

„Die deutschen Hochschulen – Zwischen den Herausforderungen wissenschaftlicher Exzellenz und den politischen Verheißungen interner Demokratie und Mitbestimmung“

Bewertung des Entwurfs des Thüringer „Gesetzes zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen
sowie zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften“
anlässlich der vom Staatswissenschaftlichen Forum e.V.
gemeinsam mit dem Politischen Bildungswerk Thüringen der Konrad Adenauer Stiftung
initiierten Podiumsdiskussion im Thüringer Landtag am
23. November 2017

Univ.-Prof. Dr. iur. Herm.-Josef Blanke
Staatswissenschaftliches Forum e.V.

I. Zentrale Ziele der Reform des Thüringer Hochschulgesetzes

Mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Novellierung des Thüringer Hochschulgesetzes¹ soll gemäß dem Vertrag der Thüringer Koalitionäre vom 4. Dezember 2014 (Ziff. 5.5) im Kern das politische Leitbild der Demokratisierung der Gesellschaft in den Bereich der Hochschulen getragen und zugleich das Thüringer Hochschulrecht an die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angepasst werden. Im Vordergrund steht insoweit das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 2014 („Medizinische Hochschule Hannover“). Diese **Novellierung** stellt **die wohl tiefgreifendste gesellschaftspolitische Zäsur** dar, die **die Thüringer Landesregierung in der laufenden Legislaturperiode anstrebt**.

Der Thüringer Wissenschaftsminister Tiefensee hat das Verfahren der öffentlichen Beratung der Reform des Hochschulgesetzes in den drei Stadien „sieben Hochschuldialoge vor Ort“, „Werkstattgespräche“ und sodann „Gesetzentwurf samt Betroffenen-Anhörung“² als einen mustergültigen Prozess deliberativer Demokratie gepriesen.³ Es muss indes bezweifelt werden, ob die einzelne Hochschullehrerin und der einzelne Hochschullehrer in ihrem von Lehre, Forschung und akademischer Selbst-

¹http://www.thueringen.de/mam/th6/wissenschaft/gesetzestext_gesetzentwurf_thurhg_mit_begrundung_endfassung_2.kd_12.09.17.pdf

² Die (offizielle) Anhörung zur Beratung des Gesetzentwurfs der Landesregierung wird am 18. Januar 2018 stattfinden.

³ E. Otto, Tiefensee räumt Wirtschaft mehr Mitsprache ein. Kammern, Verbände und Gewerkschaften sollen frühzeitig zu Gesetzesvorhaben angehört werden, Thüringer Landeszeitung v. 13.2.2017, S.1.

verwaltung geprägten Alltag wirklich die Chance einer Positionierung hatten. Dies nicht zuletzt deshalb, weil Präsidenten, Rektoren sowie die Vorsitzenden der Hochschulräte bei den Werkstattgesprächen aufgrund ihrer Anzahl eine dominante (wenn auch bisweilen sehr schweigsame) Rolle einnahmen. Ob sie den Binnenpluralismus, der im Raum der Hochschule bei der Bewertung solcher hochpolitischer Reformvorhaben festzustellen ist, im Außenverhältnis zutreffend widerspiegeln, muss schon deshalb bezweifelt werden, weil es an Beschlüssen der Hochschulgremien zum Thema „Reform des Hochschulrechts“ fehlt. Der gleichzeitige **Einfluss, den es von Seiten der Gewerkschaften** gab, ist ebenfalls nicht zu übersehen. Der Wissenschaftsminister selber scheint im Laufe der Anhörungen zu neuen Erkenntnissen gelangt zu sein: Warf er im Erfurter Regionalforum den **Zusammenhang von Mitentscheidung und Verantwortung** noch als ein Problem auf, das sich im Fall der paritätischen Mitbestimmung aller Gruppen einer Hochschule ergebe, so solidarisierte er sich schließlich mit dieser Forderung. Sie war maßgeblich von der **Konferenz Thüringer Studierendenschaften** eingebracht worden.

Angesichts der **Flut von Forderungen, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens an den Gesetzgeber herangetragen wurden**, rege ich einen Austausch innerhalb der Hochschulen über das **Konzept hochschulrechtlicher und hochschulpolitischer Autonomie** an, also über das zentrale Element ihrer regelmäßigen Verfasstheit als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die im Schutz der Wissenschaftsfreiheit als mittelbare Staatsverwaltung tätig werden. Dazu sollten aus dem Thüringer Wissenschaftsministerium auch die Miturheber der Novelle des Hochschulgesetzes eingeladen werden. Nach ihrem Willen soll in den Hochschulräten u.a. ein Vertreter des Ministeriums als stimmberechtigtes Mitglied sitzen. Informationsfluss und eine bessere Anbindung des Ministeriums an die hochschulinternen Verfahrensabläufe werden hierfür als Gründe genannt.⁴ Ich nenne dies den vollständigen **Verlust des Gespürs für autonomieschonende Distanz in der Regierung des Freistaats Thüringen**. Die Autonomie der Hochschulen scheint innerhalb und außerhalb ihrer Mauern zu einem substanzlosen **Blankettbegriff** geworden zu sein.⁵

⁴ Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Gesetz zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen sowie zur Änderung weiterer hochschulrechtlicher Vorschriften, sub A. „Problem und Regelungsbedürfnis“, S. 6.

⁵ Wenn Minister Tiefensee eine Stärkung der Autonomie der Hochschulen infolge der Novellierung des ThürHG annimmt (V. Paczulla, „Wir justieren maßvoll, nicht radikal“. Wissenschaftsminister

Ihre Verteidigung sollte indes nicht als Vertretung von „Partikularinteressen“ diskreditiert werden.

Zugleich erwartet die Thüringer Wissenschaftsadministrative, dass die Hochschulen **Exzellenz** anstreben. Im Gesetzentwurf taucht der Begriff der Exzellenz allerdings an keiner Stelle auf. In der Begründung des Entwurfs heißt es allein: „Die Bündelung der Kompetenzen der staatlichen Bauverwaltung in Bauangelegenheiten und der Hochschulen in den Bereichen der Liegenschaftsverwaltung [etc. ...] soll ein weiterer Schritt sein, die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen zu erhöhen und den gestiegenen Anforderungen an eine bessere Infrastruktur für exzellente Forschung und Lehre Rechnung zu tragen.“ Der **Thüringer Hochschulbau** soll zum **Vehikel von Exzellenz** werden. Wie grotesk diese Verklammerung ist, wird etwa auf dem Campus Erfurt bestätigt, auf dem der Freistaat die Erfüllung seiner baulichen Zielvereinbarungen Jahr für Jahr versäumt. Heruntergekommene oder gar gänzlich stillgelegte Hörsäle der 90-er Jahre „bestaunend“, muss man hier zum Zyniker werden. Es erscheint dem Staatswissenschaftlichen Forum als dem Initiator dieser Veranstaltung demgegenüber überfällig zu sein, dass einmal die **Vereinbarkeit von überbordender Gremienausstattung und -arbeit mit dem noch sehr viel zeitintensiveren Streben nach Exzellenz in Forschung und Lehre** geprüft wird. Dieser Konflikt sollte nicht vorschnell in Abrede gestellt werden.

II. Einige zentrale Regelungen der Gesetzesnovellierung⁶

Nach einem im April dieses Jahres in der *Thüringer Allgemeine* erschienenen Artikel soll das neue Hochschulgesetz „**die Macht der Hochschullehrer brechen**“.⁷ Ich

Tiefensee (SPD) beantwortet Fragen zum neuen Thüringer Hochschulgesetz, OTZ v. 12.9.2017), dann kann er hierfür in der Tat allein das künftige Recht des Hochschulpräsidenten zur Ernennung der Professoren als Beleg anführen (§ 86 Abs. 1 ThürHG-E); vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung, Teil B, Begründung zu § 86). Indes folgt Thüringen insoweit nur einem Schritt der „Entbürokratisierung“, den andere deutsche Länder bereits vollzogen haben. Interpretiert man die Übertragung dieser Zuständigkeit vom Ministerium auf den Hochschulpräsidenten nun als Erweiterung der Autonomie der Hochschulen, dann wird dabei verkannt, dass die frühere Ernennungszuständigkeit des Ministerpräsidenten als ein Merkmal der (ehemals) exponierten Stellung der Professoren galt.

⁶ Zu den Positionen von Minister Tiefensee hinsichtlich der nachstehenden Eckpunkte der Gesetzentwurfs vgl. V. Paczulla, „Wir justieren maßvoll, nicht radikal“. Wissenschaftsminister Tiefensee (SPD) beantwortet Fragen zum neuen Thüringer Hochschulgesetz, OTZ v. 12.9.2017.

⁷ M. Debes, *Thüringer Allgemeine* v. 15.4.2017; siehe hierzu den Leserbrief von G. Wegner, *Demokratisierung? Nein. Zentralisierung!*, *Thüringer Allgemeine* v. 16.5.2017, S. 20.

kenne die akademische Sozialisierung dieses Journalisten nicht, doch ist seine eigene Wahrnehmung von Hochschulen offenkundig sehr realitätsfern.

1. Die paritätische Besetzung der (mitgliedschaftlich verfassten) Beschlussorgane

Mit der angestrebten Viertel- bzw. Drittelparität wird Demokratie als Globalkonzeption angestrebt, die auch die Gesellschaft umfasst. Die strategische Vorhut dieser Idee findet sich seit dem Ausgang der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts in den Sozialwissenschaften. Demokratie wurde seinerzeit zu einem „Kampf- und Erwartungsbegriff“ stilisiert. Auf das Grundgesetz können sich solche Demokratisierungsforderungen nicht berufen, denn das Demokratieprinzip der Verfassung betrifft den Staat und die kommunalen Gebietskörperschaften – mehr nicht. Demokratische Entscheidungsverfahren eignen sich für die Willensbildung im Staat, weil hier von einer „substantiellen Gleichheit“ ausgegangen wird. An dieser Gleichheit fehlt es jedoch für die gerade in funktionaler Differenzierung zu ordnenden Sachverhalte von Kultur, Wissenschaft und Wirtschaft.⁸ Sie sind ergebnisorientiert und streben einen sachgerechten, wissenschaftlichen Tests unterworfen oder gar künstlerisch herausragenden „Output“ an. Auch politisch ist die Globalkonzeption der Demokratie angreifbar, denn Wissenschafts- und Hochschulpolitik sind eben nicht mit den Belangen von partizipationsträchtiger Sozial- oder Wirtschaftspolitik vergleichbar.

Zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit sollen die Hochschullehrer als primäre Träger dieses Grundrechts in nach Mitgliedergruppen zusammengesetzten Entscheidungsorganen und Entscheidungsgremien auf zentraler und dezentraler Ebene bei der Entscheidung in Angelegenheiten, die die Lehre mit Ausnahme der Bewertung der Lehre betreffen, mindestens über die Hälfte der Stimmen, in Angelegenheiten, die die Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben oder die Berufung von Hochschullehrern unmittelbar betreffen, über die Hälfte der Stimmen (§ 22 Abs. 6 S. 3 ThürHG-E) verfügen.

Eine solche "Professorenmehrheit" soll der politischen Idee nach den Ausnahmefall bilden. Bereits jetzt muss das Wissenschaftsministerium aber erkennen, dass sich in der Praxis das angedachte **Regel-Ausnahmeverhältnis** umkehren wird. Denn nach

⁸ Vgl. K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1984, § 18 III 1, 2 und 3 (S. 627 ff.).

der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht erstreckt sich die in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG garantierte hinreichende Mitwirkung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im wissenschaftsorganisatorischen Gesamtgefüge einer Hochschule „auf alle wissenschaftsrelevanten Entscheidungen. ... Wissenschaftsrelevant sind auch alle den Wissenschaftsbetrieb prägenden Entscheidungen über die Organisationsstruktur und den Haushalt.“ Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes soll nun ein typisierender Katalog mit Musterbeispielen von Angelegenheiten, die Forschung und Lehre (nicht) unmittelbar berühren, als Handreichung veröffentlicht werden. Auf dieses „Vademecum“ unseres Hochschulalltags dürfen wir gespannt sein. Denn im Gesetzentwurf ist der zunächst konzipierte Katalog mit Positiv- und Negativbeispielen (§ 33b ThürHG-E-Mai 2017) wieder *gänzlich gestrichen* worden. Diese Streichung ist berechtigt.

Im Streit über den Abstimmungsmodus – sprich Professorenmehrheit oder nicht – soll ein **Schlichtungsverfahren** durchgeführt werden. Damit hält ein weiteres Verfahren und ein weiteres Gremium Einzug in das Hochschulrecht, an dessen Ende im Fall fortbestehender Uneinigkeit der Präsident entscheidet. Dies nenne ich das Bemühen um Sachgerechtigkeit kraft hierarchischer Entscheidung. Das Entscheidungsrecht des Präsidenten wird der Rechtsaufsicht des Ministeriums unterstellt (§ 30 Abs. 2 ThürHG-E). Was Forschung und Lehre als Schutzgehalt der Wissenschaftsfreiheit bedeuten, kann aber letztlich nur die Rechtsprechung und nicht ein Hochschulpräsident oder gar die Rechtsaufsicht entscheiden. Langwierige **Rechtsstreitigkeiten sind vom Gesetzgeber** mithin **vorprogrammiert**.

2. Besetzung und erweiterte Zuständigkeiten des Senats

Die **Beteiligungsrechte des Senats** sind durch den Referentenentwurf in der vorliegenden Fassung gegenüber dem geltenden Thüringer Hochschulgesetz aufgewertet worden, was die Erteilung des Einvernehmens zu den Ziel- und Leistungsvereinbarungen angeht (§ 35 Abs. 1 Ziff. 6 ThürHG-E). Über die Hochschulversammlung erhält er auch Einfluss auf die Struktur- und Entwicklungsplanung (§ 36 Abs. 2 ThürHG-E). Jedoch erweisen sich Besetzung und Beteiligungsrechte des Senats vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen insgesamt als unzureichend. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Senat das

von „gefächertem wissenschaftlichen Sachverstand“ geprägte Vertretungsorgan einer Hochschule, in dem sich die „Binnenpluralität“ der akademischen Institution spiegelt. Die regelmäßige Besetzung des Senats mit künftig nur noch drei Hochschullehrern (§ 35 Abs. 3 ThürHG-E) in allen Angelegenheiten, die *nicht* Forschung und Lehre betreffen, ist **mit diesem Erfordernis der Binnenpluralität unvereinbar**.

3. Anwesenheitspflicht von Studierenden in Lehrveranstaltungen

Die **grundsätzliche Abschaffung von Anwesenheitspflichten** in Lehrveranstaltungen **verletzt wegen der zu kurz greifenden Ausnahmen** (§ 55 Abs. 3 ThürHG-E) die **Lehrfreiheit**. Nach dem Entwurf soll eine Anwesenheitspflicht nur noch zulässig sein, „wenn das Lernziel der Lehrveranstaltung nur durch die Anwesenheit des Studierenden erreicht werden kann“. Diese Regelung verwehrt es dem Hochschullehrer jedenfalls im Regelfall, eine Anwesenheitspflicht für Seminare festzulegen. Seminare gehören aber herkömmlich zu jenen akademischen Lehrveranstaltungen, die die Teilnahme der Studierenden erfordern, um ein wissenschaftliches Gespräch über ein zuvor von einem Studierenden referiertes Thema zu führen. Eine Anordnung der Präsenzpflcht allein mit Blick auf Seminare wäre verhältnismäßig. **Die Freiheit im Studium kann nämlich keine Freiheit vom Studium sein**. Doch knüpft dies der Entwurf an die Voraussetzung, dass „das Lernziel des Seminars, das in der Regel darin besteht, den wissenschaftlichen Diskurs einzuüben, nur bei Anwesenheit erreicht werden kann“. Dann – man höre und staune – soll das Seminar eine Lehrveranstaltung sein, die vergleichbar mit den nur als Beispiele genannten Praktika, Exkursionen, Laborversuchen oder einer Chorpraxis ist, für die der Gesetzgeber eine Präsenzpflcht angeordnet hat.

III. Einordnung des Entwurfs in das System politischer Verflechtung im deutschen Bundesstaat

Ordnet man diesen Gesetzentwurf in das System politischer Verflechtung im deutschen Bundesstaat ein, so erscheint es wenig plausibel, dass ein Landesgesetzgeber den Hochschulen ein Konzept der Parität, der Räte, Beauftragten und zahlreicher unbefriedigender Verfahren demokratisch verordnet, sie damit in die Bürokratisie-

rung treibt, aber zugleich **vom Bund fordert, dass er ab 2020 mit 4 Mrd. Euro jährlich in eine dauerhafte Finanzierung der deutschen Hochschulen bundesweit einsteigt**. Mit dieser Forderung hat Minister Tiefensee offenbart, dass er – von den Vorteilen eines im Hochschulbereich wieder stärker am Kooperationsprinzip orientierten Föderalismus (Art. 91b GG) nicht nur im Bereich des Hochschulneubaus, sondern auch zur Sicherung der Leistungen in der Hochschullehre und -forschung profitierend – vom Bund eine dauerhafte Mitfinanzierung erwartet. Diese vom Bund dann in hohem Maße mitfinanzierte Hochschullehre und -forschung unterstellt das Land Thüringen indes einem politisch höchst umstrittenen Rechtsregime. Dies zeugt von einem **abstrusen Phänomen bundesstaatlicher "Verflechtung"**.