

Stellungnahme des Deutschen Hochschulverbandes

- Landesverband Nordrhein-Westfalen -

zum

**Gesetzentwurf der Landesregierung hinsichtlich weiterer Maßnahmen zur
Bewältigung der Corona-Pandemie im Hochschulbereich (Drs. 17/10919)**

Der Deutsche Hochschulverband, die Berufsvertretung von bundesweit über 32.000 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, bedankt sich für die Gelegenheit, zum Regierungsentwurf Stellung zu nehmen.

I. Allgemeine Bewertung

Der DHV-Landesverband Nordrhein-Westfalen (im Folgenden DHV) hat mit Schreiben vom 27. Mai 2020 der Ministerin für Kultur und Wissenschaft, Frau Pfeiffer-Poensgen, die grundsätzliche Zustimmung des DHV zum Umgang der Landesregierung mit der Corona-Epidemie im Hochschulbereich im Allgemeinen und zur Corona-Epidemie-Hochschulverordnung vom 15. April 2020 im Besonderen zum Ausdruck gebracht. Die Corona-Epidemie-Hochschulverordnung ermöglichte im Sommersemester 2020 unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine sachgerechte Bewältigung der Epidemiesituation an den Hochschulen. Durch sie gelang es, den Hochschulen kurzfristig Instrumente an die Hand zu geben, mit denen sie in der Corona-Not bis heute im Wesentlichen handlungsfähig geblieben sind und den Lehr- und Studienbetrieb aufrechterhalten konnten. Mit einer durch ein Artikelgesetz eingeführten Ermächtigung in § 82a HG sowie § 73a KunstHG schuf Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland einen Rechtsrahmen, der bestehende Rechtsunsicherheiten situationsgerecht abzumildern suchte, verbunden mit dem Ziel, die unterschiedlichen Grundrechtspositionen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen – alles vor dem Hintergrund eines coronabedingt notwendigen zügigen und flexiblen Handelns. Dies gilt es zu würdigen.

Vergleichbares gilt auch für das mit dem aktuellen Gesetzentwurf verfolgte Ziel, die Rahmenbedingungen, unter denen das aktuelle Wintersemester beginnt, zu prolongieren und damit ein Hybridsemester bis zum 1. April 2021 zu ermöglichen. Eine bei unveränderter Rechtslage notwendige Rückkehr zur „Normalität“ mit Beginn des Jahres 2021 würde den gesamten Hochschulbetrieb vor nicht bzw. nur schwer lösbare Herausforderungen stellen. Sie würde auch die Gefahr bergen, dass die Hochschulen als Brandherde oder gar Treiber von Corona-Infektionen wahrgenommen würden, was es dringend zu vermeiden gilt. Zwar muss das Ziel eine Rückkehr zur Präsenzlehre sein, doch kann dies angesichts des dynamischen Infektionsgeschehens entgegen während des zurückliegenden Sommers aufkeimender Hoffnungen auf mehr Normalität nur vorsichtig und schrittweise erfolgen. Daher begrüßt der DHV die vorgesehene Verlängerung der Ermächtigungsgrundlagen des § 82a HG und § 73a KunstHG sowie das Bestreben, diese Vorschriften inhaltlich detaillierter auszugestalten und ihnen den Makel einer Blankovollmacht an den Verordnungsgeber zu nehmen.

II. Einzelne Regelungen in den Artikeln 1 und 2

1. Zu Nr. 1 (Ergänzung von § 82a Abs. 1 HG und § 73a Abs. 1 KunstHG)

Satz 3

Eine detailliertere Festlegung der möglichen Regelungsgegenstände der Verordnung erscheint zumindest ratsam. Die im aktuell geltenden § 82a HG (ebenso in § 73a KunstHG) eingeführte Ermächtigung zum Erlass der Corona-Epidemie-Hochschulverordnung zeigt zwar den Regelungszweck, die Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie im Hochschulbereich, klar auf. Inhalt und Ausmaß der Verordnungsermächtigung werden jedoch derzeit möglicherweise nicht in der Bestimmtheit geregelt, die verfassungsrechtlich (s. § 70 Verf NRW) geboten ist und die sich letztlich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ergibt. Die durch die Corona-Pandemie im Frühjahr dieses Jahres ausgelöste „Notstandssituation“ mag eine kurzzeitige parlamentarische „Selbstentmachtung“ gerechtfertigt haben. Sie erlaubt jedoch auf länger Zeit keine Abweichung vom Wesentlichkeits- und Bestimmtheitsgrundsatz. Der Gesetzgeber selbst ist verfassungsrechtlich verpflichtet, die Entscheidung darüber zu treffen, welche Fragen durch die Rechtsverordnung in welchem Umfang geregelt werden sollen. Aus diesem Grund ist es angezeigt, dass der Gesetzgeber im neuen § 82a HG bzw. § 73a KunstHG seiner legislativen Verantwortung gerecht wird und selbst erkennbar und voraussehbar vorgibt, welche Tendenz und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassene Corona-Epidemie-Hochschulverordnung jedenfalls („insbesondere“) haben kann. Um nicht

weiterhin dem Vorwurf einer (zumindest dauerhaft) verfassungswidrigen Ermächtigungsgrundlage ausgesetzt zu sein und damit das gesamte Verordnungskonzept aufs Spiel zu setzen, wird die Anregung aus der Staatsrechtswissenschaft zu einer konkreteren Ausgestaltung der Ermächtigungsgrundlage zu Recht aufgegriffen.

Satz 3 Nr. 2 – 5

Während der neue Satz 3 mit den Nummern 2 bis 5 die vom Grundsatz her nicht zu beanstandenden Regelungen der Corona-Epidemie-Verordnung vom 14. April einschließlich der Änderung vom 15. Mai 2020 aufgreift und wiederholt (vor allem die §§ 5, 6, 9 und 12), wird mit Satz 3 Nr. 1 eine neue Grundlage geschaffen, die aus Sicht des DHV rechtlich nicht ganz unproblematisch ist:

Satz 3 Nr. 1

Die Durchführung von elektronisch durchgeführten Online-Wahlen bei Gremienwahlen der Hochschule und der Studierendenschaft ist im Lichte der sogenannten Wahlcomputer-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2009 (Urteil vom 3. März 2009, 2 BvC 3/07) zu bewerten. Zwar haben die Verfassungsrichter kein prinzipielles Online-Wahlverbot ausgesprochen. Sie haben jedoch klargestellt, dass jeder Bürger die zentralen Schritte der Wahl ohne besondere technische Vorkenntnisse zuverlässig nachvollziehen und verstehen können muss. Entscheidend kommt es für eine zulässige Online-Wahl somit darauf an, dass eine verlässliche Kontrolle darüber möglich ist, ob die abgegebenen Stimmen korrekt erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen sind. Aus Sicht des DHV empfiehlt es sich daher, in die Nr. 1 des Satzes 3 aufzunehmen, dass eine Online-Wahl diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen muss und eine korrekte Erfassung der Stimmabgabe und Einbeziehung in das Wahlergebnis zuverlässig nachvollziehbar zu gestalten ist. Zwar mag die Corona-Notlage und das Argument drohender Funktionsunfähigkeit der Hochschulen Einschränkungen im Wahlverfahren rechtfertigen. Gleichwohl ist seitens des Gesetzgebers alles daran zu setzen, dass Wahlen so verfassungskonform wie möglich durchgeführt werden und die Transparenz und Kontrolle des Wahlvorgangs erhalten bleibt.

Satz 4

Der DHV hat bislang anerkannt, dass die Corona-Epidemie-Hochschulverordnung trotz der vielen Instrumente, die den Rektoren zur Aufrechterhaltung des Lehr- und Studienbetriebs

unter den epidemiebedingten Bedingungen an die Hand gegeben werden, einen Ausgleich zwischen notwendiger Eilkompetenz und den akademischen Rechtspositionen der Hochschulorgane zu schaffen sucht. Dies geschieht vor allem über den mit „Regelung zur Vermeidung einer strukturellen Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit“ überschriebenen § 14 der Verordnung. Er garantiert, dass die Befugnisse von Senat und Fachbereichsrat gewahrt bleiben und rektoratsseitig erlassene Corona-Regelungen, die den Zuständigkeitsbereich tangieren, wieder außer Kraft gesetzt werden können. Diese Sicherung der Rechte von Senat und Fachbereichsrat sowie strukturell der Freiheit der Wissenschaft greift auch Satz 5 des § 82a HG bzw. § 73a KunstHG im vorliegenden Entwurf auf, indem er für den Fall, dass das Rektorat Befugnisse nach Satz 3 Nr. 4 und 5 sowie Satz 4 ausübt, den Verordnungsgeber auf ebendiese Absicherung verpflichtet.

Dieses, die Rechte von Senat und Fachbereichsrat wahrende Zusammenspiel mit dem Rektorat sowie die Wahrung der Wissenschaftsfreiheit, wird jedoch mit der Regelung in Satz 4 aufgebrochen; zumindest legt dies das Absehen von einer Verpflichtung des Verordnungsgebers auf die Wissenschaftsfreiheit nahe. Zwar besteht kein Zweifel daran, dass der Verordnungsgeber als ausführende Gewalt stets an die Grundrechte und damit auch an Art. 5 Abs. 3 GG gebunden ist. Die Ermächtigung in Satz 4 scheint im Kontext mit Satz 5 den Verordnungsgeber jedoch weniger stark zu binden. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, empfiehlt es sich nach Ansicht des DHV zumindest, auch Satz 4 an die Vermeidung von strukturellen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit zu koppeln. Mehr noch: Der DHV versteht nicht, warum überhaupt die Möglichkeit vorgesehen werden soll, dass die Rechtsverordnung von Prüfungsordnungen abweicht – an die der Verordnungsgeber im Übrigen gar nicht gebunden ist. Die in Satz 5 vorgesehene Ermächtigung des Rektorats erscheint ausreichend.

2. Zu Nr. 2 (Zeitpunkt des Außerkrafttretens von § 82a HG und § 73a KunstHG)

Was schließlich die Geltungsdauer der Ermächtigungsgrundlage des § 82a HG und des § 73a KunstHG anbelangt, so tut der Gesetzgeber gut daran, die Geltungsdauer bis zum 1. April 2021 zu begrenzen. Angesichts des dynamischen Infektionsgeschehens ist nicht vorhersehbar, wie lange im Hochschulbereich noch Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie notwendig sein werden. Sich hier in Spekulationen zu begeben und voreilig ein weiteres Abweichen von hochschulrechtlichen Grundformaten und eine Delegation von Zuständigkeiten vorzusehen, wäre nicht sachgerecht. Entscheidend kommt es für den Hochschulbereich momentan auf die sachgerechte Bewältigung des Corona-Wintersemesters 2020/2021 und damit auf die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen für die gesamte

Dauer des Semesters an. Sollte sich zu Beginn des Jahres 2021 eine notwendige Verlängerung der Corona-Maßnahmen auch für das Sommersemester 2021 abzeichnen, kann das Parlament noch immer rechtzeitig tätig werden und die Geltungsdauer – ggfs. unter Ergänzung der Ermächtigungsgrundlage – verlängern.

Um den Hochschulen ausreichend Planungszeit und -sicherheit für das kommende Sommersemester zu geben, regt der DHV an, eine etwaige Verlängerung der Geltungsdauer so rechtzeitig vorzunehmen, dass die Hochschulen notwendige Maßnahmen und Änderungen noch in ihre Planungen für das Sommersemester 2021 einbeziehen können und organisatorisch nicht unmittelbar vor dem Beginn des Sommersemesterbetriebs überrascht werden.

gez.

Univ.-Prof. Dr. Christian von Coelln

- Vorsitzender des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen im Deutschen Hochschulverband -

RA Dr. iur. Yvonne Dorf

- stellvertretende Geschäftsführerin des Deutschen Hochschulverbandes -

Bonn, am 28. Oktober 2020