

Hamburg, den 12. Februar 2010

Evaluation des Hamburger Hochschulgesetzes
Vorläufige Stellungnahme des Fakultätsrates der
Fakultät für Rechtswissenschaft (Fakultät I)
der Universität Hamburg

I. Vorbemerkung

Der Fakultätsrat der Fakultät für Rechtswissenschaft (Fakultät I) wurde im Rahmen seiner ordentlichen Sitzung am 3. Februar 2010 über die Möglichkeit der Übermittlung einer eigenen Stellungnahme im Rahmen des Prozesses zur Evaluierung des Hamburgischen Hochschulgesetzes (HmbHG) informiert. Der Fakultätsrat hat noch am 3. Februar 2010 einen Ausschuss eingesetzt, der mit der Erarbeitung einer Beschlussvorlage beauftragt wurde. Da eine förmliche Beschlussfassung des Fakultätsrates über die zu erarbeitende Beschlussvorlage in Anbetracht des unmittelbar bevorstehenden Endes der Evaluierungsfrist sowie des zwischenzeitlichen Endes der Vorlesungszeit nicht realistisch erschien, wurde der Ausschuss vom Fakultätsrat zugleich ermächtigt, seine Beschlussvorlage als vorläufige Stellungnahme des Fakultätsrates an die Evaluierungskommission weiterzuleiten.

Dem Ausschuss gehörten die folgenden Mitglieder an:

Als Vertreter der Studierenden: Herr Andreas Dannwolf
Als Vertreter des wissenschaftlichen Personals: Herr Dr. Terhechte
Als Vertreter der Professorinnen und Professoren:
Herr Prof. Dr. Robert Freitag
Herr Prof. Dr. Armin Hatje
Herr Prof. Dr. Peter Mankowski
Herr Prof. Dr. Arndt Schmehl

Der Ausschuss hat noch am 3. Februar 2010 getagt. Die nachstehende vorläufige Stellungnahme wurde in Anbetracht der akuten Zeitnot in Form eines Ergebnisprotokolls von Herrn Prof. Freitag erstellt, der vom Ausschuss einstimmig zum Protokollführer bestimmt wurde. Eine förmliche Beschlussfassung des Fakultätsrates ist für die erste ordentliche Fakultätsratsitzung im Sommersemester vorgesehen.

II. Gegenstand der Evaluation - Konkretisierung der Fragestellung

Die nachstehende Evaluation des HmbHG durch den Fakultätsrat der Fakultät für Rechtswissenschaft zu „Kompetenzen und Verfahren der Hochschulorgane und -gremien“ soll im Wesentlichen erfolgen im Hinblick auf

- die vom HmbHG definierten Aufgaben der Hochschulen,
- die rechtliche Verfassung der Universität Hamburg und
- die Gewährleistung der Freiheit von Forschung und Lehre im Sinne des Art. 5 Abs. 3 GG.

III. Rechtliche Grundlagen

1. Die § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 HmbHG formulieren die Aufgaben der Universität Hamburg (UHH) wie folgt:

§ 3 Gemeinsame Aufgaben der Hochschulen

„(1) ¹ Die Hochschulen dienen je nach ihrer besonderen Aufgabenstellung (§ 4) der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat. ² Sie bereiten auf berufliche Tätigkeiten und Aufgaben vor, für die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden oder die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung erforderlich oder nützlich ist. ³ Sie fördern die Nutzung ihrer Forschungs- und Entwicklungsergebnisse in der Praxis. ⁴ Sie orientieren sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben an den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung.“

§ 4. Aufgaben einzelner Hochschulen

„(1) ¹ Der Universität Hamburg obliegt die Weiterentwicklung der Wissenschaften durch Forschung und die Vermittlung einer wissenschaftlichen Ausbildung. ² Ziel der Ausbildung ist die Befähigung zur selbständigen Anwendung und Entwicklung wissenschaftlicher Methoden und Erkenntnisse. ³ Die Universität Hamburg bildet den wissenschaftlichen Nachwuchs heran.“

2. Die Rechtsstellung der Universitäten ergibt sich im Wesentlichen aus den § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 HmbHG:

§ 2. Rechtsstellung, Ziel- und Leistungsvereinbarungen

(1) ¹ Die Hochschulen, Einrichtungen der Freien und Hansestadt Hamburg, sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. ² Die Überführung von Hochschulen in eine andere Rechtsform bedarf eines Gesetzes.

(2) Die Hochschulen regeln ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten durch eine Grundordnung und weitere Satzungen.

§ 5. Selbstverwaltung

(1) Die Hochschulen nehmen ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten unter der Rechtsaufsicht der zuständigen Behörde selbständig wahr.

3. Art. 5 Abs. 3 GG lautet

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.

IV. Evaluierung des HmbHG im Hinblick auf die Fragestellung

1. Die Freiheit von Forschung und Lehre iSd Art. 5 Abs. 3 GG dient nicht allein dem subjektiven Schutz der Grundrechtsträger, dh insbesondere der Professorinnen und Professoren, vielmehr kommt dem Grundrecht darüber hinaus die Funktion einer objektiven Gewährleistung „im Interesse einer dem Wohl des Einzelnen und der Gesellschaft dienenden Wissenschaft“ zu (BVerfG v. 27.11.2007, 1 BvR 1736/07).

Eine dem Allgemeinwohl dienende Wissenschaft ist zur Erzielung exzellenter Resultate in Forschung und Lehre nur in der Lage, wenn die Grundrechtsträgerinnen und -träger über hinreichende Freiräume verfügen, um sowohl ihre individuellen Lehr- und Forschungsinteressen verfolgen wie auch über die wissenschaftliche Ausrichtung der Fakultät mitentscheiden können. Beides ist im Rahmen der geltenden Hamburger Hochschulverfassung nicht hinreichend gewährleistet.

- a) Bereits die Einführung der W-Besoldung und mit ihr der Ziel- und Leistungsvereinbarungen führt in nicht unerheblichem Maß zu einer Kontrolle der Lehr- und Forschungstätigkeiten durch die Universitätsleitungen. In Ziel- und Leistungsvereinbarungen wird durch Festschreibung unterschiedlichster Anforderungen an die Aufgabenerfüllung durch die Professorinnen und Professoren auch auf die konkrete Ausgestaltung des für Forschung und Lehre verfügbaren Zeitkontingents Einfluss genommen. Wer sich zu einem erhöhten Lehrdeputat verpflichtet, verfügt notwendig über weniger Zeit für die Forschung.

Noch verstärkt wird diese Entwicklung durch die Einführung inneruniversitärer und innerfakultärer Verteilungsmechanismen, die zusätzlich zu den persönlichen Bezügen der Professorinnen und Professoren die sächliche und personelle Ausstattung der Lehrstühle von der Erfüllung weiterer externer Kennzahlen abhängig machen. Auch hierdurch wird die an sich von den Grundrechtsträgerinnen und -trägern zu tätige Auswahl ihrer Forschungs- und Lehraktivitäten zumindest beeinflusst.

Hinzu kommen zahlreiche Anforderungen und Anfragen durch eine überbordende universitäre und fakultäre Verwaltung, die das für Forschungsvorhaben und Lehre zur Verfügung stehende Zeitbudget nachhaltig beschränken.

- b) **zu Frage 2 - Horizontale Beziehungen**

Die Freiheit der Wissenschaft ist nur gewahrt, wenn die Grundrechtsträger- und -trägerinnen selbstbestimmt an den Entscheidungen über die grundsätzliche Forschungsausrichtung ihrer Fakultät und an sonstigen grundlegenden Strukturentscheidungen mit Auswirkungen auf Lehre und Forschung teilhaben können. Auch dies ist innerhalb des HmbHG aufgrund der fast vollständigen Entmachtung der Fakultätsräte, die die zentrale Vertretung der Mitglieder der Körperschaft (Studierende und Professorenschaft) darstellen, nicht mehr gewährleistet.

Den Fakultätsräten steht nach dem HmbHG im Wesentlichen die Kompetenz zu, über Satzungen zu entscheiden. Dagegen sind die Fakultätsräte in Bezug auf Strukturentscheidungen sowie die Ausschreibung von Lehrstühlen und die Entscheidung über Berufslisten nur mehr „anzuhören“; die Sachentscheidung selbst ist in beiden Fällen gem. § 90 Abs. 5 Nr. 1 HmbHG vom Dekanat zu treffen. Zu bedenken ist insoweit namentlich, dass Personalentscheidungen im Rahmen von Berufungsverfahren stets auch Strukturentscheidungen für die Fakultät sind, da sie das Forschungs- und Lehrprofil der Fakultät substantiell prägen und

zudem unmittelbare Auswirkungen auf die Ressourcenallokation haben. Dem Fakultätsrat ist selbst eine ernsthafte mittelbare Einflussnahme auf die wissenschaftsrelevanten Struktur- und Personalentscheidungen der Fakultät durch eine effektive Kontrolle der Dekanate nicht möglich. Denn der Dekan/die Dekanin wird gem. § 90 Abs. 1 S. 3 HmbHG vom Präsidium ausgewählt und vom Fakultätsrat nur noch „bestätigt“. Äußerstenfalls kann daher das Präsidium die Ernennung einer Dekanin/eines Dekans verhindern, die bzw. der die wissenschaftlichen Präferenzen der Fakultät vertreten soll. Das gilt selbst dann, wenn - wie in Bezug auf die UHH - die Universitätssatzung von der Öffnungsklausel des § 90 Abs. 1 S. 6 HmbHG Gebrauch macht und eine abweichende Bestellungsregelung einführt (vgl. § 6 Abs. 6 der Grundordnung der UHH). Denn gem. § 90 Abs. 1 S. 6 HmbHG ist auch in diesem Fall die konstitutive Mitwirkung des Präsidiums bei der Bestellung der Dekanin/des Dekans erforderlich, ohne dass sich das Präsidium nach dem Wortlaut des HmbHG auf eine reine Rechtsaufsicht beschränken müsste. Und eine eigenständige Abwahl des Dekans/der Dekanin ist dem Fakultätsrat gem. § 90 Abs. 4 HmbHG überhaupt nicht möglich.

In diesem Zusammenhang wirkt sich ferner die sicherlich pragmatisch motivierte und daher im Ansatz unbedingt begrüßenswerte Schaffung professionalisierter Dekanate potentiell freiheitsbeschränkend aus. Zum einen erscheint die durch § 90 Abs. 3 HmbHG eröffnete Möglichkeit, externe Dekaninnen/Dekane zu ernennen, die nicht Mitglieder der Universität sind, unverständlich, da sie dazu führt, dass die Selbstverwaltungskörperschaft Universität fremdbestimmt wird. Hinzu kommt zum anderen, dass in Anbetracht der soeben geschilderten Abhängigkeit des Dekanats vom Präsidium die Entstehung problematischer Loyalitäten und Präferenzen naheliegt, da das Dekanat der Fakultät nur noch sehr eingeschränkt verantwortlich ist. Schließlich führt die 5-jährige Amtszeit der Dekanate zwar zu einer Professionalisierung iSd Effektivierung und Verstetigung der Dekanatstätigkeit. Andererseits birgt diese überlange Amtszeit erneut die Gefahr, dass sich die Dekanate ihren Fakultät weniger verantwortlich fühlen.

Letztlich kommt das fundamentale Misstrauen der Gesetzes gegenüber den Professorinnen und Professoren sinnfällig dadurch zum Ausdruck, dass die Fakultäten, in denen bekanntlich die Lehr- und Forschungsleistungen der Hochschulen erbracht werden, im HmbHG nur und erst im Abschnitt über „sonstige Organisationsvorschriften“ erwähnt werden.

c) zu Frage 1 - Vertikale Beziehungen

Eine vergleichbar inakzeptable Situation besteht auf der Ebene der Gesamtuniversität. Hier ist es dem obersten Organ der akademischen „Selbstverwaltung“, dem Hochschulsenat, gem. §§ 84, 85 HmbHG nicht gestattet, den Präsidenten/die Präsidentin der Hochschule zu wählen, dh über die Leitung der (nur noch scheinbaren) Selbstverwaltungskörperschaft zu entscheiden. Vielmehr wird die Präsidentin/der Präsident ausschließlich vom Hochschulrat bestimmt, der wiederum aus neun Mitgliedern besteht, von denen überhaupt nur vier notwendig der Universität angehören. Eine Abwahl der Präsidentin/des Präsidenten ist dem Hochschulsenat aus eigener Kompetenz gem. § 80 Abs. 4 HmbHG ebensowenig möglich wie dem Fakultätsrat die Abwahl des Dekans/der Dekanin.

d) zu Fragen 1 und 2 - ökonomische Überlegungen

Das HmbHG will die Universitäten unter anderem zumindest in Ansätzen entsprechend den Grundsätzen guter Unternehmensführung in der Realwirtschaft

organisieren. Dabei missachtet es indes zugleich wesentliche Erfolgsfaktoren für effektives wirtschaftliches Handeln, die eine substantielle Einbuße an Produktivität und Effektivität zur Folge haben:

In der Unternehmensführung sowie der staatlichen Organisationslehre ist der Subsidiaritätsgrundsatz praktisch unbestritten, wonach Entscheidungen in der Regel dort anzusiedeln sind, wo die unmittelbare Vertrautheit mit den herzustellenden Leistungen und den für sie relevanten Rahmenbedingungen besteht. Hieran fehlt es nach dem Gesagten sowohl in den vertikalen wie auch den horizontalen Verhältnissen.

Zu den allgemein akzeptierten Erkenntnissen der Organisationspsychologie zählt, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterinnen demotiviert werden, wenn sie keinen oder nur sehr geringen Einfluss auf die Mitgestaltung ihrer eigenen Arbeitsumgebung haben. Indem auch dieses Prinzip missachtet wird, verschenkt Hamburg wertvolle Ressourcen.

2. Aus dem Gesagten folgt zugleich, dass die derzeitige Hochschulverfassung sich dem Vorwurf des Rechtsformmissbrauchs ausgesetzt sieht. Die Universität Hamburg ist gem. § 2 und § 5 HmbHG eine Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts. Nach dem Gesagten ist weder in den horizontalen noch in den vertikalen Beziehungen der Universität eine echte Selbstverwaltung der Universitätsmitglieder gewährleistet. Faktisch wird die UHH durch das HmbHG zu einer Anstalt denaturiert, bei der der Professorenschaft die Rolle der Wissenschaftsbeamten und den Studierenden diejenige der Nutzer zugewiesen ist.
3. Ebenfalls aus dem Gesagten ergibt sich ein deutliches Demokratiedefizit des HmbHG, da es auf die Mitwirkung der „Mitglieder“ der Universitäten auch an grundsätzlichen Struktur- und Personalentscheidung keinen Wert legt.
4. Das HmbHG führt zu intransparenten Verantwortlichkeiten aufgrund einer Kumulation zum Teil arkaner Steuerungsmechanismen (wie Ziel- und Leistungsvereinbarungen) und der Einführung scheinbar unabhängiger Entscheidungsgremien wie namentlich des Hochschulrats. Hochschulen sollten entweder unmittelbar der staatlichen Kontrolle unterliegen oder in Selbstverwaltung geführt werden. Hybridformen wie sie etwa durch die Einführung externer Hochschulräte charakterisiert sind, verschleiern die wahren politischen Verantwortlichkeiten für die getroffenen Entscheidungen. Weder sind die Mitglieder des Hochschulrates unmittelbar demokratisch legitimiert noch vertreten sie die Interessen der Mitglieder derjenigen Körperschaft, die sie leiten, der sie aber nicht angehören und deren Interessen sie daher nicht ohne weiteres verpflichtet sind.
Das HmbHG führt ferner zu unklaren Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Staat und Universität sowie zwischen Universitätsleitung und Fakultäten: Wenn beispielsweise die Bestimmung der Dekane zusätzlich zur Wahl durch den betreffenden Fakultätsrat der Zustimmung des Präsidiums bedarf, werden Zuständigkeits- und Kompetenzbereiche vermischt. Der Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen etwa zwischen dem Staat und der Universität oder zwischen Universität und Dekanat wiederum entzieht aufgrund der Vertraulichkeit derartiger Vereinbarungen wichtige Entscheidungen der öffentlichen Kontrolle.
Eine solche mehrdeutige, hybride Struktur bedingt erhebliche Unklarheit in der Zurechnung von Verantwortung, was dazu führt, dass diese hin und her geschoben werden kann, was sowohl für Ineffizienz sorgt als auch zum Verlust positiver Anrei-

ze führt. Handlungsoptionen und Folgenverantwortung fallen hier zu weit auseinander.

5. Nur die in den Fakultäten zusammengefassten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verfügen über die spezifischen Fachkenntnisse, die für Entscheidungen über die möglichst sinnhafte Ausrichtung der Forschungs- und Lehrtätigkeit in ihren Fachgebieten erforderlich sind. Gleichwohl sind sie an den grundlegenden Strukturentscheidungen, die ihre Lehr- und Forschungsgebiete betreffen, nicht beteiligt.

V. Zusammenfassung

Insgesamt ist die derzeitige Hochschulverfassung für die Erfüllung der selbstgestellten Aufgaben in weiten Teilen ungeeignet, mit der rechtlichen Verfassung der Universität Hamburg unvereinbar und bedroht zugleich die verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheit von Forschung und Lehre. Dies beruht auf den vorstehend genannten zentralen Missständen, die sich unter den Stichworten der

- grundrechtsgefährdenden Ausgestaltung der Organisationsverfassung der Universität, welche die für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung Hamburgs essentielle Stärke und Konkurrenzfähigkeit in Forschung und Studium gefährdet,
- des Rechtsformmissbrauchs,
- der mangelnden Rückbindung an die Beteiligten (Demokratiedefizit),
- der intransparenten Verantwortlichkeiten und
- der teilweise sachfremden Zuständigkeiten

zusammenfassen lassen.

Das HmbHG ist von einem fundamentalen Misstrauen gegenüber denjenigen Personen gekennzeichnet, die zur Umsetzung der im HmbHG genannten Aufgaben berufen sind und entsprechend der Rechtsform der Universität auch zuständig sein müssten bzw. von ihnen unmittelbar betroffen sind. Indem den Studierenden und den Professorinnen und Professoren innerhalb der Universität keine nennenswerten Mitwirkungsbefugnisse mehr zustehen, werden die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu bloßen Lehr- und Forschungsbeamten, die Studierenden zu bloßen „Nutzern“ degradiert. Daraus resultieren notwendig negative Auswirkungen auf die Identifikation der Mitglieder der Universität mit „ihrer“ Körperschaft. So wird die Motivation der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beeinträchtigt, besondere Leistungen für eine als fremdbestimmt empfundene Wissenschaftsbürokratie zu erbringen. Auf Seiten der Studierendenschaft breitet sich eine „Nutzermentalität“ aus, die sich nachteilig auf die Bereitschaft zum Engagement für die Belange der Universität auswirkt. In der Folge kommt es zu erheblichen und vermeidbaren Einbußen an Lern-, Forschungs- und Innovationspotential.

Die sowohl von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern wie auch von den Studierenden der UHH gewünschte Weiterentwicklung von Forschung und Ausbildung im Sinne der Erreichung bzw. Steigerung von Exzellenz wird nur möglich sein, wenn diejenigen Personen, die als Studierende, Lehrende und Forschende für die Umsetzung dieser Zielsetzungen zuständig und besonders qualifiziert bzw. von diesen unmittelbar betroffen sind, in transparenten Verfahren aufgrund klarer Zuständigkeitsregelungen über die künftige Schwerpunktsetzung der Universität und der Fakultäten substantiell mitentscheiden können.