

Stellungnahme
des Deutschen Hochschulverbandes (DHV)
- Landesverband Niedersachsen -

*zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Chancengleichheit
durch Abschaffung der Studienbeiträge“*
- Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 17/741 -

Die Stellungnahme fokussiert sich auf die Änderungen der Regelungen zur Hochschulmedizin, die im „Schlepptau“ der Abschaffung der Studienbeiträge zur Begegnung der durchgreifenden Einwände einer Verfassungsbeschwerde (Az.: 1 BvR 3217/07) in die Novellierung mit aufgenommen wurden.

So nachvollziehbar dieses Agieren ist, so ist gleichwohl zu bedauern, dass das Bestreben, der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹ und des Bundesverwaltungsgerichts² Rechnung zu tragen, nur in Bezug auf die Hochschulmedizin erfolgt. Insofern ist die Reform daher halbherzig und inkonsequent. Auch jenseits der Hochschulmedizin sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Hochschulorganisation, namentlich bezogen auf die

¹ BVerfGE 111, 333 ff.; 127, 61 ff.

² BVerwGE 135, 286 ff.

Kompetenzen des Senats und des Hochschulrats umzusetzen. Angesichts des eindeutigen Wortlauts der entsprechenden Vorschriften des NHG ist es als rechtlich abenteuerlich zu qualifizieren, in diesen Bereich mit einer verfassungskonformen Auslegung weiterhin arbeiten zu wollen. Wie bekannt sein sollte, ist eine solche Verfahrensweise nur dann möglich, wenn der Wortlaut der in Rede stehenden Vorschriften Auslegungsmöglichkeiten eröffnet. Dies ist aber unzweifelhaft nicht der Fall, weshalb jetzt auch vor dem Hintergrund der Verfassungsbeschwerde die diesbezüglichen Regelungen der Hochschulmedizin eine Novellierung erfahren sollen.

Dessen ungeachtet werden die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen zur Hochschulmedizin nicht im vollen Umfang den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG gerecht, wie sie das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht formuliert haben.

Im Einzelnen:

1. Zu § 63 c Abs. 3 S. 2 E / § 63 d Abs. 3 S. 2 E und § 63 c Abs. 5 E

a) Die in Aussicht genommene Bestellung der übrigen Vorstandsmitglieder (Ressort Krankenversorgung; Ressort Wirtschaftsführung und Administration) auf Vorschlag allein des Hochschulrates scheint allein von dem Gedanken der Krankenversorgung getragen, der es rechtfertigen soll, auf eine akademische Legitimation zu verzichten. Dass der Hochschulrat, dem hier das Vorschlagsrecht eingeräumt wird, zur Vermittlung einer solchen akademischen Legitimation nicht in der Lage ist, hat das Bundesverwaltungsgericht in aller Deutlichkeit in seiner Entscheidung vom 26. November 2009 iudiziert.³ Dass eine solche verfassungsrechtlich erforderlich ist, wird offenbar, wenn man sich die jüngere Rechtsprechung zur Hochschulmedizin vergegenwärtigt, die die enge Verzahnung von Forschung und Lehre einerseits und der Krankenversorgung auch in ihrer rechtlichen Dimension ausdrückt. Dies wird deutlich, wenn man sich eine neuere Entscheidung des OVG Münster vergegenwärtigt:

³ BVerwGE 135, 286 ff.

„Dabei dürfen die aus Art. 5 Abs. 3 GG folgenden grundrechtlichen Verbürgungen auch bei seiner Tätigkeit in der Krankenhausbehandlung und –versorgung nicht ausgeklammert werden. Vielmehr muss ihnen Rechnung getragen werden, soweit Forschung und Lehre in die sonst selbständige Aufgabe der Krankenversorgung übergreifen. Insoweit gilt es in den Blick zu nehmen, dass die in der Krankenversorgung gewonnenen Erkenntnisse eine wichtige Grundlage für die Forschung und Lehre im medizinischen Bereich bilden,⁴ weshalb dem Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 3 GG gerade in diesem Schnittmengenbereich von Krankenversorgung und wissenschaftlicher Aufgabenwahrnehmung besondere Bedeutung zukommt.“⁵

Dieses Verständnis zeigt sich auch in einem jüngeren Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, in dem betont wird, dass

„die organisatorische Verselbständigung der Universitätsklinik nämlich lediglich als eine funktionale Trennung des universitären Wissenschaftsbetriebs einerseits und des Krankenhausbetriebs andererseits dar[stellt]. Als Universitätsklinikum bleibt dieses nach der gesetzlichen Aufgabenbeschreibung (vgl. § 2 Abs. 1 KIV-Dü, nunmehr § 2 Abs. 1 UKVO) trotz seiner organisatorischen Verselbständigung vorrangig in den Dienst der Erfüllung der dem Fachbereich Medizin obliegenden Aufgaben in Forschung und Lehre gestellt und hat insoweit sicherzustellen, dass die Mitglieder der Hochschule die ihnen durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verbürgten Rechte wahrnehmen können (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 KIV-Dü, nunmehr § 2 Abs. 3 Satz 2 UKVO).“⁶

Dies bedeutet, dass auch die Ressorts der beiden in Rede stehenden Vorstandsmitglieder (hauptamtlichen Vizepräsidenten) grundrechtlich durch Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG determiniert sind, mithin einer Legitimation durch den Senat bedürfen. Dies negiert auch die Replik der Landesregierung auf S. 18 der Gesetzesbegründung mit dem letztlich nicht tragfähigen Hinweis, dass die Ressorts der in Rede stehenden „Vorstandsmitglieder primär staatliche Aufgaben wahrnehmen.“ Die Richtigkeit dieser Aussage unterstellt, wird selbst nach der Auffassung der Landesregierung eine Determinierung durch Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG nicht in Abrede

⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8.4.1981 – 1 BvR 608/79 -, BVerfGE 57, 70, 98 f.

⁵ OVG Münster, NVwZ-RR 2010, 844 (845).

⁶ BVerfG, Beschluss vom 1.2.2010 – 1 BvR 1165/08, Rz. 26 juris.

gestellt. Die vorgesehene Stellungnahmemöglichkeit für den Senat genügt demnach selbst unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung der Landesregierung nicht. Um im Duktus des Bundesverwaltungsgerichts zu bleiben, „muss der von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geforderte Einfluss des Senats sichergestellt“ werden.⁷ Für die Bestellung sämtlicher Vorstandsmitglieder ist daher das Einvernehmen mit dem Senat unumgänglich.

b) Dieser Befund gilt entsprechend für die Entlassung der in Rede stehenden Vorstandsmitglieder gem. § 63 c Abs. 6 E. Auch dort wird der untaugliche Versuch unternommen, die Legitimation über das Einvernehmen mit dem Hochschulrat sicherzustellen; dem Senat wird wiederum nur eine verfassungsrechtlich nicht ausreichende Stellungnahmemöglichkeit eingeräumt.

c) Unter den Prämissen zu a) darf die Zusammensetzung der **Findungskommission** nach § 63c Abs. 2 i.V.m. Anlage 1 NHG nicht unberücksichtigt bleiben: Von den insgesamt 11 bzw. 10 Mitgliedern der Findungskommission stammen maximal drei Vertreter (beim Ressort Krankenversorgung nicht einmal ein Vertreter) aus dem Senat. Sofern überhaupt Senatsvertreter vorgesehen sind, müssen diese nicht zwingend der Gruppe der Hochschullehrer angehören. M.a.W. ist durch diese gesetzliche Regelung nicht sichergestellt, dass an diesem höchst wissenschaftsrelevanten Vorgang – dies betrifft nicht nur die (Vor-)Entscheidungen über die zur Präsidentin oder zum Präsidenten zu wählende Person - überhaupt Hochschullehrer mitwirken. Der nach Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG bestimmende Einfluss der Träger der Wissenschaftsfreiheit wird folglich nicht gewährleistet. Hier besteht mithin noch Regelungsbedarf.

2. Zu § 63 c Abs. 5 E / § 63 d Abs. 4 S. 1 E

Dem Duktus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. November 2009 folgend, *muss* der Stiftungsrat, der an die Stelle des *MWK* getreten ist, *dem Entlassungsvorschlag des Senats Folge leisten*.⁸ Diese mithin auch auf das *MWK* übertragbare Vorgabe wird durch den Entwurf insofern eingeschränkt, als die Entlassung zum einem von einem wichtigen Grund abhängig sein soll und zum anderen in das Ermessen („kann“) des *MWK* gestellt

⁷ BVerwGE 135, 286 (301 f., Rz. 55 ff.).

⁸ BVerwGE 135, 286 (302, Rz. 58).

wird. D.h. der Senat/Fakultätsrat hat mithin – den Duktus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Hamburger Hochschulgesetz aufnehmend – „keine Möglichkeit, sich selbstbestimmt von einem“ Vorstandsmitglied „zu trennen, der von ihm nicht mehr als Leitungsorgan ... akzeptiert wird.“⁹

Von dem aufgezeigten signifikanten Zurückbleiben hinter den höchstrichterlichen Anforderungen abgesehen, begegnet die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs „bei Vorliegen eines wichtigen Grundes“ gerade im Kontext mit einem Wahlamt durchgreifenden Bedenken. Letztlich wird dem MWK damit die Option eingeräumt, ein vom Senat mit hoher Mehrheit abgewähltes Vorstandsmitglied gegen den Willen der Selbstverwaltungskörperschaft im Amt zu halten, obgleich Wahl und Abwahl der Leitungsmitglieder zum Kernbereich des auch verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts gehören. Bezieht man die in der Gesetzesbegründung (S. 18) angeführte Definition des wichtigen Grundes mit ein, soll aber dann, wenn das Vertrauensverhältnis zerstört ist, ein wichtiger Grund vorliegen. Ausdruck eines zerstörten Vertrauensverhältnisses ist aber die Erfüllung des hohen Abwahlquorums. Wird ein Vorstandsmitglied mit $\frac{3}{4}$ -Mehrheit vom Senat abgewählt, ist das Vertrauensverhältnis zerstört. Insofern sei z.B. auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Vertrauensfrage nach Art. 68 GG verwiesen, für die die in der Abstimmung über die Vertrauensfrage zum Ausdruck kommende Zustimmung zur Person des Bundeskanzlers und zu seinem Regierungsprogramm maßgeblich ist, mithin das Abstimmungsergebnis. Allein das hohe Abwahlquorum erfüllt demnach bereits den nach der Gesetzesbegründung definierten wichtigen Grund, weshalb der in Rede stehende Rechtsbegriff redundant und in der Konsequenz zu streichen ist. Dies räumt auch die Landesregierung in ihrer Replik auf S. 18 der Gesetzesbegründung ein, indem sie ausführt, dass „dem abschließenden Votum des Senats grundsätzlich zu folgen (sei), sofern nicht rechtliche Gründe entgegenstehen.“ Wenn dies wirklich gewollt ist, dann sollte man die Landesregierung auch insoweit beim Wort nehmen und dies dann auch so formulieren. Der im Entwurf insoweit vorgeschlagene unbestimmte Rechtsbegriff des „wichtigen Grundes“ ist nämlich schon von der Wortbedeutung gerade nicht auf Rechtsgründe beschränkt. Müssen wir also schon von Anfang an insoweit mit einer verfassungskonformen Auslegung leben? Ist es nicht vielmehr Aufgabe und Anspruch des

⁹ Vgl. BVerfGE 127, 87 (131).

Gesetzgebers, gerade für die Anwender von Rechtsnormen diese so verständlich wie möglich zu formulieren?

3. Zu § 63 c Abs. 6 E

Unter Zugrundelegung der Ausführungen zu 2. begegnet auch § 63 c Abs. 6 E durchgreifenden Bedenken, als dem Senat in Satz 3 nur ein Stellungnahmerecht eingeräumt wird. M.a.W. kann ein Vorstandsmitglied auch gegen den Willen des Senats entlassen werden. Nach der zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist es nicht ansatzweise nachvollziehbar, dass die vom MWK intendierte Entlassung lediglich des Einvernehmens des Hochschulrates bedarf. Insofern sei auch mit Blick auf Art. 5 Abs. 3 der Landesverfassung und das dort verfassungsrechtlich gewährleistete Recht der Selbstverwaltung der Hochschulen daran erinnert, dass zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie die Wahl und Abwahl der Leitungsorgane gehören.¹⁰ Dabei ist die jedenfalls durch Art. 5 Abs. 3 der Landesverfassung verfassungsrechtlich (einfachgesetzlich: § 15 S. 1 NHG) gewährleistete akademische Selbstverwaltung keineswegs (nur) als Privileg zu verstehen, sondern ist zwingende organisationsrechtliche Konsequenz, da die Hochschulen nach dem NHG vom Status her Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (§ 15 S. 1 NHG). Das Wesen einer Körperschaft bedingt nämlich ein Mindestmaß an Selbstverwaltung, d.h. an eigenverantwortlicher, weisungsfreier Wahrnehmung von Aufgaben durch eigene, maßgeblich selbst kreierte Organe.¹¹

Hannover, den 30. Oktober 2013

Univ.-Prof. Dr. iur. Volker Epping

(Vorsitzender des Landesverbandes Niedersachsen im Deutschen Hochschulverband)

¹⁰ Löwer, in: ders./Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes NRW, 2002, Art. 16 Rn. 31; Geis, in: Hailbronner/Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, § 58 HRG Rn. 35, 47; Peine/Radcke, in: Knopp/Peine, Brandenburgisches Hochschulgesetz, § 5 Rn. 17

¹¹ Geis, in: Hailbronner/Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, § 58 HRG Rn. 47.