Das Urteil des BVerfG vom 24. Juni 2014 stärkt die individuelle Wissenschaftsfreiheit und die akademischen Selbstverwaltung und schränkt die Macht des Hochschulmanagements ein. Die Entscheidung stellt die zeitgeistigen wettbewerblichen Steuerungsmodelle für die Hochschulen und deren unternehmerische Aufsichtsratsstrukturen in Frage. Der Karlsruher Spruch dürfte Auswirkungen auf nahezu alle Länderhochschulgesetze haben, besonders auch auf das geltende Hochschulgesetz in NRW. Es müsste die hochschulpolitische Diskussion um ein „Hochschulzukunftsgesetz“ in diesem Lande in eine neue Richtung lenken. Der Richterspruch sollte der nordrhein-westfälischen Wissenschaftsministerin Mut machen, endlich einen Leitbildwechsel zu vollziehen, nämlich weg vom Paradigma der „unternehmerischen Hochschule“ mit seiner Hochschulratsstruktur hin zu einer sich wieder selbstverwalteten Hochschule in staatlicher Verantwortung und hin zu einer von „gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen freien Wissenschaft“. Von **Wolfgang Lieb**.

Am 24. Juni dieses Jahres hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gegen die gesetzlichen Regelungen über die organisatorische Ausgestaltung der Medizinischen Hochschule Hannover ein bedeutsames Urteil zur Wahrung der individuellen Freiheitsrechte, zum Recht der Hochschulselbstverwaltung und zum Verhältnis von Staat und Hochschule gesprochen.

(Da ich derzeit jedenfalls über meinen Computer keinen Zugriff auf die Entscheidungssammlung des BVerfG habe, füge ich die Entscheidungsgründe sicherheitshalber als separates Dokument [PDF – 94 KB] bei. Ansonsten siehe auch die Pressemitteilung des Gerichts.)

Die Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 lauten:

1. *Die mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG **garantierte Mitwirkung** von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im wissenschaftsorganisatorischen Gesamtgefüge einer Hochschule erstreckt sich auf **alle wissenschaftsrelevanten Entscheidungen**. Dies sind **auch Entscheidungen über die Organisationsstruktur**, den **Haushalt** und, weil in der Hochschulmedizin mit der Wissenschaft untrennbar verzahnt, über die Krankenversorgung.*
2. *Je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse dem Vertretungsorgan der*

> *akademischen Selbstverwaltung entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker muss die Mitwirkung des Vertretungsorgans an der Bestellung und Abberufung und an den Entscheidungen des Leitungsorgans ausgestaltet sein.*

Dieses jüngste Karlsruher Hochschulurteil kann man nicht anders als eine Entscheidung zugunsten der Stärkung der individuellen (subjektiven) Wissenschaftsfreiheit und zugunsten des Senats als Selbstverwaltungsorgan der Hochschule gegenüber der Hochschulleitung und gegen die Hochschulratsstruktur verstehen. Die Entscheidung ist ein Plädoyer für eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen freie Wissenschaft und zeigt ein alternatives Leitbild zur wettbewerbsgesteuerten „unternehmerischen“ Hochschule und ihrer top-down Managementstruktur auf.

Dieses Urteil müsste eigentlich weitreichende Auswirkungen auch auf die Hochschulgesetze aller Länder haben. Es sollte Hochschulangehörige ermutigen, gegen die Beschneidung ihrer Freiheitsrechte durch autokratische Leitungsstrukturen an ihren Hochschulen vor Gericht zu ziehen und es sollte Gewerkschaften ermuntern, klagenden Mitgliedern Rechtsschutz zu gewähren – immerhin hat das Karlsruher Gericht dem klagenden Hochschullehrer gegen das niedersächsische Gesetz die Erstattung von 100.000 Euro Anwaltskosten zuerkannt.

Das höchstrichterliche Urteil müsste aber vor allem auch Auswirkungen auf das geltende nordrhein-westfälische Hochschulgesetz, aber auch auf den im parlamentarischen Verfahren befindlichen Regierungsentwurf für ein NRW-„Hochschulzukunftsgesetz“ haben.

Es geht nicht um „Hochschulautonomie“, sondern um autonome Wissenschaft

Beachtlich an diesem Urteil ist schon die Tatsache, dass der Kampfbegriff „Hochschulautonomie“, auf den sich alle stützen und stürzen, die politisch für die „unternehmerische“ Hochschule streiten, kein einziges Mal vorkommt. Nein, die Karlsruher Richter beziehen Autonomie auf das, worauf es der Garantie der Freiheit der Wissenschaft nach dem Grundgesetz ankommt, nämlich auf die Wissenschaft bzw. die Wissenschaftler/innen selbst und nicht auf die „Institution“ Hochschule, wie es die Hochschulleitungen so gerne sehen wollen.

In den Entscheidungsgründen heißt es:

> *„**Wissenschaft** ist ein **grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung**. Dem Freiheitsrecht liegt auch der Gedanke zu Grunde, dass **eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen freie Wissenschaft** die ihr zukommenden Aufgaben am besten erfüllen kann (vgl. BVerfGE 47, 327 <370>; 111, 333 <354>; 127, 87 <115>). Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verpflichtet daher den Staat zu **Schutz und Förderung wissenschaftlicher Betätigung und garantiert den in der Wissenschaft Tätigen zugleich eine Teilhabe am Wissenschaftsbetrieb** (vgl. BVerfGE 35, 79 <115 f.>); **diese Mitwirkung ist kein Selbstzweck, sondern dient dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen** (vgl. BVerfGE 127, 87 <115>; 130, 263 <299 f.>).“* (Ziffer 56)

Wissenschaft sei *„ein von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung“*, ein Satz, der den Verfechtern der Steuerung der Hochschulwissenschaft durch den Wettbewerb um Drittmittel eigentlich einen Schock einjagen müsste. Ein *„Freiheitsrecht, dem der Gedanke zu Grunde liegt, dass eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen freie Wissenschaft die ihr zukommenden Aufgaben am besten erfüllen kann“*, solche Aussagen müssten den Hochschulratsvorsitzenden in NRW, die den „Schulterschluss der Hochschulen mit Industrie und Wirtschaft“ fordern und deswegen gegen eine Transparenzklausel für gewerbliche Auftragsforschung Sturm laufen, die Schamesröte ins Gesicht treiben.

Staatliche Garantenpflicht für eine freie Wissenschaft

Da tun die Vertreter der „unternehmerischen“ Hochschule so, als müsse sich der Staat gegenüber den staatlichen Hochschulen völlig heraushalten und dann urteilt das Karlsruher Gericht schon im ersten urteilsbegründenden Satz:

> *„Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG enthält neben einem individuellen Freiheitsrecht eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde, wertentscheidende Grundsatznorm. Der Staat muss danach für funktionsfähige Institutionen eines freien universitären Wissenschaftsbetriebs sorgen und durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass das **individuelle Grundrecht der freien***

> ***wissenschaftlichen Betätigung*** *so weit unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist (vgl. BVerfGE 127, 87 <114>; stRspr).“* (Ziffer 55)

Das heißt klipp und klar, der Staat kann sich nicht einfach heraushalten, er darf eben nicht nur der „Institution“ Hochschule einfach nur freien Lauf lassen, sondern er muss vor allem auch dafür sorgen, dass das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung so weit wie möglich unangetastet bleibt.

> *„**Der Gesetzgeber muss für die Organisation der Wissenschaftsfreiheit ein Gesamtgefüge schaffen, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so beschaffen sind, dass Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden** (vgl. BVerfGE 127, 87 <116 ff.>). Organisationsnormen sind dann mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG nicht vereinbar, wenn durch sie ein Gesamtgefüge geschaffen wird, das die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung **strukturell gefährdet** (vgl. BVerfGE 127, 87 <115 f.>).“* (Ziffer 57)

Konsequenzen für die Hochschulgesetzgebung

Die Verfassungsbeschwerde richtete sich zwar nur gegen die gesetzlichen Regelungen der Befugnisse des „Vorstandes“ (sprich des Präsidiums oder Rektorats) der Medizinischen Hochschule Hannover sowie gegen die Bestellung, Neubestellung und Entlassung der Hochschulleitung, doch die in dem Urteil herausgearbeiteten Grundsätze

- zur individuellen Wissenschaftsfreiheit,
- zur Teilhabe und Mitwirkung am Wissenschaftsbetrieb oder
- zu den erforderlichen Vorkehrungen gegen eine „strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit“

lassen sich generell auf die gesetzlichen Regelungen der Leitungsstrukturen von Hochschulen und der Ausgestaltung der Selbstverwaltungsrechte auch in anderen Ländern übertragen.

Die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit durch organisatorische Regelungen verlange, *„dass die **Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch ihre Vertretung in Hochschulorganen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abwehren und ihre fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Organisation einbringen können**.“* (Ziffer 57)

Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verpflichte daher *„den Staat zu Schutz und Förderung wissenschaftlicher Betätigung und **garantiert den in der Wissenschaft Tätigen zugleich eine Teilhabe am Wissenschaftsbetrieb** (vgl. BVerfGE 35, 79 <115 f.>); diese Mitwirkung ist kein Selbstzweck, sondern dient dem Schutz vor **wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen** (vgl. BVerfGE 127, 87 <115>; 130, 263 <299 f.>)*. (Ziffer 56)

Und weiter:

> *„Die mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG **garantierte hinreichende Mitwirkung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im wissenschaftsorganisatorischen Gesamtgefüge einer Hochschule erstreckt sich auf alle wissenschaftsrelevanten Entscheidungen**. Dies sind nicht nur Entscheidungen über konkrete Forschungsvorhaben oder Lehrangebote, sondern auch über die **Planung der weiteren Entwicklung einer Einrichtung** und über die **Ordnungen, die für die eigene Organisation gelten** sollen (vgl. BVerfGE 35, 79 <123>). Wissenschaftsrelevant sind auch **alle den Wissenschaftsbetrieb prägenden Entscheidungen über die Organisationsstruktur und den Haushalt** (vgl. BVerfGE 35, 79 <123>; 61, 260 <279>; 127, 87 <124 ff., 126>), denn das Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit liefe leer, stünden nicht auch die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Ressourcen zur Verfügung, die Voraussetzungen für die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Freiheit sind (vgl. BVerfGE 35, 79 <114 f.>).* (Ziffer 58)

> *„**Durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken** begegnet im hier zu beurteilenden organisatorischen Gesamtgefüge, **dass weichenstellende Entscheidungen über die Entwicklung, die Organisation und die Ressourcen für Forschung und Lehre im Wesentlichen dem Gesamtvorstand zugewiesen und dem Senat entzogen sind**.“* (Ziffer 64)

Weder das geltende Recht, noch die Novelle zum Hochschulgesetz in NRW erfüllen diese vom Gericht aufgestellten Anforderungen hinsichtlich der Selbstverwaltungsrechte

Zu solch *„weichenstellenden Entscheidungen“* zählen die Richter etwa auch die *„Grundzüge der Entwicklungsplanung“*, den *„Abschluss von Zielvereinbarungen“* der Hochschule mit dem Ministerium. Dabei müsse – wie die Mitwirkungsrechte des Senats gesetzliche auch immer ausgestaltet sein mögen (etwa Einvernehmen oder Beschluss des Senats) – *„in jedem Fall…sichergestellt sein, dass der Senat die Befugnis zur Entscheidung über die oder **maßgebliche Entscheidungsteilhabe an der Entwicklungsplanung** tatsächlich nutzen kann…“*(Ziffer 68)

Man vergleiche diese Kompetenzzuweisung an den Senat einmal mit den Regelungen im geltenden sog. „Hochschulfreiheitsgesetz“ in NRW aber auch mit der Regelung im Regierungsentwurf zu einem „Hochschulzukunftsgesetz“ [PDF – 2.2 MB]. Dort darf der Senat nach den jeweiligen §§ 22 gerade einmal „Empfehlungen und Stellungnahmen zum Entwurf des Hochschulentwicklungsplans… der Zielvereinbarungen …zum Wirtschaftsplan, zu den zu den Grundsätzen der Verteilung der Stellen und Mittel auf die Fachbereiche, zentralen wissenschaftlichen Einrichtungen….“ abgeben.

Nach den jeweiligen §§ 16 HG NRW und dem Entwurf der NRW-Landesregierung für ein HZG entwirft das Präsidium/Rektorat den Hochschulentwicklungsplan einschließlich des Studienangebots, der Forschungsschwerpunkte sowie der Hochschulorganisation. Nicht etwa der Senat sondern der Hochschulrat erteilt seine Zustimmung zum Hochschulentwicklungsplan, zum Entwurf der Zielvereinbarung, zum Wirtschaftsplan (§ 21 HG) und auch nach den Bestimmungen der Novelle soll nur der Hochschulrat zum „Hochschulvertrag“ und zum Wirtschaftsplan seine Zustimmung gegen (§21 HZG).

Von einer *„ausschlaggebenden Beteiligung des Senats mit seinem gefächerten*

Sachverstand“ an diesen *„den Wissenschaftsbetrieb prägenden Entscheidungen“* kann also weder nach geltendem Recht noch nach dem Entwurf der Novelle die Rede sein.

> *„Eine **strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit kann aus den nicht hinreichenden Mitwirkungsbefugnissen des Senats** an den Entscheidungen des Vorstands über den **Wirtschaftsplan** …. und die **Aufteilung der Sach-, Investitions- und Personalbudgets** auf die Organisationseinheiten … sowie über die Bereitstellung von Mitteln für zentrale Lehr- und Forschungsfonds ….resultieren…. Grundlegende ökonomische Entscheidungen wie diejenige über den **Wirtschaftsplan** einer Hochschule sind nicht etwa wissenschaftsfern, sondern angesichts der Angewiesenheit von Forschung und Lehre auf Ausstattung mit Ressourcen wissenschaftsrelevant. Haushalts- und Budgetentscheidungen müssen die verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG garantierten Anforderungen an den Schutz der Wissenschaftsfreiheit hinreichend beachten.“* (Ziffer 70,71)

„Empfehlungen“ und „Stellungnahmen“ des Senats, die weder die Hochschulleitung noch den Hochschulrat binden, sind gewiss keine *„maßgebliche Entscheidungsteilhabe“* wie sie das Grundgesetz, wie es das Bundesverfassungsgericht auslegt, garantiert.

Hinreichende Mitwirkung des Senats bei der Wahl der Hochschulleitung

Der Erste Senat hat sich auch mit der Wahl von Hochschulleitungen auseinandergesetzt. Auch bei der Besetzung der Leitung der Hochschule *„dürfen die Mitwirkungsrechte der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler selbst weder durch staatliche Befugnisse noch durch Befugnisse eines mehrheitlich extern besetzten Hochschulrats entwertet werden“* (Ziffer 83). Auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt danach u.a., dass nach dem niedersächsischen Gesetz das für Wirtschaftsführung und Administration zuständige „Vorstandsmitglied“ (also Präsidiums- bzw. Rektoratsmitglied) *„ohne hinreichende Mitwirkung des Senats auf Vorschlag des externen Hochschulrats im Einvernehmen mit dem für Forschung und Lehre zuständigen Vorstandsmitglied bestellt wird.“* Der Senat kann nach der dortigen Regelung nur „Stellung“ nehmen. Der Gesetzgeber müsse weiter sicherstellen, dass gerade für das für Wissenschaft zuständige Vorstandsmitglied

keine Person vorgeschlagen werden könne, die nicht das Vertrauen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler genieße (Ziffer 85).

Nach dem geltenden NRW-Hochschulgesetz (§17 HG) werden sämtliche hauptberuflichen Mitglieder der Hochschulleitung vom Hochschulrat mit der Mehrheit der Stimmen dieses Gremiums gewählt. Der Senat hat diese Wahl nur zu „bestätigen“ und sofern diese Bestätigung nicht erfolgt, kann der Hochschulrat mit der Mehrheit von drei Vierteln seiner Stimmen diese Bestätigung des Senats ersetzen. Der Hochschulrat kann also dem Senat als Selbstverwaltungsorgan und damit der Hochschule eine Hochschulleitung aufzwingen, die nicht – wie es das Gericht zwingend verlangt – das Vertrauen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler genießt.

Legt man also die Kriterien der Entscheidung vom 24. Juni 2014 an, dann ist die Regelung zur Wahl der Mitglieder des Präsidiums (§ 17 HG NRW) verfassungswidrig. (So auch schon Thomas Horst, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Hochschulgesetzes NRW über den Hochschulrat)

Aus dem Blickwinkel dieses Urteils dürfte es in jedem Falle auch auf durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken stoßen, dass nach nordrhein-westfälischem geltenden Recht der Senat *„keine Möglichkeit (hat), sich selbstbestimmt von einem Leitungsorgan zu trennen, das von ihm nicht mehr akzeptiert wird“*. (Ziffer 78) Nach dem HG-NRW hat der Senat überhaupt keine Möglichkeit zur Abwahl. Abwählen kann nur der Hochschulrat, der dazu den Senat nur anhören muss (§ 17 Abs. 4).

Diesen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das geltende Recht versucht der Regierungsentwurf für ein HZG NRW abzuhelfen, indem die Mitglieder des Rektorats künftig von einer halbparitätisch aus sämtlichen Mitgliedern des Hochschulrats und sämtlichen Mitgliedern des Senats zusammengesetzten „Hochschulwahlversammlung“ (§ 22a HZG NRW) gewählt werden sollen und zusätzlich dabei auch eine Mehrheit innerhalb der Hälfte der Senatsmitglieder vorhanden sein muss (§ 17 Abs. 1 HZG NRW). Das heißt zwar, dass der Vertretung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler das Rektorat vom Hochschulrat nicht mehr aufgezwungen werden kann, die Möglichkeit sich „selbstbestimmt von einem Leitungsorgan zu trennen“, hat der Senat jedoch nach wie vor nicht. (Die Mehrheit der Senatsbank reicht nicht aus, es bedarf zur Abwahl eines Rektoratsmitglieds drei Viertel der Stimmen der Wahlversammlung, also auch mindestens auch von der Hälfte der Mitglieder des Hochschulrats (§ 17 Abs. 4 HZG NRW).

Den Hochschulleitungen hat es offenbar die Sprache verschlagen

Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK), die sonst immer lautstark die Stimme erhebt, vor allem wenn es um die Interessen und Macht der Hochschulleitungen geht, hat diese Entscheidung, die die Rechte der Wissenschaftler/innen gegenüber den Leitungsorganen stärkt, bisher ignoriert.

Die Hochschulratsvorsitzenden schweigen wohl betreten und bangen um ihre Macht.

Auch der „Hochschulverband“ der sich gerne die „Berufsvertretung“ der Wissenschaftler/innen nennt, hat dieses Urteil, das die individuellen Freiheitsrechte seiner Mitglieder und die Selbstverwaltungsrechte stärkt, bisher nicht registriert.

Während gegen die Novelle eines NRW-Hochschulgesetzes, das eine neue Balance zwischen Hochschulmanagement, den Mitwirkungsrechten der Hochschulangehörigen und staatlicher Verantwortung herzustellen versucht, geradezu mediale Kampagnen zugunsten der Herrschaft der Hochschulleitungen inszeniert wurden, herrscht über ein Urteil des Obersten Gerichtes, dass die individuellen Freiheitsrechte der Wissenschaftler/innen und die Hochschulselbstverwaltung gegen Hochschulleitungen stärkt Schweigen im Blätter-Walde.

Den Verfechtern der „unternehmerischen Hochschule“ und ihren medialen Adjutanten scheint das Karlsruher Urteil, das am neoliberalen Zeitgeist rüttelt, wohl die Sprache verschlagen zu haben.