nach Art. 83 GG führen die Länder auch Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt. Liegt ein solcher Fall der Landeseigenverwaltung vor, hat der Bund nach Art. 84 GG bestimmte Ingerenzrechte einschließlich der Rechtsaufsicht. Sie sollen einen wirksamen Vollzug der Bundesgesetze gewährleisten.

Für den Bereich der sogenannten Großforschung ist umstritten, ob dem Bund eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz zukommt. Damit sind Vorhaben gemeint, die wegen ihrer besonderen wissenschaftlichen Bedeutung und des außerordentlichen finanziellen Aufwandes sinnvollerweise nur vom Gesamtstaat gefördert werden können.⁵⁸

Im Bereich der Forschungsförderung und Bildungsevaluation bildet Art. 91b GG allerdings abweichend von der normalerweise strikten Trennung der Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen von Bund und Ländern die Grundlage für eine gesamtstaatliche Kooperation. Er lautet:

„(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller

55 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 65.

56 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 153.

57 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 1. März 2026, Art. 83 Rn. 17.

58 Vgl. m. w. N. Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 1. März 2026, Art. 91b Rn. 2.

Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.“

Damit erlaubt Art. 91b Abs. 1 GG dem Bund, sich bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre an der Aufgabenwahrnehmung durch die Länder zu beteiligen. Soweit eine ungeschriebene Bundeskompetenz für die Großforschung angenommen wird, ermächtigt Art. 91b GG auch die Länder, sich an der Bundesaufgabe zu beteiligen.⁵⁹ Eingeschränkt wird die Befugnis zur kooperativen föderalen Zusammenarbeit durch das Erfordernis des Einverständnisses aller Länder jedenfalls bei Vereinbarungen, die schwerpunktmäßig Hochschulen betreffen.⁶⁰ Darüber hinaus wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass das Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten etwa eine parteipolitisch motivierte Bevorzugung einzelner Länder verbiete und der Bund darauf hinwirken müsse, eine Beteiligung aller gleichermaßen betroffenen Länder zu erreichen.⁶¹

Als Vereinbarungen im Sinne der Norm kommen sowohl Staatsverträge als auch Verwaltungsabkommen in Betracht. Aufgrund der Vereinbarungen können auch Institutionen geschaffen werden.⁶² Auf Grundlage eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern wurde insbesondere die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) errichtet, die als zentrales Koordinierungsgremium für die gemeinsame Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b Abs. 1 GG fungiert.⁶³

Aus Art. 91b GG selbst folgen zwar Kooperationsbefugnisse, aber unmittelbar keine zusätzlichen Pflichten oder Verfassungsaufträge des Bundes oder der Länder. Soweit Vereinbarungen im Sinne des Art. 91b GG getroffen worden sind, sind Bund und Länder allerdings gehalten, die getroffenen Vereinbarungen nicht zu konterkarieren. Begründet wird dies teils mit der Wertung des

59 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 1. März 2026, Art. 91b Rn. 1 f.

60 Vgl. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 91b Rn. 7 ff; Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 12; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 1. März 2026, Art. 91b Rn. 1 f.

61 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 1. März 2026, Art. 91b Rn. 7. Schenke, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 4; Heun, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 91b Rn. 10; in Bezug auf Verwaltungsvereinbarungen nach Art. 104a Abs. 4 GG a. F. vgl. auch BVerfGE 41, 291 (308).

62 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 1. März 2026, Art. 91b Rn. 7 f.

63 Vgl. Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 15; Zur Tätigkeit der GWK vgl. GWK, [Die Aufgaben der GWK](#), letzter Abruf am 15. September 2026.

Art. 91b GG, teils über das Gebot der Bundestreue und teils damit, dass sich Pflichten aus der jeweiligen Vereinbarung ergäben.⁶⁴

* * *

⁶⁴ Vgl. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. El. März 2026, Art. 91b Rn. 7 ff; Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 12.