



Ausarbeitung

**Stiftungsuniversitäten im Spannungsverhältnis zur
Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz**



**Stiftungsuniversitäten im Spannungsverhältnis zur
Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz**

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 033/13
Abschluss der Arbeit: 13. März 2013
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtsträgerwechsel einer Universität	4
3.	Handlungskompetenz des Bundes bei Stiftungsuniversitäten	5
3.1.	Hochschulen des Landes	5
3.2.	Hochschulen des Bundes	6
4.	Das Stiftungsmodell als Gefahr für die Wissenschaftsfreiheit?	7
4.1.	Entscheidungshoheit in Lehre und Forschung	7
4.2.	Organisationsfreiheit der Hochschulen	8
5.	Voraussetzungen für die Vereinbarkeit einer öffentlich-rechtlichen Stiftungsuniversität mit Art. 5 Abs. 3 GG	10

1. Einleitung

Die **Gründe** für die **Umwandlung** einer staatlichen Hochschule in eine **Stiftungsuniversität** sind mannigfaltig. So wird durch einen Rechtsträgerwechsel eine **größere Staatsferne** und eine **Stärkung der Hochschulautonomie** erwartet.¹ Auch die stärkere **Verankerung** der Universität in der **Bürgergesellschaft** sowie die Nutzung des **positiv besetzten Begriffs** der **Stiftung** für **verstärkte Identifikation** mit der Hochschule und eine **erfolgreichere Akquise privaten Kapitals** werden als Erwägungsgründe für einen Rechtsträgerwechsel herangezogen.²

Im Folgenden soll geprüft werden, ob der Bund Einfluss auf den Rechtsträgerwechsel von Hochschulen hin zu Stiftungsuniversitäten hat und ob das Stiftungsmodell mit der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz (GG) in Einklang steht.

2. Rechtsträgerwechsel einer Universität

Niedersachsen hat bereits drei Universitäten in die Rechtsträgerschaft einer Stiftung überführt³, in Brandenburg hat derzeit die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) den Rechtsträger gewechselt.

Der **rechtliche Ablauf** eines **Rechtsträgerwechsels** ist in beiden Bundesländern ähnlich und soll vorliegend anhand der **Universität Göttingen** dargestellt werden. Zunächst ist eine **landesgesetzliche Grundlage** notwendig, nach welcher eine Universität in die Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung überführt werden kann. Für Niedersachsen findet sich diese in **§ 55 Abs. 1 des Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG)**.⁴

Gem. § 55 Abs. 1 NHG kann die **Landesregierung** auf Antrag des Senats einer Universität durch **Verordnung** eine Stiftung errichten; in der entsprechenden Verordnung sind die **Grundstücke und dinglichen Rechte** aufzuführen, die **mit Errichtung der Stiftung** auf diese **übergehen**. Für die Universität Göttingen wurde dies in der Verordnung über die Neuregelung der Trägerschaft der Georg-August-Universität Göttingen vom 17. Dezember 2002 umgesetzt. Daneben erhält die Stiftung zur Erfüllung ihrer Aufgaben gem. § 56 Abs. 4 NHG eine **jährliche Finanzhilfe** vom Land Niedersachsen.

§ 55 Abs. 4 NHG schreibt weiterhin vor, dass **die Stiftung die Rechtsaufsicht über die Universität ausübt**. Die **Stiftung unterliegt** ihrerseits wiederum gem. § 62 Abs. 1 NHG der **Rechtsaufsicht des Fachministeriums des Landes**.

1 Hener/Kaudelka/Kirst, Stiftungshochschulen in Deutschland – Ein Zukunftsmodell?, Arbeitspapier Nr. 110 des CHE - Centrum für Hochschulentwicklung, 2008, S. 1.

2 Hener/Kaudelka/Kirst (Fn. 1), S. 1.

3 Universität Göttingen, Universität Hildesheim und Leuphana Universität Lüneburg.

4 Niedersächsisches Hochschulgesetz in der Bekanntmachung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. 69), das zuletzt durch Art. 7 des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 12.12.2012 (Nds. GVBl. S. 591) geändert worden ist.

Als **Stiftungsorgane** konstituiert § 59 NHG sodann den **Stiftungsrat** und das **Präsidium der Universität**. Letzteres ist zugleich ein Organ der Universität und nimmt dadurch eine Doppelstellung ein. Der **Stiftungsrat besteht** in Niedersachsen gem. § 60 NHG aus **sieben Mitgliedern**. Dabei handelt es sich um fünf mit dem Hochschulwesen vertraute, **aber nicht der Universität angehörige Personen**, ein vom Senat zu bestimmendes Mitglied der Universität, sowie einen Vertreter des Fachministeriums des Landes. Aus welchen Personen sich der Stiftungsrat zusammensetzt bzw. wer die Zusammensetzung bestimmt, regelt die **Stiftungssatzung**. Für die Universität Göttingen legt die Stiftungssatzung fest, dass dem **Dekanekoncil** ein **ausschlaggebender Einfluss** auf die **Zusammensetzung des Stiftungsrates** zukommt (§ 8 der Stiftungssatzung der Georg-August-Universität Göttingen).

Der **Stiftungsrat berät die Universität**, beschließt über Angelegenheiten der Stiftung von grundsätzlicher Bedeutung und überwacht die Tätigkeit des Präsidiums. Das **Präsidium führt** die laufenden **Geschäfte der Stiftung**.

3. Handlungskompetenz des Bundes bei Stiftungsuniversitäten

Fraglich ist, ob der Bund Einflussmöglichkeiten auf die Entstehung und die Anzahl von Stiftungsuniversitäten hat.

3.1. Hochschulen des Landes

Die Kompetenzen im Bereich des Bildungs- und **Hochschulwesens** liegen **im Wesentlichen bei den Ländern** (Art. 30, 70 GG).⁵ Für eine Handlungskompetenz des Bundes wäre damit eine gesonderte Kompetenzzuweisung an den Bund im Grundgesetz notwendig.

Als Kompetenzgrundlage käme zunächst Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Var. 2 GG in Betracht. Die Förderung der „wissenschaftlichen Forschung“ meint die Regelung finanzieller, organisatorischer und planerischer Maßnahmen zur Förderung von Forschungsprojekten und -einrichtungen sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses.⁶ Allerdings darf der Bund diesen Kompetenztitel nicht dazu einsetzen, die Strukturen des Hochschulwesens zu gestalten, da ihm hierfür die Kompetenzen seit der Föderalismusreform 2006 nicht mehr zustehen.⁷ Nach allgemeiner Meinung ist dem **Bund daher die Einrichtung einer allgemeinen Hochschule oder die institutionelle Förderung einer Universität verwehrt**, da die Universität neben der Forschung auch zur Lehre verpflichtet

5 Vgl. hierzu: [REDACTED] Universität des Bundes, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 206/11, 2011, S. 3 – 6.; siehe zu den Kompetenzen des Bundes im Bildungswesen auch: [REDACTED] Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens – Handlungsoptionen für eine gesamtstaatliche Bildungspolitik, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 126/09, 2009 sowie [REDACTED] Fragen zur Kompetenzverteilung im Bereich „Bildung“, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 481/10, 2010.

6 Umbach/Clemens in: dies. (Hrsg.), Grundgesetz – Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band 2, 2002, Art. 74 Rn. 73 f.

7 Seiler in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 10. Edition, Stand 01.01.2013, Art. 74 Rn. 54.

ist, deren Regelung in den Kompetenzbereich der Länder fällt.⁸ Dies umfasst zwingend auch, dass **der Bund sich nicht in die Organisationsform bestehender Universitäten einmischen** darf. Denn die durch die Föderalismusreform 2006 eingeführte Zuständigkeitsbeschränkung des Bundes im Bildungsbereich darf nicht durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG umgangen werden.⁹ Dem Bund sind folglich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG keine Handlungsmöglichkeiten gegeben, um in die Hochschulstrukturen der Länder einzugreifen.

Dem Bund könnte auch keine Handlungskompetenz aus Art. 91b GG zukommen. Nach Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG können Bund und Länder auf Grund **von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen** zusammenwirken.¹⁰ Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist die **gezielte finanzielle Förderung** bestimmter wissenschaftlicher Vorhaben.¹¹ Dies **umfasst** jedoch gerade **nicht** eine **Einflussmöglichkeit des Bundes** auf bereits bestehende **Hochschulstrukturen**, was denkllogisch dazu führt, dass auch die Beeinflussung der Länder bei der **Wahl des Rechtsträgers** einer Universität nicht von Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG umfasst sein kann.

Eine **Handlungskompetenz** hinsichtlich der Einflussnahme auf das Entstehen von öffentlich-rechtlichen **Stiftungsuniversitäten der Länder** kommt dem **Bund nicht zu**.

3.2. Hochschulen des Bundes

Entsprechend der soeben dargestellten Kompetenzordnung des Grundgesetzes im Bereich des Hochschulwesens besteht keine Kompetenz des Bundes für die Errichtung oder den Unterhalt einer allgemein bildenden Bundesuniversität. Als Ausnahmen sind die beiden **Universitäten der Bundeswehr in Hamburg und München** zu sehen, deren Einrichtung – nach umstrittener Ansicht – auf einen Annex zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Verteidigung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 GG gestützt wird.¹² Sie sind „Dienststellen“ der Bundeswehr, die als mitgliedschaftlich organisierte Einrichtungen des Bildungswesens in Aufgaben, Strukturen und Rechten nach den Maßgaben des jeweiligen Landesrechts organisiert sind.

8 Maunz in: ders./Dürig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 23. Lieferung, Art. 74 Rn. 182; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 169.

9 Oeter in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Abs. 1, Nr. 14 Rn. 109.

10 Daneben ist außerhalb des Hochschulbereichs ein Zusammenwirken bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung (Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG) möglich. Einrichtungen im Sinne dieser Vorschrift sind sowohl solche, die selbst forschen (z. B. Max-Planck-Institut, Fraunhofer-Gesellschaft), als auch solche, deren Aufgabe selbst in der Forschungsförderung besteht. Der Begriff des Vorhabens bezeichnet abgegrenzte Sachaufgaben mit konkreten wissenschaftlichen Zielen.

11 Suerbaum in: Epping/Hillgruber (Fn. 7), Art. 91b Rn. 13; Siekmann in: Sachs (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 91b Rn. 18; Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Fn. 8), Art. 91b Rn. 12.

12 Für eine Annexkompetenz des Bundes unter anderem Degenhart in: Sachs (Fn.11), Art. 73 Rn. 7, dagegen Uhle in: Maunz/Dürig (Fn. 8), Art. 73 Rn. 46; ausführlich zum Ganzen [REDACTED] Kompetenzen des Bundes im Bereich der Hochschulen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 173/11, 2011, S. 10 f.

Soweit das Grundgesetz so geändert wird, dass eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Einrichtung einer **Bundesuniversität** geschaffen wird, würde Artikel 87 Abs. 3 GG die Einrichtung von Stiftungen des öffentlichen Rechts als Teil der mittelbaren Bundesverwaltung ermöglichen.¹³ Nur in diesem Rahmen hätte der Bund Einfluss auf die Anzahl von Stiftungsuniversitäten.

4. Das Stiftungsmodell als Gefahr für die Wissenschaftsfreiheit?

Auf der einen Seite schützt die **Wissenschaftsfreiheit** gem. Art. 5 Abs. 3 GG als **Freiheitsrecht** die **Freiheit von Lehre und Forschung**.¹⁴ Auf der anderen Seite schützt sie auch die **Organisation der Wissenschaft** und **der Hochschulen**. Fraglich ist, ob das Universitätsmodell der Stiftungsuniversität ungerechtfertigt in diese Freiheiten eingreift.

4.1. Entscheidungshoheit in Lehre und Forschung

Zur **wissenschaftlichen Forschung** gehören u.a. die **Entscheidungen** über die **Fragestellung**, die angewandte **Methode** sowie die **Bewertung** und **Verbreitung** des **Forschungsergebnisses**.¹⁵ Das inhaltliche Merkmal der **wissenschaftlichen Lehre** umfasst die **didaktische Vermittlung** des durch eigene und ergänzend durch fremde Forschung Erkannten.¹⁶

Diese Freiheiten sind nach Auffassung des **Bundesverfassungsgerichts** (BVerfG) nur dann sichergestellt, wenn der Gruppe der **Hochschullehrer** in diesen Bereichen zumindest **maßgeblicher**, in Fragen der Forschung **ausschlaggebender Einfluss** eingeräumt ist, was wiederum voraussetzt, dass dieser Gruppe die **absolute Mehrheit der Stimmen** in dem entscheidungszuständigen **Gremium** zusteht.¹⁷

Ein **Teil der Literatur** vertritt vor diesem Hintergrund den Standpunkt, dass bei dem Hochschulmodell der Stiftungsuniversität gerade diese **Einflussmöglichkeiten beschnitten** würde. Hierfür wird angeführt, bei Stiftungsuniversitäten entstehe aufgrund der **Doppelstellung des Präsidiums** als **Organ der Universität** einerseits und als **Organ** der die Universität tragenden **Stiftung** andererseits eine **funktionswidrige Organisationsstruktur**, die die Freiheit von wissenschaftlicher Lehre und Forschung nicht mehr sicherstellen könne.¹⁸

Das **Bundesverwaltungsgericht** (BVerwG) geht hingegen davon aus, dass der notwendige Einfluss der Hochschullehrer auch beim Stiftungsmodell gewährleistet sein könne, sofern dem Senat der

13 Ibler in: Maunz/Dürig (Fn. 8), Art. 83 Rn. 260.

14 BVerfGE 50, 290 (337).

15 Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Auflage, 2010, Art. 5 Abs. 3, Rn. 361.

16 Starck (Fn. 15), Art. 5 Abs. 3, Rn. 375.

17 BVerfG, Beschluss vom 20.07.2010, Az. 1 BvR 748/06, Rn. 90 ff.

18 Braukmann, Mangelnde demokratische Legitimation und funktionswidrige Organisationsstrukturen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten, JZ 2004, 662 (665).

Hochschule dauerhaft **ausschlaggebender Einfluss** auf die **personelle Zusammensetzung** der **Stiftungsorgane** eingeräumt werde. Es sei darüber hinaus nicht erforderlich, dass ein mehrheitlich aus Hochschullehrern bestehender Senat selbst entscheide, sofern er zumindest die **Besetzung der entscheidenden Organe** maßgeblich bzw. ausschlaggebend und **dauerhaft determinieren** könne.¹⁹

In seiner Entscheidung stützt sich das BVerwG auf **eine gefestigte Rechtsprechung des BVerfG**²⁰, nach welcher es dem **Gesetzgeber** frei steht, den Wissenschaftsbetrieb nach seinem **Ermessen** zu regeln, solange er ein **hinreichendes Maß an wissenschaftlicher Selbstbestimmung sicherstellt**. Der Gesetzgeber ist dabei weder an bestehende Hochschulstrukturen noch an deren einzelne Elemente gebunden. Der Gesetzgeber dürfe nicht nur neue Modelle und Steuerungstechniken entwickeln und erproben, vielmehr sei er sogar verpflichtet, bisherige Entscheidungsformen kritisch zu beobachten und zeitgemäß zu reformieren. Ihm stehe dabei gerade hinsichtlich der **Eignung** neuer **Entscheidungsstrukturen** eine **Einschätzungsprärogative** und ein **Prognosespielraum** zu. Insbesondere darf nach der Rechtsprechung des BVerfG²¹ der Gesetzgeber die **Art und Weise der Beteiligung** an der **Entscheidungsfindung** frei gestalten, solange die Strukturen der freien Lehre und Forschung hinreichend gewährleistet sind. Er kann daher nach Belieben eine direkte oder repräsentative Beteiligung an Entscheidungen, eine unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme regeln, je nachdem, welche organisatorischen Strukturen ihm für eine **funktionsfähige Wissenschaftsverwaltung geeignet erscheinen**. Die zur Sicherung der Wissenschaftsfreiheit gebotene Teilhabe der wissenschaftlich Tätigen muss nicht in jedem Fall im Sinne der herkömmlichen Selbstverwaltung erfolgen.

Vor diesem Hintergrund kann ein Eingriff in die Freiheit der **wissenschaftlichen Forschung und Lehre** aufgrund der **Entscheidungsstrukturen** einer Stiftungsuniversität **nicht von vornherein** angenommen werden. Vielmehr stehen auch diese im Ermessen des Gesetzgebers und sind zulässig, solange ein hinreichendes Maß an wissenschaftlicher Selbstbestimmung sichergestellt ist.

4.2. Organisationsfreiheit der Hochschulen

Was die Organisationsfreiheit von Hochschulen angeht, umschreibt das **BVerfG** den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG wie folgt:

Im Bereich des **mit öffentlichen Mitteln eingerichteten und unterhaltenen Wissenschaftsbetriebes** hat der Staat durch **geeignete organisatorische Maßnahmen** dafür zu sorgen, dass das **Grundrecht** der freien **wissenschaftlichen Betätigung** soweit **unangetastet** bleibt, wie es **unter Berücksichtigung** der anderen **legitimen Aufgaben** der **Wissenschaftseinrichtungen** und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist.²² Daraus folgt die **Pflicht des Staates**, die **personellen, finanziellen und organisatorischen Mittel bereitzustellen**, um die **Pflege der freien Wissen-**

19 BVerwG, Urteil vom 26.11.2009, Az. 2 C 15/08, NVwZ-RR 2010, 569.

20 BVerfGE 35, 79 (115); BVerfGE 111, 333 (363 f.).

21 BVerfGE 35, 79 (115); BVerfGE 111, 333 (363 f.).

22 BVerfGE 35, 79 (115).

schaft und ihre **Vermittlung** an die **nachfolgende Generation** zu **ermöglichen** und zu **fördern**.²³ Der Staat (bzw. das jeweilige Land) muss daher insbesondere **funktionsfähige Institutionen** für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung stellen. Ein völliger **Rückzug des Staates aus dem Hochschulbetrieb**, etwa durch **Privatisierung der Hochschulen**, wäre mit diesen Vorgaben **in jedem Falle nicht vereinbar**.

Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass dem **Gesetzgeber** auch für die **organisatorische Gestaltung** der Universität ein erheblicher **Gestaltungsspielraum** zukommt.²⁴

Bezüglich der Errichtung von Stiftungsuniversitäten wird mit Hinblick auf die Organisationshoheit des Staates teilweise der Begriff der **Entstaatlichung** als **Argument gegen die Zulässigkeit von Stiftungsuniversitäten** angeführt.²⁵ So wird befürchtet, die **Entstaatlichung** führe dazu, dass der Staat auf **hoheitliche Kompetenzen** und damit insbesondere auf die **Übernahme organisatorischer Verantwortung verzichte**.

Nach Auffassung des **BVerwG**²⁶ kommt es jedoch nicht zu einer derartigen Entstaatlichung. Der Staat (genauer das Land) ziehe sich aus dem Hochschulwesen keineswegs vollständig zurück. Zwar würde das bisher bestehende unmittelbare Band zwischen **Staat und Hochschule** tatsächlich gekappt, **über die Stiftung** würde jedoch eine mittelbare **Verknüpfung** dieser beiden Einheiten weiterhin aufrecht erhalten. Die **Stiftung** selbst stehe nämlich **in der Trägerschaft des Landes**, so dass sie nunmehr als **Mittler zwischen Hochschule und Staat** fungiere. Zudem würden bisher vom Staat wahrgenommene Aufgaben zwar nunmehr von der **Stiftung** im eigenen Namen erfüllt, diese **unterstehe** indes ihrerseits der **Rechtsaufsicht des Landes**. Einer solchermaßen herbeigeführten größeren Staatsferne steht Art. 5 Abs. 3 GG nach Auffassung des **BVerwG** jedoch nicht von vornherein entgegen. Vielmehr ist der Gesetzgeber nicht auf bestimmte **Organisationsstrukturen** und **Finanzierungsmodelle** festgelegt. Tatsächlich besteht damit jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Perspektive eine grundsätzliche Organisationsfreiheit des Landesgesetzgebers, wie schon bei den Entscheidungsstrukturen.

Auch die durch einen Rechtsträgerwechsel hin zu einer Stiftungsuniversität herbeigeführte **Staatsferne** ist damit **nicht geeignet**, die **Wissenschaftsfreiheit zu gefährden**, solange dem Staat seinerseits zumindest eine mittelbare organisatorische Verantwortung zukommt.

23 BVerfGE 35, 79 (114 f.).

24 Starck (Fn. 15), Art. 5 Abs. 3, Rn. 383.

25 Geis, Das Selbstbestimmungsrecht der Universitäten, WissR 2004, S. 5; Smeddinck, Die deregulierte Hochschule, DÖV 2007, S. 274.

26 BVerwG, Urteil vom 26.11.2009, Az. 2 C 15/08, NVwZ-RR 2010, S. 568.

