

Ulrike Preißler

Workshop des Deutschen Hochschulverbandes zur Umsetzung der Hochschuldienstrechtsreform

Durch die Hochschuldienstrechtsreform sind zahlreiche Fragen und Rechtsprobleme aufgeworfen worden, die derzeit die Länderparlamente, Ministerien und Hochschulmitglieder intensiv beschäftigen. Der Deutsche Hochschulverband veranstaltete daher am 12. Dezember 2002 einen Workshop in Bonn, um die Vorstellungen der einzelnen Länder und die ersten konkreten Lösungsvorschläge zu diskutieren. *Schiedermaier*, der Präsident des Deutschen Hochschulverbandes (und Professor für Völkerrecht und ausländisches Öffentliches Recht an der Universität zu Köln), stellte die wesentlichen Regelungen der Dienstrechtsreform vor, insbesondere die Einführung der Juniorprofessur und der W-Besoldung. Er machte deutlich, dass der Bundesgesetzgeber wesentliche Punkte – wie das Nebeneinander der Juniorprofessur und der Habilitation sowie die Kriterien der Leistungsbesoldung – bewusst offen gelassen habe. Dieses Versäumnis biete Regelungsspielräume für die Länder, die die Dienstrechtsreform bis zum 31. Dezember 2004 umsetzen müssten.

Die Juniorprofessur

Kreßler (Leiter der Personalabteilung an der Humboldt-Universität zu Berlin) schilderte den bisher schwierigen Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens im Land Berlin zur Umsetzung des im Jahre 2002 novellierten Hochschulrahmengesetzes (HRG), insbesondere die Implementierung der Juniorprofessur im Berliner Hochschulgesetz. Trotz des relativ weit gediehenen Gesetzgebungsverfahrens sei immer noch innerhalb des Gesetzgebungsorgans strittig, wer die Juniorprofessoren berufen solle (Wissenschaftssenator oder Hochschulleitung). Darüber hinaus wolle die Landesregierung die Juniorprofessoren mitgliedschaftsrechtlich den Universitätsprofessoren gleichstellen. Der Juniorprofessor solle von zwei auswärtigen Gutachtern zwischenevaluiert werden und nach positiver Zwischenevaluation den Titel des Juniorprofessors auf Lebenszeit auch nach Ausscheiden aus dem Amt behalten dürfen. Hiergegen wende sich die Hochschule. Die Universitäten wollten das Verfahren der Zwischenevaluation im Rahmen ihrer Autonomie einer eigenen Regelung zuführen. Außerdem votiere die Hochschule für die Beibehaltung der Oberassistentur. Oberassistenturen und Juniorprofessoren sollten nebeneinander als Personalkategorien für den wissenschaftlichen Nachwuchs zur Verfügung stehen. Erst nach einer positiven Zwischenevaluation könne der Juniorprofessor den Hochschullehrern mitgliedschaftsrechtlich gleichgestellt werden.

Hiernach erläuterte *Hagmann* (Ministerialdirigent im baden-württembergischen Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst) die Lösungsvorschläge des Landes Baden-Württemberg. Die baden-württembergische Landesregierung habe bereits Eckdaten zur Umsetzung der 5. HRG-Novelle beschlossen. Wie vom HRG vorgegeben, sollten auch im baden-württembergischen Hochschulgesetz die Gruppen der Professoren und Juniorprofessoren unter den Begriff der Hochschullehrer zusammengefasst werden. Für den Juniorprofessor solle allerdings ein vereinfachtes Berufungsverfahren ohne Beteiligung des Wissenschaftsministeriums vorgesehen werden. Die dienstrechtliche Stellung des Juniorprofessors solle differenziert geregelt werden, so könne er uneingeschränkt am allgemeinen Hochschulprüfungsverfahren

teilnehmen und Mitgliedschaften in akademischen Gremien – soweit dies wegen der befristeten Amtszeiten möglich sei – wahrnehmen. In Berufungskommissionen solle der Juniorprofessor nicht zur Gruppe der Professoren gezählt werden, auch die Übernahme von Leitungsfunktionen auf der Zentral- und Fakultätsebene werde Juniorprofessoren im Hinblick auf die zeitliche Begrenzung und den Weiterqualifizierungscharakter ihres Amtes verwehrt sein. In der ersten Phase der Juniorprofessur obliege dem Juniorprofessor eine Lehrverpflichtung von 4 Semesterwochenstunden (SWS), in der zweiten Phase betrage das Lehrdeputat 6 SWS. Die Zwischenevaluation erfolge durch eine auswärtige Begutachtung der Leistungen in der Forschung und Lehre. Für ein Viertel der Juniorprofessuren wolle das Land Baden-Württemberg den *tenure track* einführen. Für die übrigen Juniorprofessuren und auch für diejenigen Nachwuchswissenschaftler, die den Qualifikationsweg der Habilitation gewählt hätten, wolle das Land Baden-Württemberg für die Übergangszeit bis zur ersten Berufung auf eine vollwertige Professur eine befristete W2-Professur als Übergangsdienstverhältnis einführen. Die Habilitation solle als neben der Juniorprofessur bestehender Qualifikationsweg bestehen bleiben. Dies gelte auch für die Personalkategorien des Privatdozenten und des außerplanmäßigen Professors. Ausdrücklich wolle das Land Baden-Württemberg regeln, dass die Habilitationsschrift keinem Verwertungsverbot im Rahmen von Berufungsverfahren unterliege.

Sodann schilderte *Hufen* (Professor für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Mainz) die Vorschläge des Deutschen Hochschulverbandes zur landesrechtlichen Umsetzung der Juniorprofessur. Der Deutsche Hochschulverband favorisiere ein Nebeneinander von Juniorprofessur und Habilitation. Insbesondere müsse die Chancengleichheit (Art. 3 Grundgesetz (GG)) der habilitierten Nachwuchswissenschaftler und der Juniorprofessoren beim Zugang zum Professorenamt gewahrt bleiben. Diese Chancengleichheit indiziere die Verfassungswidrigkeit von Habilitationsverboten. Für die Auswahl der Professoren müsse auch weiterhin das Prinzip der Bestenauslese gemäß Art. 33 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 GG gelten. Über die wissenschaftliche Qualifikation – sei sie durch die Habilitation oder die Juniorprofessur erreicht – könnten nur selbst entsprechend qualifizierte entscheiden. Eine Mitwirkung des Juniorprofessors im Habilitationsverfahren als Prüfer und auch als Mitglied einer Berufungskommission komme daher nicht in Betracht. Auch vor diesem Hintergrund könne der Juniorprofessor mitgliedschaftsrechtlich nicht zur Gruppe der Professoren gehören. Der Juniorprofessor solle sich zum Professor qualifizieren, er sei aber noch kein Professor. Auch solle den Juniorprofessoren die grundsätzliche Möglichkeit zur Habilitation erhalten bleiben. Da auf das Professorenamt das Laufbahnrecht keine Anwendung finde, sei auch ein »laufbahnartiger« *tenure track* bei Juniorprofessuren abzulehnen.

Deppenheuer (Professor für Staatsphilosophie und Rechtspolitik an der Universität zu Köln) zeigte die verfassungsrechtliche Problematik bei der Einführung der Juniorprofessur auf. Insbesondere wies er auf die Homogenität der Gruppen – wie sie Art. 5 Abs. 3 GG und auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes in der Gruppenuniversität fordere – hin. Da der Juniorprofessor erst durch Ausübung seines Amtes die Qualifikation eines Professors erreichen wolle, könne die Juniorprofessur als »Nachwuchsamt« nicht unter den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten materiellen Hochschullehrerbegriff, der sich an der Aufgabenübertragung und -erfüllung orientiere, subsumiert werden. Diese verfassungsrechtliche Einordnung führe korporationsrechtlich dazu, dass der Juniorprofessor nicht der Gruppe der Professoren angehören könne.

Deppenheuer vertrat weiterhin die Ansicht, dass die in Art. 33 Abs. 2 GG normierte Bestenauswahl verletzt sei, wenn der Bundesgesetzgeber den Ländern die Abschaffung der Habilita-

tion aufzwingen würde. Bei der Habilitation handele es sich um ein personenbezogenes Verfahren, das Aufschluss über die wissenschaftliche Qualifikation des Habilitierten geben würde. Die Wissenschaftsfreiheit wäre verletzt, wenn der Wissenschaft ein Bewertungsverfahren (hier: Habilitationsverfahren) verwehrt und damit die Beurteilung des wissenschaftlichen Nachwuchses nicht mehr bei der scientific community selbst liegen würde. Die Habilitation könne auch nicht durch ein Berufungsverfahren, das ein stellenbezogenes Verfahren sei und sich nur an der Geeignetheit des Bewerbers für das bestimmte Amt orientiere, ersetzt werden. Im Rahmen eines Berufungsverfahrens könne keine ausreichende Aussage über die wissenschaftliche Qualifikation eines Bewerbers getroffen werden. Die Wissenschaftsfreiheit würde es daher gebieten, dass die Hochschule bei Bedarf auch weiterhin habilitierte Bewerber auf eine Professorenstelle berufen könne. Auch die Grundrechte der Habilitierten und der Juniorprofessoren geböten eine verfassungskonforme Anwendung der Art. 33 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 3 GG. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Konkordanz müsse ein Nebeneinander von Juniorprofessur und Habilitation durch den Gesetzgeber gewährleistet werden. Durch die Dienstrechtsreform versuche der Bundesgesetzgeber in verfassungswidriger Weise den Ländern eine Dominanz der Juniorprofessur zu diktieren.

Das Professorenbesoldungsreformgesetz

Müller-Böling (Geschäftsführer des Centrums für Hochschulentwicklung in Gütersloh) stellt die Grundzüge der W-Besoldung, die die Länder nach Vorgabe des Bundesgesetzgebers bis spätestens Ende 2004 umzusetzen haben, vor. Den Hochschulen stehe ein Leistungsbudget zur leistungsbezogenen Besoldung der Professoren zur Verfügung. Den Hochschulen obliege es im Rahmen dieses Leistungsbudgets, den Vergaberahmen bezüglich der Zulagearten (Berufungs-, Leistungs- und Funktionszulagen) festzulegen. Von den Landesgesetzgebern müsse geregelt werden, wer über die Hochschulleitung hinaus in der Hochschule an der Entscheidungsfindung über die Gewährung einer Zulage beteiligt werden solle (z.B. Hochschulrat, Fakultät/Dekan oder spezielle Besoldungskommissionen). Das Zuteilungsverfahren müsse trotz des unerlässlichen Beurteilungsermessens bei der Professorenleistung regelhaft und transparent gestaltet werden.

Kempen (1. Vizepräsident des Deutschen Hochschulverbandes, Professor für Völkerrecht und ausländisches Öffentliches Recht an der Universität zu Köln) stellt die Vorschläge und Forderungen des Deutschen Hochschulverbandes an die Landesgesetzgeber bei der Umsetzung des Professorenbesoldungsreformgesetzes vor. Die Landesgesetzgeber sollten das Verhältnis von Leistungs-, Funktions- und Berufungszulagen im Rahmen der ihnen eingeräumten rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten regeln. Insbesondere sollten die Landesbesoldungsgesetze vorgeben, dass der Anteil der Berufungszulagen (§ 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Bundesbesoldungsgesetz) nicht geringer als 85% der insgesamt für variable Leistungsbezüge zur Verfügung stehenden Mittel sein dürfe. Ferner sollte aufgrund des Leistungsprinzips gesetzlich normiert werden, dass jede externe Erstberufung eine Berufungszulage in Höhe von mindestens 600 € brutto/mtl. zur Folge habe. Leistungsbezüge aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen sollten unbefristet vergeben werden. Der Fachbereichsrat sollte Kriterien für die Gewährung von Leistungszulagen aufstellen und aufgrund seiner Sachnähe könne es auch nur ihm obliegen, einen Besoldungsvorschlag der Hochschulleitung oder dem Ministerium zu unterbreiten, den diese allein aus Rechtsgründen zurückweisen könnten. Unbefristete Leistungsbezüge müssten immer ruhegehaltfähig sein und befristete Leistungszulagen seien bei wiederholter Gewährung ebenfalls ruhegehaltfähig zu stellen. Darüber hinaus sollten die Leistungsbezüge an den regelmäßi-

gen Besoldungsanpassungen teilnehmen. Mit der Einführung der W-Besoldung dürfe die unterschiedliche Stellenstruktur an Universitäten und Fachhochschulen nicht verwischt werden. An Universitäten und diesen gleichgestellten Hochschulen sollten Professuren der Besoldungsgruppe W3 ausgewiesen, an Fachhochschulen Professuren der Besoldungsgruppe W2 implementiert werden.

Hundertmark (Ministerialrat im Ministerium für Finanzen des Landes Niedersachsen) stellte den Entwurf einer niedersächsischen Hochschul-Leistungsbezügeverordnung vor. Er skizzierte die Arten der Leistungsbezüge und wies darauf hin, dass es der Wissenschaft selbst überlassen bleiben müsse, die Maßstäbe der Leistungsbesoldung zu bestimmen. Die niedersächsische Hochschul-Leistungsbezügeverordnung gebe diverse Kriterien vor. Dieser Katalog sei aber nicht abschließend. Beim Leistungsfeld der Lehre müsse die Bewertung der wissenschaftlichen Leistung an der Lehrevaluation, der Lehrtätigkeit über das Lehrdeputat hinaus, der Betreuungs- und Prüfungstätigkeit des Professors sowie dem Einwerben von Drittmitteln ansetzen. Im Leistungsfeld der Forschung solle die Forschungsevaluation, die Anzahl der Publikationen, Erfindungen und Patente, die wissenschaftliche Redaktion bei Fachzeitschriften, die Leitung wissenschaftlicher Arbeitsgruppen, die Gutachter- und Vortragstätigkeit, die Aktivitäten zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie das Einwerben von Drittmitteln berücksichtigt werden. Das niedersächsische Ministerium spreche sich in seinem Verordnungsentwurf für die größtenteils befristete Gewährung von Zulagen aus. Leistungen müssten immer wieder in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Auch die Dynamisierung und die Ruhegehaltfähigkeit der Leistungsbezüge würden vom Verordnungsgeber nur in größter Zurückhaltung gewährt. In Niedersachsen werde die neue Besoldungsordnung an Fachhochschulen ab 01.01.2003 gelten, für die Universitäten trete die W-Besoldung am 01.10.2003 in Kraft.

Löwer (Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn) äußerte erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich des Professorenbesoldungsreformgesetzes. Er machte deutlich, dass die leistungsbezogene und damit eine zweigliedrige, aus Grundgehalt und Leistungszulage bestehende Besoldung, den Alimentationsgrundsätzen des Art. 33 Abs. 3 und Abs. 5 GG nicht entspreche. Nach dem Alimentationsgrundsatz müsse das Grundgehalt allein schon amtsangemessen sein. Das in der Besoldungsordnung W3 vorgesehene Grundgehalt eines Professors entspreche in etwa dem Endgrundgehalt A14 und sei somit nicht amtsangemessen. Diese fehlende Amtsangemessenheit könne auch nicht durch die Gewährung von Zulagen kompensiert werden. Das Bundesverfassungsgericht habe in wiederholter Rechtsprechung zum Ausdruck gebracht, dass die amtsangemessene Besoldung einheitlich sein müsse und nicht in mehrere Besoldungsbestandteile zerlegt werden dürfe. Auch sei der Wegfall der Dienstaltersstufen in der W-Besoldung aus gleichheitsrechtlichen Erwägungen heraus problematisch. Da die C-Besoldung und auch die A-Besoldung weiterhin altersabhängig gewährt würden, stelle die Besoldung ohne Dienstaltersstufen bei der Besoldungsordnung W eine Ungleichbehandlung der Professoren im W-Amt dar. Das niedrige Grundgehalt in der W-Besoldung habe darüber hinaus auch versorgungsrechtliche Auswirkungen. Da die Zulagen häufig nicht ruhegehaltfähig gestellt sein werden, könne nur das Grundgehalt letztlich versorgungsrechtliche Berücksichtigung finden. Die Höhe der Pension eines in Ruhestand tretenden Professors im W-Amt werde daher regelmäßig geringer sein als die des Professors, der ein C-Amt innehatte.

Schließlich führte *Löwer* aus, dass die Wissenschaftsfreiheit keine Einschränkungen beim ebenfalls grundrechtlich geschützten Alimentationsgrundsatz zu rechtfertigen vermag. Ein

Dienstherr habe vielmehr die Besoldung zu standardisieren. Bei der W-Besoldung führe dies dazu, dass jeder, der die gleiche Leistung erbringt, auch die gleiche Leistungszulage erhalten müsse. Die Hochschulen hätten daher bei der Zuteilung der Zulagen die Gleichheitsrechte aller Professoren zu beachten. Weiterhin erläuterte er, dass mit der Implementierung der W-Besoldung auch eine Gefährdung der Gleichheit der Fächer an den Hochschulen einherginge. Die Verfassung schütze die Gleichheit der Fächer und sähe keine Alimentationsunterschiede bei »marktnahen« und »marktfernen« Fächern vor.

In der abschließenden Diskussion, die *Berg* (2. Vizepräsident des Deutschen Hochschulverbandes, Professor für Physik an der Universität Halle) leitete, machten die Workshopteilnehmer deutlich, dass Besoldungsrisiken nicht zu Lasten der Professoren gehen dürften. Vor allem dürfe die W-Besoldung kein Einfalltor für Sparmaßnahmen des Staates in der Hochschule und Wissenschaft darstellen.

*Verf.: Dr. iur. Ulrike Preißler, Deutscher Hochschulverband,
Rheinallee 18, 53173 Bonn*

Johannes Caspar

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Landeskinderklauseln im Bildungsrecht

Einleitung

Landeskinderklauseln haben in dem traditionell stark föderalistisch ausgerichteten Bildungsrecht Deutschlands eine besondere Bedeutung. Insbesondere im Schul- und im Hochschulrecht sind und wurden Zugang und Finanzierung von Bildungseinrichtungen der Länder nicht selten durch Regelungen erschwert, die an die Landeszugehörigkeit anknüpfen und einseitige Begünstigungen für Angehörige eines Bundeslandes oder in umgekehrter Weise Benachteiligungen für außerhalb des Landes lebende Staatsbürger schaffen. Derartige Differenzierungen führen zu einer innerföderalen Rechtsungleichheit, die den Interessen der Länder nützen mag, mitunter aber auch Auswirkungen auf die Rechtseinheit im Bundesstaat haben.

Landeskinderklauseln im Bildungsrecht werfen unterschiedliche konkrete Fragestellungen auf: Die Themenpalette reicht von der Verfassungsmäßigkeit der Landeskinderklauseln im Privatschulrecht¹, dem Schullastenausgleich für landesfremde Schüler² über die Zulassung landesfremder Studierender zur Externen-Prüfung³ bis hin zur unterschiedlichen Behandlung

1 Dazu siehe *Jach, F.-R.*, Landeskinderklauseln im Privatschulrecht, DÖV 1995, S. 925; *Löwer/Müller-Terpitz*, Die Zulässigkeit von Landeskinderklauseln im bremischen und hamburgischen Privatschulfinanzierungsrecht, RdJB 1999, S. 169, 178.

2 BVerwG, Urteil vom 20. April 1990, Az: 7 C 34/89.

3 BVerwG, NVwZ 1983, 223 f.