



Angela Miechielsen (Autor)

Hochschulorganisation und Wissenschaftsfreiheit

Die aktuelle Entwicklung des Hochschulrechts im Lichte des
Art. 5 Abs. 3 S.1 GG



Internationale Göttinger Reihe

Herausgeber: J.-P. Cuvillier

RECHTSWISSENSCHAFTEN

Angela Miechielsen

Hochschulorganisation und Wissenschaftsfreiheit

Die aktuelle Entwicklung des Hochschulrechts
im Lichte des Art. 5 Abs. 3 S.1 GG

Band 43



Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag

<https://cuvillier.de/de/shop/publications/6357>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>



A. Einführung

Seit der Jahrtausendwende unterliegen die deutschen Hochschulen¹ einem allgemeinen hochschulpolitischen „Paradigmenwechsel“², welcher eine grundlegende Veränderung der überkommenen Hochschulstrukturen zur Folge hat. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland lassen sich zwei Einschnitte verzeichnen, die das System der Hochschulorganisation tiefgreifend verändert haben. Die erste Zäsur, ausgelöst durch die Studentenbewegung von 1968, hatte die Ablösung der Ordinarien- durch die Gruppenuniversität zur Folge, welche – nach hart umkämpften verfassungsrechtlichen Debatten – durch das Bundesverfassungsgericht im Mai 1973 verfassungsrechtlich für zulässig erachtet wurde.³ Die zweite Zäsur nimmt ihren Beginn bereits Anfang der 1990-er Jahre. Seitdem wird erneut um eine grundlegende Reform der Hochschulorganisation gerungen, allerdings unter völlig anderen Vorzeichen als noch 1968: Stand damals die innere Demokratisierung der Universitäten im Vordergrund, so folgt die Entwicklung des Hochschulrechts in den letzten Jahren – mit landesspezifisch unterschiedlicher Intensität – den Prinzipien der Entstaatlichung, Ökonomisierung und Managementorientierung. Nach der 1998 verabschiedeten Novelle des Hochschulrahmengesetzes⁴ wurden die bundesrechtlichen Vorgaben für die Organisation der Hochschulen auf ein Minimum reduziert, was dazu führte, dass die Länder in Ausnutzung der ihnen eingeräumten Handlungsspielräume ihrerseits die Landeshochschulgesetze reformierten.⁵ Hierbei ist als allgemeiner Trend bei den jeweiligen Reformgesetzen erkennbar, dass durch die Einführung neuer Leitungsorgane (z.B. Hochschulräte⁶), neuer Steuerungsinstrumente bei der Hochschulfinanzierung (z.B. Zielvereinbarungen⁷) und neuer Rechtsformen (z.B. Stiftungsuniversitäten⁸) die Ökonomisierung der Hochschulen vorangetrieben werden soll. Besonders weit ging hier das Land Brandenburg mit der Angleichung der Hochschulen an Wirtschaftsunternehmen durch das neue Brandenburgische Hochschulgesetz⁹ (hierin in weiten Teilen vom Bundesverfassungsgericht bestätigt¹⁰), indes begleitet von Protesten zahlreicher namhafter Verfassungsrechtler – was jedoch nichts an der Tatsache zu ändern vermag, dass sich die zukünftige Entwicklung der Hochschulgesetzgebung wohl an dieser Leitentscheidung orientieren wird.

¹ Die Begriffe „Hochschule“ und „Universität“ werden in dieser Abhandlung synonym verwendet.

² Kahl Hochschule und Staat, 2004, S. 114

³ BVerfGE 35, 79; vgl. hierzu ausführlich Kapitel D.III. 4., S. 57 ff.

⁴ BGBl. I 1998, 2190

⁵ vgl. zur Hochschulorganisation ausgewählter Länder Kapitel F., S. 165 ff.

⁶ vgl. hierzu Kapitel E.II., S. 121 ff.

⁷ vgl. hierzu Kapitel E.III., S. 127 ff.

⁸ vgl. hierzu Kapitel E.IV., S. 145 ff.

⁹ Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz) vom 20.5.1999 (GVBl. I, 130)

¹⁰ BVerfGE 111, 333; vgl. hierzu ausführlich Kapitel D.III.6., S. 73 ff.



„Humboldt ist tot!“ – Diesen Satz rief 1997 der damalige Bundesbildungsminister Rüttgers aus – und er scheint mit diesem Befund richtig zu liegen, denn die fortschreitende Ökonomisierung und Internationalisierung der Hochschulen lassen die Humboldt'schen Ideen, welche die Hochschulen als Stätten wissenschaftlicher Forschung und Lehre zu voller Blüte gebracht haben, überholt aussehen.¹¹ Die Hochschule hatte in ihrer über 700-jährigen Geschichte schon so manche Herausforderung zu meistern. Der Frage, welcher Art die neuen Herausforderungen sind und welche Lösungen die Rechtsordnung hierfür – vor allem unter dem Blickwinkel des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG und unter Berücksichtigung der Vorgaben der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung – bietet, soll im Folgenden nachgegangen werden.

Vor diesem Hintergrund wird – nach einer kurzen Darstellung der zentralen Reformbereiche der Hochschulorganisation (Kapitel B) – die Entwicklung der deutschen Universität dargestellt: Nach einem Überblick über die Geschichte der deutschen Hochschulen, unter besonderer Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des jeweiligen Verhältnisses zwischen Hochschule und Staat (Kapitel C.I.), werden Leitbilder des Hochschulrechts im Hinblick auf deren Rolle für die weitere Entwicklung der Hochschulen thematisiert (Kapitel C.II.). Es folgt ein kurzer Abriss der Folgen der Föderalismusreform für das Hochschulrahmengesetz (Kapitel C.III.), anschließend die Darstellung der organisationsrechtlichen Dimension des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG (Kapitel D). Nach einer kurzen Definition der Inhalte der Wissenschaftsfreiheit (Kapitel D.I.) wird der Blick auf die akademische Selbstverwaltung im Reformzeitalter unter besonderer Berücksichtigung der Figur der funktionalen Selbstverwaltung gerichtet (Kapitel D.II.). Im Anschluss daran beschäftigt sich diese Abhandlung mit der umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Hochschulorganisation und den hieraus resultierenden Folgen für den Reformgesetzgeber (Kapitel D.III.). Nachdem die Bedeutung der Rechtsfigur des Grundrechtsschutzes durch Organisation und Verfahren im Hochschulrecht betrachtet wird (Kapitel D.IV.), folgt eine eigene Bestimmung des Schutzzumfangs des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG und seiner Bedeutung für die Hochschulorganisation (Kapitel D.V.) Hieran anknüpfend wird eine verfassungsrechtliche Bewertung zentraler Reformbereiche im Lichte der bisher gewonnenen Erkenntnisse dargestellt (Kapitel E), sodann die Hochschulorganisation einiger ausgewählter Länder, darunter Bayern, untersucht (Kapitel F), bevor im Weiteren der Einfluss des Unionsrechts auf die Hochschulorganisation thematisiert wird (Kapitel G). Die Arbeit schließt mit einer Schlussbetrachtung (Kapitel H) und einer Zusammenfassung der untersuchten Gesichtspunkte (Kapitel J).

¹¹ *Kempen DVBl.* 2005, 1082



B. Zentrale Reformbereiche der Hochschulorganisation

1993 war das Jahr, in dem Jürgen Mittelstraß, Direktor des Konstanzer Wissenschaftsforums und des Zentrums Philosophie und Wissenschaftstheorie, die deutschen Universitäten als „konturenarme Betriebe, die unter Elephantiasis leiden“¹² bezeichnete, was der Publizist und Kommunikationswissenschaftler Peter Glotz im Jahr 1996 auf »im Kern verrottet«¹³ zu steigern wusste. Somit wurde klar, dass den deutschen Hochschulen eine grundlegende Reform bevorstehen würde. Welche Gestalt diese bis heute hat und inwieweit sich an den einzelnen Reformvorhaben verfassungsrechtliche Streitpunkte ergeben, soll nachfolgend untersucht werden.

Die deutschen Hochschulen haben seit der meritokratischen Ordinariuniversität einen bemerkenswerten Wandel durchlaufen: Dem dortigen System der Selbstverwaltung durch die Professoren, dem nur marginale Mitwirkungsrechte der Studierenden und anderen Hochschulangehörigen gegenüberstanden, folgte in den 60-er Jahren die so genannte Gruppenuniversität. Deren Konzept der demokratischen Mitwirkung aller Mitglieder stellte eine gremiendominierte Struktur dar, an der seit den 90-er Jahren zunehmend ihre Ineffizienz und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit kritisiert wurden.¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Rechtsprechung, dass mit der Zulässigkeit eines bestimmten Universitätstypus kein Ausschluss der Zulässigkeit anderer Organisationsformen verbunden sei,¹⁵ und erwähnt die Einrichtung eines besonderen „Wissenschaftsmanagements“.¹⁶ Die sich hieraus entwickelnde Forderung nach einem Hochschulmanagement war prägend für die gesamte hochschulbezogene Strukturreformdebatte, welche zum Ziel hatte, die Gremienstruktur der Hochschulen zu reformieren und die Hochschulen nach dem Leitbild von Dienstleistungsunternehmen umzugestalten.¹⁷ Die vielfach in den Ländern durchgeführten Reformen der vergangenen Jahre zielen sämtlich darauf ab, die Hochschulen zu ökonomisieren, vor allem durch die Stärkung der Leitungsorgane und die damit angestrebte Verschlinkung der Entscheidungsprozesse, sowie durch die Einführung der Leistungsmessung.¹⁸ All diese Entwicklungen haben gemeinsam, dass sie sich nicht ersetzen, sondern vielmehr in gewissem Sinne überlagerten und vermischten: War die Gruppenuniversität noch von der Dominanz der

¹² Mittelstraß Die unzeitgemäße Universität, 1994, S. 30

¹³ Glotz Im Kern verrottet? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten, 1996

¹⁴ Groß WissR 35 (2002), 313 (317); vgl. ausführlich zur historischen Entwicklung Kapitel C.I., S. 7 ff.

¹⁵ BVerfGE 57, 70 (92)

¹⁶ BVerfGE 47, 327 (404)

¹⁷ Görtsch DÖV 2003, 583 (584)

¹⁸ Groß WissR 35 (2002), 313 (317)



Hochschullehrer geprägt, behält die Managementuniversität ihrerseits die Gremien der Gruppenuniversität bei, dezimiert jedoch deren Einfluss.¹⁹

Mit dem Streben nach der Organisationsform „Wissenschaftsmanagement“ verbindet sich bereits begrifflich eine gewisse Monokratisierung der Hochschulverwaltung. Diese Entwicklung zieht sich wie ein roter Faden durch sämtliche Landesreformgesetze; die Vereinbarkeit dieser Entwicklung mit den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG an die Hochschulorganisation wird im Rahmen dieser Arbeit näher untersucht werden (Kapitel E.I.).

Im Zuge der Hochschulreformen führten mehrere Bundesländer als neue Organe der Universität sogenannte Hochschulräte ein.²⁰ Hierunter versteht man mit hochschulinternen und -externen Mitgliedern besetzte Gremien, die für die Weiterentwicklung und Profilbildung der Hochschule unterstützend tätig werden sollen.²¹ Es handelt sich hierbei um kein neues Phänomen, vielmehr existierten vergleichbare Gremien bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts.²² Dennoch stellen die Hochschulräte in der heutigen Zeit einen besonders umstrittenen Bestandteil der Hochschulreformgesetzgebung dar. Dies liegt insbesondere daran, dass das Modell des Hochschulrats einen Bruch mit dem bisherigen Leitungsmodell darstellt, welches zuvor durch die Parallelität von akademischer Selbstverwaltung und staatlicher Hierarchie geprägt war.²³ Die nun neu hinzukommende Partizipation gesellschaftlicher Gruppierungen steht in Konflikt mit der bisherigen Hochschulorganisation, was zu massiver Kritik, insbesondere hinsichtlich der Frage der demokratischen Legitimation der externen Hochschulratsmitglieder, führte. Ob hierdurch die durch den staatlichen Rückzug entstandene Legitimationslücke geschlossen zu werden vermag, ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten als problematisch zu bewerten (vgl. dazu Kapitel E. II.).

Angesichts ihrer Bedeutung als Steuerungsmittel stellt die Frage der Hochschulfinanzierung einen der Kernpunkte der Hochschulreformen dar. Der Staat als Träger der Hoch-

¹⁹ *Groß WissR* 35 (2002), 313 (318)

²⁰ so z.B. Bayern (Art. 26 BayHSchG), Baden-Württemberg (§ 20 LHG – dort unter der Bezeichnung „Aufsichtsrat“), Niedersachsen (§ 52 NHG); Thüringen (§ 32 ThürHG)

²¹ *Klenk* Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung, S. 80 f.

²² In der preußischen Universitätsverfassung des 19. Jahrhunderts war noch der Kurator als monokratische Instanz sowohl für die Verwaltung der Wirtschaftsangelegenheiten der Hochschule, als auch für die Aufsicht über die akademische Selbstverwaltung zuständig. Abweichend hiervon wurden in der 1912 gegründeten Hochschule Frankfurt und der 1919 gegründeten Hochschule Köln kollegiale Gremien eingeführt, denen neben Mitgliedern der Hochschule auch Vertreter der Stadt und private Stifter angehörten, und die über die wirtschaftlichen Angelegenheiten der Hochschule, insbesondere den Haushaltsplan, entschieden. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg stand die Einführung von Hochschulräten zur Diskussion, vor allem auf Betreiben der britischen Besatzer, die in ihrem „Blauen Gutachten“ zur Hochschulreform nach dem Vorbild britischer Hochschulen ein beratendes Gremium an den Hochschulen empfahlen. Daraufhin wurden in einigen Bundesländern entsprechende Gremien eingeführt und wieder abgeschafft, ohne dass sich ein klares Leitbild herauskristallisierte. Erst ab Mitte der 1990er Jahre wurde in Deutschland die flächendeckende Einführung von Hochschulräten diskutiert. Vgl. hierzu *Groß DÖV* 1999, 895 f.

²³ *Klenk* Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung, S. 82



schulen ist verantwortlich für deren aufgabengerechte Finanzierung.²⁴ Im Rahmen der jüngsten Hochschulreformen ist eine Tendenz zu zunehmend leistungsorientierter Finanzierung zu erkennen; die sich im Hinblick auf die Hochschulfinanzierung ergebenden verfassungsrechtlichen Problemstellungen sind Gegenstand des Kapitels E.III.

Im Zuge des seit 1990 stattfindenden Paradigmenwechsels wurde das Verhältnis zwischen Hochschulen und Staat unter anderem dadurch reformiert, dass den Hochschulen einhergehend mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes im Jahre 1998 gem. § 58 Abs. 1 S. 2 HRG die Möglichkeit eingeräumt wurde, neben der herkömmlichen Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts andere Rechtsformen, wie etwa Stiftungen des öffentlichen Rechts, zu erproben. Vorreiter dieses Modells war im Jahre 2002 das Land Niedersachsen, welches im Zuge der Reform des Niedersächsischen Hochschulgesetzes als erstes Land die gesetzlichen Voraussetzungen zur Realisierung des Organisationsmodells der Stiftungsuniversität schuf.²⁵ Das Stiftungsmodell wird in Kapitel E.IV. näher untersucht.

Die Veränderungen des Hochschulrechts betreffen nicht nur die Hochschulen als solche und ihr Verhältnis zum Staat, sondern machen bisweilen auch die Fakultäten zum Gegenstand hochschulpolitischer Auseinandersetzungen. Zu nennen sind hier nicht allein die Um- und Neuformulierung des Aufgabenspektrums der Hochschulen, sondern auch die einschneidendste Variante, nämlich die Auflösung einer gesamten Fakultät. In Kapitel E.V. wird der Frage nachgegangen, ob – und wenn ja, wie weit – einzelne Universitätseinrichtungen ihrerseits unter den Schutz des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG fallen.

²⁴ Mager VVDStRL 65 (2006), 274 (285)

²⁵ Niedersächsisches Hochschulgesetz vom 24.6.2002 (GVBl. 2002, S. 286)