

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 369

Hochschulen und Reformgesetzgebung

Zur Anpassung der Länderhochschulgesetze
an das Hochschulrahmengesetz

Von

Hermann Avenarius



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

HERMANN AVENARIUS

Hochschulen und Reformgesetzgebung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 369

Hochschulen und Reformgesetzgebung

Zur Anpassung der Länderhochschulgesetze
an das Hochschulrahmengesetz

Von

Hermann Avenarius



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1979 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04547 5

Vorwort

Untersuchungen, die sich einem aktuellen Thema widmen, laufen Gefahr, hinter der Entwicklung herzuinken. Von solchem Schicksal bleibt auch diese Studie nicht verschont. Sie wurde Mitte Juli 1979 abgeschlossen und konnte deshalb danach eingetretene Ereignisse (insbesondere die Neuformulierung des Regierungsentwurfs zum nordrhein-westfälischen Hochschulgesetz) sowie jüngst erschienene Veröffentlichungen (z. B. Klaus-Peter Deumelands Kommentar zum Hochschulrahmengesetz) nicht mehr berücksichtigen.

Manche Fragen sind in dieser Arbeit nicht oder nur am Rande berücksichtigt. Man denke etwa an die Hochschulplanung, an die Verfahrensbestimmungen für die Hochschulgremien oder an die spezifischen organisationsrechtlichen Probleme der medizinischen Fachbereiche. Eben- sowenig kann die Untersuchung in Anspruch nehmen, die hochschulrechtlich relevante Literatur in ihrer ganzen Fülle ausgeschöpft zu haben. Das Bemühen um Vollständigkeit hätte jedoch die Fertigstellung der Publikation nachhaltig verzögert und daher ihren „Zeitwert“ erheblich gemindert. Das aber galt es zu vermeiden, und so mußte der Fragenhorizont eingegrenzt werden. Es bleibt zu hoffen, daß die ausgewählten „Teile“, mögen sie auch in ihrer Summe nicht das „Ganze“ des Gegenstandsbereichs der gesetzlichen Hochschulreform ausmachen, dieses Ganze doch zureichend repräsentieren.

Herrn Senator E. h. Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Johannes Broermann danke ich für die Aufnahme dieser Untersuchung in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

H. A.

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	11
<i>I. Die gesetzlich erfaßten Hochschulen</i>	14
1. Hochschularten	14
2. Hochschulen in freier Trägerschaft	16
<i>II. Die Entwicklung des Hochschulwesens, insbesondere: Die Gesamthochschule</i>	20
<i>III. Wissenschaftsfreiheit</i>	26
1. Wissenschaft und Gesellschaft	27
2. Wissenschaftsfreiheit im Spannungsfeld konkurrierender Rechte und Interessen	30
a) Lehrefreiheit vs. Lernfreiheit	30
b) Freiheit der Lehre und Lehrverpflichtung	33
c) Freiheit der Forschung — Verteilung der Forschungsmittel	37
<i>IV. Studienreform</i>	43
1. Die Regelstudienzeit	45
2. Studienreformkommissionen	50
<i>V. Personalstruktur der Hochschule</i>	54
1. Professoren	55
2. Hochschulassistenten	61
3. Wissenschaftliche Mitarbeiter	63
<i>VI. Die Organisation der Hochschule</i>	70
1. Die Hochschulleitung	70
2. Die zentralen Kollegialorgane	78

3. Die Fachbereiche	83
4. Wissenschaftliche Einrichtungen und Betriebseinheiten	89
5. Exkurs: Die Sonderforschungsbereiche	94
<i>VII. Die Hochschulgremien: Zusammensetzung und Stimmrecht</i>	<i>97</i>
<i>VIII. Das Ordnungsrecht der Hochschule</i>	<i>113</i>
1. Ordnungsrechtliche Tatbestände und Maßnahmen	114
2. Ordnungsrechtliches Verfahren	118
<i>IX. Die Studentenschaft</i>	<i>122</i>
<i>X. Hochschule und Staat</i>	<i>128</i>
1. Selbstverwaltungsangelegenheiten — staatliche Aufgaben	132
2. Modalitäten der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben	135
3. Mitwirkungsrechte des Staates beim Erlaß von Hochschulsatzungen	136
4. Mitwirkungsrechte des Staates beim Erlaß hochschulorganisatorischer Maßnahmen	144
<i>Schluß</i>	<i>147</i>
<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>151</i>

Abkürzungsverzeichnis

BayHSchG	= Bayerisches Hochschulgesetz
BayHSchLG	= Bayerisches Hochschullehrergesetz
BerIHG	= Berliner Hochschulgesetz
BremHG	= Bremisches Hochschulgesetz
BRRG	= Beamtenrechtsrahmengesetz
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW	= Baden-Württemberg
DFG	= Deutsche Forschungsgemeinschaft
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DUZ / HD	= Die Deutsche Universitäts-Zeitung vereinigt mit Hochschul-Dienst
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
EFHG	= Entwurf zu einem Gesetz über die Fachhochschulen
EWissHG	= Entwurf zu einem Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen
FachHSchG	= Fachhochschulgesetz
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FHG	= Fachhochschulgesetz
FR	= Frankfurter Rundschau
HHG	= Hessisches Hochschulgesetz
HmbHG	= Hamburgisches Hochschulgesetz
HochSchG	= Hochschulgesetz
HRG	= Hochschulrahmengesetz
HSG	= Hochschulgesetz
HUG	= Hessisches Universitätsgesetz
KHG	= Kunsthochschulgesetz
MHG	= Musikhochschulgesetz
NHG	= Niedersächsisches Hochschulgesetz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NW	= Nordrhein-Westfalen
PHG	= Gesetz über die Pädagogischen Hochschulen
RP	= Rheinland-Pfalz
SFB	= Sonderforschungsbereich
SH	= Schleswig-Holstein
SL	= Saarland
SUG	= Saarländisches Universitätsgesetz
UG	= Universitätsgesetz
VHochSchG	= Verwaltungshochschulgesetz (Speyer)
WissR	= Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung

Einleitung

Durch § 72 I Hochschulrahmengesetz (HRG) wurden die Bundesländer verpflichtet, bis zum 30. Januar 1979 dem HRG entsprechende Landesgesetze zu erlassen. Diesem Gebot sind inzwischen alle Länder bis auf Nordrhein-Westfalen nachgekommen¹.

¹ Folgende Gesetze wurden beschlossen:

Bund:	Hochschulrahmengesetz vom 26. 1. 1976 (BGBl. I 1976 S. 185) [HRG].
Baden-Württemberg:	Universitätsgesetz vom 22. 11. 1977 (GBl. S. 473) [BW UG]; Fachhochschulgesetz vom 22. 11. 1977 (GBl. S. 522) [BW FHG]; Gesetz über die Pädagogischen Hochschulen vom 22. 11. 1977 (GBl. S. 557) [BW PHG]; Kunsthochschulgesetz vom 22. 11. 1977 (GBl. S. 592) [BW KHG].
Bayern:	Bayerisches Hochschulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. 11. 1978 (GVBl. S. 790) [BayHSchG]; Bayerisches Hochschullehrergesetz vom 24. 8. 1978 (GVBl. S. 571) [BayHSchLG].
Berlin:	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin vom 22. 12. 1978 (GVBl. S. 2449) [BerIHG].
Bremen:	Bremisches Hochschulgesetz vom 14. 11. 1977 (GBl. S. 317) [BremHG].
Hamburg:	Hamburgisches Hochschulgesetz vom 22. 5. 1978 (GVBl. S. 10) [HmbHG].
Hessen:	Hochschulgesetz vom 6. 6. 1978 (GVBl. I S. 319) [HHG]; Universitätsgesetz vom 6. 6. 1978 (GVBl. I S. 348) [HUG]; Kunsthochschulgesetz vom 6. 6. 1978 (GVBl. I S. 378) [Hess.KHG]; Fachhochschulgesetz vom 6. 6. 1978 (GVBl. I S. 380) [Hess. FHG].
Niedersachsen:	Niedersächsisches Hochschulgesetz vom 1.6.1978 (GVBl. S. 473) [NHG].
Rheinland-Pfalz:	Hochschulgesetz vom 21. 7. 1978 (GVBl. S. 507) [RP HochSchG]; Verwaltungshochschulgesetz (Speyer) vom 21. 7. 1978 (GVBl. S. 568) [RP VHochSchG]; Fachhochschulgesetz vom 21. 7. 1978 (GVBl. S. 543) [RP Fach-HSchG].
Saarland:	Gesetz Nr. 1093 „Saarländisches Universitäts-Gesetz“ vom 14.12.1978 (Amtsbl. S. 1085) [SUG]; Gesetz Nr. 1096 über die Fachhochschule des Saarlandes vom 31. 1. 1979 (Amtsbl. S. 269) [SL FHG]; Gesetz Nr. 1099 über die Musikhochschule des Saarlandes vom 21. 3. 1979 (Amtsbl. S. 393) [SL MHG].
Schleswig-Holstein:	Hochschulgesetz vom 2. 5. 1973 (GVOBl. S. 153), zuletzt geändert durch Drittes Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes vom 22. 12. 1978 (GVOBl. S. 356) [SH HSG]. (Die zitierten Paragraphen richten sich nach der Paragraphenfolge des novellierten Gesetzes).

Damit hat eine langjährige konfliktbeladene Reformdiskussion ihr vorläufiges gesetzliches Ende gefunden. Das gibt Anlaß zu der Frage, ob das HRG, das der Bund aufgrund seiner 1969 eingeführten Rahmenkompetenz für „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ (Art. 75 Nr. 1 a GG) erlassen hat, einheitstiftende Kraft entfalten und ob es das zuvor mehr und mehr auseinanderfließende Länderhochschulrecht wenigstens in den wesentlichen Regelungsbereichen zur Übereinstimmung bringen konnte².

Eines der wichtigsten Ziele des HRG war es ja, den kontroversen hochschulpolitischen Auseinandersetzungen bundesweit ein Ende zu bereiten. Daß die dabei gefundenen Lösungen nur durch Kompromisse zu erreichen waren, daß keine Seite ihre Modellvorstellungen unverkürzt zu verwirklichen vermochte, schmälert die Bedeutung des Gesetzes nicht. Wichtiger ist die Frage, wie tragfähig die Kompromisse sind und ob sie sich auch bei der Umsetzung der HRG-Vorschriften in Länderhochschulgesetze bewährt haben.

Diese Untersuchung will nicht das Hochschulrecht in seiner ganzen durch das HRG geregelten Breite abhandeln. Sie beschränkt sich vielmehr auf einige ausgewählte Aspekte, vor allem auf solche Punkte, die in den dem HRG vorausgegangenen hochschulpolitischen Diskussionen kontrovers waren. Zu klären ist, welche hochschulrechtlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede sich in den Hochschulgesetzen der Bundesländer vor dem Hintergrund des HRG herausgebildet haben. Auf diese Weise läßt sich ermitteln, ob und in welchem Maße das Profil der Ländergesetze durch neue Gemeinsamkeiten oder aber durch fortwirkende hochschulpolitische Gegensätze geprägt ist.

Als näher zu untersuchende Problemfelder werden erörtert: die gesetzlich erfaßten Hochschulen (I.), die anzusteuernde Entwicklung des Hochschulwesens und in diesem Zusammenhang die Gesamthochschulfrage (II.), die Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit (III.), die Studienreform (IV.), die Personalstruktur (V.) und die Organisation der

In Nordrhein-Westfalen liegen gegenwärtig nur der Entwurf der Landesregierung zu einem Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5.12.1978 (LT-Drucksache 8/3880) [NW EWissHG] und der Regierungsentwurf zum Gesetz über die Fachhochschulen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 24.5.1979 (LT-Drucksache 8/4551) [NW EFHG] vor.

² Dem Bundesgesetzgeber sind durch Art. 75 Nr. 1 a GG vierfach gestufte Grenzen gezogen: Er kann nur einen *Rahmen* festlegen; dieser Rahmen darf gem. Art. 72 II GG nur insoweit ausgefüllt werden, als ein *Bedürfnis* nach bundesgesetzlicher Regelung besteht; das Gesetz ist auf die Regelung von *Grundsätzen* beschränkt; diese Grundsätze dürfen ihrerseits nur *allgemeiner* Natur sein (Maunz, in: Maunz / Dürig / Herzog / Scholz, Art. 75 Rdnr. 28). Ob der Bundesgesetzgeber mit dem HRG, das an vielen Stellen detaillierte Spezialregelungen aufweist, diese Grenzen immer eingehalten hat, kann dahingestellt bleiben. Zweifelnd Thieme, WissR 1976 S. 198.

Hochschule (VI.), die Zusammensetzung der Hochschulgremien (VII.), das Ordnungsrecht der Hochschule (VIII.), die rechtliche Stellung der Studentenschaft (IX.) und das Verhältnis von Hochschule und Staat (X)³.

Angesichts eventueller Abweichungen einzelner landesgesetzlicher Vorschriften vom HRG und im Blick auf mögliche Regelungslücken infolge unvollständiger Umsetzung des HRG in Landesrecht stellt sich vorab die Frage nach der Art der durch das Rahmengesetz erzeugten Bindungswirkung. Es mag dahinstehen, ob nach der in Art. 75 I a GG vorgesehenen Kompetenzverteilung ein Gesetz, das auf die Regelung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens beschränkt ist, überhaupt den einzelnen unmittelbar berechtigen oder verpflichten kann⁴. Das HRG selbst enthält nämlich in seinem § 72 I die notwendige Klarstellung: Indem es die Länderparlamente verpflichtet, ihm entsprechende Hochschulgesetze zu erlassen, macht es deutlich, daß seine Vorschriften Anweisungsnormen für die Legislativen sind und keine unmittelbare Geltungskraft beanspruchen. Dieser Grundsatz wird durch die — auf Art. 74 a und 75 Nr. 1 GG gestützte — Ausnahmeregelung in § 72 I 2. Hs. unterstrichen, wonach zwei beamten- und besoldungsrechtliche Einzelvorschriften (§§ 48 II und 51) unmittelbar gelten.

Ist das HRG demnach ein nur den Landesgesetzgeber bindendes Richtliniengesetz, so bleiben ihm zuwiderlaufende landesrechtliche Vorschriften — bis zu einer möglichen Kassationsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2 GG — in Kraft; sofern die Transformation einzelner Vorschriften des HRG unterblieben ist, besteht ein landesgesetzlich nicht ausgefülltes Rechtsvakuum, auf dessen Beseitigung im Wege einer Klage nach Art. 93 I Nr. 3 GG hingewirkt werden kann.

³ Die durch den Numerus clausus aufgeworfenen Zulassungsprobleme können hier außer acht bleiben. Sie sind im Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 23. 6. 1978 (Hess. GVBl. I S. 471) auf der Grundlage der §§ 29 ff., 72 II HRG geregelt und werden durch den Gegenstandsbereich der Länderhochschulgesetze praktisch nicht berührt.

⁴ Ablehnend *Maunz*, Art. 75 Rdnr. 28 b; *Thieme*, WissR 1976 S. 198. Bejahend die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf eines Hochschulrahmengesetzes, BT-Drucksache 7/1328, Anl. 3, zu Nr. 3; *Bode*, in: *Dallinger / Bode / Dellian*, Hochschulrahmengesetz: Kommentar, § 72 Rdnr. 6.