

28. April 1953



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

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.