

**II. Hochschulrecht. A. Begriff und Rechtsgrundlagen.** 1. Verfundament des H.wesens ist die Garantie der → *Wissenschaftsfreiheit* (Art. 5 III GG). Im Zeichen aufgestauter Reformbedürfnisse setzte gegen Ende der sechziger Jahre eine Kodifikationswelle ein, durch die das rechtstechnisch rückständige, inhaltl. zunehmend erstarrte ältere H.recht abgelöst wurde. Es begann eine *Such- und Experimentierphase*, die noch nicht abgeschlossen ist. Die Übergangskrise schlug sich auf Landesebene in zahlreichen neuen, z. T. bald wieder novellierten *H.G.en* nieder. Die Bandbreite der gefundenen, je nach parteipolit. Konstellation verschiedenen und häufig labilen Zwischenlösungen war so groß, daß der westdt.-gemeindt. Standard in Frage gestellt schien. Das war einer der Gründe für das Bemühen um eine bundeseinheitl. Rahmenregelung. Der Bund hat seit 1969 das Recht, Rahmenvorschriften über die allg. Grundsätze des H.wesens zu erlassen (Art. 75 I Nr. 1 a GG). Die Bundesregierung brachte erstmals in der 6. Wahlperiode des Bundestags i. J. 1971 den Entwurf eines *H.rahmenGes.* (HRG) ein (BT-Drs. VI/1873). Der Entwurf wurde nicht verabschiedet. In der 7. Wahlperiode brachte die Bundesregierung 1973 wiederum einen HRG-Entwurf ein (BT-Drs. 7/1328), aus dem nach langwierigen parl. Beratungen das *HRG vom 26. I. 1976* (BGBl. I S. 185) resultierte. Das G. greift sämtliche Grundfragen heutigen H.rechts auf und stellt ein Kompendium gelöster und ungelöster Probleme dar. Es schreibt in § 72 I eine Anpassung des Landesrechts vor, wie sie dann zB durch das G. über die wiss. H.en des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20. 11. 1979 (GVBl. S. 926) sowie das G. über die Fachhochschulen im Lande N.-W. vom 20. 11. 1979 (GVBl. S. 964) erfolgte. Ähnliche Regelungen ergingen auch in den anderen Ländern. Damit kam das H.recht vorläufig wieder zur Ruhe.

Das HRG wurde bisher zweimal geändert, zuletzt durch die Novelle vom 28. 3. 1985 (BGBl. I S. 605) betr. Numerus clausus (NC) im Medizinbereich. 1983 berief der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft eine Expertenkommission zur Untersuchung der Auswirkungen des HRG.es. Im Anschluß an deren Bericht wur-

de in der 10. Wahlperiode i. J. 1985 der *Regierungsentwurf einer dritten HRG-Novelle* eingebracht (BT-Drs. 10/2883). Dieses relativ umfangreiche Änderungsvorhaben nähert sich in einigen Punkten wieder dem Rechtszustand vor Beginn der neueren Kodifikationswelle an. Leitmotiv ist dabei eine Stärkung der Leistungsfähigkeit der H.en durch die Förderung von äußerer Differenzierung und marktorientiertem Wettbewerb. Die h.polit. heftig umstrittene, auch in der H.praxis unterschiedlich beurteilte Regierungsvorlage befindet sich z. Z. in der parl. Beratung. Die Novelle wird ggf. auf Landesebene erneute Anpassungen nach sich ziehen und die früheren Grundsatzkonflikte auch dort wiederaufleben lassen.

2. In Anlehnung an den HRG-Entwurf 1973 (Begründung zu § 2) läßt sich als Hauptmerkmal hervorheben: *Das H.wesen verbindet Wissenschaft (Wiss.) und Bildung*. Diese Verbindung prägt den Charakter und bestimmt die Aufgaben der H.en. Sie unterscheidet die H.en von den übrigen Institutionen des Wiss.systems. Gegenüber den sonstigen Einrichtungen des Bildungssystem (→ Bildungspolitik) begründet sie insofern einen Unterschied, als dort nicht die Wiss.pflege selbst, sondern wiss.orientierte Bildungs- und Ausbildungstätigkeit im Vordergrund steht. Das Erfordernis gesteigerter Wiss.orientiertheit bedingt andererseits engere funktionelle Verklammerungen des gesamten Bildungswesens. Dabei kommt den H.en eine Schlüsselstellung zu. Zu ihren Aufgaben gehört v. a. die wiss. Ausbildung des Lehrpersonals dritter Bildungseinrichtungen, bes. der Schulen. Das drückt sich in allg. Form in dem gesetzlichen *H.auftrag* nach § 2 I HRG aus.

*Anwendungsbereich* des HRG sind diejenigen Einrichtungen des Bildungswesens, die nach Landesrecht *staatl.* H.en sind (§ 1 S. 1). Das G. enthält auch Rahmenbestimmungen für die staatliche Anerkennung *nichtstaatl.* H.en (§§ 70–71). Näherhin differenziert es weder nach wiss. und sonstigen H.en noch überhaupt nach *H.arten*. Vielmehr sucht es die funktionelle und institutionelle Einheit des H.wesens zu fördern und die Entwicklung zur integrierten bzw. kooperativen *GesamtH.* voranzutreiben (§§ 4–6). Dem Konzept der Zusammenführung der verschiedenen H.arten in einem „neuen H.system“ liegt das Bestreben zugrunde, mit der Studienreform voranzukommen (s. u. D.). Es soll ein Angebot von „inhaltlich und zeitlich gestuften und aufeinander bezogenen“ Studiengängen, möglichst mit gemeinsamen Studienabschnitten, geschaffen und „eine dem jeweiligen Studiengang entsprechende Verbindung von Wiss. und Praxis“ gewährleistet werden (§ 4 III Nrn. 1 u. 3). Die Wissenschaftlichkeit der eher anwendungsorientierten Studiengänge soll ebenso garantiert werden wie die praktische Orientierung der eher theoriebezogenen. Die Verbindung von Wiss. und Praxis soll nicht einseitig einer Anwendungsorientierung der wiss. Arbeit

und Ausbildung, sondern ebenso „der wiss. Überprüfung der Praxis“ dienen (Begr. zu § 4). – Der Entwurf einer dritten HRG-Novelle kehrt sich von dieser komplexen Reformidee ab und sieht die *Streichung* der §§ 4 II, 5 u. 6 vor. Damit soll die Gesamth. als Leitmodell der H.entwicklung aufgegeben und durch das genannte *Differenzierungs- und Wettbewerbsprinzip* ersetzt werden, einschl. größerer örtl. Abweichungs- und Individualisierungschancen bei der Gestaltung der Studiengänge. Nunmehr wird eine äußere Vielfalt von „H.en mit besonderer Aufgabenstellung und eigener Profilbildung“ anvisiert (Begr., S. 14).

**B. H.Verf.** Das HRG folgt BVerfGE 35, 79 ff. und umreißt zunächst die *individualrechtl.-statusrechtl. Grundpositionen*: Es konkretisiert die Freiheit von Forsch. und Lehre i. S. des BVerfG und fügt dem eine Garantie der Freiheit des Studiums hinzu (§ 3, näher §§ 7 ff., 22 ff.). H.lehrerrecht und Studentenrecht werden anhand des H.auftrags aufeinander bezogen. Diese funktionale Wechselbezogenheit ist dann in angemessene *organisations- und verfahrensrechtl.* Regelungen umzusetzen, bis zu einer Neubegründung des *Autonomieanspruchs* der H. insgesamt (→Wissenschaftsfreiheit). Das HRG widmet sich dem wie folgt:

1. Das G. bestimmt die *Rechtsstellung* der H.en dahin, sie seien →Körperschaften des öffentl. Rechts mit Satzungsrecht und mit dem Recht der →Selbstverwaltung unter staatl. Rechtsaufsicht (§§ 58, 59). Andererseits heißt es dort, die H.en seien „zugleich staatl. Einrichtungen“ mit Einheitsverwaltung; hinsichtl. ihrer staatl. Aufgaben sei eine „weitergehende“ Aufsicht vorzusehen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß die H.en Teile des staatl. Organisationsgefüges sind und daß der Staat für ihre Funktionsfähigkeit verantwortlich ist (Begr. zu § 59). Hier wird dem älteren Streit über die korporativ-anstaltl. Doppelnatur der Universität neue Nahrung gegeben. Im übrigen setzt ein derartiger mittelbar-staatl. Charakter der H.en voraus, daß organisierte Wissenschaftsfreiheit und Staats-„Autonomie“ ineinandergreifen und sinnparallel betätigt werden.

2. Hinsichtl. der *inneren Gliederung* folgt das HRG dem Grundsatz der Zweistufigkeit: *Fachbereichsebene, zentrale Ebene* (§§ 61 ff.). Organisatorische Grundeinheit von Forsch., Lehre und Studium ist der Fachbereich mit den Organen *Fachbereichsrat* und *Fachbereichssprecher*. Es können fachbereichsübergreifende Gemeinsame Kommissionen und Studienbereiche geschaffen werden. Wiss. Einrichtungen und Betriebseinheiten unterstehen der Verantwortung eines oder mehrerer Fachbereiche, sie können aber auch als zentrale Einrichtungen bestehen. Auf der zentralen Ebene liegt der Schwerpunkt bei Aufgaben der Verwaltung, Organisation und Planung. Die Zentralinstanzen sollen gestärkt werden. Für die *Leitung* der H. wird eine *Präsidialverf.* vorgesehen. (Anders jetzt der Entwurf

einer dritten HRG-Novelle: wahlweise Rektorsverf. oder Präsidialverf.) Daneben muß es ein zentrales Grundorgan (*Konvent* o. ä.) und ein engeres zentrales Kollegialorgan (*Senat* o. ä.) geben.

3. Das HRG strebt eine funktionsgerechte *Mitbestimmung* auf dem Boden des *Gruppenvertretungsprinzips* an. Die Kooperation der Gruppen wird institutionalisiert (§ 38). Dabei wird der bes. Qualifikation und Verantwortlichkeit der *H.lehrer* durch an dem genannten Ur. des BVerfG orientierte differenzierte Mehrheitserfordernisse Rechnung getragen. – Nach dem Entwurf einer dritten HRG-Novelle sollen bei bestimmten Entscheidungen des Fachbereichsrats (Berufungsvorschläge u. ä.) *alle* Professoren stimmberechtigt mitwirken können. Auf zentraler Ebene soll neben dem Gruppen- ein *Fachvertretungsprinzip* (Fachbereichssprecher als Senatsmitglieder kraft Amtes) eingeführt werden. Ferner soll durch eine Änderung des § 62 III gesichert werden, daß die H.leitung das Vertrauen der Mehrheit der dem Wahlgremium angehörenden Professoren besitzt.

4. Nach dem HRG können die Länder an dem herkömml. *Studentenschaftsrecht* festhalten: Die Studentenschaft als Teilkörperschaft „zur Wahrnehmung h.polit., sozialer und kultureller Belange der Studenten“, ausgestattet mit Selbstverwaltungsrecht und Beitragshoheit (§ 41). Das Landesrecht geht insoweit verschiedene Wege. Nordrhein-Westfalen zB hat ungeachtet gelegentlicher Konflikte um ein „allg.-polit. Mandat“ die organisierte Studentenschaft beibehalten.

**C. Personalstruktur.** Die Neuordnung des H.personalwesens gehört nach wie vor zu den neuralgischen Punkten der H.reform. Nach dem HRG besteht das hauptberuflich tätige wiss. Personal aus den *Professoren* (Besoldungsgruppen C 4, C 3 und C 2), den *H.assistenten*, den *wiss. Mitarbeitern* und den *Lehrkräften für bes. Aufgaben* (§§ 42 ff.). Der Entwurf einer dritten HRG-Novelle sieht hier erhebliche Änderungen vor. Für Professoren soll die *Habilitation* wieder zur regulären Einstellungsvoraussetzung werden; sog. habilitationsadäquate Leistungen sollen nur in Ausnahmefällen genügen. Das von vornherein auf den selbständigen Erwerb einer weiteren wiss. Qualifikation zugeschnittene Amt des *H.assistenten* soll *abgeschafft* werden. Der Entwurf kehrt wieder zu dem einem Professor zugeordneten *wiss. Assistenten* mit Qualifikations- und Dienstleistungsaufgaben zurück. Als neue Ämter zur provisorischen Unterbringung des habilitierten wiss. Nachwuchses sind vorgesehen das des *Oberassistenten* mit Dienstleistungs- und selbstd. Lehraufgaben sowie das des *H.dozenten* (auch auf Lebenszeit). Das statusrechtl. Amt des *C 2-Professors* soll durch eine Änderung des Besoldungsrechts *beseitigt* werden. Der *wiss. Mitarbeiter* wird zu einem vielfältig verwendbaren Mischtypus minderen Rangs. Unter diese Sammelrubrik sollen künftig examinierte Beamte und Angestellte vom Doktoranden bis zum sonst

brotlosen Habilitierten fallen. Den wiss. Mitarbeitern obliegen nur Dienstleistungsaufgaben (einschl. abhängig-subsidiärer Lehrtätigkeit). Soweit sie dem Aufgabenbereich eines Professors zugewiesen sind, soll dieser weisungsbefugt sein. Im Zuge der vorgesehenen Aufwertung und Liberalisierung der *Drittmittelforschung* (§ 25 n. F.) sollen wiss. Mitarbeiter – sei es als übernommenes H.personal oder aufgrund von Privatdienstverträgen – zu einer vollends fungiblen Masse werden. Die frühere, z. T. fragwürdige HRG-Programmatik der Emanzipierung des akad. Mittelbaus scheint nun in ihr Gegenteil umzuschlagen. Das bleibt allemal problematisch.

**D. Studienreform.** Ein weiteres Hauptthema des HRG ist die planerisch abgestimmte, bundesweit koordinierte Neuordnung von Studium und Prüfung im Blick auf bestimmte beruflich-gesellschaftl. Qualifikationen und Effizienzgesichtspunkte (§§ 7 ff.). Das G. will auf dem Boden der *GesamtH.-Idee* (oben A. 2.) eine umfassende Studienreform in Gang bringen. Zu diesem Zweck wird ein komplexes h.übergreifendes Regelungs-instrumentarium bereitgestellt. Eine Schlüsselstellung soll dabei auf Bundes- und Landesebene angesiedelten *Studienreformkommissionen* zukommen. Die aus Vertretern von H.en, Staat und Berufspraxis zusammengesetzten Reformkommissionen der Länder sollen rahmenartige *Empfehlungen* sowie Musterstudien- und -prüfungsordnungen ausarbeiten, u. a. auch im Hinblick auf *Regelstudienzeiten*. Diese Vorgaben können für die H.en unter bestimmten Bedingungen (§ 9 VII) *verbindlich* werden. – Auch in diesem Punkt sieht der Entwurf einer dritten HRG-Novelle eine Kehrtwendung vor (vgl. §§ 9 ff. n. F.). Das bisherige regionale und überregionale Reforminstrumentarium wird als nicht bewährt erachtet. Unter dem Motto der *Entbürokratisierung* sollen planerische Elemente z. T. durch *Marktelemente* i. S. eines Qualitätswettbewerbs abgelöst werden. Neben der wiss. „Breitenausbildung“ soll die Förderung von *Spitztalenten* vermehrte Beachtung finden. Den einzelnen H.en sollen größere Handlungsspielräume zukommen; die staatl. Mitsprache bei den Studienordnungen soll verringert werden. Auch h.intern sollen Regelungsdichte und Verbindlichkeitsgrad der Studienordnungen reduziert werden (Begr., S. 14 ff.). Ob sich diese neue Reformphilosophie durchsetzen wird, bleibt abzuwarten.

**E. H.zugang.** Nach dem *NC-Urt. des BVerfG vom 18. 7. 1972 (BVerfGE 33, 303 ff.)* folgt aus der Garantie der →Berufsfreiheit i. V. m. →Gleichheits- und →Sozialstaatsprinzip ein *Recht auf Zulassung zum H.studium* nach Maßgabe der vorhandenen Ausbildungskapazität. Die nachfolg., bis heute unabgeschlossene NC-Rspr. hat diesen Ansatz weiter ausgebaut und konkretisiert. Aufgrund dessen haben die Länder 1972 ein überregionales, die Anwendung einheitl. Kriterien erlaubendes Vergabeverfahren

geschaffen und die Dortmunder Zentralstelle (ZVS) mit dessen Abwicklung betraut. Das HRG trifft insoweit Rahmenregelungen (§§ 27 ff.), auf denen der neugefaßte *Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 23. 6. 1978*, bekanntgemacht u. a. als Anlage zu dem n.-w. Zustimmungsg. vom 27. 3. 1979 (GVBl. S. 112), aufbaut. Damit sollte das Gewicht der Abiturnoten als Zugangsmaßstäbe vermindert werden. Angesichts anhaltender öff. Kritik wurde durch die zweite HRG-Novelle 1985 für die sog. harten NC-Fächer (medizinische Studiengänge) ein mehrgleisiges Vergabeverfahren aufgrund eines breiteren Spektrums von Auswahlkriterien eingeführt. Das einschlägige bes. Auswahlverfahren basiert u. a. auf einem h.internen „Auswahlgespräch“ (§ 33 n. F.). Der Entwurf einer dritten HRG-Novelle sieht weitere Liberalisierungen zugunsten von Eignungsfeststellungen der H.en vor, auch im Hinblick auf Lehrveranstaltungen für „besonders befähigte“ Studenten. Mit allem sind die gegenwärtigen und künftigen Hauptprobleme der H.en – steigende Studentenzahlen bei stagnierenden H.budgets, Qualitätsrisiken unter dem Druck der Überlast, schlechte Berufsaussichten für H.absolventen und wiss. Nachwuchs – schwerlich zu lösen.

P. DALLINGER, C. BODE, F. DELLIAN, HRG, Kommentar, 1978 – P. GROSSKREUTZ u. a., Kommentar zum HRG, Losebl. 1978 ff. – B. W. REIMANN, H.reform – Illusion und Pleite? 1978 – H. AVENARIUS, H.en und Reformgesetzgebung, 1979 – A. REICH, HRG, Kommentar, 1979<sup>2</sup> – H. BAHRO, Das H.zulassungsrecht in der Bundesrepublik Dtschld., 1981 – D. LEUZE, G. BENDER, G. über die wiss. H.en des Landes Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung des HRG.es usw., Losebl. 1981 ff. – Integrierte H.modelle, H. HERMANN, U. TEICHLER, H. WASSER (ed.), 1982 – U. KARPEN, Wissenschaftsfreiheit u. H.finanzierung, 1983 – DERS., JZ 38 (1983) 929–935 – GesamtH. – Versäumte Chancen? J. KLÜVER u. a. (ed.), 1983 – DERS., Universität und Wissenschaftssystem, 1983 – C. LÜTH, GesamtH.politik in der Bundesrepublik Dtschld., 1983 – H. H. RUPP, in: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, A. VON MUTIUS (ed.), 1983, 919–930 – Bericht der Expertenkommission zur Untersuchung der Auswirkungen des HRG.es, 1984 – HRG, Kommentar, E. DENNINGER (ed.), 1984 – C. FLÄMIG, Wissenschaftsrecht 17 (1984) 221–231 – D. GOLDSCHMIDT, Recht der Jugend und des Bildungswesens 32 (1984) 386–395 – Forschungsgegenstand H., DERS., U. TEICHLER, W.-D. WEBLER (ed.), 1984 – K. HAILBRONNER, in: Festschrift für Hans Joachim Faller, W. ZEIDLER, T. MAUNZ, G. ROELCKE (ed.), 1984, 249–268 – L. HUBER, Recht der Jugend und des Bildungswesens 32 (1984) 409–418 – U. KARPEN, ebd. 396–409 – O. KIMMINICH, Wissenschaftsrecht 17 (1984) 231–250 – H. KRÜGER, ebd. 250–270 – W. WAGNER, J. NEYSES, ebd. 193–220 – R. GRAF VON WESTPHALEN, ebd. 117–138 – P. BECKER, P. HAUCK, Neue Z. für VerwR 4 (1985) 316–321, 535–544 (Lit.). – Sammlungen des geltenden H.rechts: A. FRHR. v. CAMPENHAUSEN, P. LERCHE, Dt. Schulrecht, Losebl. 1970 ff. – P. EGGERS, P. LICHTENBERG, J. BURCKHARDT, H.gesetze des Bundes und der Länder, Losebl. 1972 ff. – Weitere Lit. →Wissenschaftsfreiheit.

Martin Stock