

Hinnerk Wißmann

Steine statt Brot – Anmerkungen zum Entwurf des „Hochschulstärkungsgesetzes NRW“

Die Hochschulen sind nach dem Auftrag des Grundgesetzes ein Ort freier Forschung und Lehre, und sie haben das verfassungsrechtliche Recht auf Selbstverwaltung, um diese Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen. Der Entwurf eines „Hochschulstärkungsgesetzes“ des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Kultur und Wissenschaft will diesen Vorgaben dienen. Er bewirkt im Ergebnis das Gegenteil: Die Hochschulen im einwohnerstärksten Bundesland werden umfänglich mit Vorgaben belastet, die Misstrauen ausstrahlen und knappe Ressourcen sachfremd binden. Jenseits aller brisanten verfassungsrechtlichen Einzelfragen, vor allem zum geplanten „Hochschulicherheitsrecht“, ist ganz grundsätzlich einzuwenden: Wird die Wissenschaft in einer solchen Weise unter Kuratel gestellt, beschädigt man Eigenverantwortung und Exzellenz – und hilft zudem den Opfern von akademischem Machtmissbrauch nicht.

I. Einleitung: Das „Hochschulstärkungsgesetz“ im Sturm

Nordrhein-Westfalen verfügt über 77 Hochschulen, davon allein 14 Universitäten; an ihnen sind über 700.000 Studierende eingeschrieben, sie beschäftigen insgesamt ca. 160.000 Beamte und Arbeitnehmer.¹ Dieser riesige Sachbereich muss sich nach (fast) jedem Wechsel der Regierungsformation auf ein neues Hochschulgesetz (HG) einstellen.² In der entsprechenden Rei-

he stehen markant vor allem das (schwarz-gelbe) „Hochschulfreiheitsgesetz“ von 2006³ und das (rot-grüne) „Hochschulzukunftsgesetz“ von 2014.⁴ An sie soll nun das (schwarz-grüne) „Hochschulstärkungsgesetz“ anschließen, dessen Referentenentwurf im Herbst 2024 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.⁵

Gegen diesen Gesetzentwurf ist in den letzten Wochen ein Sturm des Widerstands aufgekommen, wie er auf Landesebene selten ist und das Ministerium auch offensichtlich unvermittelt getroffen hat. Vor allem der zentrale neue Teil eines „Hochschulicherheitsrechts“⁶ wird von praktisch allen verantwortlichen Stellen der Hochschulen (u. a. der Landesrektorenkonferenz, juristischen Dekanen, Universitätskliniken, aber auch etwa dem Landesverband des Deutschen Hochschulverbands) in scharfer und sehr prinzipieller Weise kritisiert. Beklagt wird die Einführung einer „Paralleljustiz“, eine eklatante Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze, ein „bürokratisches Monstrum“.⁷ Auch andere Weichenstellungen – wie beispielsweise die grundsätzliche Abkehr von der Promotionsbewertung durch die Fachbetreuer oder die neuen Vorgaben für die Wahlgremien der Hochschulen – lösen bei denen, die im Alltag Leitungsverantwortung für eine funktionierende Spitzenwissenschaft, für exzellente Lehre und hervorragende Studienbedingungen tragen, mindestens Kopfschütteln aus. Und schließlich hat in ganz einzigartiger Weise die Mehrzahl der im Land tätigen Verfassungsrechtler aus

1 Zu den genauen Zahlen <https://www.mkw.nrw/themen/wissenschaft/wissenschaftseinrichtungen/hochschulen-nordrhein-westfalen> (sowie § 1 Abs. 2 HG NRW); <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/221/umfrage/anzahl-der-studenten-an-deutschen-hochschulen/>; <https://statistik.nrw/gesellschaft-und-staat/bildung-und-kultur/hochschulen/personal-an-hochschulen-nach-personalgruppen-und-hochschularten>. Alle Internetquellen wurden zuletzt am 23.2.2025 abgerufen.

2 Dafür gibt es Gründe, die an anderer Stelle im Einzelnen näher zu besprechen wären. Neben der Eigenlogik des parlamentarischen Regierungssystems ist auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu nennen, die den Gesetzgeber zur Regelung aller „wesentlichen“ Fragen bewegt, einschlägig etwa BVerfGE 33, 303 (LS 4) – Numerus clausus I (1972); 147, 253 (LS 3) – Studienplatzvergabe Humanmedizin (2017); konkret führt der fortgesetzte Dialog zwischen Gericht und Gesetzgeber im Zeitverlauf zunehmend zu hyperkomplexen Normen. Kritische

Rekonstruktion bei Franz Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 11, Rn. 47 ff.

3 Gesetz vom 31. Oktober 2006, GV. S. 474, Inkrafttreten am 1. Januar 2007.

4 Gesetz vom 16. September 2014, GV S. 543, Inkrafttreten am 1. Oktober 2014.

5 Gesetzentwurf vom 26.9.2024, https://www.mkw.nrw/system/files/media/document/file/refe_hochschulstaerkungsgesetz.pdf (im folgenden: HG-E vom 26.9.2024).

6 HG-E vom 26.9.2024, S. 170, als Eigenkennzeichnung der §§ 84 ff.

7 Zusammenstellung der Kritik bei Reiner Burger, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nrw-wieso-professoren-vor-paralleljustiz-durch-neues-gesetz-warnen-110228339.html> (13.1.2025), sowie <https://www.forschung-und-lehre.de/politik/kritik-am-geplanten-nrw-hochschulgesetz-nimmt-zu-6881> (21.1.2025).

den sieben Rechtsfakultäten über alle fachlichen und politischen Vorverständnisse hinweg die Ministerin öffentlich aufgerufen, den Gesetzentwurf zurückzuziehen; inzwischen haben sich weit über 200 HochschullehrerInnen dieser Stellungnahme angeschlossen.⁸

Dadurch ist eine missliche Situation eingetreten. Denn es sollte keinem Zweifel unterliegen, dass die Leitung des Ministeriums wichtige Fragen in vernünftiger Weise regeln wollte (was man ja bei dem zentral gesetzten Thema des „akademischen Machtmissbrauchs“ im Prinzip nur unterstützen kann). Und positiv bemerkenswert ist auch, dass die Arbeitsebene des Hauses nach den öffentlichen und nichtöffentlichen Einwänden eine Reihe von Fachgesprächen geführt hat, bei denen der besonders inkriminierte Teil des „Hochschulsicherheitsrechts“ näher diskutiert wurde.⁹ Durch dieses Verfahren wird freilich die Kritik nicht aufgehoben. Im Folgenden soll eine Gesamteinschätzung des Entwurfs formuliert werden, die die *Perspektive einer realwissenschaftlich informierten Gesetzgebungslehre* vertritt. Sie konzentriert sich nicht auf konkrete verfassungsrechtliche Prüfungen (diese stünden absehbar zu etlichen Einzelfragen etwa im parlamentarischen Verfahren oder später vor Gerichten an) – sondern fragt nach *Nutzen, Effekten und Transaktionsaufwand* der vorgesehenen Regelungen.¹⁰ Blickt man in dieser Weise auf den vorliegenden Gesetzentwurf, ergibt sich als Befund: Das Gesetz unterliegt in seiner Anlage einem doppelten Kategorienfehler, weil es – allgemein – die Vermehrung von Regeln bzw. Regelungsangeboten als hinreichende Lösung begreift und – konkret – die besonderen Sachgesetzlichkeiten der Wissenschaft nicht beachtet. Der breite Widerstand aus den Hochschulen ist deshalb nicht als veränderungsaverse Normalreaktion von Betroffenen einzuordnen, den man mit politischer Willensstärke überwinden kann. Sicher vorherzusagen ist vielmehr: Die in Aussicht genommenen Regelungen werden nicht im gewünschten Sinn funktionieren und statt dessen die Leistungsfähigkeit der Hochschulen beschädigen. Insbesondere:

Der adressierte Opferschutz läuft entweder leer oder endet in einer Dystopie.

II. Umfang und Art der Änderungen

1. Übersicht und Gesamtproblem: „Kosten: keine“?

a) Einzelne Vorschriften des vorliegenden Gesetzentwurfs haben schnell große Aufmerksamkeit auf sich gezogen, namentlich der neue Teil „Sicherheit und Redlichkeit in der Hochschule“ (§§ 84-97).¹¹ Noch vor dieser prominenten Einzelfrage ist für eine nüchterne Gesamteinschätzung zunächst aber ein Überblick über den Gesamtumfang des Vorhabens hilfreich: Das Hochschulgesetz NRW hat zur Zeit 114 Paragraphen (davon 30 als „§a“ usw. nachträglich hinzugefügt), gegliedert ist es in bisher zehn Teile. Von diesen bestehenden Vorschriften sollen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf 59 inhaltlich geändert werden, in vielen Fällen in mehreren Abschnitten einer Vorschrift bzw. durch umfangreiche Ergänzungen; hinzu kommen 24 weitere Vorschriften, an denen redaktionelle Änderungen vorgenommen werden. Dazu treten insgesamt 23 gänzlich neue Vorschriften, oftmals viele Absätze lang, 14 davon entfallen auf den bereits angesprochenen neuen 10. Teil. Streichungen sind kaum zu verzeichnen.

Dieser Umfang der Änderungen kann regulatorisch zunächst einmal so eingeordnet werden: Im Ergebnis setzt das Ministerium fast auf der gesamten Breite ein neues Hochschulgesetz auf, es kann jedenfalls keine Rede davon sein, dass es sich nur um einzelne Nachbesserungen handelt – was sich bereits nicht ganz glatt mit der Ausgangsbotschaft verbinden lässt, eigentlich sei „*ein entscheidender Standortvorteil der Hochschulen in Nordrhein-Westfalen (...) ihr traditionell hohes Maß an Selbstverwaltung*“.¹² Denn das Gesetz wird in erheblichem Maß umfangreicher und kleinteiliger – verbunden mit der selbstverständlichen Erwartung, dass alle diese Änderungen und die mit ihnen verbundenen Handlungsaufträge zukünftig im Alltagsgeschäft der Hoch-

8 <https://verfassungsblog.de/ein-hochschulsicherheitsrecht-verstost-gegen-die-verfassungsrechtliche-gewahrleistungswissenschaftlicher-forschung-und-lehre/> (18.12.2024). Transparenzhinweis: Der Verfasser dieses Textes gehört zu den Erstunterzeichnern.

9 Weiterer Transparenzhinweis: Der Verfasser dieses Textes wurde zu einem dieser Fachgespräche hinzugezogen. Er ist u. a. als Senatsvorsitzender der Universität Münster teilnehmender Beobachter in Bezug auf den hier erörterten Fragenkreis.

10 Vgl. zum Einstieg zu den Perspektiven *Klaus Meßerschmidt*, Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik, ZJS 2008, https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2008_2_37.pdf; https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2008_3_56.pdf; für eine Professionalisierung der Perspektive *Emanuel Towfigh*, Komplexität und Normenklarheit, Staat 48 (2009), S. 29 ff.

11 Dazu näher unten II. 4.

12 HG-E vom 26.9.2024, S. 1.

schulen gewissenhaft geprüft, umgesetzt und beachtet werden. Schon an dieser Stelle ist festzuhalten, dass deshalb die an das Parlament gerichtete Angabe „Kosten: keine“ irreführend ist: Denn das stimmt eben nur in Bezug auf haushalterische Mittel, die für die Umsetzung des Gesetzes nicht bereitgestellt werden, kein Wunder in Zeiten knapper Haushalte. Gerade deswegen ist aber die Folge, dass in einem geschlossenen System Ressourcen, die zukünftig durch die Ausführung des Gesetzes unter dem Stichwort Selbstverwaltung zusätzlich gebunden werden, nicht für Forschung, Lehre und Transfer zur Verfügung stehen.¹³

Diese Haltung ist ein später Nachhall der in anderen Feldern inzwischen als Problem erkannten *Bürokratievermehrung*. Bundes- wie Landesgesetzgeber meinten über Jahre, immer neue Ausführungsvorgaben wären folgenlos für die Effizienz der eigentlichen Aufgabenerfüllung vor Ort – was man heute wortreich (und politisch übergreifend) vom Pflegebereich, Krankenhäusern und Schulen bis zu den Dokumentations- und Berichtspflichten der Wirtschaft beklagt. Verwaltungswissenschaftlich wie lebensweltlich besteht ja aber kein Zweifel: Jede neue Vorgabe, wie gearbeitet werden soll, führt zu realen Kosten und muss daher politisch auch verantwortet werden. Und dabei ist ergänzend festzuhalten, dass „mittelbare“ Vorgaben, die dann innerhalb der Selbstverwaltung weiter umzusetzen sind („regulierte Selbstregulierung“), etwa durch den verpflichtenden oder optionalen Erlass universitärer Konzepte oder Ordnungen, gerade keine Erleichterung sind. Sie schaffen ganz im Gegenteil durch eine dann vervielfältigte Standardsetzung vor Ort sogar insgesamt nochmals vermehrte Lasten, wären also nur dann eine Verbesserung, wenn dafür direkte Steuerung in Form materieller Vorgaben und Kontrollen tatsächlich wegfielen.¹⁴

b) Unterteilt man die im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen weiter mit dem Blick der Gesetzgebungslehre, kann man zwei Gruppen bilden: Ein großer Teil der veränderten Bestimmungen sind „*Schubladenänderungen*“, also über eine gewisse Zeit aufgelaufene Einzelfragen, die bei Gelegenheit einer ohnehin anstehenden Gesetzesänderung abgearbeitet werden. Demgegenüber

versammeln sich insbesondere in den zusätzlichen Vorschriften solche Änderungen, die als *politisches Projekt* aufgesetzt werden, mit denen also das Gesetz in der allgemeinen Wahrnehmung verbunden werden soll. Gemeinsam ist beiden Gruppen, dass es oftmals konkrete Anlässe (in juristischer Perspektive: „Fälle“) gibt, aufgrund derer ein Regelungsbedarf identifiziert worden ist – in der Regel als Rückmeldung aus der Praxis oder aus dem hochschulpolitischen Raum. An dieser Stelle muss nun in der Gesetzesvorbereitung ein komplexes, mehrstufiges Prüfverfahren einsetzen: Welche Regelungswünsche sind sachlich legitim? Für welche Fälle braucht es tatsächlich neue gesetzliche Bestimmungen (und nicht nur eine verbesserte Handhabung – wenn es etwa an anderen Standorten keine entsprechenden Probleme gibt)? Und wie kann eine Regelung aussehen, die eben nicht nur versucht, quasi im Rückspiegel einen bestimmten Fall einfacher oder wirksamer zu lösen – sondern die als allgemeine Regel für zukünftige Fälle taugt (von denen man ja nur eines weiß: sie entsprechen niemals dem Anlassfall)?

Dass diese Herausforderung im vorliegenden Entwurf nicht gelöst wird, sondern ganz im Gegenteil neue Probleme entstehen, lässt sich in Form von Stichproben beispielhaft an drei Bereichen zeigen: Den Vorgaben für die akademische Selbstverwaltung in den Gremien der Hochschulen (2.), für die Betreuung und Bewertung wissenschaftlicher Leistungen (3.) und für das neue „Hochschulicherheitsrecht“ (4.).

2. Zum Beispiel: Veränderung der Gremienarbeit

a) Als ein erster Regelungsansatz sind zunächst merkliche Veränderungen für die Arbeit der Gremien an Hochschulen zu verzeichnen (also etwa Fachbereichsräte, Senat, Hochschulrat, Hochschulwahlversammlung, Kommissionen aller Art). Diese Gremien stehen für die institutionelle Seite der verfassungsrechtlich geschützten Wissenschaftsfreiheit, in ihnen repräsentiert sich die Einsicht in die sachnotwendige Selbstorganisation des wissenschaftlichen Prozesses.¹⁵ Der Gesetzentwurf enthält hier scheinbar eher Detailregelungen. Im Einzelansatz wie in der Gesamtsumme ist allerdings festzustellen, dass er den Bereich eigener Verantwortung der Hoch-

13 Ausführlicher gefasst sind die Ziele einfachgesetzlich in § 3 HG NW.

14 Zum im Wirtschaftsrecht entwickelten Konzept der regulierten Selbstregulierung und ihren Vor- und Nachteilen siehe *Martin Eifert*, *Regulierungsstrategien*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl., München 2022, § 19, insbesondere Rn. 14 f., 58–60; allgemein zur Steuerung durch Recht *Claudio Franzius*, *Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht*, ebenda,

§ 4, Rn. 1 ff. Bestandsaufnahme zur Vermehrung und Typisierung gesetzlicher Steuerung bei *Hinnerk Wißmann*, *Verwaltungsrecht*, 2023, Rn. 576 ff., 585 ff.

15 Siehe umfassend *Klaus Gärditz*, *Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung*, 2009, v. a. S. 312 ff., 380 ff. zum notwendigen Rückbezug auf den grundrechtlichen Status der Hochschulen.

schulen nicht hinreichend beachtet. So soll etwa der individuellen Überlastung durch Mitwirkung in Gremien mit einem neuen § 11b) Abs. 5 durch formalisierte *Entlastungsvorgaben* entgegengewirkt werden – freilich nur dann, wenn die Belastung auf das gesetzliche Gebot der geschlechtsparitätischen Besetzung von Gremien zurückzuführen ist (S. 1, 3. Hs.). Ein solcher Fall soll immer dann vorliegen, wenn „eine Person im Vergleich zum durchschnittlichen Gremienmitglied der Hochschule mehr als das Eineinhalbfache an Gremienmitgliedschaften innehat“ (S. 2). Für alles weitere ist dann eine Ordnung der Hochschule zu erlassen (S. 3). Selbstverständlich gibt es ein flagranter Problem der Gremienüberlastung v. a. von Frauen (das der Gesetzgeber durch Paritätsregeln zumindest mitverursacht hat). Dennoch ist diese Regelung nicht zu Ende gedacht: Will man tatsächlich alle Arten von Gremienmitgliedschaft mit der ziemlich artifiziellen und zugleich kompromisslos starren „1,5“-Maßgabe formal gleichbehandeln? Also die Sitzmitgliedschaft in optional eingerichteten Dauerbeiräten gleichsetzen mit der Leitung einer Berufungskommission, das Dekansamt mit der Ersatzmitgliedschaft im Fachbereichsrat usw.? In welchem Zeitkontext zählt man das? Und wieso denkt der Gesetzgeber in seiner Begründung offensichtlich nur an die Gruppe der Professorinnen, denen man zusätzliches wissenschaftliches Personal gewähren könne? Die Überwälzung der weiteren Konkretisierung auf den Senat, der eine solche Ordnung (für alle Fachbereiche und alle Statusgruppen) erlassen soll, zeigt im Übrigen eine bemerkenswerte Leichtigkeit, anderen Leuten erhebliche Arbeit zu machen. Kein Wort ist davon zu lesen, dass an vielen Hochschulen eine funktionierende Übung besteht, besonders belasteten Gremienmitgliedern anlassbezogen Entlastungen zu gewähren – und dabei eben auch Unterschiede machen zu können, die reale Belastung und Pro-Forma-Lasten und die Dauer solcher Sonderlasten unterscheiden.

b) Ein ganz prinzipieller Einwand ist gegen den neuen § 17 Abs. 3 S. 2 zu erheben: Danach soll der *Wahlvorschlag zum Rektorat* regelmäßig nur noch eine Person umfassen; für den Fall eines (nunmehr begründungspflichtigen) Mehrfachvorschlags durch die Findungskommission soll von der Findungskommission eine verpflichtende Reihenfolge der Abstimmung vorgegeben werden. Die eigentlich entscheidende Hochschulwahlversammlung soll also nicht unter mehreren Kandidaten

gleichberechtigt auswählen dürfen. Um eine Alternative zu erwägen, müsste ein Erst-Kandidat also erst durch ausdrückliche Nichtwahl beschädigt werden – und wer stellt sich in dieser Lage überhaupt als Zweitkandidat zur Verfügung? Insoweit ist eine strukturelle Gefährdung der demokratischen Basisinhalte des Selbstverwaltungsrechts, zu denen eben auch die Kandidatenauswahl gehört, so naheliegend, dass die Schutznorm des Art. 5 Abs. 3 GG oder auch die bisher wenig ertüchtigte Vorschrift des Art. 16 der Landesverfassung NRW zum Einsatz gebracht werden könnten, sollte diese Regelung eingeführt werden.¹⁶ Der Gesetzentwurf macht hier eine Geschäftsordnungsregelung, die (bestenfalls) in den Bereich der Regelungsautonomie der Hochschulen gehört.

c) Merkwürdig getroffen hat es auch den *Hochschulrat*: Zunächst einmal soll er zukünftig nach § 21 Abs. 1 S. 1 seine Aufgaben (ebenda: „insbesondere“ Nr. 1-7) zukünftig „gleichrangig“ wahrnehmen. Wie das bei einem ehrenamtlichen Gremium, das gleichzeitig selbst Leitungsverantwortung hat, auch nur einigermaßen sinnvoll nachgehalten werden soll, ist vollkommen schleierhaft. Außerdem weist die Begründung selbst zutreffend darauf hin, dass die Aufgaben vom Gesetz gar nicht abschließend aufgezählt werden¹⁷ – wie kann man eine unabgeschlossene Zahl normativ verpflichtend gleichrangig wahrnehmen? Ganz verfehlt ist aber vor allem, dass in Abs. 3 die Mitgliedschaft im Hochschulrat strikt auf zehn Jahre (also zwei Amtszeiten) begrenzt werden soll. Das mag in vielen Fällen sinnvoll sein – wie man es auch für Rektorate oder andere Funktionsämter wie Dekanate oder Senatsvorsitze diskutieren könnte. Nun gerade beim ehrenamtlichen Hochschulrat daraus eine starre Rechtsregel zu machen, ist wieder nur als Reaktion auf Einzelfälle erklärlich, in denen der Mut fehlt, Absagen trotz Fortsetzungswünschen zu formulieren. Wer wird aber ernsthaft bestreiten, dass es sehr wohl Fälle gibt, in denen eine größere Kontinuität oder jedenfalls Flexibilität sinnvoll ist, ehrlicherweise: gerade beim Hochschulrat und seinen oft mühevoll gewonnenen externen Mitgliedern?¹⁸

d) Eine heikle Regelungsidee liegt auch in Bezug auf die *Zusammensetzung des Senats* vor, § 22: Eigentlich ist die Bestimmung seiner personellen Zusammensetzung Sache der Hochschulen (Abs. 2 S. 1), freilich gibt es schon

16 Zum einschlägigen Schutzgehalt des Art. 5 III GG allgemein BVerfGE 35, 79 (116) – Hochschulurteil (1972); in Bezug auf die demokratische Ausgestaltung innerhalb der Universitäten dann BVerfGE 127, 87 (114 ff.) – Hamburgisches Hochschulgesetz (2010); BVerfGE 136, 338 (361 ff.) – MHH (2014).

17 HG-E vom 26.9.2024, S. 37.

18 Hier ist noch zusätzlich zu bemerken, dass das Ministerium selbst in die Auswahl der Hochschulräte aktiv und mit Stimmrecht einbezogen ist, so dass es „Problemfälle“ sogar mit eigener Hand (mit-)lösen könnte, vgl. § 21 Abs. 4 HG.

bisher eine Reihe von Einzelvorgaben (Abs. 2 S. 2). Bekanntlich ist nun aber seit langem die sog. Viertelparität eine wichtige hochschulpolitische Forderung insbesondere der Studierenden. In Verschärfung des rot-grünen Hochschulzukunftsgesetzes wird daher nunmehr als Gegenregel zur Entscheidungshoheit der Grundordnung über die Besetzung des Senats diese Viertelparität vorgegeben (Abs. 2 S. 3, 1. Hs.). Der Sachgrund für die dagegen bestehenden Bedenken ist ja aber nicht das böswillige Überhören studentischer Belange, sondern die noch immer bestehende verfassungsgerichtliche Vorgabe, dass in Fällen von Forschung und Lehre (mehr) als die Hälfte des Stimmgewichts bei den Hochschullehrern liegen muss:¹⁹ Wenn Streit droht, wäre also immer erst (vorab) zu klären, ob es sich nicht um eine Frage von Forschung und Lehre handelt (wofür in Hochschulen oftmals viel spricht). Man lähmt das Gremium also absehbar mit Geschäftsordnungsdebatten, die den bisher ja regelmäßig bestehenden Konsens in Sachfragen überlagern werden. Dem Ministerium ist zugutezuhalten, dass es um dieses Problem weiß, und daher in der Begründung offenlegt, dass es sich insoweit um die Umsetzung des Koalitionsvertrags handelt.²⁰ Ziemlich kompliziert wird daher eine erneute, enger gefasste Ausnahmemöglichkeit von der neuen (Gegen-)Regel vorgeschlagen, die mit hohen Quoren erreicht werden kann (Abs. 2 S. 3, 2. Hs.), so dass dann doch wieder die bisher vorherrschende Praxis der Hochschullehrer-Mehrheit fortgeschrieben werden könnte. Mit einem solchen *Regel-Ausnahme-Gegenregel-Gegenausnahme-Ansatz* geht nicht nur jede Ordnungsidee verloren. Vor allem wird versucht, die Verantwortlichkeit für die absehbare Dysfunktionalität durch ein schmales, streitimpregniertes Letztentscheidungsrecht an die Hochschulen zu verschieben.

Dagegen fehlt im Gesetzentwurf die aus den Hochschulen wegen einschlägiger Rechtsstreitigkeiten dringlich erbetene Klarstellung zur verfassungsrechtlich unbestrittenen Möglichkeit, *fachbezogene Wahlkreise* ins-

besondere bei den Senaten einzurichten – so werden möglicherweise bald viele Hochschulen des Landes ihre gewohnten Wahlkreise aufgeben müssen und in der Folge weiter politisiert.²¹ Nutznießer einer solchen Entwicklung gibt es sicherlich, es sind aber nicht die Wissenschaft und ihre Hochschulen.²²

3. Zum Beispiel: Wissenschaft als arbeitsteiliger Entdeckungsprozess

a) Hochschulen können nicht voraussetzen, dass ihre Mitglieder von vornherein in gleicher Weise befähigt sind zur Mitarbeit an den gestellten Aufgaben (wie es Behörden und Wirtschaftsunternehmen jedenfalls theoretisch annehmen dürfen, weil ihre Mitarbeiter eben z. B. vorher studiert haben). Ganz im Gegenteil: In gewisser Weise geht es jedes Jahr wieder von Null los. Und zugleich soll in den Hochschulen absolute Spitzenleistung nach einem weltweiten Konkurrenzmaßstab erbracht werden. Trotz aller Arbeitsteilung verbindet Erstsemester und Nobelpreisträger eine gemeinsame Idee – sonst wären sie jeweils falsch an den Hochschulen. Auf allen Qualifikationsstufen ist entsprechend zu beachten, dass die von der Sache Wissenschaft vorausgesetzte, intrinsisch motivierte Intensität per se nicht durch ein äußeres Reglement erzeugt oder ersetzt werden kann (auch wenn Förderprogramme sich und anderen das einreden).²³

Vor diesem allgemeinen Hintergrund ist erklärlich, dass gegen die vorgesehenen Regelungen zur *Promotion* besonders scharfe Einwände formuliert worden sind. Das Kernproblem ist die Vorgabe, dass *Betreuung und Bewertung von Promotionsleistungen zukünftig grundsätzlich durch unterschiedliche Personen* erfolgen sollen (§ 67 Abs. 3 S. 7). Davon darf nur abgewichen werden, wenn der Doktorand schriftlich einen entsprechenden Wunsch erklärt und „das Vorliegen eines besonders begründeten Ausnahmefalls“ darlegt (S. 8). Ganz sicher gab und gibt es auch hier Fälle, in denen in der Tat die Bewertung einer Leistung durch den ursprünglichen

19 Stdg. Rspr. seit BVerfGE 35, 79 (LS 8) – Hochschulurteil (1972); BVerfGE 95, 193 (210) – Hochschullehrer DDR (1997); vgl. näher Klaus Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum GG, Art. 5 Abs. 3, Rn. 226 ff. (2019); Andreas Paulus, in: Huber/Vofskuhle, Kommentar zum GG, 8. Aufl. 2024, Art. 5 Abs. 3, Rn. 519.

20 HG-E vom 26.9.2024, S. 40.

21 Insoweit im Eilrechtsschutz gestützt auf die Annahme einer parlamentsanalog strikten Wahlrechtsgleichheit nach § 13 Abs. 1 S. 1 HG OVG Münster, Beschluss vom 23.4.2024, 15 B 373/23, dort allerdings Rn. 43 mit ausdrücklicher Eröffnung einer abweichenden gesetzlichen Regelung. Vor allem die großen Universitäten des Landes haben mindestens für einzelne Statusgruppen bisher fachbezogene Wahlkreise (etwa durch Zusammenfassung von Fachbereichen) gebildet, was wie bei anderen Einheiten der funktionalen Selbstverwaltung allgemein anerkannt ist und höchstens

ausreichende einfachgesetzliche Grundlagen verlangt, vgl. für einen entsprechenden Fall mangelnder Regelung BVerwG, Beschluss vom 23.2.2012, 6 BN 2/11 (wo in der Folge die geforderte Zusatzregelung in § 52 Abs. 3 HG Sachsen geschaffen wurde).

22 Eine Reihe von weiteren Detailregelungen zum Bereich der Gremienarbeit kann ebenfalls schwerlich überzeugen, weil sie bestenfalls unnötige Gesetzgebung darstellen – offensichtlich wurden auch hier Einzelfälle mangelnder Entschlusskraft vor Ort zum Anlass für allgemeine Regelungen gemacht; es sind etwa der neue § 13 Abs. 3 S. 3 ff. und die „Klarstellungen“ in § 17 f. zu nennen.

23 Grundrechtlich gewendet: Die Sache Wissenschaft ist vorrangig eine Frage von Freiheitssicherung, dazu etwa Gärditz, Hochschulorganisation (Fn. 15), S. 283 ff.

Betreuer nicht (mehr) angezeigt ist – man kann sich verschiedene unschöne Konstellationen ohne Mühe vorstellen. Dennoch ist diese Regelung in abenteuerlicher Weise wissenschaftsfremd. Denn selbstverständlich ist in aller Regel (und nicht nur „im begründeten Ausnahmefall“) der Betreuer nicht nur der fachnächste Wissenschaftler, sondern eben doch auch Vertrauensperson und Wegbegleiter. Vor allem verkennt der gelegentlich zu hörende Verweis auf eine entsprechende Handhabung im Ausland die deutschen Ausgangsbedingungen: In vielen Fällen wird es angesichts vergleichsweise kleiner Professorenkohorten gar nicht möglich sein, am Fachbereich neben dem Betreuer einen hinreichend einschlägigen Wissenschaftler für bestimmte Forschungsfragen zu finden, der außerhalb seines eigentlichen Berichts über eine hochspezialisierte Fragestellung wirklich sachkompetent urteilen könnte; es wäre zu schön, wenn alle (Teil-)Fächer an allen Hochschulen hierzulande doppelt besetzt wären. Im Übrigen sind die meisten Dissertationen Teil größerer Forschungsfragen an Instituten oder Lehrstühlen, die im neuen Modus jedes Mal künstlich auseinandergerissen würden. Die Gutachten sind selber Teil einer gemeinsamen, forschenden Auseinandersetzung, die auch der weiteren Auswertung der Ergebnisse in Gesamtkontexten dient. Sowohl die im internationalen Vergleich große Anzahl von Dissertationen (die u. a. seit jeher der Vorbereitung exzellenter Berufspraxis dient und nicht nur akademischen Karrieren) wie die im internationalen Vergleich besonders ungünstige Relation von Professoren zum akademischen Nachwuchs in Deutschland pro Fach und Fakultät sprechen dagegen, dass die Fremdbegutachtung als Regelfall ein gangbarer Weg der notwendigen Qualitätssicherung ist. An dieser Stelle wäre – wegen der zu konzедierenden Missbrauchsproblematik – vollkommen ausreichend, wenn man anstelle der geplanten Neuregelung vorsieht, dass Doktoranden ohne Begründung beantragen können, dass ihre Dissertation nicht vom Betreuer begutachtet wird.²⁴

Leider nicht nur eine Kleinigkeit ist auch die Idee, dass die *Zweitbegutachtung* ohne Kenntnis des Erstgutachtens erfolgen soll (§ 67 Abs. 3 S. 6). Auch das ist aus den vorgenannten Gründen reine Theorie, weil spätestens der weitere „fremde“ Zweitgutachter ganz sicher

nicht mehr Fachfrau oder -mann im engeren Sinn hochspezialisierter Forschungsdiskurse ist. Die wichtige Kontrollfunktion der fakultären Zweitgutachten wird – so ist nun einmal die paradoxe Wirklichkeit – gerade entwertet, wenn man so tut, als wären sie Erstgutachten. Eine solche Regelung fordert Umgehung aus Sachgründen heraus, weil dann der Betreuer ein informelles Gutachten schreiben muss (wenn nicht gleich der Doktorand selbst), das Erst- und Zweitgutachter mangels eigener Fachkenntnis als Grundlage nehmen; auch eine denkbare Auslagerung auf auswärtige Zweitgutachter führt nicht nur zu Verzögerungen, sondern zu kaum übersehbaren Absprachekartellen. Im Ergebnis würden wir weniger, nicht mehr Kontrolle wissenschaftlicher Qualität haben.

b) Auch Regelungen zum allgemeinen *Prüfungsgeschehen* sehen sich Einwänden ausgesetzt: Dazu gehört z. B. die Ergänzung des einschlägigen § 63a, nach der bei der verpflichtenden Anerkennung fremder Prüfungsleistungen nun nochmals verstärkt der Schwerpunkt auf die Übernahme von „erworbenen Kompetenzen“ gelegt wird. Das heißt konkret: „Unterschiede in Bezug auf die Art und Dauer einer Prüfung und Prüfungsmodalitäten“ sind im Regelfall nicht mehr geeignet, die Anerkennung andernorts erbrachter Leistungen zu verweigern (Abs. 1 S. 3). Die Vorgabe der „Gleichwertigkeit“ wird damit auf die Ebene der Kompetenzerwerbdarstellungen in Modulhandbüchern verschoben. Selbst die Umrechnung von Noten darf nur noch „erforderlichenfalls“ erfolgen. Ganz sicher gibt es kleinkarierte Formen von akademischer Abschottung. Dennoch: Das Ministerium setzt hier (gegen den Widerstand der Hochschulen und des OVG Münster²⁵) letztlich eine Sichtweise durch, dass an den Hochschulen ohnehin keine wirklich belastbaren Inhalte und Kenntnisse vermittelt werden, die man durch fachliche Prüfungen verbindlich ermitteln könnte. Geplant ist ein „Baustein zur Milderung des Fachkräftemangels“.²⁶ Man ist gespannt, wer auf der Grundlage allgemeiner Kompetenzfeststellungen und dem naheliegenden Anerkennungs-Hopping später die Brücken baut, über die wir fahren sollen.

Selbst im religionsverfassungsrechtlichen Detail des Prüfungsrechts zeigt sich, dass der Gesetzentwurf ohne

24 Ein eher gegenläufiges Problem entsteht schon davor durch die Festlegung, dass zukünftig nach § 67 Abs. 2 die schriftliche Betreuungsvereinbarung zwischen Doktorand und Betreuer ausdrücklich als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinn der §§ 54-61 VwVfG gelten soll (geschlossen durch die Betreuungsperson als Behörde), mit den daraus folgenden, durchaus umfangreichen Rechtspflichten. Vorgesehen ist, dass die Hochschule

jeder einzelnen Vereinbarung beitrifft (Abs. 2 S. 4). Damit soll offensichtlich eine obligatorische Drittwirkung erzeugt werden – ohne dass mit einer solchen anspruchsgeneigten Verrechtlichung eine klare Prüfungsoption des Fachbereichs verbunden ist.

25 OVG Münster, Beschluss vom 8.8.2021, 14 E 686/21.

26 HG-E vom 26.9.2024, S. 109. Zur Bezugsgröße der Modulhandbücher ausdrücklich ebenda S. 110.

Not neue Anwendungsprobleme erzeugt: Wenn § 63 Abs. 3 S. 2 nun vorgibt, dass die Hochschulen „bei der Festsetzung von Prüfungsterminen die Religionsfreiheit der Studierenden“ zu berücksichtigen haben, ist das einerseits für die grundrechtsgebundene Hochschule eine Selbstverständlichkeit und hört sich andererseits nach einem religionsfreundlichen Akzent an. Gemeint ist nach der Begründung des Entwurfs allerdings (nur) der Fall, dass der Prüfungsteilnahme „religiöse Belange zwingend entgegenstehen“; genannt wird die Prüfung am samstäglichem Sabbat.²⁷ Nun ist es aber so, dass der religionsneutrale Staat des Grundgesetzes zwischen Religionen nicht unterscheiden darf und bei der Frage einer religiösen Verpflichtung ziemlich blind ist – es kommt zunächst einmal auf das plausible und oft sehr differenzierte Selbstverständnis des jeweiligen Grundrechtsträgers und ggfs. seiner konkreten Religionsgemeinschaft an.²⁸ Im vom Gesetzentwurf genannten Beispielsfall wäre schon für liberale Juden zu fragen, ob das nötige Maß an religiöser Pflicht vorliegt, und wer darüber zu entscheiden habe. Eine solche ostentative und zugleich notwendig substanzlose Regelung stürzt daher die Hochschulen, nein: eigentlich jeden Lehrenden, absehbar in Diskussionen, ob und in welchen Fällen welche religiösen Gründe gegen die Prüfung in beliebigen Zeiträumen sprechen (was ist z. B. unter dem Aspekt der Chancengleichheit mit der Fastenzeit, wenn diese als Faktor bei der „Berücksichtigung“ der Religionsfreiheit aufgerufen wird?).²⁹ Ein leichthändiger Hinweis, man könne ja individuelle Alternativtermine anbieten, verkennt den Ernst und den Aufwand, mit denen jede (zusätzliche) Prüfung im Sinn der Gleichbehandlung vorbereitet und durchgeführt werden muss. Eine ausreichende Lösung ist das für alle geltende Feiertagsrecht, verbunden mit der auch bisher schon geforderten angemessenen Handhabung im Einzelfall, statt der unbestimmten Geste, die die Hochschulen mit neuen Konflikten belastet („warum die, wir aber nicht?“).

4. Zum Beispiel: „Hochschulsicherheit“

a) Wissenschaft hat ununterbrochen mit Asymmetrien zu tun, mit Unwägbarkeiten, mit Risiken. Bei Forschung

und Lehre geht es im Kern nun einmal nicht um den Vollzug vorgegebener Tatbestände oder die Ausführung von Weisungen, sondern um die *Entdeckung von Neuem* – und zugleich in einem immer wieder aufgelegten Verfahren um die *Vermittlung und Überprüfung des (scheinbar) schon Gewussten*. Forschung und Lehre stehen insbesondere in der deutschen Universitätstradition in einer unauflösbaren Verbindung, wie sie in der Gegenwart zum Beispiel in der Formel vom „forschenden Lernen“ reformuliert wird. Das bedeutet, dass in jedem Hörsaal, in jedem Seminar und in jedem Labor gleichzeitig die Euphorie der Anfänger und die Fachlichkeit der Profis sich einander ausliefern und immer wieder zueinander finden müssen, im Bewusstsein des gegenseitigen Nutzens. Diese Intensität ist die notwendige Basis wissenschaftlicher Begegnung. Nun wird man – wie für jeden anderen gesellschaftlichen Großbereich – zugestehen müssen, dass diese Situation entgleisen kann oder sogar bewusst ausgenutzt wird. Das sollte zunächst klar gestellt sein: Ja, Hochschulen sind Orte von Missbrauch, es gibt schreckliche und skandalöse Vorkommnisse. Und richtig dürfte sein, dass Aufgabe und Struktur es notwendig machen, hier geeignete Schutzvorkehrungen vorzusehen, damit die Hochschule trotz des in der Sache begründeten notwendigen Wagnisses der Freiheit zugleich ein sicherer Raum ist, insbesondere für die, die sich als akademischer Nachwuchs nicht vollständig selbst schützen können. Die Hochschulen in NRW haben sich dieser Aufgabe seit langem angenommen, unter anderem formuliert in der auch vom Gesetzentwurf zitierten, mit dem Ministerium ausgehandelten Selbstverpflichtung vom September 2023, die das positive Potential der gemeinsamen Aufgabe benennt: Denn natürlich sind Hochschulen besser, wenn sich alle Mitglieder dort möglichst ohne Sorge einbringen und verwirklichen können.

b) Trotz dieser bereits laufenden Prozesse des Opferschutzes und der Qualitätssicherung will nun das Hochschulstärkungsgesetz mit seinem neuen 10. Teil umfassende zusätzliche Regelungen vorgeben. Die aufsehenerregende Stoßrichtung ist dabei, ein *hochschulspezifisches*

27 HG-E vom 26.9.2024, S. 107.

28 Statt aller Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Kommentar zum GG, 18. Aufl. 2024, Art. 4, Rn. 12 f.; vertiefend Michael Heinig, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, Kommentar zum GG, Art. 4, Rn. 40 ff.

29 Prüfungen sind im Übrigen in einem Bachelorsystem auch grundsätzlich alle Teilprüfungen, nicht etwa nur besonders

herausgehobene Abschlussprüfungen (die wohl auch bisher eher nicht an den besonders heiklen Wochenenden oder Abendstunden stattfinden); auch ein Unterschied etwa zwischen großen und kleinen Prüfungsgruppen ist religionsverfassungsrechtlich nicht veranlasst.

Gefahrenabwehrrecht jenseits der allgemeinen Möglichkeiten des Ordnungs-, Arbeits- und Disziplinarrechts einzuführen.³⁰ Dem geplanten „Hochschulsicherheitsrecht“ geht es in seiner zentralen Bestimmung darum, dass „Sicherungsmaßnahmen“ (wie etwa Betretungs- und Kontaktverbote, der Entzug von Lehr- und Prüfungsbefugnissen, der Verlust zugesagter Mittel oder der Entzug des aktiven und passiven akademischen Wahlrechts) erlassen werden sollen, wenn Verstöße gegen Dienstpflichten oder „Verhaltensregeln“ vorliegen, die der Senat in einer Ordnung festlegen kann (§ 87 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 und 2³¹). Ganz ausdrücklich können etliche dieser Maßnahmen ohne schuldhaftes Verhalten und auf unbestimmte Dauer bereits dann verhängt werden, wenn „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ für einen entsprechenden „Sicherungsverstoß“ vorliegen, § 87 Abs. 3 S. 1.³² Weitere Regelungen zum Verfahren gegen die „beschuldigte Person“ und zur „Verhängung einer Sicherungsmaßnahme“, etwa „zur Ausdehnung und Beschränkung des Verfahrens“, zur Anhörung oder zur Beweiserhebung soll der Senat regeln können (oder es auch lassen können), § 88 Abs. 1 S. 1 f. Vorgesehen ist weiter ein hochschulspezifischer „Täter-Opfer-Ausgleich“, § 89 Abs. 3, wohlgermerkt als Maßnahme der Gefahrenabwehr. Mit diesem „Sicherungsverfahren“ werden ergänzend Regelungen für ein nachlaufendes *hochschulspezifisches Disziplinarrecht* verbunden, etwa für eine (allgemein bedenkenswerte) verbesserte Einbeziehung von Opfern in den Fortgang von Ermittlungen – aber auch mit Sanktionsmöglichkeiten wie der signifikant höheren Kürzung der Besoldung (§ 96³³) oder der „Zurückstufung“ von Hochschullehrern aus der Besoldungsgruppe W3 nach W2 bzw. von W2

nach W1 – auch wenn sie diese vorher nie bekleidet haben (§ 97).³⁴

Ausgangspunkt für die eng verknüpften Sicherungs- und Disziplinarverfahren sind Beschwerden, die Mitglieder der Hochschule an optional vorzuhaltende „Ansprechpersonen“ richten, wenn sie sich u. a. in „ihrem sozialen Geltungsanspruch oder ihrer Handlungs- und Entscheidungsfreiheit hinsichtlich ihrer persönlichen Lebensgestaltung unmittelbar beeinträchtigt fühlen“ (§ 85 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 Nr. 2); nach einer dortigen Prüfung der Beschwerde „kann“ die Ansprechperson das Ergebnis an die für die Einleitung des Sicherungsverfahrens zuständige Stelle (oder Dienstvorgesetzte oder auch gleich an die Strafverfolgungsbehörden) weiterleiten, wenn die beschwerdeführende Person das nicht wiederum ausschließt, § 85 Abs. 3 S. 3; in jedem Fall soll die Ansprechperson die beschwerdeführende Person auf angemessene Weise unterstützen, also Prüfstelle und Begleitung in eins sein.

Die damit gesetzlich ausgesprochene Einladung zur formalisierten Überprüfung von akademischem Verhalten am Maßstab höchstpersönlicher Betroffenheitsmaßstäbe ruft angesichts der gegenwärtig an den Hochschulen bestehenden, in manchen Teilen geradezu dauererregten Diskurslage schon intuitiv höchste *Bedenken in Bezug auf den Schutz wissenschaftlich freier, und das heißt auch in gutem Sinn herausfordernder Lehre*, hervor.³⁵ Allgemein bekannt sind ja inzwischen Einwendungen aller Art etwa gegen Lesepläne, Materialsammlungen oder noch allgemeiner gegen Fragestellungen außerhalb des jeweils höchstpersönlich zugelassenen Raums des Denkbaren – ebenso wie andersherum unbequeme Rückfragen aus dem Auditorium mit Verweis auf Grenzen des

30 HG-E vom 26.9.2024, Gesetzesbegründung, S. 167 ff. Der Entwurf sieht außerdem parallele Regeln zur wissenschaftlichen Redlichkeit vor („Redlichkeitsmaßnahmen“, §§ 84 ff., insb. § 86). Auf die Auseinandersetzung mit diesen Vorschriften muss hier aus Raumgründen verzichtet werden. Es sei aber darauf hingewiesen, dass ein vorgelagerter neuer Begriff wie „wesentlicher sonstiger Beitrag“ (§ 4 Abs. 4 S. 3 f.) als Vorgabe für den Ausweis von Mitautorenschaften mindestens unterbestimmt ist.

31 Insgesamt wird der Katalog von Gefahrenabwehrsanktionen in § 87 Abs. 2 Nr. 1-6 geregelt. Nach § 88 Abs. 2 S. 2 HG-E wird aus dem „soll“ ein „hat“, also die verpflichtende Einleitung eines „Sicherungsverfahrens“ bei zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten.

32 Die Gesetzesbegründung spricht davon, dass diese Bestimmung „der Sache nach (...) die Beweislastumkehrvorschrift des § 22 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes“ aufgreift, „allerdings in einer dem Lebenssachverhalt Hochschule angemessenen Weise“,

S. 210.

33 Um ein Drittel für fünf Jahre statt ein Fünftel für drei Jahre (vgl. für das allgemeine Disziplinarrecht § 8 Abs. 1 LDG NW). Diese fast schon poetisch gefasste Erhöhung der möglichen Summe auf deutlich mehr als das Doppelte wird eher kryptisch mit „Besonderheiten im Hochschulbereich“ begründet; über eine sachgerechte Sanktionswirkung solle „generalpräventiv“ ein pflichtgemäßes Verhalten bewirkt werden, S. 242.

34 Bekanntlich ist die W-Besoldung nicht als Laufbahn angelegt, so dass abweichend von allgemeinen beamtenrechtlichen Regeln kein reguläres Eingangsamt besteht.

35 Zu deren verfassungsrechtlicher Struktur für die h. M. *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth*, Kommentar zum GG, 18. Aufl. 2024, Art. 5, Rn. 139; für den eigenständigen Gehalt in Abgrenzung von der Forschungsfreiheit *Ann-Katrin Kaufhold*, Die Lehrfreiheit – ein verlorenes Grundrecht?, 2006, insb. S. 188 ff.

gewünschten Diskurses abgewiesen oder unterbunden werden.³⁶ Gegen solche Verkürzungen ist daran zu erinnern: Das akademische Studium ist nicht darauf angelegt, das mitgebrachte Vorverständnis von Studierenden und Lehrenden zu schützen und zu bestärken. Ganz im Gegenteil: Einsicht durch Irritation und Herausforderung, ohne vorherigen Einwilligungsvorbehalt, ist der notwendige Kern akademischer Lehrfreiheit – was selbstverständlich zugleich kein Freibrief für persönlich übergriffige Verhaltensmuster ist.

Nun ist zu betonen, dass an dieser zentralen Stelle zwei Lesarten in Bezug auf die Pflichtenlage bestehen, von der das Gesetz ausgeht. Auf der einen Seite wird (lediglich) eine Wiederholung von schon bestehenden Pflichten angenommen („was heute erlaubt ist, bleibt auch in Zukunft erlaubt“);³⁷ dann ginge es „nur“ um die Vorverlagerung und Ausweitung von Eingriffsmöglichkeiten („Rechtsfolgen“). Auf der anderen Seite wird eine umfassende Ausweitung und Vorverlagerung von Verhaltenspflichten angenommen („Tatbestand“).³⁸ Die zweite Lesart ist zumindest nicht ganz fernliegend, wenn § 87 Abs. 1 als Grund für Sicherungsmaßnahmen eben entweder den Verstoß gegen universitär festgesetzte Verhaltenspflichten (Nr. 1) „oder“ gegen bereits bestehende Dienstpflichten (Nr. 2) nennt; auch sollen Ordnungsmaßnahmen gegen Studierende nach § 51a Abs. 1 Nr. 5 auf den Verstoß gegen solche Verhaltensordnungen gestützt werden können, obwohl es bisher für diese Gruppe entsprechende Verhaltenspflichten gar nicht gab.³⁹ Ein eigenständiger materiellrechtlicher Gehalt von Uni-

versitätsordnungen in diesem Sinne würde, mit Verlaub, eine Art *Karlsbader Beschlüsse* 2.0 darstellen, die die Hochschulen von einem (allseits anstrengenden) Ort der kritischen Auseinandersetzung in den vorregulierten Raum nicht verbotener Verhaltensweisen umformen.⁴⁰

c) Nimmt man (entsprechende Klarstellungen und Streichungen vorausgesetzt) den rechtsstaatlich günstigeren Fall an, dass tatsächlich nur ohnehin bisher bestehende Rechtspflichten sanktioniert werden sollen, es also nur um ausgeweitete Reaktionsmöglichkeiten geht, bleibt (neben erheblichen Zweifeln an der materiellrechtlichen Verfassungsmäßigkeit dieses Rechtsfolgenregimes im Einzelnen) jedenfalls zu prüfen, ob der Ansatz der Vorschriften aus Sicht der Gesetzgebungslehre funktional überzeugt. Das ist mindestens aus zwei Gründen nicht der Fall. Ausgangspunkt der Regelungen ist die Überzeugung, dass insbesondere in Bezug auf Professoren bisher keine zureichenden Möglichkeiten bestünden, in wirksamer Weise Fehlverhalten einzuhegen.⁴¹ Das überzeugt schon nicht ohne weiteres. Als *Rechtsgrundlagen* sind auch für vorläufige Maßnahmen mindestens das Hausrecht und die allgemeinen dienstrechtlichen Befugnisse (z. B. zur Durchsetzung des Mäßigungsgebots und der Pflicht zu einem achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten) wie auch die Entscheidung der dienstvorgesetzten Hochschulleitung über den Zugriff auf durch die Hochschule bereitgestellte Mittel anzuführen⁴² – die einschlägigen Fälle gerichtlich gestoppter Maßnahmen könnten also durchaus überwiegend auf Fehler in der

36 Vgl. etwa *Julian Krüper*, <https://verfassungsblog.de/brandes-verdacht/> (6.12.2024), wo in den Kommentaren zutreffend darauf hingewiesen wird, dass die Einwirkung auf die freie akademische Rede potentiell sowohl progressive wie konservative Positionen betrifft. Pars pro toto zur konkreten bzw. zur konzeptuell begründeten Verkürzung wissenschaftlicher Lehrfreiheit *Anna Bordel*, <https://taz.de/Ein-Watchblog-fuer-den-Professor/!5008109/> (14.5.2015) (Beispiel Münkler); *Maryam Kamil Abdulsalam*, Eine Pflicht zur diskursiven Prävention?, <https://verfassungsblog.de/eine-pflicht-zur-diskursiven-praevention/> (21.10.2019) (Beispiel Lucke); *Theodor Lammich*, Universitäten haben kein Recht auf Meinungskampfteilhabe, *OdW* 2024, S. 223 (225 ff.) (Beispiel Vollbrecht).

37 So ausdrücklich die öffentliche Stellungnahme des Ministeriums, *Rheinische Post*, 20.12.2024, S. 1 (auch https://rp-online.de/nrw/landespolitik/unis-in-nrw-professoren-laufen-sturm-gegen-hochschulgesetz_aid-122237863).

38 Etwa *Julian Krüper*, <https://verfassungsblog.de/brandes-verdacht/> (6.12.2024).

39 Wenn der Gesetzentwurf an dieser Stelle vorgibt, selbstverständlich seien bei den Ordnungen die gesetzlichen Freiheiten der Beteiligten zu beachten, entsteht ein normativer Selbstwiderspruch: Kann die Ordnung nun zusätzliche Pflichten etablieren oder nicht? Konkret etwa: Sollen mehr Hausverbote gegenüber aufmüpfigen Studierenden möglich sein als bisher, oder nicht? Wie auch sonst kann jedenfalls nicht beides gleichzeitig stimmen.

Verhaltensregeln kann der Senat im Übrigen auch zur Umsetzung des (zusätzlichen) Diversitätskonzepts nach § 84 erlassen, vgl. § 85 Abs. 1 S. 2 HG-E, Gesetzesbegründung S. 180. Studierende mit Ämtern etwa in der Selbstverwaltung fallen zusätzlich unter die Sicherungsmaßnahmen, § 87 Abs. 5.

40 Vgl. zum Bundesbeschluss vom 20.9.1819 („Bundes-Universitätsgesetz“, dort insbesondere § 2, S. 1, Text unter <http://www.documentarchiv.de/nzjh/bduniges.html>) und die nachfolgende Relegationspraxis knapp *Michael Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Band 2, 1992, S. 78 f.; *Werner Frotscher/Bodo Pieroth*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 20. Aufl. 2022, Rn. 267.

41 So etwa aus Sicht einer besonders betroffenen Hochschule *Alexander May*, *Handlungsoptionen und Opferschutz bei Machtmissbrauch an Hochschulen*, *Wissenschaftsrecht* 56 (2023), S. 210 (214 ff.); ebenso HG-E vom 26.9.2024, Begründung S. 170 f., S. 205 ff. In diese Richtung auch die in die Erarbeitung des Gesetzentwurfs einbezogenen *Markus Ogorek/Luca Manns*, <https://www.faz.net/inspruch/warum-durch-das-nrw-hochschulgesetz-keine-paralleljustiz-droht-110251130.html>.

42 Vgl. den Überblick bei *Karoline Haake*, *Meinungs- und Lehrfreiheit – Was müssen Hochschulen aushalten?*, *OdW* 2021, S. 257 ff. Klassische Rekonstruktion von den Grundrechten her am Beispiel von „Streik“ und „Aussperrung“ bei Studierenden bei *Bodo Pieroth*, *Störung, Streik und Aussperrung an der Hochschule*, 1976, S. 221 ff.

Rechtsanwendung oder Unkenntnis hinsichtlich der Rechtsgrundlagen zurückzuführen sein.⁴³ Insoweit wäre die Kontrollfrage zu stellen, ob Hochschulleitungen, die bisher im Sinn des Opferschutzes durchsetzungsstark gehandelt haben, nach Auffassung des Normgebers ohne hinreichende rechtliche Grundlagen und also rechtswidrig gehandelt hätten. Der genaue Mehrwert der Neuregelungen schillert also mindestens zwischen bloßer Deklaration und Vermehrung.

Zum anderen ist die katalogartige *Formalisierung von Rechtsfolgen* anders als wohl vermutet keine Hilfe für zielgenaues Handeln. Der gute Wille, möglicherweise gerade überforderten Personalabteilungen an den Hochschulen durch genaue Abschichtung Hilfestellung zu leisten, wird nämlich erwartbar den gegenteiligen Effekt haben: Statt einer flexiblen, einzelfallabhängigen Handhabung werden durch das Zusammenspiel von relativ unbestimmten gesetzlichen Dienstplichten bzw. universitären Ordnungen (Tatbestand) und gesetzlichen Auswahlmöglichkeiten (Rechtsfolge) Fallstricke für mögliche Anwendungsfehler *en masse* produziert. Schon die Vorstellung, mit den Ansprechpersonen ließen sich (zusätzlich zu den bestehenden Strukturen der Studierenden- und Mitarbeiterberatung und der Dienstaufsicht) hochprofessionelle und zugleich quasi justizförmige Einrichtungen etablieren, die schon an dieser frühen Stelle Opferschutz wie Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber den beschuldigten Beschäftigten unparteiisch und sorgsam nach allen Richtungen abwägen, bevor sie auch nur die Dienstvorgesetzten einschalten, ist wirklichkeitsfremd und im Sinn des Opferschutzes zugleich durchaus sachwidrig.⁴⁴ Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die „gefahrenabwehrrechtlichen“ Maßnahmen, die in den geplanten „Sicherungsverfahren“ auch ohne Schuldvorwurf und ohne Nachweis verhängt werden sollen, sehr wohl materiellen Sanktionscharakter haben – man kann das etwa bei unbefristeten Betretungsverbo-

ten und dem Entzug von Forschungsmitteln nicht einfach dadurch ausschließen, indem man diese disziplinarische Wirkung begrifflich bestreitet.⁴⁵ Nicht zu bestreiten ist, dass solche Maßnahmen notwendig sein können, um in konkreten Gefahrensituationen möglichen Machtmissbrauch zu unterbinden und schwache Beteiligte, z. B. Studierende oder Doktoranden, zu schützen – aber es ist zu bestreiten, dass dafür diese neuen Instrumente notwendig und geeignet sind. Schließlich: Das allgemeine Argument, man könne hier bisher „wegen der Wissenschaftsfreiheit“ nicht hinreichend agieren, ist geradezu empörend: Als ob die Wissenschaftsfreiheit Übergriffe rechtfertigen würde, oder verbeamtete Professoren außerhalb des allgemeinen Dienstrechts stünden, das den Dienstvorgesetzten etwa über das Weisungs- und Hausrecht vielfältige Möglichkeiten gibt, niedrigschwellig und wirksam zu agieren – was eben auch an etlichen Standorten geübte Praxis ist, freilich saubere Verfahren (wie etwa Anhörungen) und die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips voraussetzt.

Man kann es auch so sagen: Wo bisher die Tatkraft und Präzision fehlte, mit der notwendigen Klarheit und Entschiedenheit zu reagieren, wird durch die umfangreichen Vorschriften zum „Hochschulsicherheitsrecht“ nichts besser. Und wenn gar davon ausgegangen wird, dass Sicherungsmaßnahmen (nunmehr) nur dann möglich sind, wenn die Dienstvorgesetzten parallel auch ein förmliches Disziplinarverfahren eröffnen,⁴⁶ steht zu erwarten, dass zukünftig sogar *weniger statt mehr Opferschutz* produziert wird. Denn die Hürde zum Disziplinarverfahren ist aus guten Gründen keineswegs niedrig, es setzt für „Dienstvergehen“ den Verdacht auf „schuldhaft“ Begehung bei der Verletzung von Dienstplichten voraus – und stellt deswegen im Vergleich zur alltäglichen Lenkung des Personals durch Dienstvorgesetzte faktisch die absolute Ausnahme dar (nicht nur in den

43 Das räumt explizit auch *Alexander May*, Handlungsoptionen und Opferschutz bei Machtmissbrauch an Hochschulen, *Wissenschaftsrecht* 56 (2023), S. 210 (223 ff.) ein, der insoweit von „komplexen Problemlagen“ in Bezug auf die vorhandenen (!) Möglichkeiten dienstlicher Anordnungen spricht. Die richtige Gewichtung der Wissenschaftsfreiheit wird aber auch durch umfangreiche Kataloge von Gefahrenabwehrmaßnahmen nicht einfacher.

44 Gerade kleinere Hochschulen haben dafür keine Personalreserven. Es wäre auch keine Lösung, auf ausgelagerte Stellen wie beauftragte Rechtsanwälte oder (erst noch einzurichtende) gemeinsame „Kompetenzzentren“ zurückzugreifen. Denn jedenfalls außerhalb arbeitsrechtlich bzw. dienstrechtlich eindeutiger Missbrauchskonstellationen ist die orts- und wissenschaftsnah Beurteilung von „akademischen Fällen“ so kaum möglich. Opferberatung hat im Übrigen aus guten Gründen eine oft ganz

bewusst parteiliche Perspektive – deswegen darf ihre Arbeit auch nicht mit behördlich-hoheitlichen Verfahren vermischt werden.

45 In diese Richtung auch bereits OVG Münster, Beschluss vom 19.12.2008, 6 B 1607/08, Rn 5.

46 So ausdrücklich Gesetzesbegründung des HG-E vom 26.9.2024, S. 175 („muss“). Die Gleichsetzung eines nach tatsächlichen Anhaltspunkten möglichen Verstoßes gegen eine „dienstrechtliche Pflicht“ nach § 87 Abs. 1 Nr. 2 HG-E mit dem Verdacht eines disziplinarisch zu verfolgenden schuldhaften Dienstvergehens nach § 17 LDG NW und § 47 BeamStG übersieht die starken Zusatzwertungen, die das allgemeine Disziplinarrecht mit guten Gründen in seiner Terminologie enthält: Würde tatsächlich jeder vermutete Verstoß gegen Dienstplichten zugleich förmliche Disziplinarverfahren erforderlich machen, stünde der Öffentliche Dienst morgan still.

Hochschulen, sondern in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung). Man will stark hoffen, dass die Klärung von zweifelhaften Situationen und die Sicherung von Studierenden und Mitarbeitern nicht erst und nur möglich ist, wo zugleich förmliche Disziplinarverfahren notwendig sind und auch tatsächlich eingeleitet werden. Hier fesselt der Gesetzentwurf durch einen formalistisch-gedanklichen Kurzschluss letztlich wirksames Handeln, wo er das Gegenteil erreichen will.

III. Schluss

Die Gestaltung des Hochschulrechts ist in Deutschland ein zugegebenermaßen mühsames Geschäft: Weder hat man es mit allgemeinen Ordnungsregeln für den Freiheitsgebrauch der Gesellschaft zu tun noch mit Vorgaben für nachgeordnete Dienststellen. Denn die Universitäten sind von Verfassungswegen ein Raum institutionell gesicherter „öffentlicher“ Freiheit – und unser Sozial- und Kulturstaat kann stolz auf die Privilegien sein, die Studierende und Hochschullehrer im internationalen Vergleich genießen. Gerade in Nordrhein-Westfalen ist der Gestaltungsraum der Hochschulen auch in Zeiten knapper Kassen bisher verteidigt worden, nicht zuletzt durch das Ministerium. Aber der Lack ist dünn, auch das kein Wunder in diesen aufgerauten Zeiten. Und so können Einzelheiten, wenn sie sich summieren, Systemschäden auslösen. Aus Sicht der anwendungsorientierten Gesetzgebungslehre droht nach den vorstehend formulierten Beobachtungen genau ein solcher Fall: Der vorliegende Entwurf eines „Hochschulstärkungsgesetz“ beschädigt die Eckpfeiler der wissenschaftlichen Selbstverwaltung, und seine Regelungen werden die Mitglieder der Hochschulen absehbar aus dem Engagement für das Besondere in die *bequeme Sicherheit der geschäftigen Risikovermeidung* treiben – zum Schaden für Forschung und Lehre.

Warum das? Wie zu zeigen war, ist die vom Gesetzentwurf durchaus betonte Verlagerung von (weiteren) Gestaltungsentscheidungen auf Rektorate, Dekanate und Senate an den Hochschulen angesichts der gleichzeitig (und seit Jahren) betriebenen Verdichtung entsprechender Pflichten und Optionen gerade *keine Stärkung der Selbstverwaltung*. Denn sie wird nicht mit einer Entlastung von materiellen Vorgaben verbunden, im Gegenteil. Autonomie kann auf diesem Wege der Aufgabenhäufung geradezu erstickt werden, indem man sie überlastet und verkompliziert. Dann bekommt die

scheinbar freundliche Formel vom Zutrauen in die Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungs-Gremien einen durchaus zynischen Klang in den Ohren derer, die dort ehrenamtlich, mit hoher Verantwortung und in vielen Fällen weit über ihre Pflichten hinaus Dienst tun – hier trifft sich die Hochschule mit ähnlichen Sorgen etwa im Bereich der Kommunalpolitik.

Wenn man von der Wirkung von Gesetzen spricht, ist außerdem zu berücksichtigen, dass die umfassende Rede von „Hochschulsicherheit“, hochschulspezifischer „Gefahrenabwehr“, „Sicherungsverfahren“, „Sicherungsmaßnahmen“, „Sicherheitsverstoß“, „Sicherungsgegnern“ usw. von den Normadressaten eben nicht nur als gezielte (und wie angedeutet verfassungsrechtlich mindestens fragwürdige) Bekämpfung von akademischen Missbrauchsgefahren aufgefasst wird, sondern als *Hal tung eines grundständigen Misstrauens* oder mindestens Nichtverstehens gegenüber dem lebendigen und wechselseitig fordernden Prozess der Wissenschaft. Insofern ist festzuhalten: Gesetzgebung kann reale Wirkungen durch symbolisches Handeln haben, im Guten oder (wie hier) im Schlechten (Überwirkung). Und zugleich: Gesetzesbestimmungen lassen sich nicht auf „gemeinte“ Fälle reduzieren (Unterwirkung), denn gezählt werden nicht salvatorische Klauseln in Gesetzesbegründungen, sondern tatsächlich erzeugte Anwendungskonstellationen.

So bleibt am Ende ein dringender Rat: Die Verwirklichung des Gesetzesentwurfs würde zu echten Strukturschäden an den betroffenen Hochschulen führen und sie im Wettbewerb national und international deutlich zurückschleppen. Dabei geht es nicht um die wohlverstandenen Ziele auf der ersten Ordnungsebene – aber in sehr prinzipieller Weise um die Umsetzung, die die falschen Hebel gewählt hat. Positiv gewendet: Würde das Gesetzesvorhaben grundständig neu aufgesetzt, ausgerichtet auf eine nach allen Seiten ausgewogene, ebenso schlanke wie effiziente Fortentwicklung des Hochschulrechts, gestützt auf den breiten Dialog mit den Praktikern gelingender Selbstverwaltung unter Verwertung von Best-Practice-Lösungen, hätten das Ministerium und die Ministerin die Hochschulen nicht gegen sich, sondern an ihrer Seite.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann bekleidet einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Universität Münster und ist u. a. Leiter des dortigen Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI).

