

# Zentrum für Wissenschaftsmanagement

Lehrgang für Persönliche Referentinnen und Referenten

26. - 28. August 2020

Dr. Jens-Peter Gaul

Martin Steinberger

# Programm

- Verfassungsrechtliche Grundlagen des Wissenschaftssystems; Teil 1: Kompetenzverteilung im föderalen System
- Entwicklungslinien des Wissenschaftssystems; Teil 1: 1999 - 2005
- Verfassungsrechtliche Grundlagen des Wissenschaftssystems; Teil 2: Die Systematik der Grundrechte
- Entwicklungslinien des Wissenschaftssystems; Teil 2: 2005 – 2007
- Verfassungsrechtliche Grundlagen des Wissenschaftssystems; Teil 3: Die Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 Abs. 3 GG
- Entwicklungslinien des Wissenschaftssystems; Teil 3: 2008 – 2014
- Befristungsrecht, insbesondere WissZeitVG
- Entwicklungslinien des Wissenschaftssystems; Teil 4: 2015 – 2020
- Offene Punkte und Vertiefung

# Programm

- Verfassungsrechtliche Grundlagen des Wissenschaftssystems; Teil 1: Kompetenzverteilung im föderalen System
- Entwicklungslinien des Wissenschaftssystems; Teil 1: 1999 - 2005
- Verfassungsrechtliche Grundlagen des Wissenschaftssystems; Teil 2: Die Systematik der Grundrechte
- Entwicklungslinien des Wissenschaftssystems; Teil 2: 2005 – 2007
- Verfassungsrechtliche Grundlagen des Wissenschaftssystems; Teil 3: Die Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 Abs. 3 GG
- Entwicklungslinien des Wissenschaftssystems; Teil 3: 2008 – 2014
- Befristungsrecht, insbesondere WissZeitVG
- Entwicklungslinien des Wissenschaftssystems; Teil 4: 2015 – 2020
- Offene Punkte und Vertiefung

# Verfassungsrechtliche Grundlagen

## Kompetenzverteilung im föderalen System



# Gesetzgebungszuständigkeit

## Grundsatz: Zuständigkeit der Länder, Art. 70 GG

- Grundsätzlich sind die Länder zum Erlass von Gesetzen zuständig. Der Bund ist nur dann ausnahmsweise zuständig, wenn ihm im Grundgesetz Zuständigkeiten zugewiesen werden.
- Vgl. auch Art. 30 GG

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Ausnahme: Zuständigkeit des Bundes

- Der Bund ist für die Gesetzgebung nur dann zuständig, wenn ihm das Grundgesetz eine entsprechende Kompetenz zuweist.

## Arten

### Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz

Kompetenztitel ergeben sich insbesondere aus Art. 73 Abs. 1 GG, die Rechtsfolge ist in Art. 71 GG beschrieben.

### Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Kompetenztitel ergeben sich insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 GG, die Rechtsfolge ist in Art. 72 GG beschrieben.

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, Art. 73, 71 GG

### **Art 73 GG**

(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

[...]

9. den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht und das Verlagsrecht;

[...]

11. die Statistik für Bundeszwecke;

[...]

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, Art. 74, 72 GG

→ *Unmittelbar wissenschaftsrelevante Gegenstände finden sich zumeist in der konkurrierenden Gesetzgebung.*

### **Art. 74 GG**

[...]

13. die Regelungen der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;

[...]

27. die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts, sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung;

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, Art. 74, 72 GG

### **Art. 74 GG**

[...]

33. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

[...]

→ *Gesetze zu den Statusrechten und -pflichten der Beamten bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (Art. 74 Abs. 2 GG).*

# Gesetzgebungszuständigkeit

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, Art. 74, 72 GG

Länder, Art. 72 Abs. 1 GG

- „solange“ (bis) der Bund Gebrauch gemacht hat.
- „soweit“: Liegt eine abschließende Regelung des Bundes vor?

Bund, Art. 72 Abs. 2 GG

- **Erforderlichkeit einer einheitlichen Regelung...**

Erforderlich ist eine einheitliche Regelung nur dann, wenn Landesgesetze die genannten Zielvorgaben nicht ebenso verwirklichen können (Prognosespielraum).

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, Art. 74, 72 GG

- **...zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (bundesstaatliches Sozialgefüge)**

Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist erst dann bedroht, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.

→ (-) bei Betreuungsgeld nach §§ 4 a–d BEEG, BVerfG, Urteil vom 21.07.2015 – 1 BvF 2/13

- **...zur Wahrung der (Funktionsfähigkeit der) Rechts- und Wirtschaftseinheit**

Gesetzesvielfalt auf Länderebene ist erst dann problematisch, wenn es zu einer Rechtszersplitterung kommt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.

→ Beispiel ist Förderung der Forschung in Art. 74 Nr. 13 GG.

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, Art. 74, 72 GG

Diese Erfordernisse sind gerichtlich nachprüfbar und werden vom BVerfG eng ausgelegt, z.B.:

- BVerfG, Urteil vom 27.07.2004 – 2 BvF 2/02 (Juniorprofessur)
- BVerfG, Urteil vom 26.01.2005 – 2 BvF 1/03 (Studiengebühren)

*(Entscheidungen zur Rechtslage vor der Föderalismusreform)*

# Gesetzgebungszuständigkeit

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, Art. 74, 72 GG

Abweichungskompetenz, Art. 72 Abs. 3 GG

- Auf bestimmten Gebieten können die Länder ihre Gesetzgebungskompetenz auch dann wahrnehmen, wenn der Bund von seiner Kompetenz bereits Gebrauch gemacht hat. In dem Fall bricht Landesrecht Bundesrecht.
- Dies gilt u.a. für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse, vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG.
- Der Bund kann seinerseits die Landesregelung wieder außer Kraft setzen („Ping-Pong“).

## Turbulenzen bei der Teilchenforschung I

An der im Bundesland L gelegenen Universität U arbeiten die Kernphysikerin F und ihre Forschungsgruppe an einem Projekt zur Elementarteilchenforschung. Ihre Experimente führen sie mit einem Teilchenbeschleuniger durch. Bei den Kollisionen der Teilchen kommt es regelmäßig auch zur Freisetzung einer geringen Menge an radioaktiver Strahlung. Im Februar 2014 gelingt der Arbeitsgruppe der Durchbruch: Sie entwickeln eine Technologie zur kontrollierten Erzeugung sogenannter „Micro Black Holes“. Auf benachbarte Materie und Energie üben diese Schwarzen Löcher eine starke Sogwirkung aus. Zu Radioaktivität kommt es dabei jedoch nicht. Schon bald stellt sich heraus, dass die mit der Technologie erzeugbaren Schwarzen Löcher aufgrund der Gravitationswirkung auch zur gezielten Tötung von Menschen und der Zerstörung von Gegenständen eingesetzt werden können. In der Öffentlichkeit kommt es daher zu wütenden Protesten. Die Landesregierung beschließt daher ein „Gesetz zur Sicherheit in der Teilchenforschung“ (TeilForschSG), in der u.a. Folgendes geregelt ist:

*„§ 1: Grundsätze für verantwortliche Teilchenforschung:*

*(1) Zur Vermeidung des Missbrauchs von Forschungsergebnissen und Forschungsgeräten werden die landeseigenen Universitäten ermächtigt, Grundsätze für verantwortliche Teilchenforschung zu erlassen. Diese behandeln insbesondere den möglichen Missbrauch von Forschungsgeräten und Forschungsergebnissen für nicht-friedliche Zwecke.*

*(2) Für die Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze sollten unabhängige Sicherheitskommissionen eingerichtet werden, die bei den Forschungseinrichtungen anzusiedeln sind. Die Kommissionen bestehen aus sechs sachverständigen Mitgliedern und setzen sich zu gleichen Teilen aus den Reihen der an den Einrichtungen tätigen Wissenschaftler, Sicherheitsexperten und Vertretern der Zivilgesellschaft mit Expertise im Sicherheitsbereich zusammen. Das Nähere regeln die Universitäten.*

*(3) Die Kommissionen geben zu relevanten Forschungsergebnissen Voten ab, die keine rechtlich bindende Wirkung haben.“*

Die im Bundestag vertretene Oppositionspartei O ist empört, dass die grundgesetzlich geschützten Tätigkeiten der Wissenschaft beschnitten werden sollen. Neben Zweifeln an der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundeslandes L und einer Sorge um die Grundrechte der Wissenschaft äußert sie auch Vorbehalte gegen die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzes, das bei den weitreichenden Folgen zu vage sei. Die Landesregierung von L sieht die Grundrechte indes nicht durch das TeilForschG berührt: Zum einen seien die Voten der Sicherheitskommissionen nicht rechtsverbindlich; zum anderen betrafen sie nur das Binnenverhältnis der Universitäten. Im Übrigen verweist die Landesregierung auf die Notwendigkeit, Leib und Leben der Bevölkerung vor den Gefahren hochriskanter Forschung zu schützen. In jedem Fall müsse schließlich in Rechnung gestellt werden, dass das Grundgesetz eine Friedensordnung errichte, die mit der Entwicklung militärisch oder als Waffen nutzbarer Technologien im Rahmen von Forschungsaktivitäten unvereinbar sei.

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91 a – 91 e GG

- Im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltung folgt das Grundgesetz dem Prinzip, wonach Bund und Länder sowohl bezüglich ihrer Organisation als auch ihrer Aufgabenerfüllung getrennt bleiben (**Trennungsprinzip**).
- „Kooperationsverbot“
- Zuständig ist also entweder der Bund oder das Land, um klare Verantwortlichkeiten zu schaffen und zu sichern.
  - Soll von diesem Prinzip abgewichen werden, muss das Grundgesetz dies ausdrücklich zulassen. Entsprechende Ausnahmen finden sich in den Art. 91 a bis e GG (**Gemeinschaftsaufgaben**).
- Troeger-Kommission: „kooperativer Föderalismus“; die Gemeinschaftsaufgaben begründen keine Gesetzgebungs-, sondern eine Verwaltungskompetenz.

# Exkurs

## Föderalismusreform 2006

- *„Ziel der Föderalismusreform muss es sein, mehr politische Handlungsfähigkeit für Bund und Länder zu gewinnen: Deutschland muss europatauglicher werden. [...] Zugleich gilt es, die Reformfähigkeit im Inneren zu stärken. Hierzu müssen die Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzverantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern klarer getrennt und – soweit dies unter Berücksichtigung gesamtstaatlicher Interessen angezeigt ist – auch neu verteilt werden.“* (Zypries 2003)
  - Die Wissenschaftspolitik war keine treibende Kraft der Föderalismusreform. Diese war vielmehr von grundlegenden und übergreifenden Überlegungen zur nationalstaatlichen Wettbewerbsfähigkeit getrieben. Deutschland sollte aus einer strukturellen „Politikverflechtungsfalle“ befreit werden.
- Lesenswert: *Husung*, Von der Föderalismusreform I zur erneuten Änderung des GG, vwh-Mitteilungen 10 – 12 2017, S. 3 ff.

# Exkurs

## Föderalismusreform 2006

- Intransparente Verflechtung von Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes und der Länder („Blockadeposition des Bundesrates“)
  - Abschaffung der Rahmengesetzgebung
- Strukturelle Mängel der Kompetenzordnung (durch Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen sei der Regelfall der Zuständigkeit der Länder praktisch ins Gegenteil verkehrt)
  - (zugunsten des Bundes) In Art. 72 Abs. 2 GG unterfallen nur noch 10 Gesetzgebungstitel der Erforderlichkeitsklausel
  - (zugunsten der Länder) Abweichungskompetenz der Länder

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Art. 91 a GG

### Art. 91 a GG a.F. (Geltung bis Ende August 2006)

*(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):*

*1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,*

*[...]*

*(4) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. [...]; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.*

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Art. 91 a GG

### Art. 91 a GG n.F. (Geltung ab Anfang September 2006)

*(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):*

- 1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,*
- 2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.*

*[...]*

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Art. 91 a GG

- Bis 2006: Bund finanziert Auf- und Ausbau der Hochschulen mit.
- Nach 2006: Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau entfällt ersatzlos.
- Das HBFG galt bis zum 31.12.2006 fort, vgl. Art. 125 c Abs. 1 GG.
- Folgeregelung Artikel 143 c Abs. 1 GG (im EntflechtungsG umgesetzt):
  - Bund finanzierte aus seinem Anteil bis Ende 2013 zweckgebunden
  - nach generell, nicht hochschulbauspezifisch festgelegten Anteilen
  - keine Gegenfinanzierungsverpflichtung der Länder; „Nebenfinanzausgleich“
  - die Länder erhalten Mittel vom Bund im Umfang von jährlich 695 Millionen Euro bis einschließlich 2019.

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Art. 91 a GG

- Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulfinanzierung“?

*Vorschlag DHV vom 18.07.2018: „Damit der Bund seiner Verantwortung dauerhaft gerecht und für die Länder zugleich ein zusätzlicher Anreiz geschaffen werde, in ihre Hochschulen zu investieren, solle eine neue "Gemeinschaftsaufgabe Hochschulfinanzierung" in Artikel 91a des Grundgesetzes eingeführt werden. In Wahrnehmung dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe sollte der Bund immer dann die Hälfte des Kostenzuwachses tragen, wenn ein Bundesland nachweist, dass es seine Wissenschaftshaushalte im Vergleich zum Vorjahr erhöht hat. Bei Haushaltskürzungen trotz vorheriger Bundesbezuschussung sollten Rückzahlverpflichtungen der jeweiligen Länder statuiert werden.“*

# Gesetzgebungszuständigkeit

Art. 91 b GG

Art. 91 b GG a.F. (Geltung bis Ende August 2006)

*Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.*

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Art. 91 b GG

### Art. 91 b GG a.F. (Geltung bis Ende 2014)

*(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:*

- 1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;*
- 2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;*
- 3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.*

*Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.*

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Art. 91 b GG

### Art. 91 b GG n.F. (Geltung seit Anfang 2015)

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

*[...]*

# Gesetzgebungszuständigkeit

## Art. 91 b GG

- Förderung von Forschungsbauten (nicht Hochschulbauten) und Großgeräten von überregionaler Bedeutung an Hochschulen, Art. 91 b Abs. 1 Nr. 3 GG
  - Teilweise Auffangtatbestand für Art. 91 a GG, aber Voraussetzung immer überregionale Bedeutung, also keine Flächendeckung, sondern „Leuchttürme“
  - Neues Instrumentarium
    - Vereinbarungen zu Wissenschaft und Forschung an Hochschulen nur einstimmig (Art. 91 b Abs. 1 Satz 2 GG)
    - Die Kosten der Maßnahmen kann auch einer der Partner allein tragen (Art. 91 b Abs. 3 GG).
- Sinnvolle Klarstellung, die frühere Rechtsunsicherheit beseitigt.

## **Nationale Akademie der Wissenschaften**

Die Bundesregierung möchte in Berlin eine Plattform gründen, die den Wissenschaften auf Bundesebene die Möglichkeit eröffnet, in der Forschung auftretende Fragen und Diskussionen einer breiten Öffentlichkeit vorzustellen und Forschungsergebnisse übergreifend zu präsentieren. Das zuständige Ministerium arbeitet deshalb einen entsprechenden Gesetzentwurf aus, der die Gründung einer „Deutschen Akademie der Wissenschaften“ mit Sitz in Berlin vorsieht. Der Gesetzesentwurf enthält Regelungen zu allen notwendigen Aspekten wie etwa Aufgabenbereich, Finanzierung, Mitgliedschaft, Bildung der Akademieorgane, etc. Dieser Entwurf wird durch die Regierungsfaktionen in den Bundestag eingebracht und nach drei Lesungen beschlossen. Im Bundesrat wird das Gesetz nicht weiter behandelt, weil man „Wichtigeres“ zu tun habe. Nach Ablauf von drei Wochen wird das Gesetz vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler und dem zuständigen Bundesminister unterzeichnet und anschließend im Bundesgesetzblatt verkündet.

Insbesondere im Bundesland X regt sich Widerstand gegen das Wissenschaftsakademiegesetz. Dessen Landesregierung ist der Meinung, dass das Gesetz nicht ordnungsgemäß zu Stande gekommen sei.

## Henry-Kissinger-Professur

Im Mai 2013 gab die Bundesregierung bekannt, dass an der Universität Bonn eine „Henry-Kissinger-Professur“ aus Anlass des 90. Geburtstags des Namensgebers eingerichtet werden soll. Die Stiftungsprofessur ist auf fünf Jahre angelegt und wird jährlich mit 300 000 € vom Bundesverteidigungsministerium (250 000 €) und vom Auswärtigen Amt (50 000 €) finanziert. Nach Mitteilung des damaligen Bundesverteidigungsministers Thomas de Maiziere solle diese Professur für Governance und Internationales die „sicherheits- und verteidigungspolitische Debatte dauerhaft beflügeln“. Zum Wintersemester 2014/15 hat als erster Lehrstuhlinhaber zunächst für ein Jahr der ehemalige US-Botschafter James D. Bindenagel den Lehrbetrieb aufgenommen. Kritikerinnen und Kritiker stören sich – aufgrund der gegen den ehemaligen Nationalen Sicherheitsberater und US-Außenminister Henry Kissinger im Raum stehenden Vorwürfe von Kriegs- und Menschenrechtsverletzungen

- insbesondere an der Namensgebung dieser Stiftungsprofessur; zugleich wird mit der Finanzierung durch das Bundesverteidigungsministerium eine zunehmende Militarisierung der zivilen Hochschullandschaft befürchtet.

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**Martin Steinberger**

Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

Direktor Vorstandsgruppe Strategie und Grundsatzfragen

Kennedyallee 40

53175 Bonn

0228/885-2724

[martin.steinberger@dfg.de](mailto:martin.steinberger@dfg.de)