

Stellungnahme der Universität zu Köln
zu dem im Landtag eingebrachten Gesetzentwurf der Landesregierung
für ein Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften
- Drucksache 11/4621 -

Die Universität zu Köln hatte bereits vor einem Jahr, auf der Grundlage der Beratungen in den Fakultäten, im Senat und im Rektorat, zum Referentenentwurf des nunmehr im Landtag eingebrachten Gesetzentwurfs Stellung genommen; sie konnte dabei von einem hohen Maß an Übereinstimmung mit den Wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen sowie, innerhalb der Universität zu Köln selbst, zwischen den Fakultäten und den verschiedenen Gruppen der Hochschulmitglieder ausgehen. Die dem Referentenentwurf entgegengebrachte, bezüglich einiger besonders gravierender Änderungsvorschläge (z.B. zu § 6 Abs. 4 und zu § 27 Abs. 1) umfassend begründete Kritik ist im vorliegenden Entwurf der Landesregierung nur unzureichend berücksichtigt worden. Eine Reihe von seinerzeit gegen den Referentenentwurf formulierten Bedenken bestehen insofern unverändert fort; wegen ihrer grundsätzlichen Natur ist die Stellungnahme der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zum Referentenentwurf, soweit sie sich auf § 6 Abs. 4 und § 27 Abs. 1 bezieht (auch wenn letzterer nun in Form einer "Kann"-Bestimmung gefaßt ist), der nachfolgenden Stellungnahme zum Gesetzentwurf als Anlage beigefügt. Der Kürze halber wird auf die Kommentierung aller vorgesehenen Neuregelungen, mit denen sich die Universität zu Köln, in Übereinstimmung mit der gesamten LRK, einverstanden erklären kann (auch wo sie sie nicht für zwingend hält), verzichtet; kommentiert werden also nur die vorgesehenen Regelungen, gegen die erhebliche Bedenken bestehen.

1. Überschrift und § 1: Für die beabsichtigte Änderung gibt es keinen vernünftigen Grund; die Universität hält den Begriff der "wissenschaftlichen Hochschule" nach wie vor für unverzichtbar. Die Beibehaltung dieses Begriffs empfiehlt sich schon deswegen, weil er in Rechtsprechung und Literatur eine klar umrissene Größe darstellt. Selbstverständlich bedeutet die unterschiedliche Bezeichnung zweier mit unterschiedlichen Aufgaben betrauter Arten von Hochschulen keine Herabsetzung des einen oder anderen Hochschultyps.

2. § 6 Abs. 4: Die Begründung zum Gesetzentwurf hebt hervor: "Die bisherigen gesetzlichen Reforminstrumente reichen nicht aus, um auf das Studien- und Prüfungsgeschehen mit dem Ziel einwirken zu können, die Studiengänge stofflich zu entlasten und besser zu strukturieren. Die staatliche Vorgabe struktureller und quantitativer Eckdaten... ist deshalb notwendig". Dieser Begründungstext übergeht die im Vordergrund stehende Problematik. Richtig ist, daß das Ministerium die vorgesehene Verordnungsermächtigung braucht, um stärker auf das Studiengeschehen einwirken zu können. Fraglich ist aber gerade, ob der Landtag das Ministerium zu dieser verstärkten Einwirkung ermächtigen darf. Die Universität hat dies mit Nachdruck verneint. Sie urteilte dabei in Übereinstimmung mit allen Universitäten des Landes. Die Strukturierung der Studiengänge ist durch das Grundgesetz und die Landesverfassung den Universitäten als Aufgabe übertragen und ist nicht Gegenstand verstärkter staatlicher Reglementierung. Die geplante Vorschrift verstößt in der im Entwurf vorliegenden Form gegen tragende Grundsätze unseres Verfassungsrechts wie beispielsweise Parlamentsvorbehalt, Übermaßverbot, Bestimmtheitsgebot; sie ist daher verfassungswidrig. Darüber hinaus werden auch hochschulrahmenrechtliche Vorschriften des Bundesgesetzgebers nicht beachtet (§§ 9 Abs. 2, 16 HRG). Die Landesregierung hält es nicht für erforderlich, den Landtag auch nur mit einem Wort über diese von den Universitäten vorgebrachten schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken zu unterrichten. Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hat sich gegenüber den Universitäten auf keine Diskussion über die von ihnen vorgebrachten Einwände eingelassen. Das zeigt: Der neu eingefügte Zusatz, der das Ministerium verpflichtet, beim Erlaß der Rechtsverordnung "im Benehmen" mit den Universitäten zu handeln, ist - jedenfalls nach der gegenwärtigen Praxis des Ministeriums - nichts wert. Denn im Ernstfall werden die Bedenken der Universitäten, auch wenn sie einmütig von allen wissenschaftlichen Hochschulen mit dem größtmöglichen Nachdruck vorgebracht werden, einfach ignoriert. Nach der Begründung zum Regierungsentwurf soll die Neuregelung den wissenschaftlichen Hochschulen "autonome Gestaltungsräume bei der inhaltlichen Konzeption von Studiengängen" eröffnen. In Wahrheit greift die vorgesehene Verordnungsermächtigung in die Autonomie der Hoch-

schulen in unerträglicher Weise ein. Der Freiraum der Universitäten wird gegenüber der staatlichen Eingriffsbefugnis nicht erweitert, sondern nachhaltig reduziert.

3. § 23 a: Die Vorschrift wurde trotz nachhaltiger Kritik in der Stellungnahme der Universität zum Referentenentwurf unverändert in den Gesetzentwurf der Landesregierung übernommen. Die Frauenbeauftragte kann sinnvollerweise nicht in allen Angelegenheiten, die Frauen irgendwie berühren, tätig sein, wie dies bei einer Streichung des Wortes "unmittelbar" erforderlich würde. In einer großen Universität wie der Universität zu Köln muß die nun vorgeschlagene Regelung jede Frauenbeauftragte überfordern. Schon jetzt erweist es sich als ungemein schwierig, eine Frau für das Amt der Frauenbeauftragten zu gewinnen. Die Bereitschaft, diesen Posten zu übernehmen, kann bei einer noch weiteren Ausdehnung der Aufgaben nur schwinden. Um den neu formulierten Aufgaben zu genügen, brauchte die Frauenbeauftragte einen großen Apparat an Stellen und Mitteln, der bei der gegenwärtigen Haushaltslage von den Universitäten auf keinen Fall zur Verfügung gestellt werden kann. Die Vorschrift ist praxisfremd und wird nachdrücklich abgelehnt.

4. § 27: Auch wenn der Gesetzentwurf im Unterschied zu dem ursprünglichen Referentenentwurf keine generell geltende Neuregelung, sondern nur die Möglichkeit eines "Modellversuchs" zur Stärkung der Stellung des Dekans vorsieht, bleiben so erhebliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Bestimmung und so erhebliche Bedenken gegen ihre rechtliche Zulässigkeit (vgl. in der Anlage die Stellungnahme der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zum früheren Referentenentwurf) daß die vorgeschlagene Änderung abgelehnt werden muß.


5. § 51 Abs. 3: Die Vorschrift, daß dem Berufungsvorschlag der Hochschule zwei (auswärtige) vergleichende Gutachten beizufügen sind, wird abgelehnt; sie ist unpraktikabel und behindert das Berufungsverfahren. Der Arbeitsaufwand eines vergleichenden Gutachtens, in dem der Gutachter ja allein einen Großteil der Arbeit leisten muß, die die Berufungskommission in mehreren Monaten mit vereinten Kräften geleistet hat, wird offenkundig er-

heblich unterschätzt. Dies würde Verzögerungen im Berufungsverfahren nach sich ziehen, dessen zügige Abwicklung in Anbetracht der heutigen Mangelsituation an qualifizierten Hochschullehrern mehr denn je dringend geboten ist.

6. § 53 Abs. 3 Satz 1: Der vorgeschlagene Gesetzestext bringt das inhaltlich Gemeinte nicht klar zum Ausdruck. Die "Gewährung von vorgezogenen Freisemestern soll künftig auch in den Dienst der Verbesserung der Lehre gestellt werden", heißt es in der Begründung. Daher sollte es möglich sein, zur Begründung des Hochschulvorschlages auch auf die bisherigen Leistungen in der Lehre zu verweisen. Es bleiben jedoch andere wichtige Gesichtspunkte, die die Gewährung eines vorgezogenen Freisemesters rechtfertigen. Dazu gehört (neben dem Forschungsbereich) der besondere Einsatz in der Selbstverwaltung (z.B. als Rektor, Prorektor oder Dekan). Die Vorschrift sollte daher neben den Leistungen in der Lehre auch die Leistungen in Forschung und Selbstverwaltung nennen.

7. § 66 Abs. 2: Der Verzicht auf die "Einschlägigkeit" der beruflichen Tätigkeit führt zu einer Abwertung der Hochschulzugangsberechtigung und wird daher abgelehnt. Diese Regelung würde darüber hinaus zu einer weiteren Öffnung der Hochschulen führen und dabei eine derzeit nicht tragbare Zusatzbelastung mit sich bringen. Eine solche Zusatzbelastung würde der geplanten Verkürzung der Studienzeiten geradezu entgegenwirken.

8. § 94 Abs. 2: Die geplante Vorschrift wird abgelehnt, da sie das inhaltlich wie kompetenziell als typische Wissenschaftsangelegenheit i.S. des Art. 5 Abs. 3 GG ausschließlich der wissenschaftlichen Hochschule zustehende Promotionsrecht verletzt.


(Prof. Dr. B. König)

Stellungnahme der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln zu dem Gesetzentwurf zur Änderung hoch- schulrechtlicher Vorschriften

Der Gesetzentwurf enthält einige begrüßenswerte Neuerungen. Überwiegend sieht er jedoch Änderungen vor, die in ihren Auswirkungen auf eine weitere Beeinträchtigung des sowieso schon angespannten Lehr- und Forschungsbetriebes hinauslaufen und in die Hochschulautonomie eingreifen. Mehrere Änderungsvorschläge sind darüber hinaus verfassungswidrig oder verstoßen gegen zwingendes Bundesrecht.

Teil I:

Rechtswidrig und in ihren Auswirkungen schlechthin unerträglich sind die geplanten Änderungen in § 6 Abs. 4 n.F. und § 27 Abs. 1 n.F. WissHG.

§ 6 Abs. 4 n.F.

Die geplante Vorschrift verstößt in dieser Form gegen sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung niedergelegte Grundsätze und ist daher verfassungswidrig. Darüber hinaus werden hochschulrahmenrechtliche Vorschriften des Bundesgesetzgebers nicht beachtet.

1. Verstöße gegen Verfassungsrecht:

a. Eingriff in die Hochschulautonomie

Den Universitäten steht das durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Recht zu, sich um Forschung und Lehre im Rahmen der Hochschulautonomie selbständig zu kümmern. Organisation und Inhalte des Studiums sowie von Prüfungen werden durch Studien- und Prüfungsordnungen festgelegt, die die Universitäten in Ausübung ihres Satzungsrechts erlassen.

Die nunmehr geplante Ermächtigung des Ministeriums, die organisatorischen und inhaltlichen Aspekte von Studium und Prüfungen künftig durch Rechtsverordnung selbst regeln zu können, macht diese universitären Satzungen überflüssig und verstößt somit gegen die Hochschulautonomie; darüber hinaus stellt sie einen massiven Eingriff in die Freiheit von Wissenschaft und Forschung dar.

b. Parlamentsvorbehalt:

Die Ermächtigung des Ministeriums, künftig durch Rechtsverordnung auf die Studieninhalte und das Prüfungsverfahren einwirken zu können, greift in den verfassungsrechtlich geschützten Kern der Wissenschaftsfreiheit ein.

Solch weitgehende Eingriffe dürfen jedoch nicht durch eine Rechtsverordnung erfolgen, sondern müssen durch Gesetz geregelt werden (Parlamentsvorbehalt).

Wenn der Landesgesetzgeber den Weg der Verordnung wählt, verzichtet er in unzulässiger Weise auf seine Normsetzungspflicht und verstößt somit gegen den Parlamentsvorbehalt.

c. Übermaßverbot:

Auch der Gesetzgeber steht unter der Geltung des Übermaßverbots. Er muß sich bei der Ausgestaltung einer Norm an den Maßstäben der Erforderlichkeit, Geeignetheit und Angemessenheit orientieren. Eine Norm ist zu vermeiden, wenn die zu erwartende Belastung außer Verhältnis zu den möglichen Vorteilen steht.

Da § 6 Abs. 4 in massiver Weise auf den Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit einwirkt, es demgegenüber fraglich ist, ob das gewünschte Ziel "Verbesserung der Qualität der Lehre" mit dieser Norm zu erreichen ist (überhaupt wirft sich in diesem Zusammenhang die Frage auf, mit welcher Berechtigung das Ministerium davon ausgeht, den Studien- und Prüfungsbetrieb besser als die an den Universitäten und somit vor Ort tätigen Professoren beurteilen zu können), ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt.

Der Gesetzgeber muß bemüht sein, zuerst alle anderen erfolgversprechenden Maßnahmen auszuloten, bevor er auch nur daran denkt,

derart massiv auf die grundrechtlich geschützten Positionen der Hochschulen einzuwirken.

c. Bestimmtheitsgebot:

Dieser verfassungsrechtlich geschützte Grundsatz, der besagt, daß Rechtsnormen ihren Regelungsinhalt klar erkennen lassen müssen, wird durch die Verordnungsermächtigung verletzt. Denn sie ist zu vage, um auf dem Gebiet der Wissenschaftsfreiheit die erforderliche Rechtssicherheit gewährleisten zu können.

e. Grundsatz des universitätsfreundlichen Verhaltens:

Dieser Grundsatz verpflichtet den Gesetzgeber, sein Handeln positiv an der Verwirklichung der Idee freier Wissenschaft auszurichten und "schützend und fördernd einer Aushöhlung dieser Freiheitsgarantie vorzubeugen" (vgl. BVerfGE, 35, 79, 114). Der Gesetzgeber hat deshalb bei Entscheidungen die Eigenart der Universität zu respektieren und deren spezielle Belange (z.B. Hochschulautonomie) zu berücksichtigen. Er ist nicht "Gegenspieler" der Universität, sondern aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Garantien zu "universitätsfreundlichem Verhalten" verpflichtet.

Zugegebenermaßen ist dieser Grundsatz sehr allgemein gehalten, eine präzise Abgrenzung zwischen Erlaubtem und Verbotenem nur sehr schwer möglich. Im konkreten Falle würde jedoch durch § 6 Abs. 4 n.F. das durch Art. 5 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 16 Abs. 1 Landesverfassung NRW geschützte Recht der Hochschulautonomie unterlaufen und dadurch ausgehöhlt. Der Landesgesetzgeber versucht sich ein Recht zu verschaffen, das den Hochschulen verfassungsrechtlich geschützt zusteht. Dadurch schränkt er die akademische Selbstverwaltung in einem bedeutenden Maße ein. Das bestehende Gleichgewicht würde zu Lasten der Universitäten verändert. Ein solches Verhalten des Gesetzgebers steht zu dem oben bezeichneten Grundsatz im Widerspruch.

2. Verstöße gegen Bundesrecht:

a. § 16 HRG:

Diese Norm beinhaltet eine hochschulrahmenrechtliche Konkretisierung der verfassungsrechtlich geschützten Hochschulautonomie.

§ 16 HRG schreibt vor, daß Hochschulprüfungen anhand von Prüfungsordnungen durchgeführt werden müssen, die von den Hochschulen als Satzungen zu erlassen sind. Indem wesentliche Inhalte von Studien- und Prüfungsordnungen künftig durch das Ministerium festgelegt werden sollen, verstößt § 6 Abs. 4 n.F. gegen § 16 HRG, der ebendiese Rechte den Hochschulen zuweist.

b. § 9 Abs. 2 HRG:

Nach § 9 Abs. 2 HRG haben die Bundesländer dafür Sorge zu tragen, daß die Gleichwertigkeit der Studienabschlüsse einander entsprechen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind nach dem Willen des HRG auf Landesebene Kommissionen zu bilden, denen die betreffenden Hochschulen angehören.

Wenn nun nach § 6 Abs. 4 das Ministerium die Regie übernimmt, wird die Tätigkeit dieser Kommissionen überflüssig. Als Folge bleibt zu befürchten, daß durch das Ministerium - ohne Rücksprache mit den Hochschulen - Eckwerte für das Studium und die Studienabschlüsse festgesetzt werden, die auf Dauer den Gegebenheiten der anderen Bundesländer nicht mehr entsprechen. Die nach § 9 Abs. 2 HRG vorgeschriebene bundesweite Gleichwertigkeit der Studiengänge wäre gefährdet.

Darüber hinaus spricht auch § 9 Abs. 2 HRG von einer eigenen Prüfungsordnungszuständigkeit der Hochschulen, insoweit gilt das zu § 16 HRG Gesagte.

Insgesamt ist § 6 Abs. 4 n.F. verfassungswidrig und verstößt gegen wesentliche Vorschriften des Hochschulrahmengesetzes (insbesondere gegen den § 16 HRG). Es muß deshalb auf diese Vorschrift verzichtet werden.

§ 27 n.F.

§ 27 n.F. versucht, den Aufgabenbereich des Dekans auf Kosten des Fachbereichsrates zu vergrößern. Damit widerspricht diese Norm zunächst einer Reihe von hochschulrahmenrechtlichen Vorschriften. Außerdem ist § 27 n.F. hochschulpolitisch verfehlt, da eine Leitungsstruktur errichtet werden soll, die an das Führerprinzip vergangener Tage erinnert und in dem heutigen auf demokratischen Grundsätzen beruhenden Hochschulwesen nichts zu suchen hat.

Der Dekan wird gewählt als "Gleicher unter Gleichen". Mit diesem traditionellen Prinzip ist die geplante Leitungsfunktion nicht vereinbar. Der Dekan ist kein Vollzugsbeamter des Ministeriums, sondern der Fakultät und den Kollegen gegenüber zur kollegialen Zusammenarbeit verpflichtet. Er leitet die Fakultät nicht - und schon gar nicht nach dem Befehlsprinzip -, sondern vertritt sie. Die alte Formulierung in § 27 Abs. 1 WissHG ist insoweit völlig zutreffend. Man muß sich darüber im klaren sein, daß die Einführung gewisser Befehlshierarchien nicht geeignet ist, eine Verbesserung der Lehre herbeizuführen, sondern vielmehr zu einer gegenseitigen Konfrontation führen wird, die das Wirken der Fakultät dauerhaft lähmt.

Darüber hinaus widerspricht der Gesetzgeber durch das Einschränken der Befugnisse der Fakultät sich selbst: Einerseits propagiert er das Modell der Gruppenuniversität, andererseits will er Strukturen schaffen, die eindeutig dem Gedanken dieser Gruppenuniversität zuwiderlaufen.

Verstöße gegen hochschulrahmenrechtliche Vorschriften:

Nach § 64 Abs. 4 HRG soll der "Fachbereichssprecher" nur die laufende Verwaltung in eigener Verantwortung führen. Für grundlegende Geschäfte ist gem. § 61 Abs. 2 HRG der Fachbereichsrat zuständig. Die geplante Fassung verstößt somit gegen § 61 Abs. 2 i.V.m. § 64 Abs. 4 HRG, da sie die vom HRG gewünschte Gewichtung zwischen Dekan einerseits und Fachbereichsrat andererseits zugunsten des Dekans verschiebt.

Vor diesem Hintergrund muß auch die Regelung in Satz 5 n.F. gesehen werden: Die in Satz 5 geplante Übernahme der alleinigen Verantwortung für die Verteilung und Übernahme von Lehrveranstaltungen durch den Dekan ist eine Aufgabe, die über die laufende Verwaltung hinausgeht und deshalb ausschließlich dem Fachbereichsrat zusteht. Eine Zuweisung dieser Aufgabe an den Dekan ist mit den §§ 61 Abs. 2, 64 Abs. 4 HRG nicht zu vereinbaren.

Nach Satz 6 n.F. soll der Dekan künftig über den Einsatz der Mitarbeiter des Fachbereiches entscheiden können. Dadurch wird zunächst das Recht des einzelnen Hochschullehrers tangiert, sich seine wissenschaftlichen Mitarbeiter selbst auswählen zu können, was in den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit eingreift und somit verfassungswidrig ist. Darüber hinaus widerspricht Satz 6 auch den §§ 64 Abs. 4 Satz 3, 53 Abs. 1 S. 2 HRG. Darin wird bestimmt, daß der Dekan zwar für die Verteilung der Mitarbeiter innerhalb der Fakultät verantwortlich ist, aber nur dann, wenn diese nicht einer wissenschaftlichen Einrichtung oder einer Betriebseinheit des Fachbereiches zugewiesen sind. Ist ein wissenschaftlicher Mitarbeiter direkt einem Professor zugewiesen, so ist dieser weisungsbefugt, aber nicht der Dekan.

Der Entwurf des § 27 Abs. 1 ist abzulehnen. Der Gesetzgeber versucht durch eine Verschiebung der "Machtverhältnisse" einen Keil zwischen Fakultätsrat und Dekan zu treiben. Der Dekan soll zu einem Erfüllungsgehilfen des Ministeriums werden, was gleichzeitig die Möglichkeiten der Dienstaufsicht erweitert. Eine Verbesserung der Qualität der Lehre ist durch § 27 Abs. 1 n.F. nicht zu erreichen. Vielmehr ist zu befürchten, daß ein solcher Schritt Unfrieden in die Fachbereiche tragen und die kollegiale Atmosphäre schwer beeinträchtigen würde, in der allein eine gedeihliche Zusammenarbeit zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben auf dem Gebiet der Lehre möglich ist.