

Kapitel VII

HOCHSCHULE UND STAAT

Welche Stellung der Hochschule im Rahmen der vom Teilsatz der sozialen Demokratie bestimmten Verfassungsordnung der Bundesrepublik zukommt und welche Konsequenzen sich daraus für die Ausgestaltung ihrer inneren Struktur ergeben, ist bereits untersucht worden. (Vgl. Kapitel IV, Akademische Freiheit und soziale Demokratie, sowie Kapitel VII, Die demokratische Hochschulverfassung).

Offen blieb zunächst die Problematik der näheren Regelung des Verhältnisses Hochschule - Staat in diesem Gesamtzusammenhang. Dabei handelt es sich sowohl um ein verfassungsrechtliches wie ein praktisch-politisches Problem. Erstens: Die Frage nach dem Umfang der verfassungsrechtlichen Autonomie der Hochschule, nach der genauen Abgrenzung des Bereichs der Hochschulselbstverwaltung vom Staat.

Zweitens: Die Frage nach der Hochschul- und Wissenschaftspolitik des Staates, nach der Praxis der staatlichen Förderung von Wissenschaft und Hochschule.

Es gilt zunächst, das verfassungsrechtliche Gehäuse der Hochschulautonomie im einzelnen darzustellen und Ansatzpunkte zu seiner Umgestaltung im Rahmen der gegenwärtigen Verfassungsordnung aufzuzeigen.

Bei dieser rechtlichen Auseinandersetzung um die Hochschulautonomie sollte jedoch stets im Bewußtsein bleiben, daß es dabei letztlich um reale Machtfragen geht, um die Verfassungszewalt über die wissenschaftlichen Arbeitsmittel, ohne die "Freiheit der Forschung und Lehre" zu einer Farce wird. Angesichts der zunehmenden autoritären Tendenzen im Staatsapparat der Bundesrepublik gewinnt die Auseinandersetzung um die Erhaltung und den Ausbau der rechtsstaatlichen Schutzvorrichtungen eine erhöhte Bedeutung.

Die Hochschulautonomie in der Entwicklung des Hochschulrechts

Die allgemeine Rechtsentwicklung im deutschen Hochschulwesen ist so verlaufen, daß im Regelfall die einzelnen Hochschulen in sich sowohl Elemente einer körperschaftlichen als auch einer anstaltsmäßigen Verfassung vereinen. Auf der einen Seite gibt es in der Regel einen körperschaftlich organisierten, d. h. mitgliederschaftlich aufgebauten, als eigene Angelegenheit durch die Mitglieder verwalteten Bereich, der unter der Rechts-, nicht der Ermessensaufsicht oder Fachaufsicht des Staates steht, dem ein anderer, hierarchisch aufgebauter, dem Staat unterstehender Bereich in derselben Universität gegenübersteht (z. B. Institute).

Je nach der geschichtlichen Entwicklung überwiegt das eine oder das andere Element, so in Süddeutschland die Selbstverwaltung, in den ehemals preussischen Gebieten die Staatsverwaltung.

Besonders die Wirtschaftsverwaltung wird als Bereich der Staatsverwaltung aufgefaßt. Sie wird entweder direkt durch staatliche Organe - durch die Hochschulabteilung im Ministerium oder durch einen staatlichen Kurator in der Hochschule - wie in den ehemals preussischen Ländern oder durch Organe der Hochschule - aber als staatliche Auftragsverwaltung durchgeführt, wie in fast allen technischen Hochschulen, Fachhochschulen und an den bayrischen Universitäten.

Rechtsgrundlagen des Hochschulwesens sind heute Art. 5, Abs. 3 GG: "Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zu der Verfassung",

ferner die Landesverfassungen, sowie vereinzelte Hochschulgesetze der Länder. Im wesentlichen haben aber die Landesverfassungen für das Hochschulrecht keine überragende Bedeutung, so daß bei der rechtlichen Diskussion allein die Auslegung des genannten Grundgesetzartikels maßgebend ist.

Fast ohne Ausnahmen ist die herrschende Meinung in der deutschen Staatslehre, daß diese Bestimmung nicht nur ein Grundrecht von Personen aufstellt, sondern die Institution der wissenschaftlichen Hochschule als einen von der staatlichen Verwaltung unabhängigen Bereich garantiert.

Allerdings herrscht keine Einmütigkeit über das Ausmaß der Ausgestaltung dieser institutionellen Garantie.

Dieselben Staatsrechtslehrer, die Art. 5 Abs. 3 GG als institutionelle Garantie auslegen, rechtfertigen z. T. die traditionell aus dem Obrigkeit- und Polizeistaat überkommene Mischform in der Hochschulverwaltung, besonders die staatliche Wirtschaftsverwaltung im Hochschulwesen.

Gerber (Hochschule und Staat, 1953) bezieht sich auf "die geistigen und praktischen Auseinandersetzungen aus Anlaß der Gründung der Berliner Universität", auf die klassischen Grundschriften der deutschen Universität (Friche, Schleiermacher, Steffens), wenn er in voraussetzungslos mit Werner Nat (Wesen und Aufgabe der Universität, 1950) von der Grundnur eine partikuläre sein kann. "Die Autonomie der Hochschulen "keine durchgreifende, sondern und Lehre, die staatliche Hochschulverwaltung in deren Ermöglichung und sachlichen Förderung". Es gelte daher, die "Grenze, die zwischen der Selbstbestimmung der Hochschule und der staatlichen Ordnung ihrer Angelegenheiten zu ziehen ist", zu eröffnen. (a.a.O., S. 13)

Zu einer ähnlichen Meinung, die anstaltliche und korporative Elemente in der Universität nebeneinander bejaht, wenn auch z. T. der überwiegend korporative Charakter der Universität aufgenommen wird, gelangen: die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin (Juristenzeitung 1955, S. 277), das Urteil des Badischen Verwaltungsgerichtshofs (Juristenzeitung 1956, S. 21), Giese (Rechtsgutachten von 1952); W. Weber (Rechtsstellung des Hochschullehrers, 1952; Kötigen (Das Grundrecht der deutschen Universität, 1959) ("Die Funktionsgarantie des Grundgesetzes bezieht sich nicht auf die Delegation staatlicher Kompetenzen mit dem Ziel weisungstreuer akademischer Selbstverwaltung." a. a. O., S. VI); W. Thieme (Deutsches Hochschulrecht, 1956); Alexander Kluge (Die Universitätsselbstverwaltung, 1958).

Dem steht eine abweichende Meinung gegenüber, die die institutionelle Garantie der Hochschule durch das Grundgesetz nur in der eindeutigen Rechtsform der Körperschaft öffentlichen Rechts mit dem Recht zur Selbstbestimmung und Selbstverwaltung aller eigenen Angelegenheiten im Rahmen einer bloßen Rechtsaufsicht des Staates erfüllt sieht. Diese Auffassung vertreten R. Reinhardt, Universität und Staat, 1951; Ernst E. Hirsch, Vom Geist und Recht der Universität, 1955; L. Raiser (in DUVZ 1953, Nr. 15, S. 7 ff.), der auch die Selbstverwaltung und Lehre im Grundgesetz ableitet, und K. Pleyer, Die Vermögens- und Personalverwaltung der deutschen Universitäten, 1955.

Diese Auslegung des Art. 5 GG ist von besonderer Bedeutung für die Hochschulen derjenigen Länder, die eine ausdrückliche Garantie der Universitätsselbstverwaltung nicht in ihre Verfassungen aufgenommen haben.

Eine solche Rechtsstellung besitzen z. B. die Freie Universität Berlin und die Universität des Saarlandes.

Es ist nicht eine verfassungsrechtliche Feststellung, wenn man zugeben muß, daß in diesen Universitäten, wie auch in den Stiftungsuniversitäten Frankfurt/Main und Köln, die eigenständige Wirtschaftsverwaltung zur Fiktion wird, wenn in den entsprechenden Organen nicht die Vertreter der Universität, sondern die des Staates (bzw. in Köln, Frankfurt der Stifter) ausschlaggebend sind.

Konsequente Ausformung der Körperschaftsverfassung

Allein diese zweite Auslegung wird der Tragweite des Prinzips der sozialen Demokratie gerecht, das den Rahmen der bisherigen formal-rechtstaatlichen Theorie des Hochschulrechts sprengt. Wenn man von der Voraussetzung ausgeht, daß die Auslegung des Hochschulautonomie garantierenden Grundgesetzartikels im Zusammenhang mit der gesamten verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Verwirklichung des demokratischen und sozialen Rechtsstaates, vorzunehmen ist, so ergibt sich:

Nach Art. 5 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 GG (Verfassungssatz der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit) ist die Verpflichtung des Gesetzgebers zur möglichst homogenen und konsequenten Durchführung der Körperschaftsverfassung der Hochschule gegeben.

1. Alle Verwaltungstätigkeit im Hochschulraum ist so eng mit dem "Vollzug" der Wissenschaft durch Forschung und Lehre und durch Studium und Ausbildung verflochten, daß um der Eigenständigkeit der Wissenschaft willen auch die eigenständige Bestimmung und Verwaltung aller Bereiche der Hochschule vom Staat gewährleistet und geschützt werden muß. Das kann nicht durch die Rechtsform der unselbständigen oder selbständigen Anstalt öffentlichen Rechts, auch nicht durch eine Mischform von körperschaftlichen und anstaltlichen Rechts, sondern nur durch die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts mit voller Selbstverwaltung durchgeführt werden.

2. Als zusätzliche rechtliche Begründung der Körperschaftsverfassung der Hochschulen ist auf Art. 28 Abs. 1 GG zu verweisen:

"(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. ..."

Da durch die Kulturhoheit der Länder ihnen auch die Aufgabe des Schutzes und der Begründung der Freiheit der wissenschaftlichen Hochschulen zufällt, sind sie verpflichtet durch ihre Verfassungen oder durch Hochschulgesetze eine solche Rechtsform der Hochschulen zu schaffen und zu schützen, die den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates gerecht wird. Einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat ist nur eine solche Rechtsform der Hochschulen angemessen, die es allen Personen, die an den Aufgaben der Hochschulen durch Forschung, Lehre, Ausbildung und Studium Anteil haben, gestattet, alle Angelegenheiten dieser Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Das ist aber nur in mittelgliederschäftlich organisierter Körperschaften möglich. Die initiale und Verantwortung auch für die organisatorische Zusammenfassung und das Zusammenwirken zu dem Zweck, Wissenschaft durch Forschung, Lehre, Ausbildung und Studium zu betreiben, kommt in einer sozialen, demokratischen Verfassungsordnung in erster Linie den unmittelbar Beteiligten selbst zu, und nicht dem kaum daran beteiligten Staatsapparat.

Daher verlangt die Verfassung "das Ideal der obrigkeitstreuen Universität (1) und die Abschaffung der "polizeistatlichen Grundsätze" (2), die teilweise im Hochschulwesen noch herrschen.

Anm.: (1) Ernst E. Hirsch, Vom Geist und Recht der Universität, Berlin 1955

(2) Klemeus Pleyer, Die Vermögens- und Personalverwaltung der dt. Universitäten Marburg 1955

Autonomie und Rechtsaufsicht

Von grundlegender Bedeutung für das Verhältnis der Hochschulen zum Staat ist es, welche Rolle dem Staat bei der Gründung einer Hochschule, der Konstituierung oder Änderung ihrer Verfassung und Satzung, sowie bei einer Veränderung ihres Bestandes zukommen soll.

Die Initiative zur Gründung von Hochschulen sollte nicht auf den Staat beschränkt sein, sondern ebenso durch die Gemeinden, die bestehenden Hochschulen, Studentenvertretungen und auch von privater Seite möglich sein. Das entspricht dem Recht der freien Körperschaftsbildung, das zuletzt bei der Gründung der Freien Universität Berlin sich verwirklichte.

"Der Wille der Mitglieder, sich als Körperschaft zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks zu organisieren, ist nicht zur zeitlich das prius, sondern auch rechtlich das potius gegenüber dem staatlichen Akt der Anerkennung." (1)

Es muß aber durch allgemeine gesetzliche Regelung sichergestellt werden, daß die Konstituierung von Hochschulen nur in der Rechtsform der Körperschaft öffentlichen Rechts möglich ist. Denn die durch das Grundgesetz geforderte institutionelle Sicherung der Freiheit von Forschung und Lehre verbietet nicht nur die Gründung und Stellung von Hochschulen als staatliche Anstalten (z. B. als staatliche Verwaltungshochschule, Heereshochschule) sondern ebenso den Status von privatrechtlichen Hochschulen (z. B. als Verein oder als Stiftung bürgerlichen Rechts), der zur Auslieferung der freien Forschung und Lehre an anonyme unkontrollierbare Kräfte führen kann. Bei der Auslegung von Art. 5 Abs. 3 GG als institutionelle Garantie ergibt sich, daß dem Staat die institutionelle Sicherung der Garantie zufällt. Diese Aufgabe kann er aber bei Hochschulen privaten Rechts nur sehr unzureichend erfüllen. In einem solchen Falle wären der staatlichen Rechtsaufsicht über das Hochschulwesen zu engen Grenzen gesetzt.

Die Anerkennung einer bestehenden oder zu gründenden Institution als (wissenschaftliche) Hochschule muß auf dem Wege der Gesetzgebung, d. h. durch die Länderparlamente (bei Kulturhoheit der Länder) erfolgen. Es muß jedoch zweckmäßigerweise durch eine allgemeine gesetzliche Regelung (in den Länderverfassungen oder in den Hochschulgesetzen) festgelegt werden, in welcher Form die bestehenden Hochschulen als betugte Vertreter der Wissenschaft, der Forschung und Lehre bei dieser Anerkennung mitwirken. Der Gesetzgeber ist bei der Erteilung der Anerkennung in soweit an das Votum der Hochschulen gebunden, als dabei der wissenschaftliche Charakter der neuen Hochschule festzustellen ist. "Der Staat vermag zwar wohl die Verfassung, aber nicht mit dem gleichen Recht auch die von dieser verwandten Begriffe Wissenschaft oder gar Kirche zu interpretieren." (2) Umstritten ist nur, ob die Hochschulen ein Recht auf völlige Selbstinterpretation in Anspruch nehmen können. Auf jeden Fall ist es aber geboten, "daß die Auslegung des juristischen Komplexbegriffs Wissenschaft nur in Form einer Kooperation staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung mit den geordneten Institutionen der Wissenschaft sinnvoll erfolgen kann." (3)

Bei Veränderungen des Bestandes von Hochschulen durch Angliederungen oder Abspaltung von Institutionen, sowie beim Zusammenschluß von Hochschulen sollte ebenfalls keine Begrenzung der Initiative zu solchen Maßnahmen bestehen. Sie müssen aber ebenfalls auf dem Wege der Gesetzgebung durchgeführt werden. Für solche Fälle ist jedoch immer die institutionelle Garantie grundlegend erschlüsselt werden. Der Kern der durch das Grundgesetz geforderten Autonomie der Hochschulen ist die somit zuerkannte Rechtssetzungsgewalt. Daraus ergibt sich, daß allein die Hochschule ihre Satzung und andere Statuten (Universitätsordnung, Disziplinarordnung) ausarbeiten und zu beschließen hat. Die staatliche Mitwirkung bleibt dann auf die parlamentarische oder ministerielle Bestätigung beschränkt. (4)

- (1) Hirsch, Vom Geist und Recht der Universität, S. 11 unter Bezugn. a. Gierke u. Forsthoft
- (2) Köllgen, Das Grundrecht der Dt. Universität S. 39
- (3) Köllgen, a. a. O.
- (4) Vgl. R. Reinhardt, Universität und Staat, S. 44

Die Gründung von Hochschulen, die Bestätigung von Satzungen und Satzungsänderungen, Veränderungen des Bestandes von Hochschulen sind nicht staatliche Verwaltungsakte, sondern gehören zum Bereich der staatlichen Rechtsaufsicht (da die Verfassung die Hochschulen als einen von staatlicher Verwaltung freien Raum garantiert) bzw. zum Bereich der Gesetzgebung (der Länder).

Durch die Garantie der Hochschulautonomie ist die Aufsicht des Staates über die Selbstverwaltung der Hochschulen auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkt. Eine Ermessens- und Fachaufsicht des Staates widerspricht dem besonderen Charakter akademischer Selbstverwaltung (im Unterschied zur Selbstverwaltung der Gemeinden). Das bisher übliche Verfahren der Rechtsaufsicht bedarf einer Überprüfung, um dem tatsächlichen Verhältnis von Hochschule und Staatssekretäre, das durch größtmögliche Distanz und Unabhängigkeit bestimmt sein muß, gerecht zu werden.

Die Initiative für die Verfolgung von Rechtsverstößen der akademischen Selbstverwaltungsorgane kommt einem entsprechenden Organ der Hochschule und dem Staatsministerium, das mit der Rechtsaufsicht über das Hochschulwesen beauftragt ist, zu. Die Entscheidung darüber, ob zum Beispiel ein Beschluß eines Organs der Hochschule gegen das Recht verstößt, sollte dagegen von einem unabhängigen Verwaltungsgericht, nicht von den Beamten des Ministeriums oder von dessen Rechtsabteilung, gefällt werden. Das erscheint besonders in dem Falle als selbstverständlich, wenn etwa die Abgrenzung der Rechte der Selbstverwaltung gegenüber den Rechten des Ministeriums (z. B. in Grenzgebieten zwischen Hochschulwesen und allgemeinem Bildungswesen) betroffen ist.

Eigenständige Wirtschafts- und Betriebsverwaltung der Hochschule

Zur Wirtschafts- und Betriebsverwaltung der Hochschulen gehören das Verfahren zur Mitteilbewilligung (Finanzierung durch den Staat), besonders die Haushaltsaufstellung, ferner die Mittelverwaltung, Vermögensverwaltung und die Verwaltung der Einrichtungen und Institute der Hochschule (Betriebsverwaltung).

a) Allgemeine Grundsätze

Die jetzige Situation in der Wirtschaftsverwaltung der Hochschulen ist dadurch gekennzeichnet, daß die meisten Hochschulen nur ungenügend in das Verfahren der Haushaltsaufstellung eingeschaltet sind, daß - außer bei den meisten süddeutschen Hochschulen und in Berlin - eine staatliche Wirtschaftsverwaltung besteht, und das in allen Hochschulen die Institute und Einrichtungen unmittelbar der staatlichen Verwaltung unterstehen.

Entsprechend der geforderten konsequenten Durchführung der Körperschaftsverfassung muß auch der gesamte Bereich der Wirtschafts- und Betriebsverwaltung im Hochschulraum in die akademische Selbstverwaltung eingegliedert werden.

Eine Trennung zwischen wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Angelegenheiten, wie in verschiedenen Hochschulgesetzen und Gesetzenentwürfen vorgesehen, ist eine Fiktion, die der Wirklichkeit der heutigen Hochschule nicht gerecht wird. Eine solche Trennung zerstört den Begriff der Selbstverwaltung.

Voraussetzungen für eine sinnvolle und tragfähige eigene Wirtschaftsverwaltung der Hochschulen sind jedoch:

1. eine intensive praktische Zusammenarbeit mit dem Staat, der fast die gesamten Mittel für die Förderung und Unterhaltung der Hochschulen zur Verfügung stellt, aber auf der Ebene unabhängiger Partnerschaft, durch intensive Verhandlungen und gegenseitige Beratung. Schwerwiegende Entscheidungen über die Verwendung staatlicher Mittel,

über größere Projekte zur Errichtung von Bauten und anderen Einrichtungen sollten nicht ohne vorhergehende Konsultation der staatlichen Organe gefällt werden. Zu diesem Zweck sollen z. B. beratende Gremien für die Bauplanung und überhaupt für den Ausbau der Hochschulen, aus Fachleuten der staatlichen Verwaltung und der Hochschulselbstverwaltung gebildet werden.

2. Ausbau der Organe und Behörden der akademischen Selbstverwaltung, so daß sie diese zusätzlichen Aufgaben wahrnehmen können. Dazu ist die Freistellung von Professoren, Dozenten und Assistenten erforderlich, damit sie die verantwortliche Leitung entsprechender Organe für längere Zeit übernehmen können. Die laufende Verwaltungsarbeit muß jedoch durch besondere Angestellte erfolgen.
3. Intensive Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen, zur zentralen Planung der Förderung und des Ausbaus der Hochschulen.

b) Haushaltsaufstellung und Mittelbewilligung

Die Bewilligung der Mittel, die der Staat der Hochschule zur Verfügung stellt, erfolgt im Rahmen der Verabschiedung des Staatshaushaltes durch das Parlament des betreffenden Landes.

Für diese Zuschüsse aus dem Landeshaushalt ist möglichst die Zuweisung einer Globalsumme im Staatshaushalt (Globaletat der Hochschule) für jede Hochschule anzustreben. Die Aufstellung des Etats in seinen Einzelposten und damit die Aufgliederung der bewilligten Mittel für die einzelnen Verwendungszwecke bleibt dann völlig der Hochschule überlassen.

Die Regierung übt entsprechend der allgemeinen Rechtsaufsicht über das Hochschulwesen nur eine Erläuterung aus.

Die Organe der Hochschule treffen die verantwortliche Feststellung des Globalstats. Dieser Etat darf vom Kultusminister nicht nach seinem Ermessen geändert werden. Er hat ihn mit seiner Stellungnahme an den Finanzminister weiterzureichen, der ihn dann im Staatshaushalt dem Parlament vorlegt.

Vertretern der Hochschule muß das Recht zur Anhörung im Haushaltsausschuß des Parlamentes gesichert werden, um eine systematische Kürzung des Zuschusses möglichst zu verhindern.

Nur so kann die Behinderung oder einseitige Beeinflussung der Arbeit bestimmter Fakultäten, Institute, Lehrstühle oder von anderen Einrichtungen und Projekten der Hochschule durch gezielte Kürzungen oder Streichungen durch das von der jeweiligen politischen Konstellation bestimmte Parlament verhindert werden. Auch eine langfristige Verplanung der Zuschüsse wird durch den Globaletat erleichtert.

Der jetzige Zustand ist äußerst unbefriedigend. "Einmal sind die Haushaltsgrundsätze des Staates, die aus den Erfahrungen und Bedürfnissen der allgemeinen Staatsverwaltung entstanden sind, für die Verwaltung von Hochschulen und wissenschaftlichen Instituten ebenso ungeeignet wie für diejenige wirtschaftlicher Unternehmungen. Sie vermögen mit ihrer Starrheit nicht den wechselnden Bedürfnissen des Universitätsbetriebs zu folgen und führen im Ergebnis nicht zu der gewünschten Sparsamkeit in der Mittelverwendung, sondern zum Mangel und Überfluß jeweils am falschen Ort. (1)

Sollte eine globale Zuweisung von Haushaltsmitteln nicht zu erreichen sein und der Etat der Hochschulen weiterhin mit allen seinen Einzelposten in den Staatshaushalt hineingemengt werden, so ist aber auf jeden Fall das gleiche Verfahren bei der Aufstellung des Etats zu verlangen wie bei der Einbringung des Globalstats, ferner ist unbedingt eine große

(1) L. Raiser, Die Universität im Staat, S. 35

sere Dispositionsfreiheit der Mittelverwaltung im Verhältnis der einzelnen Titel zu fördern, d. h. es müssen größere Fonds darin enthalten sein, die es der Hochschule oder den Instituten gestatten, wenigstens einen Teil der Mittel elastischer, je nach den auftretenden Bedürfnissen zu verwenden. (1)

c) Vermögens- und Mittelverwaltung

Aus der Aufstellung des Haushalts durch die Organe der akademischen Selbstverwaltung ergibt sich, daß auch die Verwaltung der vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel durch entsprechende Organe der Hochschule, in dem durch den Haushalt gesetzten Rahmen, unter einer reinen Rechtsaufsicht des Staates zu erfolgen hat. Von der Mittelverwaltung ist die Vermögensverwaltung (dem Sinne nach) zu trennen. Gegenwärtig kennen nur die Berliner Universitäten und einige süddeutsche Universitäten eine eigene Vermögensverwaltung. An den übrigen Universitäten wird diese Aufgabe zugleich von der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Anlehnung an das preussische Kuratoralssystem oder durch Universitätsorgane als Organe staatlicher Auftragsverwaltung unter der Fach- und Ermessensaufsicht des Staates wahrgenommen.

Mit einer konsequenten Durchführung der Körperschaftsverfassung ist auch diese Form der Vermögensverwaltung nicht zu vereinbaren. Sie muß ersetzt werden durch volle Selbstverwaltung des Vermögens der Hochschule unter Rechtsaufsicht des Staates.

Auch der Einfluß von Stiftern und von Gemeinden (wie im Falle der Stiftungsuniversitäten Frankfurt und Köln) sollte sich auf die Mittelbewilligung beschränken und die Verwaltung der Mittel oder des gesicherten Vermögens voll und ganz der Hochschule selbstverwaltung überlassen.

Die Verwaltung der Mittel und des Vermögens durch Organe der Hochschulen, in denen nicht die Vertreter der Hochschule, sondern die des Staates, der Gemeinde oder der Stifter in der Mehrzahl sind, entspricht nicht dem Sinn der akademischen Selbstverwaltung, sondern nur den formellen juristischen Prinzipien der Körperschaftsverfassung (wie z. B. an der Freien Universität).

d) Betriebsverwaltung

Die konsequente Durchführung der Hochschulelselbstverwaltung verlangt die volle Eingliederung der Institute, Kliniken, Bibliotheken und anderer Einrichtungen und Betriebe der Hochschule in den Bereich der akademischen Selbstverwaltung. Die gegenwärtige Stellung der Institute ist eine Folge der widersprüchlichen Rechtsentwicklung der Hochschule, da sie bilden einen Fremdkörper innerhalb der körperschaftlich organisierten Hochschule, da sie fast an allen Hochschulen unmittelbar der staatlichen Verwaltung unterstellt sind, da ihre Direktoren und Abteilungsleiter, überwiegend auch fast das gesamte Personal, von der staatlichen Administration ernannt werden. Damit sind die eigentlichen Stützen der Forschung und Lehre der akademischen Selbstverwaltung fast ganz entzogen.

Zur vollen Eingliederung der Institute und Einrichtungen in die Selbstverwaltung ist folgendes notwendig:

1. Die Errichtung und Umgliederung von Einrichtungen der Hochschule (Institute, Kliniken, Bibliotheken u. a.) erfolgt auf Vorschlag der Fakultäten durch das höchste Organ der Hochschulelselbstverwaltung (Senat oder Hochschulrat), da die Gründung, Erweiterung und Veränderung der Einrichtungen die Interessen der gesamten Universitäten betrifft.

(1) Zur Problematik der zentralen Wissenschaftsförderung

2. Die Hochschule ist für die Finanzierung der Institute und Einrichtungen und ihrer Fortschrittsvorhaben verantwortlich.
3. Die Direktoren, Abteilungsleiter und das Personal werden auf Vorschlag der Fakultät auf Beschluß des höchsten Organs der Hochschule vom Rektor ernannt.

Die Rechtsstellung der Hochschullehrer

Aus der geschichtlichen Entwicklung der Überlagerung von körperschaftlichen und anstaltlichen Elementen im deutschen Hochschulwesen hat sich auch die besondere rechtliche Stellung der beamteten Hochschullehrer ergeben. Diese stehen auf der einen Seite als unmittelbare Landesbeamte zu ihren Dienstherrn, dem Bundesland, in einem beamtenrechtlichen besonderen Gewaltverhältnis. Auf der anderen Seite sind sie jedoch Mitglieder der Körperschaft Universität und sollen im Bereich von Forschung und Lehre nach Art. 5 Abs. 3 GG weisungsfrei sein. Zwar ist dem verfassungsrechtlichen Status des Lehrers an den wissenschaftlichen Hochschulen weitgehend in der Beamtenrechts-Gesetzgebung Rechnung getragen worden, so daß sein beamtenrechtlicher Status mit dem ebenfalls in der Sache weisungsreifen Richter zu vergleichen ist. So gelten beispielsweise die Vorschriften des Allgemeinen Beamtenrecht über die Versetzung, die Versetzung in den Ruhestand, die Laufbahnen, die Arbeitszeit, die Besoldung usw. nicht für Hochschullehrer (vgl. den 3. Titel des Beamtenrechts-Rahmengesetzes, § 105 ff über "Hochschullehrer, Wissenschaftliche Assistenten und Lektoren"). Durch diese rechtliche Sonderstellung sind jedoch die sich aus der Zweiteilung des beamteten Hochschullehrers ergebenden Möglichkeiten der Einwirkung des Staatsapparates auf den Bereich von Forschung und Lehre nicht vollkommen beseitigt, da der Staat die unmittelbaren Staatsbeamten ernannt. Das widerspricht dem der wissenschaftlichen Hochschule nach dem Grundgesetz gewährten Autonomie. (So auch Kötzgen, "Das Grundrecht der deutschen Universität, 1959, S. 62: "Die Verfassung, die sich unmißverständlich gegen das Leitbild der Staatsanstalt wendet, kennt keine gespaltene Einrichtung und will daher auch nicht den beamteten Hochschullehrer ...". Jedemfalls steht außer Zweifel, daß ein rechtsstechnisch brauchbares Hochschullehrerrecht auch unter Verzicht auf eine materielle Verbeantragung des Lehrkörpers denkbar ist." Nach richtiger Auslegung beinhaltet diese die sog. Kooperationsfreiheit, d. h. die Freiheit der Hochschulen, ihren Lehrkörper selbst zu ergänzen. Wenn auch bereits allgemein anerkannt ist, daß der Staat heute keinen Hochschullehrer mehr der Hochschule oktroyieren kann, so ist dennoch der Administration beim Prinzip des von der Hochschule eingerichteten sog. Dreier-Vorschlags, der heute in der Regel das Berufungsverfahren beherrscht, ein gewisser Einfluß geblieben. Da die Entwicklung zum beamteten Hochschullehrer nicht völlig rückgängig gemacht werden kann, bleibt für die Herstellung der vollen Kooperationsfreiheit der Hochschulen, d. h. der Ausschaltung des Einflusses der staatlichen Verwaltung bei der Frage der Berufung, nur die Möglichkeit für den Hochschullehrer den Status des mittelbaren Landesbeamten zu fordern. Nach § 121 BRGG kann den Körperschaften des öffentlichen Rechts das Recht verliehen werden, Beamte zu haben. Die Verleihung dieses Rechts an die Universität würde bedeuten, daß sie und nicht der Staat Dienstherr der beamteten Hochschullehrer in das Beamtenverhältnis berufen könnte. Diese wären dann mittelbare Beamte des Landes. Von einer solchen Möglichkeit ist bisher nur in Berlin durch die Verleihung der Dienstherren-Fähigkeit an die Freie Universität Gebrauch gemacht worden. Es ist jedoch davon auszugehen, daß allein diese Form der von der Verfassung verlangten Hochschul-Selbstverwaltung entspricht. (1)

Unabhängig von der Frage, wer als Dienstherr des Hochschullehrers fungiert, ist das Problem des Disziplinarrechts der Hochschullehrer zu betrachten. Im Vergleich zum Richter

(1) Vgl. Hirsch, Vom Geist und Recht der Universität, 1955

fehlt es hier an einem besonderen Disziplinarverfahren für Hochschullehrer. Dieses ist somit nach den allgemeinen Bestimmungen des Disziplinarverfahrens-Rechts ausgestaltet. Die Sonderstellung der Hochschullehrer kommt im materiellen Disziplinarrecht, d. h. in der rechtlichen Beurteilung des Disziplinarfalles, nicht in der formellen Ausgestaltung des Verfahrens zum Ausdruck. Zu fordern ist daher für das Disziplinarverfahren ein besonderer nur aus Hochschullehrern zusammengesetzter Disziplinarssenat.

Auch im Bereich der Rechtsstellung des Hochschullehrers gilt es, der Tendenz, die Einheit des Universitätsbetriebes aufzulösen, entgegen zu treten. Auch hier muß verhindert werden, daß die ebenfalls den wissenschaftlichen Hochschulen zukommende Funktionen von Unterricht und Berufsausbildung so vom Bereich der Forschung und Lehre getrennt werden, daß der Freiheitsschutz des Art. 5 Abs. 3 GG nicht gewahrt wird, wenn die Hochschule auf dem Gebiet von Unterricht und Ausbildung tätig wird. Daraus folgt, daß der Kreis der Hochschullehrer, für die das Grundrecht des Art. 5 Abs. 3 GG gilt, weit gezogen werden muß. Als solche sind somit, unabhängig von ihrer beamtenrechtlichen Stellung alle die an wissenschaftlichen Hochschulen tätigen ordentlichen, außerordentlichen, außerplanmäßigen und Honorarprofessoren, die Privatdozenten, Lehrbeauftragte, Lektoren und wissenschaftlichen Assistenten zu bezeichnen.

Ausbildungs- und Prüfungsautonomie der Hochschule

Zur vollen Sicherung der Freiheit von Forschung und Lehre in der Hochschule, zu der komplementär auch die Freiheit des Studiums und der Ausbildung gehören, ist als Konsequenz die Prüfungs- und Ausbildungsautonomie der Hochschule, d. h. die volle Selbstbestimmung über den Charakter und das Ziel der wissenschaftlichen Ausbildung auch zum Zwecke der Berufsvorbildung und über Form und Durchführung der wissenschaftlichen Prüfungen, die durch Hochschullehrer in der Hochschule abgenommen werden, zu fordern.

Durch das gegenwärtige Prüfungssystem hat der Staat eine unmittelbare Einflußmöglichkeit auf Form und Ziel eines großen Teils der wissenschaftlichen Ausbildung (durch die Prüfungsordnungen, die z. T. einen Studienplan vorschreiben oder aufdrängen). Er beeinflusst damit mittelbar in hohem Maße auch den eigentlichen "Substanzkern" (Kötzgen) der Hochschule, den Charakter und Vollzug von Forschung und Lehre. Auch kam der Staat bei Auseinandersetzungen zwischen Hochschullehrern und der staatlichen Verwaltung durch die Berufung von Hochschullehrern in die Prüfungskommissionen bzw. durch Abberufung aus diesen Kommissionen Druck auf die Hochschullehrer ausüben. (Vgl. "Fall Riembeck")

Die ausschließliche Bestimmung der staatlichen Behörden über einen großen Teil der wissenschaftlichen Ausbildungswege und Abschlussprüfungen tastet das Grundrecht der Freiheit von Forschung und Lehre in seinem Wesensgehalt an. Es widerspricht noch deutlicher als die staatliche Wirtschaftsverwaltung der institutionellen Garantie im Grundgesetz.

Die autonomen akademischen wissenschaftlichen Prüfungen sind von den durch pragmatische Zwecke bestimmten Berufszulassungsprüfungen deutlich zu trennen, um für die Universität lebenswichtige Scheidung zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und Ausbildung in ihrem Dienste einerseits und der fachlich-beruflichen Ausbildung andererseits für die Studenten und in der Öffentlichkeit zu manifestieren.

Je nach der besonderen Lage in den einzelnen Fächern und Berufen, für die Staatsprüfungen vorgeschrieben sind, können bei der praktischen Verwirklichung der Prüfungsautonomie verschiedene Wege beschritten werden:

1. Entweder zeitliche oder institutionelle Trennung zwischen akademischer wissenschaftlicher Abschlussprüfung und staatlicher Fachprüfung und Berufszulassungsprüfung. Über

die wissenschaftliche Abschlussprüfung, etwa durch den Grad des Magister Artium (abgewandelt für andere Fakultäten) oder durch ein Diplom hätte ausschließlich die Hochschule zu bestimmen. Die akademischen Prüfungen, die auch für sich genommen einen Abschluß für andere Studenten bilden, wären als Voraussetzung für die Zulassung zur Fach- und Berufsprüfung zu absolvieren, über die nur die staatlichen Prüfungsbehörden zu bestimmen haben. Daraus würde sich die Einrichtung oder Erweiterung bestehender Lehrgänge für die Berufsausbildung nach dem wissenschaftlichen Abschluß und außerhalb der Hochschule ergeben (erweiterte Referendarausbildung z. B.). Es beständen zwei verschiedene Prüfungskommissionen, ausschließlich von der Hochschule bzw. von der staatlichen Prüfungsbehörde berufen.

2. Oder zeitliche und institutionelle Zusammenfassung der akademischen und staatlichen Prüfung. Dann ist jedoch die gleichberechtigte Mitbestimmung der Hochschulen über die Prüfungsordnungen und die Durchführung der Prüfungen zu fordern. Es ist eine Prüfungskommission zu bilden, die zur Hälfte von der Hochschule, zur Hälfte von der staatlichen Behörde zu ernennen ist.

Planung der staatlichen Wissenschaftsförderung

Die vorgeschlagenen Reformen der innerbetrieblichen Struktur der Universität sind im wesentlichen Ausdruck eines Versuches, die Leistungsfähigkeit der Universität entscheidend zu erhöhen. Die Abhängigkeit der wissenschaftlichen Leistung von der materiellen Ausstattung der Forschungseinrichtungen liegt auf der Hand. Die ungeheuren Kosten für die Ausstattung von Hochschulinstituten werden in den Naturwissenschaften am deutlichsten. Immer mehr technischen Aufwand erfordert jedoch auch die Geisteswissenschaften. Man denke nur an den technischen Apparat für ein großes sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut.

Wenn die mit steigenden Kosten und größerem wissenschaftlichem Fachpersonal verbundene Forschungsarbeit nicht gänzlich aus dem Raum der Universität verdrängt werden soll, ist als unerlässliche Vorbedingung für eine größere Effizienz eine umgreifende Planung der staatlichen Förderung des Bildungswesens und der Forschung zu fordern.

Planung führt in der hochindustrialisierten spätkapitalistischen Gesellschaft einerseits notwendig zu einer Perfektionierung und Verfestigung des einmal Bestehenden, andererseits wird durch die Leistungssteigerung des geplanten Bereiches und durch die mit ihrer notwendigen verbundenen Rationalisierung eine größere Durchschaubarkeit des Planbereiches erzielt. Durch die eintretende rationale Erhellung eines Planungsbereiches gelingt es, den Widerspruch zwischen der gesellschaftlich bedingten starren Struktur des gesellschaftlichen Sektors und den gesamtgesellschaftlichen Bedürfnissen und Tendenzen aufzudecken, d. h. es lassen sich Ansatzpunkte für ein dynamisches Darüberhinausgehen gewinnen.

Alle in diesem Sinne unternommenen Versuche einer rationalen Planung der Wissenschafts- und Nachwuchsförderung sind daher zu begrüßen.

Allen bisher unternommenen Planungsversuchen haftet jedoch der Mangel an, nur reaktiv zu sein, d. h. sie gehen vom Nachwuchsangebot aus, das aufgrund der erwarteten Steigerung der Geburtenjahrgänge und der erfahrungsgemäßen Aufschlüsselung nach Berufen statistisch errechnet wird.

So sind die Berechnungen des Wissenschaftsrates für die Maximalkapazität der westdeutschen Universitäten, die sich allein nach dem zu erwartenden Steigen der Geburtenjahrgänge ausrichten, unzureichend. Demgegenüber sollte dynamische Planung ausgehen vom zu ermittelnden Nachwuchsbedarf der Gesellschaft (Aufweisen von Schwerpunktveränderungen und

expansiven Entwicklungen). Dies würde notwendig zu neuen Methoden der Bedarfsdeckung, d. h. der Erschließung der durch die Sozialordnung unserer Gesellschaft blockierten, für ihre dynamische Entwicklung aber unentbehrlichen Begabtenreserven führen.

Die Arbeit des Wissenschaftsrates, der sich seiner Aufgabe nach, einen Gesamtplan für die Förderung der Wissenschaft zu erarbeiten, als Plankommission versteht, wird dadurch stark eingegrenzt, daß er ganz verschiedenen Anforderungen genügen muß, die er nicht erfüllen kann. In der Tätigkeit des WR vermischt sich die konzeptionelle Arbeit auf dem Gebiet der Hochschulreform mit einer bis in kleinste Details gehenden Planung der Wissenschaftsförderung und mit der Aufgabe, politische Verhandlungen zwischen Bund und Ländern in der Funktion eines Verwaltungsorgans vorzubereiten.

Der Umfang der Verwaltungs- und Planungsaufgaben verlangen ein so großes Maß an kleinster Fach- und Sachkenntnis, daß ihre Bewältigung durch den Wissenschaftsrat allein kaum möglich ist. Wenn der WR leistungsfähiger arbeiten will, so ist es unumgänglich, seine Aufgabenbereiche verschiedenen Instanzen anzuvertrauen, die sich ständig gegenseitig informieren.

1) Ein zentrales Institut für Planung der Bildungs- und Wissenschaftsförderung sollte durch ständige wissenschaftliche Analyse des Bedarfs und der Entwicklungstendenzen im gesamten Bildungswesen die Ausarbeitung von detaillierten Plänen vorbereiten und fundieren.

Solche Institute bestehen z. T. schon in den angelsächsischen Ländern und bei der UNESCO. Voraussetzung solcher Arbeit ist der institutionell geregelte Zugang zu allen einschlägigen Unterlagen und Materialien bei den zuständigen Organen, also vor allem der Administration und der Wirtschaft. Das Institut sollte unabhängig von der Exekutive und den politischen und gesellschaftlichen Vertretungskörperschaften sein. Das kann nur erreicht werden, wenn die Funktion des Instituts nicht über Analyse und Berechnung aufgrund des gegenwärtigen Bedarfs und auf der Basis von eingereichten Planungskonzeptionen hinausgeht. Alle öffentlichen Forschungs- und Bildungsstätten sind zu verpflichten, ihren Bedarf und ihre Pläne beim Institut anzumelden und prüfen zu lassen. Auf der Grundlage der eigenen Berechnungen und des ihm zugegangenen Materials sollte das Institut langfristige Gesamtbedarfsberechnungen in den einzelnen wissenschafts- und Ausbildungsbereichen aufstellen, die als Basis für Planungen dienen.

2) Für den Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Ausbildung sollte der Wissenschaftsrat in empfehlenden Stellungnahmen neue Schwerpunkte für den Ausbau und für die Neugründung von Hochschulen und Forschungsstätten erarbeiten. Die Mitglieder des Wissenschaftsrates werden auf Vorschlag der Westdeutschen Rektorenkonferenz, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft vom Bundespräsidenten ernannt. (Vgl. heute: die wissenschaftliche Kommission des Wissenschaftsrates). Die Stellungnahmen und Vorschläge des Wissenschaftsrates zu den Schwerpunkten, Prioritäten und Zielen der Förderung müssen in Beziehung zu den wissenschaftlichen Arbeiten und Berechnungen des Planungsinstitutes stehen und von diesem begutachtet und im einzelnen berechnet werden. Auf diese Weise würden die Forderungen der Hochschulen und des Wissenschaftsrates überhaupt erst uneingeschränkt zum Ausdruck kommen, ohne von Anfang an durch finanzpolitische Erwägungen der beteiligten Regierungsvertreter verzerrt zu werden.

3) Zur Koordinierung der Kulturpolitik und zur Vorbereitung der notwendigen Legislativentscheidungen sollte neben der Kultusministerkonferenz ein ständiges Arbeitsorgan der Bundes- und Länderexekutive geschaffen werden, an dem Vertreter des Planungsinstitutes, des Wissenschaftsrates und eines entsprechenden "Bildungsrates" beratend zu beteiligen wären.

Diese Koordinierungskommissionen der Regierungen sollte die vom Wissenschaftsrat erarbeiteten Konzeptionen und die daraufhin vom Planungsinstitut berechneten Gesamtbearbeitungspläne, prüfen und über ihre Realisierung beraten. Sie empfiehlt dem Bund und den Landesregierungen einen daraus entwickelten Entwurf eines Gesamthaushaltsplanes für das Wissenschafts- und Bildungswesen und die Verteilung der Kosten auf Bund und Länder aufgrund eines durch Staatsverträge festzulegenden Verteilungsschlüssels.

Um dabei der Autonomie der wissenschaftlichen Hochschulen Rechnung zu tragen, müssen die Pläne und Vorschläge über die Verteilung und Verwendung der bewilligten Gesamtsumme von den betreffenden Hochschulorganen bzw. (bei überregionalen Projekten von der Westdeutschen Rektorenkonferenz) gebilligt werden.

Nachdem alle Regierungen zugestimmt haben, werden die im Verteilerschlüssel festgelegten Anteile des Gesamthaushalts den Parlamenten als Anhang zu den Staatshaushalten vorgelegt.

LITERATURHINWEISE (Auswahl)

I. Zur Soziologie der deutschen Universität

Abschied vom Elfenbeinturm. 6. Studententag, Berlin 1960

Anger, Hans: Probleme der deutschen Universität. Bericht über eine Erhebung unter Professoren und Dozenten, Tübingen 1960

Anrich, Ernst (Hrsg.): Die Idee der deutschen Universität. Die fünf Grundschriften aus der Zeit ihrer Neubegründung durch klassischen Idealismus und romantischen Realismus (F. J. Schelling, Vorlesung über die Methode des akad. Studiums - J. G. Fichte, Deduzierter Plan einer in Berlin zu errichtenden höheren Lehranstalt - Fr. Schleiermacher, Gelegenl. Gedanken über Universitäten im deutschen Sinn - W. v. Humboldt, Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin), Darmstadt 1960

Bahrdt, H. P.: Die wissenschaftliche Arbeit in Gruppen. Kölner Zeitschr. für Sozialpsychologie 1:1960

- Wissenschaft und Staat. Die neue Gesellschaft, Mai/Juni 1962

- Gibt es eine Bildungselite? in: atomzeitalter, Mai 1962

Baumgarten, Ed.: Zustand und Zukunft der deutschen Universität, Tübingen 1963 sowie Aufsätze in der Deutschen Universitätszeitung (DUZ): 8/1960, 5/1961, 1/1962

Becker, Hellmut u. Klinge, A.: Kulturpolitik und Ausgabenkontrolle. Zur Theorie und Praxis der Rechnungsprüfung, insbes. Kap. 3 (Universität), Frn. 1961

Begabtenförderung im Bereich von Wirtschaft und Betrieb. in: Schriftenreihe d. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Heft 10, Köln 1959

Bielenstein, Dieter: Autonomie der Forschung? Zur Manipulierung der Wissenschaft durch Staat und Wirtschaft. in: atomzeitalter, Mai 1961, Juli 1962

- Wissenschaft und Wirtschaft - in: Die neue Gesellschaft, Mai/Juni 1962

Busch, Alexander: Die Geschichte des Privatdozenten. Stuttgart 1959

Clemen, Wolfgang: Idee und Wirklichkeit auf der Universität. Schriften d. Hofeismarer Kreises: Zur Lage und Reform der deutschen Hochschulen. Heft 3, Heidelberg 1963

Deutsches Studentenwerk 1921-1961. Festschrift zum 40jährigen Bestehen. Bonn 1961 (darin: Edding, Bahrdt)

Dokumente zur Hochschulreform (1945-1959). herausg. v. R. Neuhäus, Wiesbaden 1961

Edding, Fr.: Ökonomie des Bildungswesens. Lehren und Lernen als Haushalt und Investition, Freiburg 1963

Finke, Lutz: Gestalten Hochachtungsschuck... Hamburg 1963

Gerber, Hans: Die Rechtsgestalt d. Universität im Zusammenhang des staatl. Lebens. Stuttgart 1933

- Genossenschaftliche Selbstverwaltung der Hochschule - in: DUZ 11/1954

- Hochschulrecht in der modernen Demokratie - in: Die öffentliche Verwaltung 1953

- Hochschule und Staat, Göttingen 1953 (Hochschulverband)