

# Hochschulorganisation und individuelle Wissenschaftsfreiheit

Eine Analyse aus rechtswissenschaftlicher Sicht

| CHRISTIAN V. COELLN | **Blickt man heute auf die Universitäten, so scheint oft die reibungslos funktionierende Organisation wichtiger zu sein als die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Eine Erinnerung an die fundamentale Bedeutung der individuellen Wissenschaftsfreiheit.**

**D**ass die Organisation der Hochschulen auch ein juristisches Thema ist, ist an sich kein grundstürzend neuer Befund. Seit die Gesetzgeber des Bundes und vor allem der Länder das Hochschulwesen als Gegenstand möglicher Reformen entdeckt hatten, mussten sie sich immer wieder auf rechtliche Grenzen ihres Umgestaltungswillens hinweisen lassen. Diese betrafen vor längerer Zeit namentlich die Möglichkeiten der Einflussnahme in der Gruppenshochschule, durch die die frühere Ordinarienuniversität abgelöst wurde. Dass es rechtliche Grenzen gab, war womöglich ein wenig in Vergessenheit geraten, als sich die Gesetzgeber vor ca. 20 Jahren an eine Weiterentwicklung der Hochschulstrukturen speziell hinsichtlich ihrer Leitungsstrukturen machten. Sie hatten sich überzeugen lassen, „gute Governance“ an Hochschulen setze starke Leitungsorgane mit weitreichenden Möglichkeiten der Steuerung und der Einflussnahme voraus. Die daraufhin vorgenommenen Kom-

petenzverschiebungen gingen notwendigerweise zu Lasten der Senate und Fakultätsräte: Weil die Verteilung der Befugnisse zwischen Rektorat bzw. Dekanat einerseits und Senat bzw. Fakultätsrat andererseits einem System kommunizierender Röhren ähnelt, führt die Stärkung der einen zur Schwächung der anderen. Erste gerichtliche Warnhinweise, dass diese Entwicklung nicht beliebig weit fortgesetzt werden dürfe, hatten in der Politik offenbar wenig

»Als Grenze des gesetzgeberischen Gestaltungswillens fungiert das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit.«

Eindruck hinterlassen. Erst seit das Bundesverfassungsgericht und mittlerweile auch der Verfassungsgerichtshof in Stuttgart Regelungen der Landeshochschulgesetze in Hamburg, Niedersachsen und Baden-Württemberg für verfassungswidrig erklärt haben, scheint ein gewisses Umdenken eingesetzt zu haben.

## Funktionen des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit

Als (potenzielle) Grenze des gesetzgeberischen Gestaltungswillens fungiert in all diesen Fällen das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit. Ihm kommen im Hochschulbereich unterschiedliche Funktionen zu. Zunächst ermöglicht es seinen Trägern – dazu gehören auch und gerade die Wissenschaftler an der Hochschule –, sich gegen Beeinträchtigungen ihrer Forschungs- und Lehrtät-

tigkeit zur Wehr zu setzen. In dieser Funktion gewährt das Grundrecht einen weitreichenden Freiraum, weil es nur zum Schutz anderer Rechtsgüter eingeschränkt werden darf, die ebenfalls in der Verfassung verbürgt sind. Zusätzlich verlangt die Wissenschaftsfreiheit vom Staat (u.a.), dass er funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb schafft, also Hochschulen errichtet und unterhält. Innerhalb dieser Institutionen muss der Gesetzgeber die freie Wissenschaft durch eine geeignete Organisation schützen. Das bedeutet nicht, dass er den einzelnen Wissenschaftler so zu stellen hat, als wäre dieser allein auf weiter Flur. Die ihrerseits

grundrechtlich geschützten Ausbildungsinteressen der Studenten etwa lassen eine dauerhafte Beschränkung allein auf die Forschung unter Abstinenz

von der Lehre nicht zu. Aber der Staat hat dafür Sorge zu tragen, dass die individuelle Wissenschaftsfreiheit soweit unangetastet bleibt, wie es innerhalb einer Hochschule unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben und der Grundrechte anderer Beteiligten möglich ist. Zwar spricht das Bundesverfassungsgericht insofern nicht mehr vom „irgend erreichbaren Maß an Freiheit“. Zumindest aber darf eine Hochschule nicht so organisiert sein, dass die freie wissenschaftliche Betätigung strukturell gefährdet ist.

## Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber

Die soweit skizzierte verfassungsgerichtliche Rechtsprechung besagt jedoch nicht, dass bereits das Grundgesetz eine bestimmte, „richtige“ Hochschulorganisation vorschreiben würde. Dem

### AUTOR



Professor **Christian v. Coelln** ist an der Universität zu Köln einer der Direktoren des Instituts für Deutsches und Europäisches Wissenschaftsrecht.

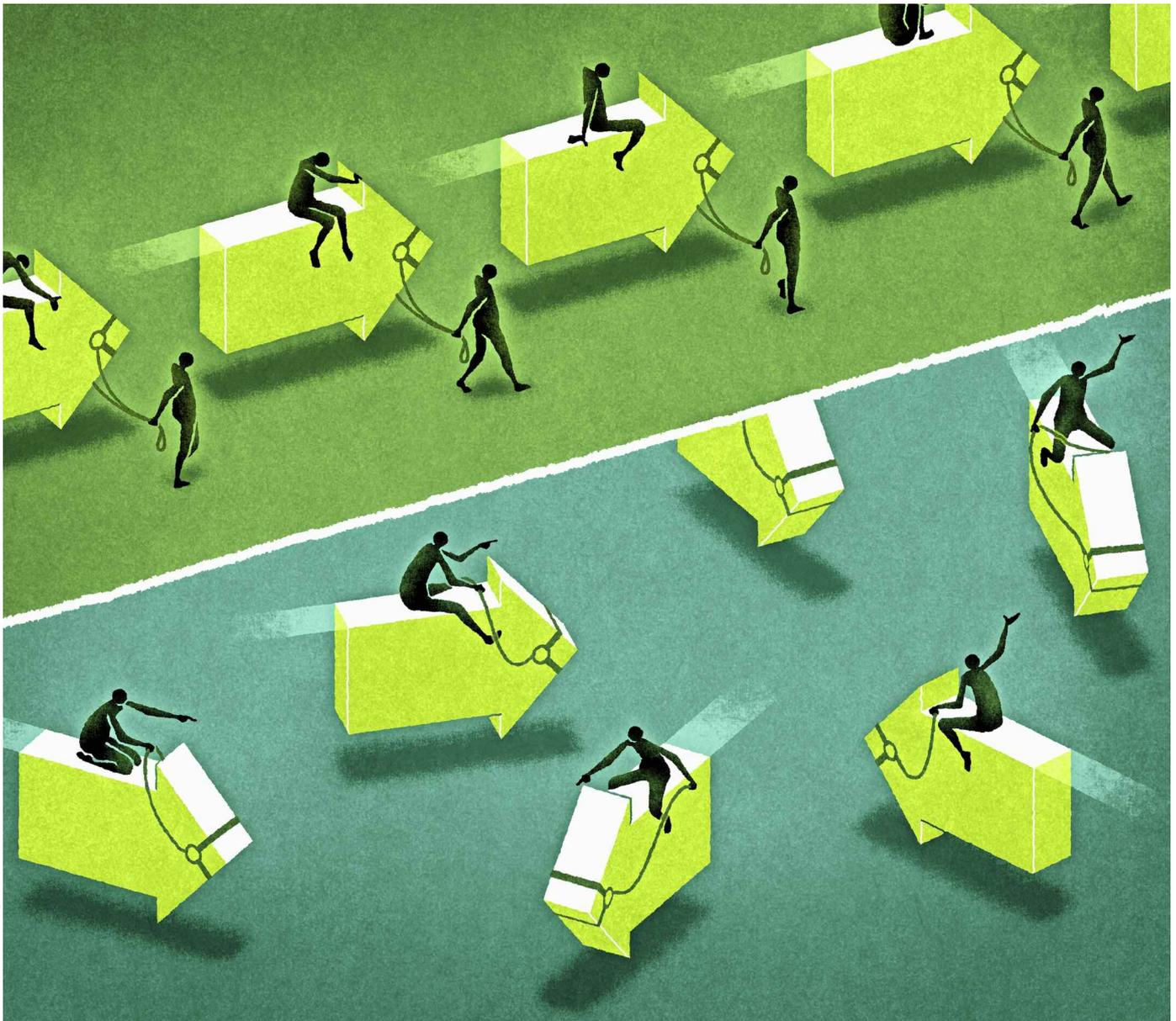


Foto: mauritius-images

jeweiligen Gesetzgeber verbleibt vielmehr substantieller Spielraum – auch zur Verwirklichung eigener gesellschaftspolitischer Vorstellungen. Beliebig weit ist dieser Spielraum freilich nicht: An bestimmten Punkten zieht das Grundrecht dem Gesetzgeber Grenzen. Ihr exakter Verlauf mag unterschiedlich leicht zu bestimmen sein. Das ändert aber nichts an ihrer Existenz.

#### **Mitwirkungsrechte der Statusgruppen**

Eine Grenze, deren Verlauf recht präzise bestimmbar ist, betrifft die Mitwirkungsrechte der einzelnen Statusgruppen. Dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, insofern komme es auf die Kriterien Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit an, bereits vor knapp 50 Jahren

erging, macht diese Rechtsprechung nicht etwa obsolet, wie von interessierter Seite gerne behauptet wird. An der Relevanz dieser Kriterien hat sich seither in Wahrheit nichts geändert. Die Hochschullehrer sind nach wie vor die „Inhaber der Schlüsselfunktionen des wissenschaftlichen Lebens“. Daher muss ihnen im Bereich der Forschung ein ausschlaggebender Einfluss zukommen: Sie müssen sich hier gegenüber den anderen Gruppen durchsetzen können. Im Bereich der Lehre verlangt die Wissenschaftsfreiheit nur, aber immerhin, einen maßgebenden Einfluss der Hochschullehrer, über den sie verfügen, wenn sie ebenso stark sind wie die anderen Gruppen zusammen. Über Spielraum verfügt der Gesetzgeber nur hinsichtlich der Frage, auf welchem Weg er den Einfluss der Hochschullehrer herstellen will: Er kann ihrer Gruppe

einen hinreichend hohen Anteil an Mitgliedern im jeweiligen Gremium zugestehen. Zwingend ist das nicht: Es sind auch Lösungen zulässig, bei denen allein der Mitgliederanteil das gebotene Maß an Einfluss noch nicht sicherzustellen vermag. Die „Viertelparität“ im Senat, bei der alle vier Statusgruppen eine gleich große Anzahl an Mitgliedern entsenden, ist nicht automatisch verfassungswidrig. Auch hier muss der beschriebene Einfluss der Hochschullehrer jedoch vorhanden sein. Realisiert werden kann er durch Mehrfachstimmrechte oder eine entsprechende Stimmgewichtung. Sofern sie nicht generell, sondern nur für forschungs- bzw. lehrrelevante Entscheidungen vorgesehen sind, führen derartige Lösungen im Hochschulalltag allerdings zu erheblichen praktischen Problemen: Vor etlichen Entscheidungen drohen langwie-

rige Debatten über deren Wissenschaftsrelevanz. Solange darunter nicht die Funktionsfähigkeit des Gremiums leidet, mag das eher ein Zeitproblem denn einen juristischen Einwand darstellen. Bedenkt man den Wert der Ressource Zeit für die überwältigende Mehrheit der Wissenschaftler, sollte man dies gleichwohl nicht als unbeachtlich abtun. Verfassungsrechtliche Bedenken sehen sich jedenfalls Regelungen ausgesetzt, die die Fälle, in denen die Hochschullehrer über Zusatzen o.ä. verfügen, abschließend benennen, ohne wenigstens Auffangklauseln zu verwenden. Früher oder später drohen hier wissenschaftsrelevante Entscheidungen ohne hinreichende Mitwirkungsmöglichkeiten der Hochschullehrer gefällt zu werden. Darunter leidet u.a. das neue, bereits per Verfassungsbeschwerde angegriffene Thüringer Hochschulgesetz, das insofern dem Karlsruher Verdikt der Verfassungswidrigkeit kaum entgehen dürfte. Indem der nordrhein-westfälische Gesetzgeber seit der jüngsten Reform aus dem Sommer 2019 die Viertelparität nicht mehr als Regelfall vorsieht, aber nach wie vor zulässt, vermeidet er diesbezügliche Unsicherheiten nicht vollständig.

### Kompetenzverlagerung auf Leitungsorgane

Weniger präzise lässt sich der Verlauf der dem Gesetzgeber gezogenen Grenzen hinsichtlich der Leitungsstrukturen einer Hochschule beschreiben. Angesprochen ist damit die verfassungsrechtliche Beurteilung der eingangs bereits angesprochenen Kompetenzverlagerung von partizipatorisch besetzten Organen (Senat/Fakultätsrat) auf Leitungsorgane, also auf das Rektorat bzw. das Dekanat. Die damit einhergehende stärkere Hierarchisierung der Hochschulen war gewollt: Die Ausrichtung am seinerzeit neuen Leitmotiv „Wettbewerb“ verfolgte das Ziel, die Effizienz der Hochschulen durch die Übertragung von Leitungsstrukturen aus der Wirtschaft zu steigern. Besonders augenfällig wurde das in Baden-Württemberg, wo der Gesetzgeber das Präsidium und den Hochschulrat zwischenzeitlich als Vorstand bzw. Aufsichtsrat bezeichnet hatte. Dass sich Effizienz in der Wissenschaft weniger präzise messen lässt als in der Industrie, war unter den obwaltenden Umständen lange Zeit ein eben-

so plausibler wie chancenloser Einwand.

Rechtlich wertet das Bundesverfassungsgericht (und ihm folgend der Verfassungsgerichtshof in Stuttgart) starke Leitungsorgane nicht dem Grunde nach als Verstoß gegen die Wissenschaftsfreiheit. Jedoch müssen die Kompetenzen der Leitungsorgane durch Mitwirkungs-, Einfluss-, Informations- und Kontrollrechte der Kollegialorgane kompensiert werden. Je stärker die Stellung des Rektors bzw. des Dekanats ausgestaltet

### »Zu den Funktionsbedingungen der Wissenschaft gehört, dass sich Erkenntnisgewinn nicht von oben herab dekretieren lässt.«

ist, desto stärker müssen auch diese Rechte ausgestattet sein. Das gilt nicht nur, weil in den Gremien alle Mitgliedergruppen vertreten sind, sondern gerade mit Blick auf die Gruppe der Hochschullehrer. Je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle, sachliche und finanzielle Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan und damit den dort vertretenen Hochschullehrern entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen sind, desto stärker muss – so die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung – im Gegenzug die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans und der dort vertretenen Hochschullehrer an der Bestellung und Abberufung der Mitglieder dieses Leitungsorgans ausgestaltet sein. Konsequenzen hat das namentlich für die Wahl und Abwahl von Mitgliedern der Leitungsorgane. Insofern stellt die Rechtsprechung einmal mehr speziell auf die Hochschullehrer in den maßgeblichen Gremien ab: Gerade diese müssen die Möglichkeit haben, die Wahl eines (Rektorats- bzw. Dekanats-) Mitglieds zu verhindern. Und sie müssen sich von einem Mitglied eines Leitungsorgans, dem sie nicht mehr vertrauen, trennen können, ohne auf eine Einigung mit den Vertretern anderer Gruppen angewiesen zu sein.

Der Blick auf diese Rechtsprechung offenbart zum einen, dass der nordrhein-westfälische Gesetzgeber in sein jüngstes Reformgesetz zu Recht erweiterte Abwahlbestimmungen aufgenommen hat. Zugleich muss sie als Absage an alle Spekulationen (und Hoffnun-

gen?) verstanden werden, den Hochschullehrern müsse von Verfassungswegen keine besondere Rolle mehr zukommen. Das grundrechtlich radizierte Gebot des Professoreinflusses hat in der Rechtsprechungspraxis Bestand.

Wie ist diese Rechtsprechung zu bewerten? Negiert sie womöglich die Notwendigkeit der effektiven Steuerung einer Hochschule, derer sie bedarf, um in der nationalen wie internationalen Konkurrenz reüssieren zu können? Lähmt sie Hochschulen und Fakultäten,

macht sie sie träge und unlenkbar? Bei wertender Gesamtbetrachtung wird man das nicht sagen können. Starke Leitungsorgane sind ja gerade zulässig. Dass ihre Befugnisse eingeehgt und kontrolliert werden müssen, entspricht den Eigengesetz-

lichkeiten der Wissenschaft. Zu ihren Funktionsbedingungen gehört es, dass sich insbesondere Erkenntnisgewinn nicht von oben herab dekretieren lässt. Im Übrigen zeigt sich beim Blick in die Hochschulpraxis, dass Möglichkeiten der Kontrolle und der Einflussnahme von Kollegialorganen gegenüber Hochschul- bzw. Fakultätsleitungen in aller Regel mit viel Augenmaß ausgeübt werden, weil diese Organe Vertrauen genießen. Speziell die Option der Abwahl wird aus guten Gründen selten eingesetzt: Der Gedanke, dass es mit der Abwahl nicht getan ist, sondern dass im Anschluss jemand anderes das Amt wird bekleiden müssen, dürfte zumindest auf Fakultätsebene zu einer gewissen Zurückhaltung beim Gebrauch dieses Instruments führen. Gleichwohl: Auch diese ultima ratio dient dem Schutz der individuellen Wissenschaftsfreiheit vor übermäßigen Belastungen durch die Hochschulorganisation. Diese hat sich – das gilt generell – vor der Wissenschaftsfreiheit des Einzelnen zu rechtfertigen, nicht umgekehrt. Der Wissenschaftler, der seine Forschungs- und Lehrfreiheit in Anspruch nimmt, muss sich dafür nicht rechtfertigen, auch nicht gegenüber den eigenen Leitungsorganen. Rechtfertigen müssen sich die Leitungsorgane, wenn sie die grundrechtlich umhegte Freiheit einschränken. Das ist die grundrechtliche Normallage, die es trotz aller Governance-Euphorie im Blick zu behalten gilt.