

Die Neufassung des G 10 und das dazu am 14. Juli 1999 ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts geben zu folgenden rechtsdogmatischen und rechtspolitischen Erwägungen Anlaß:

- Es gibt keinen einheitlichen Sicherheitsbegriff, auf den die Tätigkeit des BND und die der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden bezogen werden könnte. Der vom BND zu verfolgende Zweck der Beschaffung von Daten durch Auslandsaufklärung dient der politischen Handlungsfähigkeit der Regierung; die Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften haben sich ausschließlich an der Gefährdung oder Verletzung gesetzlich geschützter Rechtsgüter zu orientieren;
- die fälschliche Annahme eines einheitlichen Sicherheitsbegriffs führt zur verfassungswidrigen Bejahung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Bereiche der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung gem. Art. 73 Nr. 1 GG;
- der undifferenzierte Sicherheitsbegriff führt zudem zur Duldung einer Verschmelzung der Aufgaben und Befugnisse des BND mit denen der Polizeibehörden und der Staatsanwaltschaften; das Trennungsgebot wird verletzt;
- letzteres bewirkt eine Gefährdung von Freiheit und Sicherheit der Bürger durch (weitere) Ausdehnung staatlicher Vorfeldermittlungen; es bewirkt ferner eine Ausdehnung geheimdienstlicher Befugnisse, deren rechtsstaatliche Einbindung im Widerspruch zu ihrer originären Zweckrichtung steht.

Andreas Keller

Hochschulrahmengesetz-Deregulierung und Mitbestimmung: der Paritätenstreit in Hessen

Viele hatten die Frage der Zusammensetzung von Hochschulgremien ein Vierteljahrhundert nach dem Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts, 30 Jahre nach der Studentenbewegung der 60er Jahre und dem Beginn der ersten Hochschulreform schon für obsolet erklärt. Die empirische Sozialforschung bescheinigt der Studierendengeneration der neunziger Jahre ein schwindendes Interesse an Partizipation in den überkommenen Institutionen studentischer Mitbestimmung und Selbstverwaltung.¹ Überdies lässt die Tendenz zur Stärkung von Hochschul- und Fachbereichsleitungen² sowie neuerdings zur Externalisierung hochschulpolitischer Entscheidungskompetenzen über als Aufsichtsräte fungierende Hochschulräte³ den alten Paritätenstreit tatsächlich als zweitrangig, perspektivisch sogar als überholt erscheinen: Auseinandersetzungen über die Zusammensetzung von Konzilien, Senaten und Fachbereichsräten bleiben Makulatur, solange diesen Hochschulgremien nicht relevante Entscheidungskompetenzen verbleiben.

Insofern waren viele von der Vehemenz und Leidenschaft, mit der 1998/99 in Hessen um die Zusammensetzung des im wesentlichen für die Wahl der Hochschulleitung

¹ Vgl. z.B. Tino Bargel: Studierende und Politik im vereinten Deutschland. Sonderauswertung einer Erhebung zur Studiensituation an deutschen Universitäten und Fachhochschulen im WS 1992/93, in: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn, S. 15 ff.

² Zum Stand der Hochschulgesetzgebung in den Ländern vgl. Markus Lippert: Ohne Zugel = zugelos. Nach der Entkernung des HRG: Die Länder novellieren das Hochschulrecht, *Forschung & Lehre* 1999, S. 192–197.

³ Vgl. Art. 26 des Bayerischen Hochschulgesetzes in der Fassung vom 2. 10. 1998 (GVBl. S. 981).

und die Verabschiedung der Grundordnung zuständigen Hochschulorgans, des neu geschaffenen >erweiterten Senats<, gestritten wurde, überrascht. Die seit Einsetzung der hessischen Hochschulstrukturkommission 1992 von der rot-grünen Koalition vorbereitete Novellierung des Hessischen Hochschulgesetzes (HHG) drohte 1998 am Konflikt um den Gremienproporz zu scheitern⁴ – zeitweise wackelte der Stuhl von Wissenschaftsministerin Christine Hohmann-Dennhardt (SPD)⁵; wenig später war eine der ersten Maßnahmen der neuen CDU-FDP-Landtagsmehrheit in Wiesbaden, die Einführung der umstrittenen >Drittelparität< im >erweiterten Senat< zu stoppen.

Nach einigem Hin und Her rang sich die rot-grüne Koalition in Hessen 1998 dazu durch, als bundesweit erstes Land⁶ mit dem flächendeckend in allen Hochschulgremien etablierten professoralen Mehrheitsautomatismus Schluß zu machen: Landtagswahlen standen vor der Tür, und da wollte man vor den hessischen Studentinnen und Studenten nicht mit leeren Händen dastehen. Diese hatten soeben erst eine bundesweite Streik- und Protestbewegung vom Zaum gebrochen, die sich nach anfänglichen Orientierungsschwierigkeiten auch hochschulpolitischen Strukturfragen wie Studiengebühren, politisches Mandat und Mitbestimmung zugewandt hatte. Das ehrgeizige Ziel der Regierung Eichel, um jeden Preis den Landeshaushalt zu sanieren, stand nicht zur Disposition: Als kostenneutrale Alternative zur Besänftigung studentischen Unmuts durch eine bessere Ausstattung der Etats für Forschung und Lehre bot sich die Erweiterung der studentischen Mitbestimmungsrechte an, die durch eine paritätische Zusammensetzung des >erweiterten Senats< erreicht werden sollte. Dem neugeschaffenen Gremium sollten an den Universitäten 20 Professorinnen und Professoren, 20 Studierende und je 10 wissenschaftliche und administrativ-technische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angehören⁷, während im alten Konvent noch ein Verhältnis von 46:20:16:8 bzw. 31:14:10:5 bestanden hatte⁸. Von nun an ging das Gespenst der >Drittelparität< (Parität von Professorengruppen, Studentenschaft und Mitarbeitergruppe) an Hessens Hochschulen um, gegen das Universitätspräsidenten und Vertreter des Hochschulverbands eine Kampagne entfesselten. Tatsächlich aber stellte die hessische >Drittelparität< einen recht bescheidenen Reformschritt dar – und zwar in zweierlei Hinsicht.

Zum einen war die Idee der Drittelparität ursprünglich mit dem Programm einer grundlegenden Reform der Hochschulpersonalstruktur verbunden. Der Forderung nach einer Drittelparität in Hochschulgremien lag in den 60er und 70er Jahren noch die Vorstellung zugrunde, daß die drei am Wissenschaftsprozeß beteiligten Gruppen der Lehrenden, der Lernenden und des sonstigen (nichtlehrenden) Hochschulpersonals gleichberechtigt am hochschulischen Willensbildungsprozeß mitbestimmen sollten. Der Gruppe der Lehrenden sollte dabei – entsprechend der alten Lösung der Bundesassistentenkonferenz: »Wer lehrt, ist Hochschullehrer« – nicht nur Professorinnen und Professoren, sondern auch ein großer Teil der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, insbesondere die Assistentinnen und Assistenten, angehören. Das rot-grüne HHG vom November 1998 bezog die Drittelparität hingegen auf die Studierenden, eine unverändert eng definierte Professorengruppe und eine – hochschulrechtlich nicht bestehende, sondern fingierte – integrierte Gruppe der

⁴ Vgl. bereits Andreas Keller: Widerstand gegen >Drittelparität<. Die Auseinandersetzung um die Novellierung des Hessischen Hochschulgesetzes, Forum Wissenschaft 3/1998, S. 54–58.

⁵ Vgl. Angelika Fritzsche: Zähes Ringen, Deutsche Universitätszeitung 14/1998, S. 14 f.

⁶ Inzwischen hat sich als zweites Land das rot-grüne regierte Schleswig-Holstein diesem Projekt verschrieben.

⁷ § 38 Abs. 4 Satz 2 HHG vom 3. 11. 1998 (GVBl. I S. 431, berichtigt S. 559). An den Fachhochschulen sollte der Proporz 16:16:4:12, an den Kunsthochschulen 14:14:2:6 betragen.

⁸ § 14 Abs. 2 Universitätsgesetz in der Fassung vom 28. 3. 1995 (GVBl. I S. 325).

wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auch wenn dem Landesgesetzgeber in Hinblick auf die ausstehende Personalstrukturreform die Hände gebunden sind, hätte er zumindest die Möglichkeit einer konsequenteren Umsetzung der Idee der Gruppenhochschule durch eine *viertelparitätische* Besetzung des >erweiterten Senats< gehabt. Wissenschaftsministerin Hohmann-Dennhardt hatte in ihrem Gesetzentwurf vom 26.11.1997 auch zunächst in diese Richtung gedacht und einen – annähernd viertelparitätischen – Proporz von 18:18:12:12 an den Universitäten vorgesehen⁹; kurz darauf wichen die Koalition jedoch unter dem Druck professoraler Gegenwehr auf die >Drittelparität< aus¹⁰, die zwar den Einfluß der Professorengruppe von 46 auf nur 33,3 statt 25% reduzierte, deren Angst vor der Macht der offensichtlich als unberechenbarer und >gefährlicher< als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeschätzten Studierenden noch vertieft.

Zum anderen erstreckte sich die Aufhebung der Professorenmehrheit im HHG – anders als schlecht recherchierte Presseberichte nahelegten – nicht etwa auf die gesamte Hochschulselbstverwaltung wie beispielsweise Anfang der 70er Jahre an der neugegründeten Universität Bremen¹¹, sondern beschränkte sich eben ausschließlich auf den >erweiterten Senat<, der neben der Wahl der Hochschulleitung und der Verabschiedung der Grundordnung allenfalls über hochschulpolitische Grundsatzfragen hätte debattieren dürfen, während die Entscheidung hochschulpolitischer Strukturfragen Sache des (engeren) Senats bleiben sollte, in dem der Professorengruppe ebenso wie in den Fachbereichsräten weiterhin die absolute Mehrheit der Sitze und Stimmen gesetzlich garantiert wurde.¹² Lediglich für die Senatsausschüsse waren teilweise abweichende Mehrheitsverhältnisse vorgesehen: Diese Gremien sollten jedoch rein beratende Funktionen ausüben und allenfalls aufgrund einer förmlichen Delegationsentscheidung des Senats Beschußkompetenzen erhalten können.¹³

Reformspielraum des deregulierten Hochschulrahmengesetzes

Die hessische Hochschulgesetznovelle hat aber gleichwohl ins Bewußtsein zurückgerufen, daß selbst nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten von Studierenden und Hochschulmitarbeiterinnen und -mitarbeitern keineswegs so eng gesteckt sind, daß umstandslos in allen Hochschulgremien und für alle Zeiten absolute Professorenmehrheiten bestehen müssen. Denn das Verfassungsgericht hat 1973 in seinem Urteil zum Vorschaltgesetz für ein Niedersächsisches Gesamthochschulgesetz lediglich judiziert, daß bei »Entscheidungen, welche unmittelbar die Lehre betreffen«, die Hochschullehrergruppe über die Hälfte der Stimmen verfügen müßten und ihr bei »Entscheidungen, die unmittelbar Fragen der Forschung oder die Berufung der Hochschullehrer betreffen«, ein »weitergehender, ausschlaggebender Einfluß« vorbehalten bleiben müsse.¹⁴ Karlsruhe hat ausdrücklich betont, daß aus seiner Argumentation keineswegs abgeleitet werden

⁹ Für die Fachhochschulen sah der unveröffentlichte Entwurf bereits einen Proporz von 16:16:4:12, für die Kunsthochschulen von 14:14:2:6 vor.

¹⁰ Bereits im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 16.1.1998 (Landtags-Drucksache 14/3531).

¹¹ Vgl. Thomas von der Vring, Hochschulreform in Bremen. Bericht des Rektors über Gründung und Aufbau der Universität Bremen während der Amtszeit von 1970 bis 1970, Frankfurt a.M./Köln 1975.

¹² § 38 Abs. 1 und § 47 Abs. 2 HHG.

¹³ § 39 HHG.

¹⁴ BVerfGE 35, S. 79 ff., hier S. 80.

könne, »daß die Vertreter der Hochschullehrergruppe generell in den Gremien der Hochschulverwaltung über eine ›eindeutige Mehrheit‹ verfügen müßten.«¹⁵ Unbestanden ist daher in zahlreichen Ländern – so auch in Hessen – die Vertreterinnen und Vertreter der Professorengruppe bis 1987 keine Mehrheit in Konzilen und Konventen, die erst die dritte Novellierung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) von 1985¹⁶ verbindlich anordnete.

Im Zuge einer weitgehenden Deregulierung der Organisationsvorschriften des HRG im Sommer 1998 wurde die 1985 normierte Vorgabe für die Zusammensetzung des für die Wahl der Hochschulleitung und die Verabschiedung der Grundordnung zuständigen Organs zusammen mit einer Reihe weiterer Rahmenvorschriften – u. a. des gesamten Abschnitts »Organisation« (§§ 61–66) – ersatzlos gestrichen.¹⁷ Das Prinzip der Vertretung der vier Statusgruppen – »die Hochschullehrer, die akademischen Mitarbeiter, die Studierenden und die sonstigen Mitarbeiter« – blieb im novellierten HRG erhalten, gilt aber nur noch für »die Vertretung in den nach Mitgliedergruppen zusammengesetzten Gremien«¹⁸, was den Umkehrschluß zuläßt, daß auch nicht nach Mitgliedergruppen zusammengesetzte Gremien gebildet werden können. Damit hat die HRG-Novelle vom August 1998 die Option eines Abschieds von der Gruppenhochschule durch die Landesgesetzgeber geschaffen. Umgekehrt eröffnete die Deregulierung des HRG jedoch auch für fortschrittliche, mitbestimmungsfreundliche Hochschulreformprogramme Spielraum in einem Maß, wie er seit dem Inkrafttreten des HRG im Januar 1976 nicht mehr bestanden hat. Das alte Abwehrargument SPD-geführter Landesregierungen, sie würden ja gerne die Mitbestimmungsrechte von Studierenden und Hochschulpersonal verbessern, aber leider seien ihnen durch die rigiden Vorgaben des HRG die Hände gebunden, läuft seit August 1998 leer.

Anders als das HRG in den Fassungen von 1976 bzw. 1985 verzichtet das deregulierte Rahmenrecht vom August 1998 auf eine noch über die verfassungsrichterlichen Vorgaben hinausgehende Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Landesgesetzgeber. Verlangte das HRG bis dato, daß die Professorengruppe in »Gremien mit Entscheidungsbefugnissen in Angelegenheiten, die Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben, Lehre oder die Berufung von Professoren berühren«, über die absolute Mehrheit der Sitze und Stimmen verfügen mußte¹⁹, regelt es heute differenzierter und weniger weitgehend in Anlehnung an das Verfassungsgerichtsurteil von 1973:

»In nach Mitgliedergruppen zusammengesetzten Entscheidungsgremien verfügen die Professoren bei der Entscheidung in Angelegenheiten, die die Lehre mit Ausnahme der Bewertung der Lehre betreffen, mindestens über die Hälfte der Stimmen, in Angelegenheiten, die die Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben oder die Berufung von Professoren umittelbar betreffen, über die Mehrheit der Stimmen.«²⁰

Gegenüber der alten Fassung des HRG hat sich also im einzelnen verändert:

- Die Regelung gilt nicht mehr für alle Gremien, sondern nur für nach Mitgliedergruppen zusammengesetzte Entscheidungsgremien, also z. B. nicht für nur beratende Kommissionen und Ausschüsse, aber auch nicht für nicht nach Mitgliedergruppen zusammengesetzte Gremien.
- Die Regelung erstreckt sich nicht mehr auf Gremien mit Entscheidungsbefugnissen in den

¹⁵ Ebd., S. 130f.

¹⁶ Gesetz vom 14. 11. 1985 (BGBl. I S. 2090): § 63 Abs. 1 Satz 2 HRG in der Fassung vom 9. 4. 1987 (BGBl. I S. 1170).

¹⁷ 4. Gesetz zur Änderung des HRG vom 20. 8. 1998 (BGBl. I S. 2190): HRG in der Fassung vom 19. 1. 1999 (BGBl. I S. 18). Vgl. zur 4. HRG-Novelle Michael Daxner, Das neue Hochschulrahmengesetz – (k)eine Hoffnung auf Erneuerung, Kritische Justiz 1998, S. 30–44.

¹⁸ § 37 Abs. 1 Satz 4 HRG.

¹⁹ § 38 Abs. 3 Satz 5 HRG alter Fassung.

²⁰ § 37 Abs. 1 Satz 4 HRG.

- Die Regelung gilt explizit nicht für Angelegenheiten, die die Bewertung der Lehre betreffen. Für Angelegenheiten, die die Lehre im übrigen betreffen, ist keine Professorenmehrheit mehr erforderlich, sondern nur noch die Hälfte der Stimmen. Darüber hinaus reicht ein bloßes ›Berührtsein‹ der Lehrangelegenheiten nicht mehr aus, diese müssen vielmehr ›betroffen‹ sein.
- Die Anforderung einer Professorenmehrheit in Hinblick auf Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben oder Professorenberufung besteht nur noch, wenn diese Angelegenheiten ›unmittelbar betroffen‹ sind, ein bloßes Berühren reicht nicht mehr aus.
- Die verbleibenden Vorgaben beziehen sich nur noch auf die Hälfte bzw. die Mehrheit der Stimmen, nicht mehr auf die der Sitze.

Von erheblicher Bedeutung ist auch der Wegfall von § 38 Abs. 4–6 HRG alter Fassung: Die Länder sind künftig frei, die systemfremden Durchbrechungen des Strukturprinzips der Gruppenhochschule durch Stimmrechtsbeschränkungen für Nichtwissenschaftlerinnen und Nichtwissenschaftler, durch das Erfordernis einer ›Mehrheit (der Professorengruppe) in der Mehrheit (des Gesamtremiums) oder Sonderstimmrechte von nicht den Hochschulgremien angehörenden Professorinnen und Professoren z. B. bei Hochschullehrerberufungen zu beseitigen oder zumindest einzuschränken.

Daß das deregulierte HRG vom August 1998 sehr viel weitergehende Maßnahmen zur inneren Demokratisierung der Hochschulen zuläßt als die vorübergehend in Hessen vorgesehene Aufhebung der Professorenmehrheit im Präsidentenwahlorgan, zeigt die jüngste Diskussion um ›neue Mitbestimmungstatbestände‹ und um das ›Berliner Wahlmodell‹, die insbesondere engagierte Studierendenvertreterinnen und -vertreter in den neuen Bundesländern und in Berlin vorangetrieben haben.²¹

›Neue Mitbestimmungstatbestände‹ betreffen hochschulpolitische Entscheidungen, die bisher innerhalb der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Hochschulen in den Kompetenzbereich des Staates fielen und daher von den Hochschulen lediglich im Auftrag des Staates und unter staatlicher Fachaufsicht zu erledigen waren, aber im Kontext der auf eine Stärkung der Autonomie der Hochschulen abzielenden Strukturreform mehr und mehr in die Sphäre der Hochschulselbstverwaltung übertragen werden. Konkret handelt es sich dabei insbesondere um Haushalts- und Wirtschaftsfragen einschließlich der Vermögensverwaltung und Bauangelegenheiten sowie um Personalfragen, aber auch um Fragen der Hochschulentwicklungsplanung und Studienreform. Insbesondere die Ressourcenverteilung im Rahmen eines Globalhaushalts ist unter die ›neuen Mitbestimmungstatbestände‹ zu subsumieren. Bereits aus einem rein hochschulpolitischen Blickwinkel wäre es wenig plausibel, Entscheidungen in Angelegenheiten, die bisher staatlichen Organen anvertraut waren, die in der Regel nicht mehrheitlich mit Professorinnen und Professoren, häufig nicht einmal mit wissenschaftlich ausgebildeten Personen besetzt sind, nun auf einmal der Obhut von Gremien mit absoluten Professorenmehrheiten unterstellen zu müssen. Diese politische Überlegung wird durch eine Anwendung der Aussagen des Bundesverfassungsgerichts auf die Problematik der ›neuen Mitbestimmungstatbestände‹ auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht bestätigt: Denn die Entscheidungskompetenzen, die der Staat im Zuge der gegenwärtigen Strukturreform an die Hochschulen überträgt, betreffen ganz überwiegend Angelegenheiten der Forschung und Lehre gerade *nicht unmittelbar*, wofür das Bundesverfassungsgericht 1973 das Erfordernis einer Professorenmehrheit aufgestellt hat, sondern allenfalls *mittelbar* oder überhaupt nicht.

²¹ Siehe zur politischen, hochschul- und verfassungsrechtlichen Argumentation im einzelnen: Andreas Keller: Neue Chancen für Mitbestimmung im Hochschulbereich. ›Integrierte Wahl‹ und ›neue Mitbestimmungstatbestände‹ in der Diskussion, *Das Hochschulwesen* 1998, S. 132–136; ders.: Das ›Berliner Wahlmodell‹ für Hochschulgremien. Rechtliche Grundlagen und politische Perspektiven, *hochschule ost* 1999, S. 276–290.

Konkret wäre z. B. denkbar, nicht nur die Professorenmehrheit in den Konventen und Konzilien aufzuheben, sondern auch Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten sowie Angelegenheiten der Hochschulentwicklungsplanung einschließlich der Budgethoheit der Hochschule bezüglich der global zugewiesenen Haushaltssmittel einem besonderen zentralen Gremium, etwa einem Haushaltsausschuß, zu übertragen, in dem alle Statusgruppen paritätisch vertreten sind. Alternativ hätte die Möglichkeit bestanden, sogar das dem § 63 Abs. 2 HRG alter Fassung entsprechende zentrale Kollegialorgan der Hochschule, den Senat, paritätisch zu besetzen, dabei aber der Professorengruppe bei der Entscheidung über im einzelnen zu katalogisierende Angelegenheiten, die Forschung und Lehre unmittelbar betreffen, durch Einräumung eines Mehrfachstimmrechts eine Mehrheit zwar nicht der Sitze, aber wie von Bundesverfassungsgericht und HRG gefordert der Stimmen einzuräumen.²² Über die Einführung des vom Berliner Studierendenkongreß »Bildung und Gesellschaft« im Januar 1998 vorgeschlagenen ›Berliner Wahlmodells‹ berät derzeit der Landtag von Sachsen-Anhalt, nachdem eine von dessen Ausschuß für Bildung und Wissenschaft im November 1998 durchgeführte Anhörung eine erstaunlich aufgeschlossene Haltung nicht nur von Personal- und Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern, sondern sogar von der Landesrektorenkonferenz sowie vom Hochschullehrerbund offenbarte. Das ›Berliner Wahlmodell‹ zielt darauf ab, auch noch die vom Bundesverfassungsgericht (und weiterhin vom HRG) verlangte Professorenmehrheit in den substantiellen Kernbereichen von Forschung und Lehre zu entschärfen: indem ein Teil der Mitglieder der Professorengruppe in Hochschulgremien nicht nur von Professorinnen und Professoren gewählt, sondern von allen Hochschulmitgliedern, also auch von Studierenden sowie wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in einer ›integrierten Wahl‹ bestimmt wird.

Dilemmata rot-grüner Hochschulpolitik

Aber weder ›neue Mitbestimmungstatbestände‹ noch das ›Berliner Wahlmodell‹ spielten bei den Debatten um die Novellierung des Hochschulgesetzes im Hessischen Landtag eine Rolle, obwohl nicht nur Studierendenvertretungen, sondern auch die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) entsprechende Vorschläge unterbreitet hatten. Was von den Mitbestimmungsversprechen der Koalitionsfraktionen schließlich übrigblieb, war neben einer erweiterten Mitsprache in beratenden Ausschüssen ohne Entscheidungskompetenzen vor allem die ›Drittelparität‹ im ›erweiterten Senat‹ – und selbst sie sollte bis zuletzt heftig umkämpft bleiben, weil die Universitätspräsidenten im SPD-Fraktionsvorsitzenden Armin Clauss einen Fürsprecher gefunden hatten, der gegen das Votum der Wissenschaftsministerin auf Nachbesserungen drang – teilweise mit Erfolg: Zwar vereinbarte die Koalition während des Sommerurlaubs von SPD-Fraktionschef Clauss einen Verzicht auf den bereits in erster Lesung vom Landtag beschlossenen Aufschub des Inkrafttretens des gesamten Organisationsabschnitts des Hochschulgesetzes bis zum Jahr 2000²³, es fanden indes Vorschriften Aufnahme, die die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten durch den drittelparitätschen ›erweiterten Senat‹ an die Zustimmung von mindestens einem Drittel der Stimmen aus jeder Gruppe banden und für die Verab-

²² Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Mehrfachstimmrechts hat das Bundesverfassungsgericht bereits bestätigt: BVerfGE 55, S. 37 ff.

²³ Vgl. Landtags-Drucksache 14/3982 vom 13. 6. 1998.

schiedung der Grundordnung eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder desselben Organs verlangten.²⁴ Trotz des Verzichts auf die absolute Professorenmehrheit wurde also nach Mechanismen gesucht, die der Professorengruppe gleichwohl einen gewissen Schutz vor befürchteten Überstimmungen durch Studierende und Mitarbeitergruppen bieten sollten. In diesem Zusammenhang ist auch die ungewöhnliche Vorschrift zu sehen, die die Präsidentin/den Präsidenten selbst zum stimmberechtigten Mitglied des Senats, auch des »erweiterten Senats« machte – mit dem Zusatz, daß sich die Mandate der Professorengruppe um eines erhöhen sollte, wenn diese/dieser nicht der Professorengruppe angehört oder nicht mit der Mehrheit der Professorengruppe zur Wahl vorgeschlagen worden ist.²⁵

Am Ende standen immer verästeltere Verfahrensvorschriften, mit denen sich weder die originären Befürworterinnen und Befürworter der Aufhebung der Professorenmehrheit in Studierenden- und Gewerkschaftskreisen noch deren Gegnerinnen und Gegner in der Konferenz Hessischer Universitätspräsidenten (KHU) und konservativen Teilen der Professorenschaft identifizieren konnten. Damit ist das Grunddilemma der rot-grünen Hochschulpolitik in Hessen benannt: Das potentielle eigene Klientel an den Hochschulen wurde immer wieder vor den Kopf gestoßen – das professorale Establishment dankte dies der Regierung hingegen nicht, sondern beargwöhnte Rot-Grün weiterhin aufgrund jedes auch noch so bescheidenen Reformansatzes als einen ihre Machtposition bedrohenden Unsicherheitsfaktor. Auch vor diesem Hintergrund gibt der Ausgang der Landtagswahl zugunsten von CDU und F. D. P. keinen Anlaß zur Überraschung.

Die neue schwarz-gelbe Landtagsmehrheit peitschte im Eiltempo eine abermalige HHG-Novelle durchs Parlament, die bereits im Juni 1999 in dritter Lesung verabschiedet wurde und seit 3. Juli 1999 in Kraft ist.²⁶ Kernstück des Änderungsgesetzes, das gerade eine dreiviertel Seite im Gesetz- und Verordnungsblatt ausfüllt: ein gesetzliches Verbot von Neuwahlen zu zentralen Kollegialorganen, die ja getreu den im übrigen zunächst unverändert gelassenen Vorschriften des Hochschulgesetzes von 1998 zur Konstituierung von »drittelparitätischen« »erweiterten Senaten« geführt hätten. An der Universität Marburg sowie an der Universität Gesamthochschule Kassel standen derartige Wahlen im Sommersemester 1999 unmittelbar bevor (in Marburg war bereits die Frist für die Abgabe von Kandidatenlisten abgelaufen) – wurden dann aber nach dem Machtwechsel in Wiesbaden von der Mehrheit des Konvents (Kassel) bzw. des Zentralen Wahlvorstands (Marburg) aufgrund einer bloßen Absichtserklärung der neuen Wissenschaftsministerin Ruth Wagner (FDP) abgesagt.²⁷ Die Universitätspräsidenten hatten bei der kurzfristig angesetzten Anhörung im Landtagsausschuß für Wissenschaft und Kunst am 10. Juni 1999 keine Schwierigkeit damit, das Verbot der Senatswahlen ausdrücklich zu begrüßen, obwohl sie noch im Sommer 1998 in einem »gesetzlichen Wahlverbot« (damals in Hinblick auf den geplanten Aufschub der Präsidentenwahlen) eine nicht mit ihrem »Demokratieverständnis« vereinbare Beschneidung der Autonomie der Universitäten gesehen und aufs schärfste dagegen protestiert hatten.²⁸

Die heftige Gegenwehr von Universitätspräsidenten und konservativen Professorenvertretern gegen jeden auch noch so bescheidenen Versuch, die notwendige Innova-

²⁴ § 42 Abs. 1 Satz 3 bzw. § 37 Satz 1 HHG.

²⁵ § 38 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HHG.

²⁶ Änderungsgesetz vom 2.7.1999 (GVBl. I S. 361). Vgl. meine gegenüber dem Landtagsausschuß für Wissenschaft und Kunst abgegebene Stellungnahme, Ausschußvorlage WKA/15/1, S. 15 ff., dokumentiert im Internet unter: <http://staff-www.uni-marburg.de/~keller/hhgbdw12.htm>.

²⁷ Vgl. Frankfurter Rundschau (FR) vom 17. und 28.4.1999.

²⁸ Vgl. FR vom 10.7.1998.

tion des Hochschulsystems durch eine wirksamere Partizipation zu erreichen, hat 1998/99 in Hessen das jahrelange Klagen über das studentische Desinteresse an bestehenden Mitsprachemöglichkeiten abgelöst. Das hartnäckige Beharren der Universitätspräsidenten auf flächendeckenden Professorenmehrheiten in den Hochschulgremien stellte am eindrucksvollsten unter Beweis, daß gerade unter dem Vorzeichen einer stärkeren Autonomie die Frage der Machtverteilung im Inneren der Hochschule zunehmende Bedeutung erlangt und selbst die altmodische Frage der Zusammensetzung von Hochschulgremien nichts an Brisanz verloren hat. Im hessischen Paritätenstreit hat somit gerade der unnachgiebige Widerstand der Mitbestimmungsgegner alle jene Lügen gestraft, die das unverdrossene Stellen der Mitbestimmungsfrage durch Studierendenvertreterinnen und -vertreter oder Gewerkschaftsfunktionärinnen und -funktionäre für überholt erklärt hatten.

Das leidenschaftliche Engagement von Studierenden beispielsweise in Sachsen-Anhalt für die Einführung des ›Berliner Wahlmodells‹, wo die Studentenvertretungen mit entsprechenden Forderungen bis hin zu einem go-in ins Magdeburger Landtagsgebäude massiv von streikenden Studentinnen und Studenten unterstützt wurden²⁹, zeigt, daß die Mitbestimmungsfrage nach wie vor ein mobilisierungsfähiges Thema darstellt. Zumindest dann, wenn – wie bei der Diskussion um das ›Berliner Wahlmodell‹ – eine tatsächliche Erweiterung der Mitbestimmungsrechte realisierbar erscheint, obwohl dies aufgrund der Restriktionen durch Verfassungsrechtsprechung und Rahmenrecht lange Zeit als ausgeschlossen galt.

Insofern vermögen weiterhin die Forderung nach einer wirksamen Mitbestimmung an den Hochschulen und das Vermächtnis der Idee der autonomen Gruppenhochschule in gesellschaftlicher Verantwortung, dessen Realisierung auch nach mehr als 30 Jahren noch aussteht, eine sinnvolle Orientierung für eine Erneuerung der Hochschulverfassung zu geben. Dies schließt nicht aus, das Partizipationsmodell der Gruppenhochschule um »neue Beteiligungsformen«³⁰, um Elemente einer »mehrdimensionalen Mitbestimmungsstruktur«³¹ zu erweitern. Die Erprobung innovativer Mitbestimmungsmodelle könnte dem in teilweise dramatisch gesunkenen Wahlbeteiligungen und vakanten Mandaten zum Ausdruck kommenden Desinteresse von Studentinnen und Studenten, aber auch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an hochschulpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen entgegenwirken. Zumindest konnte Gegenteiliges bislang nicht belegt werden, weil die professorendominierte Gruppenhochschulverfassung des HRG entsprechende Experimente untersagte.

Es käme freilich gleichermaßen darauf an, die unzureichenden materiellen Voraussetzungen für ein Engagement in der Hochschulselbstverwaltung zu verbessern. Aufgrund der Krise des studentischen Ausbildungsförderungssystems und der allgemein angespannten sozialen Lage – etwa auch in Elternhaushalten – müssen Studierende immer sparsamer mit ihrer disponiblen Zeit haushalten und es sich gründlich überlegen, ob sie diese für ein Engagement in der Hochschulselbstverwaltung oder in der studentischen Selbstverwaltung einsetzen können oder besser für eine Beschleunigung ihres Studiums oder für Erwerbsarbeit verwenden; die Einführung von Studiengebühren für ›Langzeitstudierende‹ in Baden-Württemberg verschärft die Situation zusätzlich – was im Sinne eines »von-Trotha-Effekt[s]«³²

²⁹ Vgl. Uni-Report Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg 1998, H. 2, S. 3.

³⁰ Vgl. Wolfgang Nitsch: Runde Tische an Hochschulen. Neue Beteiligungsformen im Wissenschaftsbereich, Frankfurt a. M. 1991.

³¹ Vgl. Harro Plander: Arbeitsplatz Hochschule. Wissenschaftspolitik, Beschäftigung und Personalstruktur im Hochschulbereich, Freiburg i. Br. 1986, S. 157 ff.

³² Vgl. Klaus Dieter Bock: Studiengebühren und Hochschulreform, Das Hochschulwesen 1999, S. 80 ff., hier S. 83.

durchaus politisch gewollt ist. Auch befristet beschäftigte wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit immer kürzeren Vertragslaufzeiten haben in vielen Fällen praktisch keine Möglichkeit, sich in der Hochschulselbstverwaltung zu engagieren.

Abschied von der Gruppenhochschule?

In Kassel und Marburg ermöglicht die jüngste Gesetzesänderung vom Juni 1999 nun die Wahl von Universitätspräsidentinnen/-präsidenten mit den alten professorendominierten Konventen, deren Ablösung durch neue Organe der Gesetzgeber auf unbestimmte Zeit aufgeschoben hat: »Wahlen zu Kollegialorganen, die für die Präsidentenwahl zuständig sind oder daran mitwirken, können erst stattfinden, nachdem durch Gesetz in diesen Kollegialorganen die absolute Mehrheit der Sitze und Stimmen für die Mitglieder der Professorengruppe eingeführt worden ist«, schreibt das HHG nun vor, ohne zugleich zu regeln, wie denn diese Kollegialorgane in Zukunft zusammengesetzt sein werden oder welche Kollegialorgane es überhaupt geben wird.³³ Eine ungewöhnliche und fragwürdige rechtstechnische Lösung des politischen Problems der neuen Landesregierung, weder über ein geschlossenes Gesamtkonzept für eine Hochschulreform zu verfügen, noch in der für erforderlich gehaltenen Dringlichkeit eine komplette HHG-Novelle realisieren zu können.

Ergebnis ist eine abermalige »lex Marburg«, ergänzt um eine »lex Kassel«: Bereits 1987 stand die soeben ins Amt gelangte CDU-FDP-Regierung vor dem Problem, die von der HRG-Novelle von 1985 verlangte Einführung der Professorenmehrheit in den Konventen so schnell zu realisieren, daß der neu zu wählende Marburger Universitätspräsident bereits das Gütesiegel einer absoluten Professorenmehrheit erhalten konnte. Die schwarz-gelbe Landtagsmehrheit zögerte damals nicht, in den Übergangsvorschriften unverzügliche Neuwahlen für das nächste Semester anzuordnen und gleichzeitig vorzuschreiben: »Die Wahl eines Präsidenten oder Rektors setzt voraus, daß der Konvent nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zusammengesetzt ist.«³⁴ Mit der Konsequenz, daß die Universität Marburg eine mehrsemestrige präsidentenlose Zeit überstehen mußte.

Hätte Rot-Grün 1998 dieselbe Entschlußkraft aufgebracht wie 1987 Schwarz-Gelb (nun nicht gegen, sondern im Einklang mit den Interessen der übergroßen Mehrheit der Hochschulmitglieder, einschließlich der an einem fairen Interessenausgleich interessierten Professorinnen und Professoren) und eine unverzügliche Neuwahl der neuen drittelparitätischen »erweiterten Senate« angeordnet, wären die ersten drittelparitätisch gewählten Präsidenten möglicherweise noch vor der CDU-FDP-Landesregierung im Amt gewesen. Ironie des Schicksals: Nun ist es abermals die CDU-FDP-Regierung, die gegen die Kritik von SPD und Grünen abermals zugunsten der professoren-dominierten Durchführung einer Präsidentenwahl an der Marburger Universität eine Hochschulgesetznovelle in so großer Eile auf den Weg gebracht hat, daß, um das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen, nicht wie üblich die Landesregierung, sondern die Regierungsfraktionen die Gesetzesinitiative ergreifen mußten.

Mit dem Festhalten an der Professorenmehrheit bringt die neue Wiesbadener Landtagsmehrheit die Philosophie des neuen Hochschulgesetzes vollständig aus dem

³³ § 114 Abs. 1 Satz 1 HHG vom 3. 11. 1998 (GVBl. I S. 431, berichtet S. 559), geändert am 2. 7. 1999 (GVBl. I S. 361).

³⁴ § 83 Abs. 1 HHG in der Fassung vom 28. 3. 1995 (GVBl. I S. 294).

Gleichgewicht. Denn nach der Konzeption von SPD und Grünen sollte die für die neue hessische Hochschulverfassung insgesamt durchaus gewollte Stärkung der Leitungsebene dadurch kompensiert bzw. legitimiert werden, daß zumindest an der Wahl (und ggf. Abwahl) dieser Leitungsebene alle am hochschulisch verfaßten Wissenschaftsprozeß beteiligten Gruppen gleichberechtigt teilhaben können. Ohne eine innere Demokratisierung der Hochschulen entpuppt sich die Stärkung der Autonomie der Hochschulen, beispielsweise durch die Einführung von Globalhaushalten, letztlich als Autokratie einer einsamen Leitungsspitze.

Damit reiht sich auch die eingeschlagene Richtung der Organisationsreform in Hessen definitiv in den Bundestrend ein. Der Stand der Diskussionen um Landeshochschulgesetz-Novellen, etwa in Baden-Württemberg, Bremen, Brandenburg oder Nordrhein-Westfalen, zeigt, wie die Länder ihren 1998 gewonnenen rahmenrechtlichen Gestaltungsspielraum vor allem zu nutzen gedenken – übrigens unabhängig davon, ob ein CDU- oder SPD-Regierungschef im Amt ist: Auf ein Konzil oder einen Konvent als direkt gewähltes und alle Statusgruppen und wissenschaftspolitischen Kräfte in ihrer Breite repräsentierendes parlamentarisches Organ will man dort künftig verzichten; die Befugnisse des Senats sollen weitgehend an die Hochschulleitung übertragen werden.

Die Voraussetzungen für eine emanzipatorische Ausfüllung des vom Bundesgesetzgeber gewährten Reformspielraums sind also derzeit eher ungünstig: Lediglich unter dem Druck eines bundesweiten Studierendenstreiks war eine rot-grüne Regierung in Hessen zur Konzession einer halbherzigen ›Drittelparität‹ bereit und erklärte sich eine PDS-tolerierte SPD-Regierung in Sachsen-Anhalt zu einer offenen Diskussion über die Erprobung innovativer Mitbestimmungsmodelle bereit. Keine drei Semester später billigt die rot-grüne Koalition in Nordrhein-Westfalen jedoch einen Hochschulgesetzentwurf, den die langjährige hochschulpolitische Sprecherin der grünen Landtagsfraktion Ingrid Fitzek zum Rücktritt von ihrer Funktion und zu scharfer Kritik veranlaßt: »Das Leitbild der Hochschule als diskursiver und demokratischer Ort, das die Gruppenuniversität im Grundsatz repräsentiert, wird gezielt über Bord geworfen.«³⁵ Ohne den – je nach Blickwinkel – Rücken- oder Gegenwind einer neuen Hochschulprotestbewegung dürfte die HRG-Novelle vom August 1998 daher eher den Abschied von der Gruppenhochschule eingeläutet als den Startschuß zu ihrer konsequenten Realisierung gegeben haben.

Cornelia Vismann

Critical Legal Studies. Ein Tagungsbericht

Daß auch die Critical Legal Studies am Ende des Jahrhunderts von den großen Gespenstern der Theorie heimgesucht werden, war die These des diesjährigen Treffens vom 17.–19. 9. 1999 in Birkbeck College der University of London. Es kamen Veteranen, die ihre Helden, hießen sie Marx, Lacan oder Foucault, in gewohnt kritischer Manier beschworen. Und das ist gespenstisch genug. Niemand kam, der Derridas Diagnose von der aus den Fugen geratenen Welt (vgl. Marx' Gespenster, Frankfurt am Main, 1995) aufnahm und die feste Verfügung der Kritik, des kritischen Denkens mit diesem Jahrhundert der Ideologien und seinen gewalttätigen Folgen

³⁵ Zit. nach FR vom 26. 8. 1999.