

Hochschule und Wissenschaft in der HRG-Novelle – Kritik und Perspektiven des Regierungsentwurfs

Vorbemerkung

Die Bundesregierung verabschiedete am 18. 12. 1984 den Entwurf eines 3. Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (HRG)¹. Sie scheint mit dem erklärten Wunsch einer HRG-Novellierung noch 1985 Ernst zu machen. Die erste Lesung im Bundesrat fand bereits am 7. Februar 1985 statt. Zudem legte das federführende Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) bei der Vorbereitung des Regierungsentwurfs erhebliche Hektik an den Tag. Eine ungebührlich knappe Terminierung für die Erörterung des Referentenentwurfs sowie für die beamtenrechtlichen Regelungen gemäß § 94 BBG ließ den beteiligten Verbänden kaum Vorbereitungszeit. Diese Eile des BMBW, das sonst eher (bei der Ausbildungsplatzmiserie z. B.) zu den Passiven im Lande zählt, löste einige Verstimmung aus.

Zudem sorgten die unautorisierte Veröffentlichung von Vorentwürfen der HRG-Novelle sowie eine »Wallraffiade« eines Mitarbeiters der »roten blätter« (Studentenmagazin des MSB Spartakus) für einiges Aufsehen. Der Hochschulrechtsreferent des BMBW plauderte gegenüber einem »Herrn Jakobie« von der FAZ »aus dem Nähkästchen«. Er dachte laut über die Taktik des BMBW gegenüber unbequemer gewerkschaftlicher Kritik nach und gebrauchte in durchaus zustimmender Absicht Reizworte der Diskussion um die Novelle wie »Zweiklassensystem« (im Zusammenhang mit der Förderung besonders befähigter Studenten) und »Wiederherstellung alter Verhältnisse« (bei der Gremienzusammensetzung)².

Das Spektrum der Reaktionen auf die Novellierungspläne der Bundesregierung ist recht uneinheitlich. Es reicht von vorsichtiger Zustimmung, die mit dem Hinweis verbunden wird, es werde zuviel (WRK beispielsweise) oder zuwenig weitgehend novelliert (Hochschulverband, Bund Freiheit der Wissenschaft) bis hin zur uneingeschränkten Ablehnung (studentische Verbände, wohl auch DGB und seine Einzelgewerkschaften). MSB und SHB tendieren dazu, in der HRG-Novellierung gleichsam einen »Paradigmenwechsel« in der Aufgabenbestimmung für Hochschule und Wissenschaft zu sehen³.

¹ Vom 26. 1. 1976 (BGBl. I, S. 185), geändert durch Gesetze vom 6. 3. 1980 (BGBl. I, S. 269) und vom 10. 5. 1980 (BGBl. I, S. 561); Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens Dezember 1975 – die Begründung zum Regierungsentwurf vom 18. 12. 1984 wird im folgenden zitiert lediglich mit einem Hinweis auf die Seite). §§ ohne Gesetzesausgabe sind solche des Regierungsentwurfs.

² Zitiert nach »Unsere Zeit« vom 18. 10. 1984, S. 7.

³ Vergleiche die Thesen »Regierung contra Intelligenz«, in: rote blätter, Heft 11 (1984), S. 17 ff.

Das HRG von 1976 ist der formelle Abschluß des Bruchs mit der Humboldtschen Tradition (den die bundesdeutsche Universität in der Praxis freilich schon längst und in allen Bereichen begonnen hatte). Das Hochschulsystem entsprach nach Form und Inhalt nicht mehr den gesellschaftlichen Anforderungen an Forschung und wissenschaftliche Ausbildung. Das HRG »ist Ausdruck einer Hochschulpolitik, die sich vom traditionellen deutschen Hochschulsystem löst und die Hochschulen stärker in die Entwicklung der Gesellschaft einbezieht. In diesem Prozeß müssen sie . . . Aufgaben übernehmen, die zumindest in ihrem Umfang, teilweise aber auch in ihrer Art der deutschen Universität fremd waren.«⁴ Das HRG verfolgte das Ziel, die Wissenschaft effektiver als bisher für die nationale Ökonomie zu nutzen, vor allem auf zwei Wegen: Sicherung des dazu erforderlichen inhaltlichen Wandels der Ausbildung und Senkung der unproduktiven Staatsausgaben für den Ausbildungssektor. So zielten neue Organisationsformen und Planungsmechanismen auf eine (freilich vor allem formale) Planbarkeit des Wissenschaftsbetriebes mit zusätzlichen staatlichen Eingriffsmöglichkeiten ab.

Das HRG gilt als ein typisches Beispiel für einen politischen Kompromiß. Diese Einschätzung liegt zwar angesichts der wechselvollen Gesetzgebungsgeschichte nahe, ist aber letztlich doch verkürzt. Streiter um die Kompromißformeln waren am Ende nur verschiedene Varianten einer administrativ-technokratischen Hochschulreform.

Dem »universitären Ansatz der Hochschulreform«⁵, welcher den ursprünglich vom SDS⁶ erhobenen und später von der Bundesassistentenkonferenz (BAK) weiterentwickelten Anspruch formulierte, die Sozialisationsinstanz Universität und dadurch vermittelt die Gesellschaft insgesamt zu verändern, war mit dem Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1973⁷ die verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage weitgehend entzogen worden. In der politischen Auseinandersetzung um das HRG spielte er daher keine ernsthafte Rolle mehr. Vielmehr dienten die in seinem Kontext entworfenen Organisationsmodelle, ihrer anti-professoralen und libertären Pointe sowie ihrer teilweise sozialistischen Perspektive beraubt, nur mehr als Fundgrube für eine primär auf Effizienz abstellende Universitätsreform – eine Fundgrube allerdings, deren Spuren weitergehender Absicht im HRG partiell, beispielsweise in der Absage an die tradierte Ordinarienuniversität, noch aufscheinen.

Ohne eine akute Verschärfung des numerus clausus – Problems wäre das HRG 1975 nicht verabschiedet worden.⁸ Es ist daher eine sich der Not verdankende »Zwitterfrucht aus Reformpolitik und Mangelverwaltung«, eine »auf einen unverbindlichen Formelkompromiß geschrumpfte demokratisch-emanzipatorische Bildungsideologie . . .«.⁹

4 Regierungsentwurf vom 18. Dezember 1970, Bundesratsdrucksache 689/70, Seite 14 (Begründung).

5 Vgl. hierzu von Schenck, Das Hochschulrahmengesetz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 20 ff.

6 Vgl. beispielsweise den Entwurf eines Hochschulgesetzes des SDS-Landesverbandes Hamburg, Februar 1968, abgedruckt bei von Schenck, a. a. O., S. 116.

7 BVerfGE 35, 79.

8 Zum Endstadium der Gesetzgebungsgeschichte s. von Schenck, a. a. O., S. 79.

9 Denninger, Hochschulrahmengesetz, Kommentar, München 1984, S. VI.

Die Novelle stellt die grundsätzliche Zielsetzung des HRG nicht in Frage. Im Gegenteil macht der Regierungsentwurf in einzelnen Regelungen wie Begründungen (beispielsweise zur Drittmittelforschung) deutlich, daß der gesellschaftliche Nutzen von Wissenschaft in spezifischer Weise (Stichwort Technologietransfer) vergrößert werden soll. Die Konkurrenzfähigkeit des bundesdeutschen Kapitals scheint gerade im Bereich wichtiger sog. Zukunftstechnologien 1985 gefährdeter als 1975. Bedroht von amerikanischen und japanischen Konkurrenzvorsprüngen und Forschungsanstrengungen gilt die beschleunigte technisch-wissenschaftliche Innovation für das Einzelkapital dringlicher denn je. Hinzu kommt, daß der CDU/CSU Elemente des HRG-»Vertrages« von 1975 schon immer ein Dorn im Auge waren. Die Gunst der wiedererlangten Regierungsgewalt im Bunde soll daher genutzt werden: Nicht mehr restriktive Ausfüllung des Rahmens in den einzelnen Landeshochschulgesetzen, sondern Restringierung des Rahmens HRG selbst ist das Ziel.

Das politische Spektrum, auf das sich die »Reform der Reform« stützen will, wird durch ihren Beginn deutlich: Zur Vorbereitung der Gesetzgebungsarbeit setzte Frau Wilms, Bundesministerin für Bildung und Wissenschaft, eine Expertenkommission mit dem Auftrage ein, das HRG zu examinieren. Das Ergebnis fiel so aus, wie es die Zusammensetzung der Kommission erwarten ließ: »In der reinen Männerrunde unter Vorsitz des ehemaligen WRK-Präsidenten Professor Knopp . . . dominieren konservative Hochschullehrer und Verwaltungsbeamte, es fehlen Vertreter . . . der Studenten, des Mittelbaus und des technischen bzw. Verwaltungspersonals . . .«.¹⁰

III. Zu den Einzelheiten des Regierungsentwurfs

1. Organisation des Hochschulwesens

Die beabsichtigte Streichung von § 5 HRG (Gesamthochschule) und § 6 (Zusammenwirken von Hochschulen) sowie die Neufassung von § 1 mit der Aufzählung der staatlichen Hochschulen stehen in einem untrennbaren Zusammenhang. An die Stelle eines bundesgesetzgeberischen Gestaltungsanspruches tritt die Bestandsgarantie für den status quo. Die Begründung für die Streichung von § 5 HRG entbehrt nicht einer gewissen Larmoyanz. »Diese Vorschrift lief insofern leer, als auf ihrer Grundlage keine Gesamthochschulen errichtet worden sind.« (S. 21). Dieser Sachverhalt ist zwar unbestreitbar; zudem ist in einigen Ländergesetzen die Verpflichtung zur Schaffung von Gesamthochschulen nicht mehr enthalten.¹¹ An dieser Verkümmern des verbindlichen Neuordnungsauftrages von § 5 HRG zu einem nicht ernstgenommenen Appell ist der Bund aber nicht unschuldig. Er hat auf die denkbaren Rechtsmittel (beispielsweise Organklage oder Bundesaufsicht)¹² verzichtet.

In der Begründung firmieren diese Streichungen unter dem hochschulpolitischen Ordnungsbegriff »Entwicklung eines differenzierten Hochschulsystems« (S. 21). Diese Wortwahl suggeriert zu Unrecht Planungsabsichten. Die verschiedenen

¹⁰ Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) zum Fragenkatalog der Kommission zur Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulrahmengesetzes (HRG), Frankfurt 1983, S. 1.

¹¹ Nagel in Denninger, a. a. O., § 5 Rz. 14.

¹² a. a. O., Rz. 26.

Hochschultypen und Institutionen sollen in ihrer Quantität und Qualität unverbunden nebeneinander stehen und durch ihren Wettbewerb das hochschulpolitische Gesamtwohl und die geforderte wissenschaftliche Innovation produzieren. Es scheint, als ob die Philosophie der freien Konkurrenz – die »unsichtbare Hand« bringt das Optimal für das gemeine Wohl hervor – wieder fröhliche Urständ feiert. Zur Begründung für diesen Optimismus wird häufig auf das US-Hochschulsystem verwiesen. Dieser Hinweis geht aber deshalb fehl, weil das große Maß an institutioneller Autonomie, das für die amerikanischen Colleges und Universitäten charakteristisch ist, für die bundesdeutsche Hochschule auch nach der beabsichtigten HRG-Novelle nicht erreicht sein wird. Eine ständig zunehmende staatlich-bürokratische Regelungstätigkeit, begründet mit der Notwendigkeit optimierender und ausgleichender Mangelverwaltung, aussernd in generelle Bevormundung und vielfältige Einzelfallweisungen durch die Ministerialbürokratien, läßt das Wortgeklänge des Regierungsentwurfs von »eigener Profilbildung«, »Differenzierung«, »Wettbewerb« und »Stärkung der Verantwortung der Hochschulen« als leere Phrasen erscheinen. Was 1975 noch als technokratisches Reforminstrument galt, wird heute als bürokratisches Hemmnis der Freiheit suggeriert. Auch auf die Hochschulen fällt mit dieser Ideologie der Regierungsentwurfsbegründung ein Abglanz des neoliberalen »Wende«-Optimismus.

2. Studienreform

Gemäß § 9 Abs. 1 soll künftig der für ganz andere Aufgaben (wie z. B. Ausbau der Hochschulen) gegründete Wissenschaftsrat zum Motor für die inhaltliche Weiterentwicklung des Studienangebots werden (S. 28). Er kann hierzu vor allem durch von ihm selbst ohne weitere demokratische Legitimation ausgewählte Gutachter »aus der Berufspraxis« Empfehlungen vorbereiten lassen (§ 9 Abs. 1 S. 3).

Das bisherige Instrumentarium der Studienreform hat bis zum 31. 12. 1987 eine Galgenfrist (§ 72 Abs. 1 S. 3); diese 15 Fachkommissionen sollen dann ersatzlos entfallen. Zwar ist sicher nicht zu bestreiten, daß die Studienreform in einem Dschungel von Bürokratien, widersprüchlichen inhaltlichen Anforderungen und politischer Reglementierung stecken geblieben ist. Es muß aber doch sehr bezweifelt werden, ob das Vertrauen des Regierungsentwurfs (S. 21 f.) in die Hochschulen selbst die Studienreform weiterbringen wird. Angesichts noch weiter reduzierter Mitwirkungsrechte für die anderen Gruppen sind es letztlich die Professoren, die Studienreform betreiben dürfen und sollen. Die Erfahrung der staatlich verordneten Studienreformerarbeit der Vergangenheit zeigt, daß hier nicht viel zu erwarten ist. Wo nicht lediglich der Minimalkonsens inhaltlicher Art festgeschrieben wurde und damit Minderheitspositionen unterdrückt blieben, ergab sich eine Addition von Anforderungen aus dem Interesse der beteiligten Professoren. Nicht Entlastung und Neuordnung war häufig das Resultat, sondern eine erhebliche Zunahme des Lernstoffes, gepaart mit Verschulung und Reglementierung.¹³

In diesem Zusammenhang hat die Neufassung von § 11 Abs. 3 nur Symbolcharakter. Danach sollen Studienordnungen zwar nicht mehr der staatlichen Genehmigung bedürfen, sondern nur noch dem zuständigen Minister (Senator) angezeigt werden,

¹³ S. hierzu H. J. Otto, Zur Arbeit der Studienreformkommissionen, in: Auswirkungen der Studienreform, Bewertung der Ergebnisse der Niedersächsischen Studienreformkommission (Hg.: Der Präsident der Universität Oldenburg), Oldenburg 1983, S. 23–26.

der begrenzt Änderungen verlangen kann. Dadurch wird den Hochschulen aber kaum gestalterische Freiheit zurückgegeben. Seit dem Inkrafttreten des HRG haben die Ansprüche der zuständigen staatlichen Stellen an Prüfungsordnungen ständig zugenommen. Die Anforderungen des Prüfungsverfahrens werden nun fast generell so detailliert inhaltlich vorgegeben, daß für die Studienordnungen kaum noch ein echter Gestaltungsspielraum übrig bleibt.

3. Studium und Prüfung

Die Neufassung von § 10 Abs. 5 schreibt bestimmte Formen für die weitere wissenschaftliche Qualifikation nach dem ersten berufsqualifizierenden Abschluß vor. Die Bedeutung der Neufassung dürfte vor allem darin liegen, daß mit diesen weiteren Ausbildungsangeboten das erste (berufsqualifizierende) Studium »entlastet« wird¹⁴. Lehrinhalte, die bisher als unverzichtbar für die wissenschaftlich-berufsqualifizierende Ausbildung gegolten haben, sollen wohl teilweise in der »zweiten« Phase wissenschaftlicher Ausbildung vermittelt werden. Insofern ist die Neufassung von § 10 Abs. 5 ein Stück spezifischer Studienreform: sie trägt dazu bei, die durch § 16 Abs. 1 verschärfte Regelstudienzeit zu realisieren.

§ 10 Abs. 5 und 6 stellen zugleich Teile des Instrumentariums für die »Eliteförderung« bereit. § 10 Abs. 6 läßt neuartige und eigenständige Studienangebote zu, für die neben der allgemeinen Hochschulzugangsberechtigung eine besondere Eigenschaftsfeststellung der Hochschule Voraussetzung ist. Für alle Studiengänge eröffnet ein neuer § 11 Abs. 1 S. 6 die im Vorfeld des Gesetzentwurfs viel diskutierte Möglichkeit von »Steilkursen«, d. h. »Lehrveranstaltungen für besonders befähigte Studenten«.

Die besondere Problematik dieser Variante der selbstverständlichen Aufgabe des Hochschulwesens, den wissenschaftlichen Nachwuchs zu fördern, wird an einer unscheinbaren Änderung von § 29 Abs. 2 Satz 1 deutlich: Für die Studiengänge nach § 10 Abs. 6 und die Lehrveranstaltungen nach § 11 Abs. 1 S. 6 wird ein besonderer Kapazitätsbedarf eingeräumt, mithin eine Minderung der Aufnahmekapazität der Hochschule und der Lehreinheit im übrigen herbeigeführt. In Zeiten der Überlast für die Hochschulen müssen daher den durchschnittlichen Studierenden weitere Einbußen zugemutet werden, um Eliten zu fördern – Aufschläge für die Elite auf Kosten des »Durchschnitts« sind das Konzept der Novelle.

An dieser Stelle greifen HRG-Novelle und die Änderungen der Ausbildungsförderung ineinander: die »soziale Öffnung« der Hochschulen wird durch die Umstellung des BAföG auf Darlehen und durch verschlechterte Studienbedingungen für die große Mehrheit der Studenten faktisch abgebaut. Zugleich wird die Konkurrenz im Studium verschärft durch die Möglichkeit, bei gutem Abschluß einen Teilerlaß des BAföG-Darlehens zu erhalten und als »besonders befähigter Student« während sowie nach dem ersten Studium besonders gefördert zu werden. Als weiteres Moment der »Eliteförderung« soll § 11 Abs. 1 S. 5 ermöglichen, daß Studenten von bestimmten Lehrveranstaltungen oder Studienleistungen »freigestellt werden können, soweit dies nach dem Stand ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten gerechtfertigt ist«.

¹⁴ Lennartz, in Denninger, a. a. O., § 11 Rz. 17 f. sowie ausdrücklich auch die Begründung für den Regierungsentwurf, S. 30.

In der Erörterung am 22. 11. 1984 konnten Befürworter und Urheber dieser Regelung ihre praktische Umsetzbarkeit im Hochschulalltag nicht darlegen. Auf jeden Fall wird aber eine zusätzliche »Hochbegabtenbürokratie« auf der Ebene von Studiengängen und Prüfungsämtern entstehen. All die Feststellungen, die der Regierungsentwurf vor die Anerkennung als »besonders befähigter Student« und die verschiedenen Arten der Förderung legt, müssen ordnungsgemäß verwaltet werden. Zugleich wird ein neues Berechtigungswesen errichtet, dessen Grundsätze und ihre Anwendung zur reibungslos-pragmatischen Handhabung einzelnen Professoren überstellt werden.

Ein neues reiches Betätigungsfeld für Anwälte an Hochschulorten tut sich auf. Wer sich mit dem Urteil, nur akademischer Durchschnitt zu sein, nicht abfinden mag, wird sicherlich einen Prozeßvertreter dieser Auffassung und möglicherweise auch ein geneigtes richterliches Ohr finden. Die Entwicklung eines »gerichtsfesten« Förderungswesens für Hochbefähigte wird uns noch interessante Probleme bescheren – z. B.: ist jede(r) aus den besten 30% des Jahrgangs, die Teilerlaß der BAföG-Schulden erhalten, auch »hochbefähigt« i. S. v. §§ 10, 11?

Durch § 15 Abs. 1 S. 2 soll die Zwischenprüfung in wissenschaftlichen Studiengängen mit Hochschulprüfung festgeschrieben werden. Diese Regelung ist zwar für die Praxis relativ bedeutungslos, da dies überwiegend (auch für die Magister-Studiengänge) ohnehin bereits vorgesehen ist. Daher hat diese Vorschrift eher Symbolwert für die Novelle, die die Neuordnung des Studiums als Reglementierung durch Prüfungsordnung und Regelstudienzeit begreift. Diese Tendenz kommt gleichfalls in § 16 Abs. 1 S. 2 zum Ausdruck. Danach kann einer Prüfungsordnung die Genehmigung versagt werden, wenn die Ordnung den Vorschriften über die Regelstudienzeit (4 Jahre + 6 Monate Prüfungszeitraum – § 10 Abs. 2–4) nicht entspricht. Da die Studienreform gem. § 9 Abs. 2 auch durch Rahmenprüfungsordnungen von KMK und WRK durchgeführt werden soll, wird ihr primär quantitativer Charakter an dieser Bestimmung deutlich: Die neu definierte Regelstudienzeit ist das einzig eindeutig vorgegebene Kriterium für die Neuordnung des Studiums.

Die Neufassung von § 18 hat ähnlichen Symbolgehalt. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung muß ein Hochschulgrad u. a. die verleihende Hochschule erkennen lassen. Diese Detailfreudigkeit der rahmenrechtlichen Vorschrift über die Hochschulgrade ergänzt die durch § 1 zementierte »Ausdifferenzierung« der verschiedenen Hochschultypen.

4. Drittmittelforschung

§ 25 ist eine der einschneidendsten Änderungen des Hochschulrahmengesetzes. Drittmittelforschung ist nicht mehr ein Bestandteil der hauptamtlichen Forschungstätigkeit der Hochschulmitglieder. Sie tritt als eigenständige Aufgabe neben die »anderen Aufgaben der Hochschule« (§ 25 Abs. 2). Drittmittelforschung darf nicht mehr von einer Genehmigung abhängig gemacht werden – auch dann nicht, wenn durch ein solches Genehmigungsverfahren sichergestellt werden sollte, daß Drittmittelforschung nicht die Erfüllung der Aufgaben der Hochschule beeinträchtigt (s. § 25 Abs. 3 S. 2).

§ 25 HRG und seine Umsetzung in Landesrecht zielten konsequent darauf ab, die Drittmittelforschung gleichsam »zu verstaatlichen«. So sieht § 35 Abs. 7 NHG (in Umsetzung von § 25 Abs. 4 S. 1 HRG) vor, daß die Drittmittel grundsätzlich nach

den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes von der Hochschule verwaltet werden. Demgegenüber garantiert durch die beabsichtigte Neufassung von § 25 Abs. 4 S. 4 unter bestimmten Bedingungen bereits das Rahmenrecht dem Mittellempfänger in der Hochschule ein Wahlrecht, ob er die Verwaltung selbst oder durch die Hochschule erledigen lassen will. Dem Geldempfänger (in der Regel Professoren) wird dadurch ermöglicht, neben den zur Verfügung stehenden staatlichen Mitteln gleichsam ein privates Forschungsunternehmen aufzubauen. Im Kern läuft diese rechtliche Verselbständigung von Drittmitteln auf eine Privatisierung öffentlicher Mittel hinaus. Der Drittmittelgeber stellt zumeist ja nicht dem Drittmittlempfänger in der Hochschule alles, was er für die Durchführung des Forschungsauftrages benötigt, zur Verfügung. Die personelle und sachliche Grundausstattung ist in aller Regel bereits aus staatlichen Mitteln beschafft worden. Lediglich die für das Forschungsvorhaben spezifischen Personal- und Sachmittel gibt der Drittmittelgeber; dieser Anteil macht häufig nur die kleinere Spitze der Werte aus, die für den Forschungsauftrag bewegt werden. Insbesondere wird die Besoldung des projektleitenden Professors weiterhin von der Staatskasse aufgebracht. Dieses Gesamtvolumen wird nun aufgrund einer schlichten Vereinbarung zwischen dem Auftraggeber und dem Drittmittlempfänger im privaten Interesse – aber als öffentliche Aufgabe! – eingesetzt.

Strukturell wirkt sich das in der Hochschule gleichfalls als Verstärkung individuell-professoraler Verfügungsmacht über die Forschungsressourcen aus. Motiv dieser insoweit doppelten Privatisierung von Hochschulforschung durch Drittmittel ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Forschung und Wirtschaft.

Bei diesen Überlegungen schlägt der Gesetzesentwurf allerdings auch recht merkwürdige Purzelbäume. Bisher konnte das Landesrecht (im Rahmen der bereits erwähnten »Verstaatlichung von Drittmittelforschung«) vorschreiben, daß Drittmittelpersonal in den Landesdienst übernommen wird (beispielsweise § 35 Abs. 7 S. 2 NHG auf der Grundlage von § 25 Abs. 4 S. 1 HRG). Nun wird direkt vom HRG dem Drittmittlempfänger (wieder) das Recht sog. Privatdienstverträge eingeräumt (§ 25 Abs. 5 S. 3: »Sofern dies mit den Bedingungen des Geldgebers vereinbar ist, kann das Hochschulmitglied in begründeten Fällen die Arbeitsverträge mit den Mitarbeitern abschließen«). Zur Erfüllung seiner Dienstaufgabe Drittmittelforschung, die zugleich eine öffentliche Aufgabe der Hochschule ist, soll sich also ein Beamter privater Arbeitnehmer bedienen können. Damit würde nicht nur eine öffentliche Funktion in privater Form organisiert, sondern zusätzlich – flankiert von Bestimmungen des Gesetzesentwurfs über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen – das Drittmittelpersonal außerhalb des Schutzbereichs des öffentlichen Dienstrechts und des Tarifrechts gestellt. Eine solche Intention begegnet angesichts der Grundentscheidung für die Drittmittelforschung als originäre Hochschulaufgabe, wonach das gesamte Drittmittelpersonal funktionell zum Öffentlichen Dienst gerechnet werden muß, schwerwiegenden rechtlichen Bedenken.

§ 25 Abs. 5 S. 3 wird daher in der Praxis allein die Verlagerung der staatlichen Kompetenz, Mitarbeiter einzustellen, auf den einzelnen Amtsträger zur Folge haben. Dieser wird als Drittmittlempfänger von jeder staatlichen und kollegialen Kontrolle freigestellt, obwohl die Haftungsrisiken und die arbeitsrechtlichen Ansprüche wie bei jeder anderen Einstellung für und gegen Land und Hochschule entstehen.

Diese beabsichtigte Erleichterung der Drittmittelforschung (S. 34) ermöglicht einen relativ ungehinderten Zugriff privater Geldgeber auf die Forschungsressourcen. Eine hierauf gegründete Zusammenarbeit von Unternehmen und Universität, der sog.

Technologietransfer, bewirkt einen Funktionswandel der Beteiligten: »Die Universität bzw. die dort tätigen Wissenschaftler übernehmen die Funktion von Unternehmensberatern ...«¹⁵.

5. Mitgliedschaft und Mitwirkung in der Hochschule

§ 37 Abs. 1 S. 3 beschränkt in neuartiger Weise das passive Wahlrecht. Personalratsmitglieder dürfen danach nicht einem Gremium der Selbstverwaltung angehören, das auch für Personalangelegenheiten zuständig ist.

Begründet wird diese Einschränkung damit, daß die gleichzeitige Tätigkeit für Personalrat und Gremium zu Interessen- und Pflichtenkollisionen führen kann (S. 38). Diese Begründung überzeugt nicht: Alle Hochschulmitglieder, also auch Personalräte, haben sich so »zu verhalten, daß die Hochschule und ihre Organe ihre Pflichten erfüllen können und niemand gehindert wird, seine Rechte und Pflichten an den Hochschulen wahrzunehmen« (§ 36 Abs. 3 S. 1 HRG). Lediglich bei Personalräten werden rechtlich nicht begründbare Vermutungen über tatsächliche Interessenkollisionen zum Anlaß für Wahlrechtseinschränkungen genommen. Dies ist sachlich nicht vertretbar und daher willkürlich. Wenn schon in Bezug auf die Institution Hochschule die Dualität von Selbstverwaltung und Personalvertretung verfassungsrechtlich zulässig ist,¹⁶ so darf auch unter Berufung auf diesen Dualismus nicht das aktive und passive Wahlrecht der sonstigen Mitarbeiter eingeschränkt werden. Die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit von § 37 Abs. 1 S. 3 wird bei einem Blick auf vergleichbare Rechtsgebiete noch deutlicher. Das Mitbestimmungsgesetz läßt es beispielsweise zu, daß Betriebsräte dem Aufsichtsrat ihres Unternehmens angehören.¹⁷

Viel gewichtiger ist allerdings der Umstand, daß der Regierungsentwurf die mitgliedschaftsrechtliche Vorrangstellung der Professoren weiter ausbaut. Das Zauberwort der Begründung hierfür ist die Notwendigkeit der »Fachvertretung« (S. 38), die die »fachliche Gliederung der Hochschule« (§ 38 Abs. 1 S. 1) als weiteres Kriterium für die Ausgestaltung von Mitwirkungsrechten erforderlich mache. Diese Argumentation ist aber weder im Ansatz noch in der Umsetzung überzeugend.

Schon bisher wurde die fachliche Gliederung der Hochschule im Landesrecht bei der Art und Mitwirkung der Mitglieder berücksichtigt. Da bei der Mitwirkung in der Selbstverwaltung die »Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit der Mitglieder der Hochschule« maßgeblich zu sein hat, sieht das Landesrecht in unterschiedlicher Ausgestaltung Mitwirkungsrechte in den Gremien kraft Amtes oder als Repräsentant eines oder mehrerer Fächer vor.¹⁸

¹⁵ So ein Schreiben des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst Baden-Württemberg vom 24. August 1984 an den Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes Kreis Tübingen – hinzu kommt, daß § 43 Abs. 3 S. 3 es nun ermöglichen soll, daß ein Professor auf begrenzte Zeit ausschließlich oder überwiegend Aufgaben der Forschung wahrnimmt. So kann unter der Hand an die Stelle der tradierten Einheit von Forschung und Lehre der Vollzeit-Unternehmensberater oder -Forschungsmanager treten, der unter Befreiung von hinderlichen und starren Lehrverpflichtungszeiten damit beschäftigt ist, Drittmittelprojekte einzuwerben und zu leiten, in persönlichen Gesprächen die Eignung von Mitarbeitern zu sondieren und »forschungsfeindliche« Entscheidungen auf allen Ebenen der Wissenschaftsverwaltung zu verhindern.

¹⁶ Nagel, in: Denninger, a. a. O., Rz. 17 f. vor § 36 m. w. N., sowie BVerfGE 47, 327, 387.

¹⁷ Der Ausschluß der Personalratsmitglieder dürfte häufig zur Folge haben, daß nicht die sonstigen Mitarbeiter, die aufgrund ihrer Erfahrungen am ehesten den zeitlichen und sonstigen Belastungen in den Gremien gewachsen sind, diesen angehören dürfen.

¹⁸ Schrupf, in: Denninger, a. a. O., § 63 Rz. 48.

Im Kern geht es jedoch nicht um die Vertretung der Fächer, sondern um die Vermehrung von Professoren in Gremien, in denen sie ohnehin schon die absolute Mehrheit haben. Als Konsequenz aus der »Fächerrepräsentanz« (S. 38) in den Gremien wird nämlich für den Senat in § 38 Abs. 3 gefolgert, daß ihm die Fachbereichssprecher (Dekane) kraft Amtes grundsätzlich angehören müssen. Dieser ist wegen § 64 Abs. 5 HRG zwangsläufig Professor und repräsentiert häufig eben nicht nur ein Fach, sondern mehrere Fächer (s. § 94 Abs. 1 S. 2 NHG: Der Fachbereich »soll verwandte oder benachbarte Fachgebiete umfassen«).

Diese Amtsmitgliedschaft mit Stimmrecht für die Fachbereichssprecher liegt eigentlich nicht im Trend: Viele Professoren beklagen, daß sie durch die vielfältigen Aufgaben der Selbstverwaltung von ihren originären wissenschaftlichen Anliegen abgehalten werden – für die Fachbereichssprecher wird die Mitarbeit in der Selbstverwaltung ausgedehnt. Zugleich wird den Gremien gerne und regelmäßig vorgehalten, daß sie zu schwerfällig und zu groß seien – gerade der Senat mit den entscheidenden Aufgaben für die Hochschule insgesamt wird u. U. durch die geplante Regelung entscheidend vergrößert.

Zwar ist der Neufassung von § 38 Abs. 3 zuzugeben, daß das Mehrheitsgebot nicht die absolute Mehrheit der Professoren im Senat nur aus Wahlsekatoren fordert (S. 40). Da eine vollständige Ersetzung durch Amtssenatoren wegen des Wahlprinzips (§ 39 HRG) nicht zulässig ist, kann die Amtsmitgliedschaft der Dekane im Senat zu neuen Komplikationen im Wahlverfahren führen: wie sollen Amts- und Wahlsekatoren bei den Professoren verrechnet werden? Ob und in welchem Umfang soll die Zahl der Vertreter bei den anderen Gruppen erhöht werden?

Gemäß § 38 Abs. 1 S. 2 müssen die Professoren in den Gremien mit wissenschaftsrelevanten Entscheidungsbefugnissen auch zahlenmäßig in der Mehrheit sein. Der verfassungsrechtlich unbedenklichen Bremer Regelung¹⁹ eines Mehrfachstimmrechts für Professoren in wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten wird ohne Not der Garaus gemacht.

Die Stellung der Professoren wird weiter durch § 62 Abs. 2 S. 2 und § 63 Abs. 1 S. 2 verstärkt. Sowohl der Wahlvorschlag als auch die Wahl der Hochschulleitung bedarf der Mehrheit der Professoren im jeweiligen Gremium.²⁰

Eine nicht mehr überraschende Pointe enthält der neue § 38 Abs. 5: die Entscheidungen über Berufungsvorschläge sowie über Habilitations- und Promotionsordnungen auf Fachbereichsebene werden de facto durch eine Professorenvollversammlung getroffen. Das Landesrecht muß nämlich allen Professoren des Fachbereichs die Möglichkeit einräumen, an diesen Entscheidungen (im Fachbereichsrat) stimmberechtigt mitzuwirken.

Eine Beurteilung dieses Regelungskomplexes muß zunächst darauf hinweisen, daß der Regierungsentwurf für die Hochschulen auf der einen Seite Flexibilität proklamiert, auf der anderen Seite ihnen durch die eben beschriebenen Änderungen neue Organisationsprobleme durch ein rigides Rahmenrecht aufzwingt. So steht zu bezweifeln, ob der Einigungszwang von Mitglieder Mehrheit und Professoren Mehrheit in den Wahlgremien nützlich und praktikabel ist. Zudem: Es wird beklagt, daß die Motivation zur Mitarbeit in der Selbstverwaltung bei Studenten, wissenschaftli-

19 (BVerfGE 55, 37 Abs. 20). Nur am Rande sei darauf verwiesen, daß nun lediglich Professoren wissenschaftliche Einrichtungen (Institute oder Seminare neuer Art) leiten sollen (§ 66 Abs. 3). Überwiegend dürfte bereits heute die Wahrnehmung von Entscheidungsbefugnissen in den wissenschaftlichen Einrichtungen neuer Art den Professoren vorbehalten sein (s. Schimpf, a. a. O., § 66 Rz. 42, 48).

20 Einen richtigen Schritt gehen § 62 Abs. 1 und 7, die der wissenschaftlichen Hochschule das Recht einräumen, die Rektors- oder die Präsidialverfassung zu wählen. Um so bedauerlicher ist es, daß in anderen Organisationsfragen nicht die Autonomie der Hochschule gestärkt werden soll.

chen und sonstigen Mitarbeitern nachläßt. Durch die beabsichtigten Neuregelungen verlieren ihre Stimmen in den Kollegialorganen weiter an Bedeutung. Ihre Mitwirkungsrechte, die sich nostalgisch verknüpfen mit radikalen Forderungen wie der nach Drittelparität, degenerieren vollends zum Feigenblatt.

Gleichwohl enthalten diese Regelungen keine Rückkehr zur Ordinarienuniversität. Die Aufhebung dieser überkommenen Struktur mit den vier Entscheidungs- und Verwaltungsebenen von Lehrstuhl – Institut/Seminar – Fakultät – Universität wird nicht rückgängig gemacht. Die lebenslange Identität von Lehrstuhlinhaber und individueller Institutsleitung ist nicht mehr möglich. Nicht einzelne Professoren werden durch den Regierungsentwurf herausgehoben, sondern der Vorrang der mittlerweile zahlenmäßig sehr vergrößerten Gruppe der Professoren wird insgesamt verstärkt.

6. Wissenschaftliches und künstlerisches Personal

Die Verwirklichung des Entwurfes würde in diesem Bereich einen tiefgreifenden Strukturwandel herbeiführen: Gemeinsam mit dem Gesetzentwurf über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen²¹ würden die neuen Personalkategorien der Assistenten (§ 47), der Oberassistenten (§ 48a) sowie der Hochschuldozenten (§ 48c) dafür sorgen, daß die befristete Beschäftigung im Wissenschaftsbereich unterhalb der Professorenebene die Regel wird. Daher wirkt die Rechtfertigung dieser Absicht eher zynisch: Bedeutet es wirklich eine Verbesserung der Perspektiven für den wissenschaftlichen Nachwuchs, wenn er bestenfalls regelmäßig von einem befristeten Anstellungsverhältnis zum nächsten geschoben wird?²² Können wirklich die so dringend angemahnten Höchstleistungen in der Forschung durch Ketten von befristeten Beschäftigungen und deren Verlängerungen herbeigeführt werden?

Nach den geplanten Neuregelungen sind nach Abschluß des Studiums (durchschnittliches Lebensalter: 24 Jahre) befristete Beschäftigungsverhältnisse für 29 Jahre möglich. Nach einer maximal vierjährigen Tätigkeit als wissenschaftliche Hilfskraft kommt als nächstes ein sog. Eingangsvertrag als wissenschaftlicher Mitarbeiter (2 Jahre – § 57b Abs. 2 Nr. 5 HRG – Gesetzentwurf über befristete Arbeitsverträge). Hieran kann sich eine fünfjährige Einstellung als »normaler« wissenschaftlicher Mitarbeiter (§ 57b Abs. 2 Nr. 1–4 HRG – Gesetzentwurf über befristete Arbeitsverträge) anschließen, worauf dann die von der HRG-Novelle gewünschten Beamtenverhältnisse folgen: Zunächst Assistent (Beamter auf Zeit für zweimal drei Jahre – § 48), dann Oberassistent (Beamter auf Zeit für vier Jahre – § 48b) und sodann oder stattdessen eine Hochschuldozentur (bis zu sechs Jahren dauerndes Beamtenverhältnis auf Widerruf mit der Möglichkeit einer Anstellung auf Lebenszeit – § 48b). Beim Personal mit ärztlichen Aufgaben kann die Zeit befristeter Beschäftigungsverhältnisse aufgrund des Gesetzentwurfs über befristete Arbeitsverträge und der HRG-Novelle bis zu 37 Jahren dauern.

Zwar dürfte niemand bestreiten, daß beim wissenschaftlichen Nachwuchs eine Fluk-

21 »Entwurf eines Gesetzes über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen« der Bundesregierung vom 23. 8. 1984, durch den in das HRG §§ 57a–57g eingefügt werden sollen, sowie entsprechende Regelungen über die Befristung von Arbeitsverhältnissen für wissenschaftliches Personal an Forschungseinrichtungen getroffen werden sollen (am 15. 11. 1984 als BT-Drucksache 10/2283 nach aufschlußreicher Debatte an die Ausschüsse überwiesen).

22 Nagel, Bundesregierung will wissenschaftliche Saisonarbeiter, in: Erziehung und Wissenschaft 11/84, S. 25.

tuation sinnvoll ist und in Grenzen auch rechtlich abzusichern ist. Die von den Regierungsentwürfen beabsichtigte Ausweitung der Befristungsmöglichkeiten ist jedoch nicht akzeptabel. Dafür muß zunächst darauf hingewiesen werden, daß bereits momentan 80% der Verträge für wissenschaftliche Mitarbeiter befristet sind (1981: 40 000 von 50 000 Personen). Das Mißtrauen wird weiter durch die Gesetzgebungstechnik in dem »Entwurf eines Gesetzes über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen« bestärkt. Gemäß § 57b Abs. 1 dieses Entwurfs muß die Befristung zwar durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein (so auch die Rechtsprechung). Diese Terminologie suggeriert aber zu Unrecht, daß die begriffliche Schärfe gewahrt bleibt, die in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung für Befristungsgründe und -zeiträume bei wissenschaftlichem und künstlerischem Personal entwickelt worden ist.²³ In recht großzügiger Formulierung werden die von der Rechtsprechung bisher allein akzeptierten Befristungsgründe in § 57b Abs. 2 Nr. 1–4 lediglich als Beispiele für den rechtfertigenden sachlichen Grund behandelt. Dies gilt aber nicht für § 57b Abs. 2 Nr. 5 des Entwurfs, wonach ein befristetes Beschäftigungsverhältnis abgeschlossen werden kann, wenn »der Mitarbeiter erstmals als wissenschaftlicher Mitarbeiter eingestellt wird.« Damit sind eindeutig das Sozialstaatsprinzip und die Grundsätze von Treue und Glauben verlassen, die für die Rechtsprechung zu rechtfertigenden Befristungsgründen maßgeblich waren.²⁴ Diese Regelungen stellen ohne Notwendigkeit wissenschaftliche Mitarbeiter schlechter als den sonstigen öffentlichen Dienst. In Verbindung mit der Absenkung der Eingangsvergütung im öffentlichen Dienst (1983) werden dadurch die Chancen privater Arbeitgeber verbessert, den Hochschulen qualifizierten Nachwuchs abspenstig zu machen. Gefördert wird ein antikreativer Wissenschaftsdarwinismus – durch Anpassung sich die nächste Verlängerung sichern –, dessen Nutznießer Professoren und Wissenschaftsverwaltungen sind. Sowohl die Einführung neuer Zeitbeamtenverhältnisse als auch die Regelungen über die befristeten Arbeitsverhältnisse an Hochschulen begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken. Im letzteren Fall werden geltende Tarifverträge durch einseitigen Akt des öffentlichen Arbeitgebers beseitigt, der zu diesem Zweck in die Rolle des Gesetzgebers schlüpft. Im ersteren Fall findet noch weitergehend eine Flucht aus dem Arbeitsrecht in das Beamtenrecht statt. Für Lebenssachverhalte, die aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen durch befristete Arbeitsverträge nach den Grundsätzen der BAG-Rechtsprechung zu regeln sind, bietet der öffentliche Arbeitgeber nun lediglich atypische Beamtenverhältnisse an. Dieses Verhalten berührt in beiden Varianten das in Artikel 9 Abs. 3 GG gewährleistete Grundrecht der Koalitionsfreiheit. An die Stelle des kollektiven Vertrages und der Abmachung im Einzelfall tritt der hoheitliche Befehl des Gesetzgebers.²⁵

Darüber hinaus begegnen die neuen beamtenrechtlichen Typen des wissenschaftlichen Personals erheblichen beamtenverfassungsrechtlichen Bedenken. Die wissenschaftlichen Assistenten (§ 47) sowie die Oberassistenten (§ 48a) neuer Art werden in Zeitbeamtenverhältnisse berufen. Insofern wird zumindest leichtfertig mit dem Prinzip der Lebenszeitanstellung umgegangen, das ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Artikel 33 Abs. 5 GG) ist. Lediglich sachlich bedingte und personal begrenzte Ausnahmetatbestände rechtfertigen die Einführung von Zeitbe-

23 S. die zusammenfassende Darstellung bei Jobs/Bader, Der befristete Arbeitsvertrag, Beilage Nr. 21 zu Der Betrieb Heft 38 vom 18. 9. 1981, S. 6 f.

24 Jobs/Bader, a. a. O., S. 2.

25 Nagel, a. a. O., S. 26; a. A. Wagner/Neves, zur Notwendigkeit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes, in: WissR 1984, 193, 215 m. w. N.

amtenverhältnissen²⁶. Diesen Anforderungen genügen die Zeitbeamtenverhältnisse nach § 47 und § 48a nicht, denn in ihrem Gefolge werden für identische Arten von wissenschaftlicher Dienstleistung Zeit- und Lebenszeitbeamte nebeneinander tätig sein können. Daß dieser relativ freizügige Umgang mit dem befristeten Beamtenverhältnis bedenklich ist, belegt der Blick auf den Anwendungsbereich des Zeitbeamtenverhältnisses außerhalb der Hochschule. Beamtenverfassungsrechtlich unbestrittene Zeitbeamtenverhältnisse sind der Wahlbeamte in der Kommunalverwaltung und bei Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der »politische Beamte«²⁷. Vergleichbare sachliche Gründe (Notwendigkeit einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den politischen Repräsentanten beispielsweise) sind für die Einführung der beschriebenen Zeitbeamtenverhältnisse im Hochschulbereich nicht erkennbar. Maßgeblich dürfte auch hier die Erwägung sein, daß die genannten Befristungsgründe arbeitsrechtlich nicht haltbar sind und der Gesetzgeber durch eine Flucht ins Beamtenrecht die Hochschulen vor den Konsequenzen nicht »gerichtsbarer« Befristungsgründe »schützen« will.

Ähnlich bedenklich ist die Begründung eines Widerrufsbeamtenverhältnisses für den Hochschuldozenten. Der klassische Fall des Widerrufsbeamten ist das Referendariat oder eine vergleichbare Ableistung eines Vorbereitungsdienstes (§ 3 Abs. 1 Nr. 4a BRRG). Es ist zudem keineswegs ausgemacht, daß beim Hochschuldozenten die zweite denkbare Begründung für ein Widerrufsbeamtenverhältnis zutrifft. Nach der dienstrechtlichen Konstruktion von § 48d kann durchaus von einem Widerruf des Beamtenverhältnisses abgesehen werden, wenn ein dienstliches Bedürfnis für die Weiterbeschäftigung (dann als Lebenszeitbeamter) besteht. Keineswegs steht mithin von Anbeginn an die nur vorübergehende Verwendung des Hochschuldozenten fest, was aber konstitutives Moment des Beamtenverhältnisses auf Widerruf gem. § 3 Abs. 1 Nr. 4b BRRG ist²⁸.

IV. *Schlußbemerkung*: Perspektiven des Regierungsentwurfs

Eine Prognose über das politische Schicksal des Regierungsentwurfs fällt schwer. Schon der kurze Zeitraum seit dem unautorisierten Bekanntwerden der Referentenentwürfe aus dem BMBW bis zur ersten Beratung im Bundesrat am 7. Februar 1985 brachte vielfältige Überraschungen. Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden. Der Regierungsentwurf entschärfte den Referentenentwurf an entscheidender Stelle: Der Referentenentwurf sah einen sog. Auflösungsmechanismus bei der Wahl der Hochschulleitung vor. Fügt sich danach die Gremienmehrheit bei Wahl und Wahlvorschlag nicht der Professorenmehrheit im Gremium, so kommt es letztlich nur noch auf diese Professorenmehrheit an (analog dem Berufungsverfahren). Im Kern enthalten solche Regelungen die Aussage, die Hochschulleitung brauche nicht die Hochschule insgesamt zu repräsentieren bzw. tue dies bereits dann, wenn sie von der Professorenmehrheit installiert werde. Diesen Auflösungsmechanismus und den darin enthaltenen Machtgewinn für die Professorenmehrheit gab der Regierungsentwurf auf. Er handelte sich dafür unter der treffenden Überschrift »Angst

²⁶ S. Schick, Band 5 der Veröffentlichungen der Studienkommission für die Reform des Öffentlichen Dienstrechts, 1973, S. 294 f.; Böhm/Pfeiffer, ZBR 1975, S. 42; Wiese, Beamtenrecht, Köln-Berlin u. a. 1979, S. 65 sowie BVerfGE 7, 155, 164.

²⁷ Vgl. Wiese, a. a. O.

²⁸ Ule, Beamtenrecht, Köln-Berlin u. a. 1970, S. 20; der Bundesrat fordert daher auch hier den Beamten auf Zeit.

vor der eigenen Courage« am 19. 1. 1985 herbe Schelte der FAZ ein. Der gleiche FAZ-Redakteur durfte seinem Publikum am 6. 2. 1985 erleichtert unter dem Motto »Weniger Rahmen und mehr Freiheit für die Hochschulen« den Ertrag seiner Mahnungen mitteilen: »Der Kulturausschuß des Bundesrats hat indessen den ersten Vorschlag mit dem Auflösungsmechanismus« »wieder hergestellt«.

Auch in einem anderen bedeutsamen Punkt übernahmen die Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrats zum Regierungsentwurf²⁹ Vorstellungen aus dem Referentenentwurf. Das für die Grundordnung und damit die Hochschulverfassung zuständige große Zentralorgan (Konzil, Konvent, großer Senat o. ä.) soll eine Professorenmehrheit bekommen.³⁰ Auch diese Forderung geht über die insofern fast liberal argumentierende Hochschulrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinaus und ist im Hinblick auf den stark reduzierten politischen Spielraum der Länder bedenklich. Da das zentrale Kollegialorgan nach den Landesgesetzen vorwiegend für korporationsrechtliche Angelegenheiten zuständig ist, ist es trotz deren Zusammenhangs mit dem wissenschaftlichen Auftrag der Hochschule unbedenklich, wenn die Professoren in dem zentralen Kollegialorgan von § 61 Abs. 1 nicht die Mehrheit haben.³¹ Insgesamt forderten die Ausschüsse der Ländervertretung 30 Änderungen zur HRG-Novelle, die ihrerseits das HRG von 1976 in 49 Punkten verändern will. Vor allem erwarten die Länder, »daß alle Maßnahmen zur Änderung der Personalstruktur kosten- und kapazitätsneutral realisiert werden können«. Zudem will die CDU/CSU-Bundesratsmehrheit der Novelle nur zustimmen, wenn »auch ein Gesetz zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes (entsprechend der neuen Personalstruktur, d. Verf.) vorliegt, das zusammen mit dem Änderungsgesetz zum Hochschulrahmengesetz verabschiedet werden kann«³².

In ihrem Bericht über die Bundesratsdebatte am 7. 2. mußte die FAZ am 9. 2. 85 aber mitteilen: »Die erwartete Zustimmung bleibt aus«. Zur Überraschung für Frau Wilmers traten im Bundesrat sogar zwei CDU-Ministerpräsidenten als Kritiker des überarbeiteten Gesetzesentwurfs im allgemeinen und des Auflösungsmechanismus bei der Wahl der Hochschulleitung insbesondere auf. Überraschend bekannte sich der Rheinland-Pfälzische Ministerpräsident Vogel zu dem HRG von 1976 und attestierte ihm, daß es besser sei als der Ruf, den es bei manchen Kritikern genieße. Sein Kollege Barschel aus Schleswig-Holstein unterstützte Vogels Kritik, daß der Regierungsentwurf die Zuständigkeit der Länder »nicht ausreichend respektiert« (FAZ vom 9. 2. 1985). Hier gibt es Berührungspunkte mit den SPD-regierten Ländern, die den Regierungsentwurf generell ablehnen. Manche Kompromißformel, die zwischen den Fachressorts der CDU/CSU-Länder und des Bundes erzielt worden war, ist dabei hinfällig geworden.

Insgesamt ist die Entscheidungssituation in durchaus überraschender Weise wieder offener geworden. Die HRG-Novelle war mit dem Anspruch angetreten, einen Mittelweg zwischen der von der SPD und den Gewerkschaften geforderten »Organisationsruhe« und einer »Totalrevision« zu gehen. Eine denkbare Konsequenz aus der zitierten Kritik der CDU-Ministerpräsidenten wäre es, das HRG nicht zu ändern, weil die Länder die von der Novelle gewünschten Änderungen auch ohne diese aus eigener Zuständigkeit verwirklichen können.

Gespannt muß man auch auf die Zeit nach dem Inkrafttreten einer Novelle sein. Welche Konsequenz werden die SPD-Länder aus ihrer Ablehnung des HRG ziehen?

²⁹ Bundesrats-Drucksache 613/1/84 vom 28. 1. 1985.

³⁰ BR-Drucksache, S. 16.

³¹ BVerfGE 61, 260, 278 ff.; Schrumpf, a. a. O., § 63 Rz. 12

³² BR-Drucksache, a. a. O., S. 19.

Die bisherigen Bundesregierungen haben keine sichtbaren politischen und rechtlichen Anstrengungen unternommen, den Landeshochschulgesetzen die zahllosen Unvereinbarkeiten mit dem Hochschulrahmengesetz von 1976 auszutreiben. Wird beispielsweise daher Bremen 1989 – wie unlängst der Rektor der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn (bei seiner Amtseinführung in Gegenwart des NRW-Wissenschaftsministers) – sich damit brüsten können, daß es aus hochschulpolitischen Gründen das neue Hochschulrecht nicht mitmache? Allerdings bedarf es geringer prophetischer Gabe, um solchem Festhalten am alten Rechtszustand, sofern dieser die Professorenvormacht nicht befördert, wenig Erfolgsaussichten zu attestieren. Waren es doch in der Vergangenheit häufig angeblich »benachteiligte« Professoren, die eine Korrektur des Landesrechts durch das Bundesverfassungsgericht erzwangen.

Abschließend muß darauf hingewiesen werden, daß weder Befürworter noch Kritiker der Novellierung der Auffassung sind, daß dadurch die zentralen Probleme der Hochschulen in den 80er und 90er Jahren gelöst werden: Bei zunächst steigenden Studentenzahlen werden die Haushaltsmittel real gleichbleiben oder gekürzt und jedenfalls nicht die dringend erforderlichen Stellen geschaffen (so Bundesbildungsministerin Wilms vor dem Bundesrat, vgl. FR vom 9. 2. 1985). Diese und andere für den Alltag der Hochschulen wesentlichen Daten werden überwiegend durch die Landeshaushalte und -politik gesetzt. Der Regierungsentwurf verdeutlicht mithin vor allem die ordnungspolitischen Vorstellungen der Bonner Koalition für die Zeit (mindestens bis Anfang der 90er Jahre), in der die Hochschulen »Überlast fahren« müssen. Er gibt den ideologischen Rahmen(wechsel) für die zum Teil noch aus sozialliberaler Zeit herrührenden Tendenzen zur Gegenreform ab, die »vor Ort« durch die weitverbreitete Koalition konservativer Professoren und Verwalter (in Hochschulen und Ministerien) längst wieder das Sagen haben.

Henning Schrimpf

Gerhard Robbers

Hermann Heller: Staat und Kultur

Hermann Heller gehört zu den bedeutendsten Staatswissenschaftlern der Weimarer Republik. Sein Werk umfaßt Schriften zur Staatslehre, Staatsrechtslehre, Politik, Politologie und Erwachsenenbildung. Die Rezeption seiner Arbeiten ist auch heute noch nicht abgeschlossen. Die schillernde Persönlichkeit Hellers, die Breite und der Facettenreichtum seines Werkes machen ihn zu einer der zentralen Persönlichkeiten sozialdemokratischer Staatslehre in Weimar. Die vorliegende Schrift stellt Hellers Gesamtwerk in seinem systematischen Zusammenhang dar. Sie schildert die wichtigsten Stationen von Hellers Leben und geht den Wirkungen seiner Arbeit nach. Die Studie zeigt die Geschlossenheit von Hellers Werk in seinem Bemühen, die Existenz und Einheit der Weimarer Republik theoretisch und praktisch zu sichern. Hellers Bedeutung für die Gegenwart wird durch die Analyse der zentralen Begriffe Staat und Kultur belegt.

1983, 138 S., 15,3 x 22,7 cm, Salesta brosch., 39,- DM
ISBN 3-7890-0794-3

Nomos Verlagsgesellschaft
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden

