

# HFM

**Hochschul  
Magazin**

**Juni 73**

# Das Karlsruher Urteil

„Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.“  
(Grundgesetz Artikel 5 Absatz 3 Satz 1)

**Sonderausgabe**

— 1 BvR 424/71 —  
— 1 BvR 325/72 —

Verkündet  
am 29. Mai 1973

Rieder,  
Amtsinspektor  
als Urkundsbeamter  
der Geschäftsstelle

## Im Namen des Volkes

In den Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerden

der Beschwerdeführer... gegen § 2 Abs. 2 Nrn. 7 und 10, § 2 Abs. 5 Satz 1, § 3, § 5 Abs. 3 und 5 des Vorschaltgesetzes für ein Niedersächsisches Gesamthochschulgesetz vom 26. Oktober 1971 (GVBl. S. 317)

hat das Bundesverfassungsgericht — Erster Senat — unter Mitwirkung

des Präsidenten Benda,  
und der Richter Ritterspach, Dr. Haager, Rupp-v. Brünneck,  
Dr. Böhmer, Dr. Faller, Dr. Brox, Dr. Simon  
aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. bis 7. Dezember 1972 durch

## Urteil

für Recht erkannt:

### I.

Das Vorschaltgesetz für ein Niedersächsisches Gesamthochschulgesetz vom 26. Oktober 1971 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsbl. S. 317) ist mit Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit

1. für die Wahlen zum Senat, Fakultäts- und Fachbereichsrat sowie zu den gemäß § 1 Absatz 2 Nummern 4 und 5 gleichgestellten Organen der Gruppe der Hochschullehrer die in § 2 Absatz 2 Nummern 6 bis 11 aufgezählten Hochschulangehörigen unterschiedslos zugeordnet werden,

2. im Fakultäts- und im Fachbereichsrat (sowie in den gleichgestellten Organen)

a) bei Abstimmungen, die unmittelbar Fragen der Lehre betreffen, für den Fall der Stimmgleichheit zwischen der Gruppe der Hochschullehrer einerseits und den Gruppen der wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studenten andererseits eine Regelung fehlt, die eine Entscheidung ermöglicht,

b) bei Entscheidungen, die unmittelbar Fragen der Forschung oder die Berufung der Hochschullehrer betreffen, den Vertretern der Hochschullehrer nur die Hälfte der Stimmen eingeräumt wird,

3. in den Berufungskommissionen die Vertreter der Hochschullehrer nur über die Hälfte der Stimmen verfügen.

### II.

Das Vorschaltgesetz für ein Niedersächsisches Gesamthochschulgesetz vom 26. Oktober 1971 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsbl. S. 317) verletzt in dem unter I. bezeichneten Umfang die Grundrechte der Beschwerdeführer aus Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes.

### III.

Im übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

### IV.

Das Land Niedersachsen hat den Beschwerdeführern die Hälfte der notwendigen Auslagen zu erstatten.

## Gründe

### A.

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen Bestimmungen, welche die Mitwirkung der verschiedenen Gruppen der Hochschulangehörigen an der Selbstverwaltung der wissenschaftlichen Hochschulen in Niedersachsen regeln.

## I.

1. Mit dem Vorschaltgesetz für ein Niedersächsisches Gesamthochschulgesetz vom 26. Oktober 1971 — GVBl. S. 317 — (im folgenden: VorschaltG) hat das Land Niedersachsen bis zum Inkrafttreten eines Gesamthochschulgesetzes die Zusammensetzung der Kollegialorgane, Kommissionen und Ausschüsse seiner wissenschaftlichen Hochschulen und die Mitwirkung von Vertretern der verschiedenen Gruppen von Hochschulangehörigen in diesen Organen sowie das Wahlverfahren neu geregelt.

Danach sind aufgrund von Wahlen, die gemäß § 8 Abs. 1 VorschaltG bis zum 31. Januar 1972 nach dem Grundsatz der Verhältniswahl (§ 4 Abs. 2 Satz 1) durchzuführen waren, das Konzil (oder der Wahlkonvent), der Senat, der Verwaltungsausschuß, der Fakultätsrat (die Engere Fakultät, die Abteilungskonferenz) sowie der Fachbereichsrat (die Engere Abteilung, die Sektion, das Kollegium der Fachabteilung) neu zu bilden. Diesen Kollegialorganen gehören als Mitglieder Vertreter der Hochschullehrer, der wissenschaftlichen Mitarbeiter, der Studenten und der sonstigen Mitarbeiter an (§ 2 Abs. 1). Über die Zugehörigkeit zu diesen Gruppen ist bestimmt:

### § 2

Mitglieder der Kollegialorgane

(1) ...

(2) Hochschullehrer im Sinne dieses Gesetzes sind die

1. ordentlichen und außerordentlichen Professoren,
2. wissenschaftlichen Räte und Professoren, Abteilungsvorsteher und Professoren,
3. außerplanmäßigen Professoren, die als solche Beamte sind,
4. Honorarprofessoren, außerplanmäßigen Professoren und Privatdozenten, die an überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschule hauptamtlich oder hauptberuflich tätig sind und an der Hochschule mindestens zwei Stunden in der Woche lehren,
5. Universitäts- und Hochschuldozenten, Dozenten sowie Privatdozenten, die hauptamtlich oder hauptberuflich an der Hochschule tätig sind,
6. Oberärzte, Obergeringenieure, Oberassistenten,
7. zu Unterrichts- oder Lehrtätigkeit verpflichteten akademischen Räte, Studienräte, Richter oder vergleichbaren Beamten des höheren Dienstes im Hochschuldienst,
8. Direktoren oder Leiter der Institute für Leibesübungen,
9. akademischen Musikdirektoren,
10. hauptamtlichen und hauptberuflichen Lektoren,
11. Studienleiter.

(3) Wissenschaftliche Mitarbeiter im Sinne dieses Gesetzes sind die

1. wissenschaftlichen Assistenten, Verwalter von Stellen wissenschaftlicher Assistenten, abgeordneten Lehrer und sonstigen hauptamtlich in Forschung oder Lehre tätigen Beamten,
  2. im Landesdienst stehenden hauptberuflich in Forschung oder Lehre tätigen wissenschaftlichen Angestellten,
  3. im Landesdienst stehenden vollbeschäftigten wissenschaftlichen Hilfskräfte mit abgeschlossenem Studium,
  4. nicht im Landesdienst stehenden, aber in Forschung oder Lehre vollbeschäftigten Mitarbeiter mit abgeschlossenem Studium, die mit Zustimmung eines Organs nach § 1 Abs. 2 Nrn. 2, 4 oder 5 an der Hochschule tätig sind.
- (4) Sonstige Mitarbeiter im Sinne dieses Gesetzes sind die an der Hochschule tätigen Beamten, Angestellten und Arbeiter, die nicht Hochschullehrer oder wissenschaftliche Mitarbeiter sind.

Die Stimmberechtigung ist in § 2 Abs. 5 und 6 wie folgt geregelt:

(5) Alle Mitglieder haben das gleiche Stimmrecht. Soweit es sich um

1. die Koordinierung von Forschungsvorhaben,
2. die Planung des Lehrangebotes,
3. Vorschläge in Personalangelegenheiten der Hochschullehrer und wissenschaftlichen Mitarbeiter,
4. die Beschlußfassung über Prüfungs- und Studienordnungen handelt, haben die sonstigen Mitarbeiter beratende Stimme.

Soweit Kollegialorgane Prüfungsentscheidungen treffen, haben nur die Hochschullehrer sowie diejenigen übrigen Mitglieder Stimmrecht, die mindestens die Qualifikation besitzen, die durch die betreffende Prüfung festgestellt werden soll.

(6) Die Mitglieder sind in der Ausübung ihres Stimmrechts an Weisungen und Aufträge der von ihnen vertretenen Personengruppen nicht gebunden.

Die Kollegialorgane sind beschlußfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (§ 3 Abs. 7).

Die Zusammensetzung der Kollegialorgane ist für die wissenschaftlichen Hochschulen, die das vorliegende Verfahren betrifft, das sind die Universität Göttingen, die Technischen Universitäten (TU) Braunschweig, Clausthal und Hannover, die Tierärztliche

Hochschule (TiH) Hannover und die Pädagogische Hochschule (PH) Niedersachsen, in § 3 Abs. 1 bis 5 wie folgt geregelt:

a) Dem Konzil gehören an:

- 24 Hochschullehrer,
- 24 wissenschaftliche Mitarbeiter,
- 24 Studenten,
- 16 sonstige Mitarbeiter.

b) Dem Wahlkonvent der PH Niedersachsen gehören aus jeder Abteilung an:

- 3 Hochschullehrer,
- 3 wissenschaftliche Mitarbeiter,
- 3 Studenten,
- 1 sonstiger Mitarbeiter.

c) Dem Senat gehören an:

- 8 Hochschullehrer,
- 4 wissenschaftliche Mitarbeiter,
- 4 Studenten,
- 2 sonstige Mitarbeiter.

Abweichend hiervon setzt sich der Senat der PH Niedersachsen aus jeweils der doppelten Zahl von Gruppenvertretern zusammen.

Dem Senat gehören ferner an: der Rektor sowie mit beratender Stimme — soweit vorhanden — der Konrektor, der Prorektor, die Dekane oder die Vorsitzenden der Sektionen oder Fachabteilungen und der Kanzler.

d) Dem Verwaltungsausschuß gehören an:

- 4 Hochschullehrer,
- 2 wissenschaftliche Mitarbeiter,
- 2 Studenten,
- 1 sonstiger Mitarbeiter.

Dem Verwaltungsausschuß gehören ferner der Rektor und der Kanzler an.

e) Dem Fakultätsrat (sowie den nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 gleichgestellten Organen) gehören an:

- 12 Hochschullehrer,
- 6 wissenschaftliche Mitarbeiter,
- 6 Studenten,
- 3 sonstige Mitarbeiter.

f) Dem Fachbereichsrat (sowie den nach § 1 Abs. 2 Nr. 5 gleichgestellten Organen) gehören an:

- 8 Hochschullehrer,
- 4 wissenschaftliche Mitarbeiter,
- 4 Studenten,
- 2 sonstige Mitarbeiter.

Sind weniger als 30 sonstige Mitarbeiter wahlberechtigt, so hat einer ihrer Vertreter nur beratende Stimme. Sind nicht mehr als 15 Hochschullehrer wahlberechtigt, so ermäßigt sich die Mitgliederzahl im Fachbereichsrat für jede Gruppe auf die Hälfte.

Beraten Fakultäts- oder Fachbereichsrat Angelegenheiten eines Fachs, einer Forschungseinrichtung oder Betriebseinheit, so sind mit beratender Stimme Vertreter dieses Fachs oder dieser Einrichtung hinzuzuziehen, falls solche nicht bereits Mitglied des Organs sind (§ 3 Abs. 6).

Jedes Kollegialorgan kann Kommissionen und Ausschüsse bilden, die — ohne selbst Entscheidungsbefugnis zu haben — über Vorschläge an das Kollegialorgan beschließen und in der Regel in demselben Verhältnis wie das Kollegialorgan zusammengesetzt sein sollen (§ 5 Abs. 1 und 2). Berufungskommissionen sind gemäß § 5 Abs. 3 mit Vertretern der Hochschullehrer, der wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studenten im Verhältnis 4:2:2 zu besetzen. Den Vertretern der Hochschullehrer steht unter bestimmten Voraussetzungen das Recht zu einem Sondervotum zu (§ 5 Abs. 4). Studienkommissionen, die Empfehlungen für Lehrangebot und Studiengänge erarbeiten, bestehen aus Vertretern der Hochschullehrer, der wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studenten im Verhältnis 2:2:4 (§ 5 Abs. 5). Zum Prüfen und Bewerten von Prüfungsleistungen in Prüfungskommissionen sind nur Personen berufen, die mindestens die Qualifikation besitzen, die durch die betreffende Prüfung festgestellt werden soll (§ 5 Abs. 6).

Die bei Inkrafttreten des Vorschaltgesetzes geltenden Bestimmungen der vorläufigen Universitäts- und Hochschulsatzungen enthielten für die stimmberechtigte Mitwirkung der Hochschulangehörigen in den Kollegialorganen abweichende, für die Gruppe der Hochschullehrer günstigere Regelungen:

Übergangssatzung der Universität Göttingen vom 30. September 1969 (MinBl. S. 1006) mit Änderungen lt. Bek. vom 10. Februar 1970 (MinBl. S. 169) und vom 23. November 1970 (MinBl. S. 1434);

Vorläufige Verfassung der Technischen Universität Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig vom 28. März 1968 (MinBl. S. 411) mit Änderungen lt. Bek. vom 13. Oktober 1969 (MinBl. S. 1060), vom 9. Juni 1970 (MinBl. S. 553) und vom 23. November 1970 (MinBl. S. 1434);

Vorläufige Verfassung der Technischen Universität Clausthal vom 28. März 1968 (MinBl. S. 420) mit Änderungen lt. Bek. vom 13. Oktober 1969 (MinBl. S. 1060), vom 9. Juni 1970 (MinBl. S. 553) und vom 23. November 1970 (MinBl. S. 1434);

Vorläufige Verfassung der Technischen Universität Hannover vom 28. März 1968 (MinBl. S. 428) mit Änderungen lt. Bek. vom 13. Oktober 1969 (MinBl. S. 1060), vom 22. Januar 1970 (MinBl. S. 114), vom 9. Juni 1970 (MinBl. S. 553 [555]) und vom 23. November 1970 (MinBl. S. 1434);

Vorläufige Verfassung der Tierärztlichen Hochschule Hannover vom 7. Mai 1968 (MinBl. S. 610) mit Änderungen lt. Bek. vom 13. Oktober 1969 (MinBl. S. 1060), vom 9. Juni 1970 (MinBl. S. 553 [555]) und vom 23. November 1970 (MinBl. S. 1434 [1435]);

Vorläufige Verfassung der Pädagogischen Hochschule Niedersachsen vom 15. April 1969 (MinBl. S. 471) mit Änderungen lt. Bek. vom 13. Oktober 1969 (MinBl. S. 1060), vom 23. November 1970 (MinBl. S. 1434 [1435]) und vom 25. Oktober 1971 (MinBl. S. 1320).

Sie sind durch das Vorschaltgesetz außer Kraft gesetzt worden, soweit sie diesem widersprechen (§ 7 Abs. 1). Die nach § 8 Abs. 1 vorgeschriebenen Wahlen zu den Kollegialorganen der wissenschaftlichen Hochschulen sind inzwischen durchgeführt.

2. Die Zuständigkeiten der Kollegialorgane sind im Vorschaltgesetz nicht neu geregelt worden. Insoweit gelten die vorläufigen Hochschulverfassungen weiter (§ 7 Abs. 3). Die in Kraft gebliebenen Vorschriften der Hochschulverfassungen dürfen gemäß § 7 Abs. 4 bis zum Inkrafttreten eines Niedersächsischen Gesamthochschulgesetzes in grundlegenden Fragen der Organisation, der Verwaltung sowie der Zuständigkeit, Bildung, Zusammensetzung und Amtszeit von Kollegialorganen — von wenigen Ausnahmen abgesehen — nicht geändert werden.

Die Zuständigkeiten der Kollegialorgane sind in den Verfassungen der betroffenen Hochschulen nicht einheitlich geregelt. Im wesentlichen sind den verschiedenen Organen mit gewissen Abweichungen bei einzelnen Hochschulen folgende Aufgaben zugewiesen:

a) Das *Konzil* wählt den Rektor und beschließt über Anträge auf Satzungsänderungen. Es gibt Empfehlungen und Gutachten zu grundsätzlichen Fragen des Hochschulwesens ab und beschließt in den ihm vom Rektor oder vom Senat übertragenen Angelegenheiten der Gesamtuniversität.

b) Der *Senat* hat als oberstes Beschlüssorgan der Universität grundsätzlich Allzuständigkeit für allgemeine Verwaltungsgeschäfte sowie für die Universität als Ganzes betreffende Angelegenheiten im akademischen Bereich. Er ist zuständig zur Beratung der Haushaltsangelegenheiten der Hochschule. Ferner hat der Senat die Tätigkeit mehrerer Fakultäten zu koordinieren (Göttingen), ein Antragsrecht auf Neugliederung von Fakultäten (TU Braunschweig) und die Entscheidungsbefugnis über die Zuständigkeit der übrigen Universitätsorgane in Zweifelsfragen (TU Braunschweig, TU Hannover, TiH Hannover). In den weniger gegliederten Hochschulen ist er auch für Angelegenheiten zuständig, die sonst in den Aufgabenbereich der Fakultäten und Fachbereiche gehören.

c) Der *Verwaltungsausschuß*, den nur die TU Braunschweig, die TU Hannover und die TiH Hannover kennen, ist in erster Linie für die wichtigeren laufenden Geschäfte der allgemeinen Verwaltung der Universität zuständig.

d) Dem *Fachbereich* (und den ihm gleichgestellten Organen) ist die Verantwortung für die Lehre sowie in der Universität Göttingen und der TiH Hannover ausdrücklich auch für die Forschung übertragen. Dem Fachbereichsrat obliegt vor allem die Koordinierung der wissenschaftlichen Vorhaben und Veranstaltungen, die Sorge für die Vollständigkeit und Ordnung des akademischen Unterrichts und die Aufstellung des Lehrprogramms; er hat für die Ausbildung der Studenten zu sorgen, stellt empfehlende Richtlinien für den Studiengang sowie Studien- und Vorlesungspläne auf. Er beschließt über Prüfungs- und Praktikantenordnungen und hat das Vorschlagsrecht für die Errichtung, Zusammenlegung und Auflösung von Instituten und Seminaren (TU Braunschweig, TU Clausthal, TU Hannover). In der Universität Göttingen stellt der Fachbereichsrat die Berufungsvorschläge auf.

e) Der *Fakultätsrat* (und die ihm gleichgestellten Organe) ist grundsätzlich für die übergreifenden Angelegenheiten und Grundsatzfragen der Fachbereiche zuständig (z. B. Grundsatzfragen der Studiengestaltung und des akademischen Unterrichts, Koordination und Kooperation der Fachbereiche, Zusammenarbeit mit anderen Fakultäten). Er wirkt in den technischen Universitäten bei der Errichtung, Umwandlung oder Aufhebung von Lehrstühlen, Instituten und anderen Gremien mit. Ferner obliegt ihm in diesen Hochschulen die Pflege der Forschung und die Mitwirkung bei der Verteilung von Lehr- und Forschungsmitteln. Der Fakultätsrat verleiht die akademischen Grade (Promotion, Habilitation) nach seinen Prüfungsordnungen und

wirkt, abgesehen von der Universität Göttingen, bei Berufungen mit. Schließlich beaufsichtigt er die Arbeit der Fachbereiche.

3. Für die Seminare, Institute, Kliniken und zentralen Einrichtungen der wissenschaftlichen Hochschulen hat das Vorschaltgesetz zu keiner Neuregelung geführt. Zwar hob § 7 Abs. 2 die Bestimmungen der vorläufigen Hochschulverfassungen über Verwaltung und Organisation dieser Institutionen in gewissem Umfang auf und ermächtigte den Kultusminister, ihre allgemeine Organisation, das Vorschlagsverfahren bei der Einstellung, Entlassung und Abordnung der Bediensteten und die Stellung von Vorgesetzten neu zu regeln. Jedoch ist diese Vorschrift durch Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 20. Dezember 1972 (NdsMindBl. 1973 S. 93) wegen Verstoßes gegen Art. 29 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 Satz 2 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung (keine hinreichende Bestimmtheit der Ermächtigung) für nichtig erklärt worden.

## II.

Die Beschwerdeführer sind als ordentliche Professoren, Abteilungsvorsteher und Professoren, wissenschaftliche Räte und Professoren, außerplanmäßige Professoren, Universitätsdozenten oder Privatdozenten an den vorgenannten wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Niedersachsen tätig.

Sie rügen die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 5 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 5 GG durch § 2 Abs. 2 Nrn. 7 und 10, § 2 Abs. 5 Satz 1, § 3, § 5 Abs. 3 und 5 VorschaltG. Sie tragen vor:

1. Sie seien durch die angegriffenen Vorschriften unmittelbar und gegenwärtig in ihrer Rechtsstellung als Hochschullehrer und dadurch auch in ihrem Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG sowie in den ihre Rechtsstellung regelnden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) betroffen. Die sogenannte Paritätenregelung in § 3, die ihr Gewicht außerdem durch die angefochtenen Bestimmungen des § 2 erhalte und die sich in den angegriffenen Vorschriften des § 5 über die Zusammensetzung von Kommissionen fortsetze, lege fest, in welcher geringen Anzahl und in welchem ungünstigen Verhältnis zu anderen Gruppen die Hochschullehrer in den Gremien der akademischen Selbstverwaltung nur noch vertreten seien. Damit änderten diese Bestimmungen den Umfang ihrer Berechtigung, Mitglieder dieser Organe zu sein und als solche in diesen Gremien über Angelegenheiten der Wissenschaft, Forschung und Lehre zu entscheiden.

2. a) Das Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 5 Abs. 3 GG sei verletzt, weil die Neuregelung sie unter Mißachtung der Anforderungen an eine funktionsgerechte Mitsprache und qualitative Repräsentation aus der Verantwortung für Entscheidungen der akademischen Selbstverwaltung verdränge zugunsten von Hochschulangehörigen, die für die Tätigkeit in Wissenschaft, Forschung und Lehre nicht oder nicht ausreichend qualifiziert seien. Die Freiheitsverbürgung in Art. 5 Abs. 3 GG gewährleiste den Beschwerdeführern Freiheit von Fremdbestimmung im Bereich der Wissenschaft, Forschung und Lehre. Die Wissenschaftsverwaltung sei wegen ihrer untrennbaren Verbindung mit Wissenschaft, Forschung und Lehre durch diese Verfassungsnorm mitgeschützt. Zwar sei die Forschungs- und Lehrfreiheit des einzelnen Hochschullehrers zunehmend dadurch geprägt, daß er seine Aufgaben nicht nur als Individuum, sondern in der Gemeinschaft der Hochschule zu erfüllen habe. Eine solche „kollektive Einbindung“ sei jedoch verfassungsrechtlich nur insoweit zulässig, als sie durch wissenschaftlich ausgewiesene Hochschullehrer gewissermaßen zur gesamten Hand verantwortet werde und Entscheidungen nach wissenschaftlichen Maßstäben garantiere. Dagegen verletze eine Fremdbestimmung der Hochschullehrer in Forschung und Lehre durch andere Personen ihr Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG jedenfalls dann, wenn die Hochschullehrer in den Organen der akademischen Selbstverwaltung nur noch über die Minderheit der Stimmen verfügten und Assistenten und Studenten in den Fragen der Wissenschaft gleiches Stimmrecht besäßen. Zwar habe jeder ein Grundrecht auf freie wissenschaftliche Betätigung; das rechtfertige jedoch nicht die Mitbestimmung über die in der Universität als einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung betriebene Wissenschaft durch Personen, die nicht als selbständige Forscher und wissenschaftliche Lehrer, sondern in einer anderen Funktion tätig seien.

In untrennbarem Sinnzusammenhang mit der subjektiv-rechtlichen Seite von Art. 5 Abs. 3 GG stehe der institutionelle Charakter des Grundrechts. Aus der besonderen Pflichtenbindung, der die Wissenschaftler in der Universität im Gegensatz zum Privatgelehrten ausgesetzt seien, ergebe sich die besondere Schutzbedürftigkeit der Forschung und Lehre in der Universität in allen Angelegenheiten, die einer Kooperation und Koordination bedürften. Der Staat habe durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß sich Wissenschaft, Forschung und Lehre an den Hochschulen frei entfalten könnten. Die Hochschulorganisation müsse zumindest ein möglichst sachgerechtes Kooperations- und Koordinationsverfahren für das Lehrangebot und die Forschung garantieren. Ein Verfahren, in dem die qualifizier-

ten Wissenschaftler nur noch in der Minderheit mitwirkten und alle Mitglieder das gleiche Stimmrecht besäßen, sei damit unvereinbar; die Wissenschaftsorganisation sei dann nicht am Sachbereich Wissenschaft sondern am Prinzip der Gruppen- oder Interessenuniversität ausgerichtet. Wissenschaftsgerechte Entscheidungen der dazu berufenen Gremien seien so nicht mehr gewährleistet. Den Hochschullehrern werde zugemutet, als geschlossener Block abzustimmen und sich koalierend anderer Stimmen zu versichern. Verfassungsrechtlich unbedenklich sei die Mitbestimmungsregelung nur bei eindeutiger Mehrheit der Hochschullehrer in den Entscheidungsgremien oder bei einer Beschränkung der Mitbestimmung anderer Gruppen durch einen Negativkatalog, der die Verantwortung der Hochschullehrer für alle wissenschaftsbezogenen Entscheidungen gewährleiste.

Bei der gegenwärtigen Personalstruktur könne die Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter, der in den Beschlüssen der Universität „eine Art Zustimmungsprärogative“ zukomme, auch nicht etwa zusammen mit der Gruppe der Hochschullehrer den Gruppen der Studenten und nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern gegenübergestellt werden, da nur ein Teil der wissenschaftlichen Mitarbeiter die Voraussetzungen erfülle, die an eine selbständige Forschungs- und Lehrtätigkeit zu stellen seien. Die Lehrtätigkeit der Assistenten sei in vielen Fällen unterrichtendes Unterweisen und keine Lehre im Sinne von Art. 5 Abs. 3 GG. Ihr Status habe zudem Durchgangskarakter. In die volle Verantwortung für die wissenschaftsrelevanten Entscheidungen könnten außerdem nur solche Mitarbeiter genommen werden, deren Qualifikation förmlich festgestellt sei. Eine Mitbestimmung von Studenten in Angelegenheiten der Forschung sei nicht funktionsgerecht, weil Studenten, von geringen Ausnahmen abgesehen, am Forschungs- und Dienstleistungsbetrieb der Universität keinen Anteil hätten. Ebenso wenig seien von ihnen bei der Berufung von Hochschullehrern wissenschaftsgerechte Entscheidungen zu erwarten. In der Realität sei studentische Mitbestimmung überwiegend auf die Durchsetzung politischer Forderungen durch politische Studententerritorien gerichtet.

Im einzelnen ergebe sich, daß die Hochschullehrer die Entscheidungen in den Fachbereichs- und Fakultätsräten bei einem Stimmenanteil von  $\frac{1}{3}$  nicht mehr nach den Gesichtspunkten der wissenschaftlichen Aufgabe der Universität bestimmen könnten. Den Studenten sei verfassungswidrig ein Stimmrecht in den Berufungskommissionen eingeräumt worden, obwohl ein bloßes Anhörungsrecht interessengerechter gewesen wäre. Die Möglichkeit eines Sondervotums der Hochschullehrer verhindere nicht, daß ein Berufungsvorschlag überwiegend von Nichthabilitierten getragen, auf diese Weise das Vorschlagsrecht der Universität abgewertet und die staatliche Einwirkung in den Bereich der Wissenschaft verstärkt werde. Über die Studienkommissionen könnten Nichthochschullehrer maßgebend die Lehre beeinflussen. Auch im Konzil sei die Gruppe der Hochschullehrer mit nur etwa 27% der Stimmen in die Minderheit gedrängt. Im Senat würden von den 19 stimmberechtigten Mitgliedern allenfalls 6 oder 7 habilitierte Hochschullehrer sein. Bei den wissenschaftsrelevanten Entscheidungen stehe z. B. den Dekanen nur beratende Mitwirkung zu, während den sonstigen Mitarbeitern ein durch den Negativkatalog kaum beschränktes Stimmrecht eingeräumt werde.

Im übrigen führe die Einbeziehung etwa der Lektoren und von Beamten des höheren Dienstes in die Gruppe der Hochschullehrer dazu, daß auf der Ebene der Gesamtuniversität ungefähr ein Fünftel und in einzelnen Fachbereichen unter Umständen mehr als die Hälfte der den Hochschullehrern zugewiesenen Sitze auf diese Hochschulangehörigen entfielen. Dem widerspreche, daß nur ein Teil von ihnen auf wissenschaftlicher Grundlage selbstverantwortlich lehre und für sie andere Einstellungsvoraussetzungen maßgebend seien.

b) Die Mitwirkung der Assistenten und Studenten bei der Berufung von Professoren und die Beschränkung der Mitwirkungsrechte der Professoren in Personalangelegenheiten sei mit den Grundrechten der Beschwerdeführer aus Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar. Ebenso verletze es den durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten hergebrachten Grundsatz, daß über Personalangelegenheiten eines Hochschullehrers allein die ihm vorgesetzte Dienstbehörde entscheiden dürfe, wenn etwa die Ernennung zum beamteten Dozenten, zum außerplanmäßigen Professor oder zum wissenschaftlichen Rat und Professor von der Zustimmung von Kollegialorganen abhängig gemacht werde, in denen Assistenten und Studenten mitwirkten. Der fremdbestimmende Einfluß der Nichthabilitierten in Wissenschaftsangelegenheiten greife ferner in die als fundamentales Strukturprinzip des Hochschullehrer-beamtenrechts durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützte Unabhängigkeit des Hochschullehrers ein, ohne die er seine Aufgabe in Wissenschaft, Forschung und Lehre nicht erfüllen könne.

## III.

Von den Verfassungsorganen des Bundes und des Landes Niedersachsen, denen gemäß §§ 77, 94 Abs. 4 BVerfGG Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist, haben die niedersächsi-

sche Landesregierung sowie die Bundesregierung durch den Bundesminister für Bildung und Wissenschaft Stellung genommen.

1. Die niedersächsische Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden zwar für zulässig, jedoch für unbegründet.

a) Das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG schütze die wissenschaftliche Tätigkeit um der Schlüsselfunktion der Wissenschaft in der Gesellschaft willen. Weil Wissenschaft zunehmend auf die Hilfe des Staates angewiesen sei, gewinne der Anspruch auf organisatorische Sicherung der Wissenschaftsfreiheit an Bedeutung. Diese das individuelle Freiheitsrecht verstärkende institutionelle Garantie gewährleiste die Einflußnahme der Wissenschaftler auf die Wissenschaftsverwaltung in der Universität, um ihnen eine freie, am wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse orientierte Betätigung zu ermöglichen und einem Übergewicht äußerer Einflüsse entgegenzuwirken. Auf Teilnahme am Willensbildungsprozeß in der Universität habe aber auch der Student einen Anspruch, der nach der überlieferten Universitätsidee und der geistesgeschichtlichen Entwicklung der Wissenschaftsfreiheit und auch nach dem Willen des Grundgesetzes wissenschaftlicher Partner des Dozenten sei. Zwischen wissenschaftlichem Lernen und Forschen bestehe im Blick auf die Wissenschaftsfreiheit, die nicht den Besitz des Wissens, sondern das methodische Bemühen um Erkenntnis schütze, kein prinzipieller, sondern nur ein gradueller Unterschied. Daran ändere nichts die Erschwerung der partnerschaftlichen Verwirklichung in der Massenuniversität, die die wissenschaftliche Tätigkeit nicht nur der Studenten, sondern auch der Hochschullehrer abwerte. Das Abstellen auf Habilitation oder Promotion sei willkürlich; auch das Abitur sei ein formalisierter Qualifikationsnachweis für die wissenschaftliche Arbeit in der Hochschule. Wissenschaftsfreiheit dürfe nicht als Schutz nur der wissenschaftlichen Lehre und Forschung im engsten, anspruchsvollsten Sinn materiell verengt werden. Dem widerspreche auch nicht die geringere Kontinuität und Verantwortlichkeit der Lernenden im wissenschaftlichen Erkenntnisprozeß der Universität. Diese Gesichtspunkte seien nur für die Einzelausgestaltung der Mitbestimmung relevant. Entsprechendes gelte für die Mitbeteiligung der nach ihrem Ausbildungsinteresse mit den Studenten, nach ihren Lehr- und Forschungsaufgaben mit den Habilitierten verbundenen wissenschaftlichen Mitarbeiter an der akademischen Selbstverwaltung. Da die nichtwissenschaftlichen Hochschulangehörigen von vielen Entscheidungen der Hochschulselbstverwaltung betroffen würden und über Kenntnisse der Technik oder der Verwaltung verfügten, die für bestimmte Angelegenheiten der Hochschulselbstverwaltung von Bedeutung seien, sei ihre Beteiligung an der Wissenschaftsverwaltung in dem durch § 2 Abs. 5 Satz 2 VorschaltG und den geringen Stimmenanteil begrenzten Rahmen ebenfalls gerechtfertigt. Die Mitbestimmung aller Mitglieder der Universität sei jedenfalls nicht von Verfassungen wegen verboten, wenn auch das demokratische Prinzip nicht eine demokratische Struktur aller gesellschaftlichen Bereiche verlangen möge.

Zudem könne die Wissenschaftsfreiheit der Habilitierten durch Gewährung von Mitwirkungsrechten an bisher unterprivilegierte Träger dieses Grundrechts nicht verkürzt werden, weil sich Wissenschaftsfreiheit gegen Herrschaftsstrukturen, nicht aber auf Ausbau und Verfestigung solcher Herrschaft richte. Die Beschwerdeführer könnten unter Berufung auf ihre amtliche Stellung Grundrechtsschutz, der nur dem Individuum zustehe, nicht in Anspruch nehmen. Soweit es darum gehe, die Freiheit der individuellen wissenschaftlichen Betätigung von Hochschullehrern gegen Übergriffe von Hochschulorganen zu schützen, komme es nur darauf an, ob das Hochschulorgan als solches die ihm durch die Verfassung gezogenen Grenzen überschritten habe, nicht aber darauf, ob der Übergriff auf dem Einfluß von Ordinarien oder dem von Studenten und Mitarbeitern beruhe.

Art 5 Abs. 3 GG lege den Gesetzgeber nicht auf einen bestimmten Verteilungsschlüssel für die Mitwirkungsrechte fest. Mißbrauchsfahren seien politischer, nicht rechtlicher Natur und könnten daher nur im Wege politischer Willensbildung bekämpft werden.

Im übrigen habe der niedersächsische Gesetzgeber nicht die Funktionsabhängigkeit der Mitwirkungsrechte verkannt. So hätten z.B. im Forschungsbereich auf die Vergabe von Forschungsmitteln sowie auf die Planung und Koordination von Forschungsvorhaben nur die Kliniken, Institute, Seminare und Abteilungen einen Einfluß, der von der neuen Regelung nicht berührt werde. Die in ihrer Zusammensetzung angegriffenen Kollegialorgane seien nur für die Regelung des Lehrbetriebs, Prüfungen und Prüfungsordnungen, Aufstellungen von Prüfungsvorschlägen sowie Fragen von allgemeiner Organisation und Verwaltung zuständig. Die Regelung des Lehrbetriebs berühre die Lernenden in ihrer Persönlichkeit wesentlich tiefer als die Lehrenden; die Studenten dürften deshalb nicht nur Objekt des Bildungsprozesses sein. Die Garantie der Lehrfreiheit dürfe nicht losgelöst von der freiheitlichen demokratischen Grundordnung interpretiert werden. Sie solle dem Staat verwehren, die Hochschule als Instrument zur Durchsetzung einer Ideologie zu

mißbrauchen; dagegen dürfe sie nicht dazu benützt werden, um die Unterwerfung der Studenten unter eine Herrschaft der Lehrenden zu rechtfertigen. Die Gleichberechtigung der Partner müsse sich auch auf die Beteiligung an der Entscheidung über Fragen der Lehre und über die Ausgestaltung der Bildungsbedingungen erstrecken. Die Abgrenzung der Stimmberechtigung bei Prüfungsentscheidungen in § 2 Abs. 5 sei sachgerecht. Die Mitbeteiligung der Studenten bei der Aufstellung von Prüfungsordnungen werde durch die enge Bindung dieser Ordnungen zu den Studienplänen gerechtfertigt. Im Berufungsverfahren könne die Qualifikation eines Bewerbers von einem Lektor oder einem wissenschaftlichen Mitarbeiter aus demselben Fachgebiet unter Umständen zuverlässiger beurteilt werden als von einem fachfremden Habilitierten. Auch sei die wissenschaftliche Qualifikation nur einer von mehreren für die Berufung maßgeblichen Faktoren. Gerade die Abwägung zwischen wissenschaftlicher und didaktischer Befähigung des Kandidaten rechtfertige eine Mitbeteiligung der Studenten an der Ausarbeitung von Berufungsvorschlägen. Die letzte Entscheidung über die Berufung liege im übrigen beim Kultusminister. Auch die Beteiligung der Studenten bei allgemeinen Organisations- und Verwaltungsentscheidungen sei nicht verfassungswidrig. Die stärkere Berücksichtigung der Studenten im Konzil entspreche dem sehr entfernten Zusammenhang der Kompetenzen dieses Organs mit dem wissenschaftlichen Bereich.

b) Da die angegriffene Regelung nicht in die durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Wissenschaftsfreiheit eingreife, sei auch der Vorwurf nicht begründet, daß sie unter Verletzung eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums die Unabhängigkeit der Beschwerdeführer als Hochschullehrer antaste.

2. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat zur verfassungshistorischen Entwicklung des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit ein Gutachten des Rechtsanwalts Dr. Zwirner vorgelegt und im übrigen seine Stellungnahme auf die Grundsätze beschränkt, die sich für Zuständigkeiten und Zusammensetzung kollegialer Hochschulorgane generell aus Art. 5 Abs. 3 GG ergeben:

Wie das Bundesverfassungsgericht für den Bereich der Kunst festgestellt habe, enthalte Art. 5 Abs. 3 GG zunächst eine objektive wertentscheidende Grundsatznorm; zugleich gewährleiste die Bestimmung jedem, der in diesem Bereich tätig sei, ein individuelles Freiheitsrecht. Dieser doppelte Aspekt müsse Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Beurteilung sein. Die Entscheidung der Frage, ob und inwieweit Art. 5 Abs. 3 GG dem Gesetzgeber bei der Regelung der Beteiligung an der Hochschulselbstverwaltung Schranken setze, ergebe sich abschließend erstlichen Seite des Grundrechts. Art. 5 Abs. 3 GG gewähre jedem aus einer Zusammenschau der individual- und der objektivrecht-einzelnen, der in Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig werden wolle oder tätig sei, einen von jeder Fremdbestimmung freien individuellen Bereich. Erst jenseits dieses Frei-raumes setzten die Zuständigkeiten der Hochschulorgane ein. Die individualrechtliche Freiheitsverbürgung des Art. 5 Abs. 3 GG beschränke daher zwar die Zuständigkeiten der Hochschulorgane, könne aber dem einzelnen Hochschullehrer — wie auch den anderen Angehörigen der Hochschule — keinen Anspruch auf persönliche Mitgliedschaft in den Organen oder auf eine bestimmte Organzusammensetzung vermitteln. Wenn dem Gesetzgeber insoweit verfassungsrechtliche Aufträge mitgegeben seien, so könnten diese allein der objektiven Wertentscheidung zugunsten freier Wissenschaft entnommen werden. Diese objektive Wertentscheidung habe der Staat bei der Wahrnehmung seiner Organisationsbefugnis im Hochschulbereich zu beachten. Sie habe, als ein Element objektiver Ordnung institutionelle Auswirkungen auf die Organisation der Hochschulen und insoweit ähnliche Konsequenzen wie der bereits früher in der Literatur entwickelte Gedanke einer in Art. 5 Abs. 3 GG enthaltenen institutionellen Garantie, wobei über deren Inhalt allerdings verschiedene Auffassungen beständen. In der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG sei eine Verpflichtung des Staates begründet, in den von ihm eingerichteten Hochschulen die Voraussetzungen für eine freie Forschung und Lehre zu schaffen und zu sichern. Dieser Verpflichtung lasse sich jedoch nicht eine Bindung des Gesetzgebers an überlieferte Organisationsformen und mitgliedschaftliche Berechtigungen entnehmen. Aus Art. 5 Abs. 3 GG ergebe sich kein Konzept für eine bestimmte Mitbestimmungsregelung. Der Staat sei jedoch verpflichtet, eine möglichst wissenschaftsgerechte Organisation der Hochschule zu schaffen, wobei für die Frage der Zusammensetzung von Hochschulorganen dem Kriterium „Sachverstand“ — jedenfalls soweit es sich um Entscheidungen über wissenschaftsrelevante Angelegenheiten handle — eine ganz erhebliche Rolle zuzubilligen sei. Sachverstand in diesem Sinne könne indessen weder mit formaler Berechtigung noch mit spezifischem Fachwissen gleichgesetzt werden. Sachverstand richte sich vielmehr danach, ob und inwieweit die Mitglieder der Hochschule zur Erfüllung der Aufgaben des jeweiligen Organs entscheidungserhebliche Gesichtspunkte beizutragen vermöchten. Auch die Studenten seien

aufgrund ihrer — mit der Hochschulreife nachgewiesenen — Urteilsfähigkeit und aus ihrer spezifischen Interessenslage als Lernende befähigt, eigene Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen und durch kritisches Fragen den Sachverstand anderer herauszufordern. Nach Auffassung der Bundesregierung seien daher die Studenten auch heute generell als befähigt anzusehen, Schwerpunkte innerhalb ihres Studiengangs und die Auswahl von Lehrveranstaltungen selbst zu bestimmen. Daher könne ihnen nicht die Fähigkeit abgesprochen werden, entscheidungserhebliche Gesichtspunkte für die Gestaltung des Lehrbetriebs beizutragen.

Mit der Gewährleistung einer der Wissenschaft angemessenen Organisation seien noch nicht alle Kriterien genannt, die der Hochschulgesetzgeber zu beachten habe. Insbesondere bleibe der Staat verpflichtet, andere Entscheidungen der Verfassung mit der Forderung der Freiheit der Wissenschaft innerhalb der Hochschule in Einklang zu bringen. Hochschulen seien nicht nur Stätten der Wissenschaft, sondern auch — und zwar in zunehmendem Maße — Einrichtungen der beruflichen Ausbildung. Auch diese Ausbildungsaufgabe sei aus objektiven Wertentscheidungen der Verfassung hergeleitet (Art. 12 und 20 GG). Aus den mit der Ausbildungsaufgabe zusammenhängenden Notwendigkeiten ergäben sich ebenfalls Gesichtspunkte für die Regelung der Zusammensetzung der Hochschulorgane, soweit sie für die Umsetzung der Ausbildungsaufgabe in den Lehrbetrieb zuständig seien.

Darüber hinaus habe die Organisationsregelung der Hochschulen nicht nur den einzelnen Aufgaben der Forschung, Lehre und Ausbildung in ihren spezifischen Bedürfnissen, sondern um ihrerwillen auch der Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems Hochschule zu dienen, in der sich diese Aufgaben in wechselseitiger Abhängigkeit vereinen. Dieser Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit habe, gerade weil und soweit er die Erfüllung der genannten Aufgaben gewährleiste, kaum geringeren verfassungsrechtlichen Rang als diese selbst. In diesem Sinne gewinne die Integrationsfunktion der Mitbestimmung auch rechtlichen Gehalt.

Bei der Organisation der Hochschulen seien schließlich auch die Grundsätze über die Stellung des einzelnen im Verhältnis zur Gesamtheit zu beachten, die zum Wesen der freiheitlichen Demokratie gehörten.

Nehme man diese rechtserheblichen Gesichtspunkte zusammen, so lasse sich aus ihrer Kombination ebensowenig wie aus jedem einzelnen von ihnen ein fertiges Rezept für die verfassungsmäßige Organisation der Hochschule und für die Regelung der Mitbestimmungsfrage entnehmen. Sie alle markierten nur einzelne Richtwerte, deren Gewichtung der politisch verantwortlichen Gestaltung aufgegeben bleiben müsse. Aus der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG ergebe sich das Gebot, daß die „Wissenschaftsadäquanz“ als eine Leitlinie bei der Hochschulorganisation zu dienen habe und der Sachverstand bei der Regelung der Mitwirkung als ein maßgebliches und differenzierendes Kriterium beachtet werden müsse. Unzulässig wäre daher auf jeden Fall eine Organisation, die erwarten lasse, daß regelmäßig wissenschaftsbezogene Angelegenheiten nicht nach sachgemäßen Gesichtspunkten entschieden oder daß die Kompetenzen eines Organs überschritten würden und dadurch die Freiheit des einzelnen eingeschränkt zu werden drohe. Das werde insbesondere da der Fall sein, wo ein Organ überwiegend aus Mitgliedern bestehe, die unter dem Gesichtspunkt des Sachverstandes zur Lösung der jeweils gestellten Aufgabe nichts beizutragen hätten. Auch eine Ordnung, welche die Unterschiede zwischen Lehrenden und Lernenden, insbesondere in der Urteilsfähigkeit hinsichtlich wissenschaftsrelevanter Angelegenheit, einfach negiere, wäre bedenklich. Keinesfalls aber lasse sich aus Art. 5 Abs. 3 GG entnehmen, daß den Hochschullehrern in allen Organen die eindeutig mehrheitliche Repräsentanz gesichert bleiben müsse.

#### IV.

Allgemeine Stellungnahmen haben ferner die Westdeutsche Rektorenkonferenz sowie die Verbände der Hochschullehrer und der wissenschaftlichen Assistenten abgegeben.

1. Die Westdeutsche Rektorenkonferenz, für die Professor Dr. Mallmann und Assessor Strauch ein Gutachten erstattet haben (Westdeutsche Rektorenkonferenz, Dokumente zur Hochschulreform XIV/1970), hat darauf hingewiesen, daß wegen des Körperschaftlichen Charakters der Universität die Mitverantwortung aller Angehörigen der Körperschaft an der Selbstverwaltung eine der wesentlichen Grundlagen für ein zeitgerechtes Verständnis des Art. 5 Abs. 3 GG sei.

Die Freiheit, sich um den Fortschritt der Wissenschaft zu bemühen sowie wissenschaftliche Fragestellungen, Verfahrensweisen und Erkenntnisse öffentlich darzulegen, sei kein Sonderrecht bestimmter Personen; sie stehe auch den Lernenden zu. Allerdings komme für die Organisation von Forschung und Lehre innerhalb der Universität entsprechend den jeweiligen Qualifikationen, Funktionen und Verantwortlichkeiten ihrer Mitglieder dem Grundrecht bei den einzelnen Personengruppen eine verschiedene

Relevanz zu. Die Kriterien einer solchen funktionalen Differenzierung fielen jedoch nicht schlechthin mit der Unterscheidung Studenten/sonstige Mitglieder zusammen, da auch die Studenten an den Universitäten vielfach nicht nur Lernende seien. Die Differenzierung müsse nach sachlichen Prinzipien erfolgen, wie sie die Westdeutsche Rektorenkonferenz in der Godesberger Erklärung vom 6. Januar 1968, in ihren Entschlüssen vom 22. Mai 1968 und vom 29. Mai 1969 sowie in den „Alternativthesen“ vom 12. Mai 1970 dargelegt habe. Nach dieser Konzeption sei dem Funktionszusammenhang entscheidende Bedeutung zuzumessen. Art. 5 Abs. 3 GG empfangen seinen Sinn aus der Sachgesetzlichkeit, die für einen sich in der Organisationsform der Universität vollziehenden Wissenschaftsbetrieb in funktionsgerechtem Umfang zwar eine Fremdbestimmung von Lehre und Forschung mit zum Inhalt habe, welcher aber von der Sache her verfassungsverbürgte Grenzen gesetzt seien. Die Sachgesetzlichkeit äußere sich darin, daß in der Regel allein der zuständige Fachvertreter ein verlässliches Urteil über die Ziele der Forschung und die Inhalte der Lehre auf seinem Fachgebiet habe und daß Voraussetzung freier Forschung auch innerhalb der Universität das freiwillige Zusammenwirken der in ihrem Fachgebiet urteilsfähigen Wissenschaftler sei. Deshalb komme der individuellen Initiative der Fachvertreter Vorrang zu. Die korporative Initiative habe subsidiäre Aufgaben in der Koordination der Eigeninitiative der Fachvertreter, der Kompensation fehlender Eigeninitiative, der Selbstkontrolle ihrer Mitglieder, der Selbstergänzung ihres Lehr- und Forschungskörpers, der Neubegründung von Studiengängen und Forschungseinrichtungen, der Einrichtung und Ausgestaltung von Lehrprogrammen und einzelnen Lehrveranstaltungen mit überwiegenden Ausbildungszielen. Im Bereich der Eigeninitiative, nämlich für die Erfüllung des Auftrags, wissenschaftliche Lehre und Forschung angemessen zu vertreten und zu organisieren, dürften keine Weisungen, sondern nur Empfehlungen und Anregungen erteilt werden.

2. Im Auftrag des Hochschulverbandes hat Professor Dr. Zacher ein Rechtsgutachten erstattet. Nach seiner Ansicht verletzen die angegriffenen Vorschriften die Grundrechte der Beschwerdeführer aus Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 3, Art. 33 Abs. 2, 4 und 5 GG.

Das objektive Prinzip in Art. 5 Abs. 3 GG verpflichte den Staat, Institutionen für eine freie, einander ergänzende Forschung und Lehre zu schaffen und durch sie den durch Qualifikation, Unabhängigkeit und Entfaltungsmöglichkeit ausgezeichneten Wissenschaftlern rechtliche Basis und Sicherung für eine freie wissenschaftliche Betätigung zu geben. Bei der rechtlichen Ausgestaltung der Universität sei u. a. auf die Hochschulwirklichkeit Rücksicht zu nehmen. Ein Hochschulgesetz sei schon dann verfassungswidrig, wenn es nicht verhindere, daß die tatsächliche Entwicklung die verfassungsgeschützten Positionen schleichend aushöhle.

Art. 5 Abs. 3 GG verbiete Fremdbestimmung der Hochschullehrer in Forschung und Lehre durch andere Gruppen. Dieses Verbot erstreckte sich auf die gesamte Wissenschaftsverwaltung wegen der Interdependenzen zwischen der Organisation einerseits und den sachlichen Entscheidungen der Universität und der Arbeitsgestaltung der Betroffenen andererseits sowie wegen des Zusammenhangs zwischen Forschung und Lehre. Kollegialorgane dürften primär nur koordinieren und nur ausnahmsweise Konflikte entscheiden. Grundsätzlich seien nur die Hochschullehrer zu solchen Kollegialentscheidungen berufen. Das folge nicht nur aus ihrer wissenschaftlichen Qualifikation, sondern auch aus dem durch Qualifikation, Aufgabe und Verantwortung gerechtfertigten demokratischen Mandat der beamteten Hochschullehrer.

Die Mitwirkung der Mitglieder der Universität an der Wissenschaftsverwaltung habe sich gemäß Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 2 GG nach dem Inhalt der Tätigkeit in der Hochschule, der Qualifikation für den Erwerb der Mitgliedschaft, ihrem Zweck, der Art und Dauer der durch sie begründeten Bindung an der Universität, dem Maß des Sicherungsbedürfnisses und der Verantwortlichkeit zu richten. Jede Gruppe sei nach ihrer typischen Legitimation zu beteiligen. Als wissenschaftlich qualifiziertesten und „optimalen Trägern der Treuhänderschaft für das allgemeine Interesse“ müsse den beamteten Universitätsprofessoren der Nutzen dieser Institution für eine freie Wissenschaft am meisten und noch vor den Assistenzprofessoren, Honorarprofessoren und Privatdozenten zugute kommen. In dem für Forschung und Lehre zuständigen Organ müßten sie jedenfalls die Mehrheit haben. Zu Entscheidungen über Berufungs- und Ernennungsvorschläge seien nur diejenigen berufen, die selbst entsprechend ausgewiesen seien. Vetorechte seien unzureichend. Der Mitbestimmung des akademischen Mittelbaus sei durch die Unterstützungsfunktion der wissenschaftlichen Assistenten und ihre persönliche Abhängigkeit Grenzen gesetzt. Sie seien inkompetent für Entscheidungen über die Qualifikation der Hochschullehrer; im übrigen seien bei der Festlegung ihrer Mitwirkungsrechte ihre geringere Qualifikation, ihre speziellen Aufgaben, der häufig

vorübergehende Charakter des Dienstverhältnisses und ihre abhängige Stellung zu berücksichtigen. Das nichtwissenschaftliche Personal sei von allen wissenschaftlichen Entscheidungen, Studenten seien von wissenschaftlichen Entscheidungen auf dem Gebiet der Forschung und der akademischen Qualifikation ausgeschlossen. Im Bereich des Studiums sei zwar ihre Mitbestimmung möglich, müsse aber eng begrenzt werden. An der Organisation der Lehre dürften sie nicht teilnehmen.

Indem beamtete Hochschullehrer der Fremdbestimmung von Nichthochschullehrern und Nichtbeamten ausgesetzt würden, werde ferner Art. 33 Abs. 4 und Abs. 5 GG verletzt.

3. Für die Bundesassistentenkonferenz haben Peter Hauck und Jürgen Lühje ein Rechtsgutachten vorgelegt:

Als objektiv-institutionelle Gewährleistung sichere Art. 5 Abs. 3 GG eine freiheitliche Struktur des Sozialsystems der Wissenschaft sowie ihre Unabhängigkeit gegenüber anderen, insbesondere politischen und wirtschaftlichen Sozialsystemen. Diese Garantie verpflichte den Staat, die Einrichtung von Wissenschaftsinstitutionen an wissenschaftsgerechten Ordnungsprinzipien zu orientieren. Charakteristische Merkmale der Wissenschaft seien prinzipielle Unvollendetheit und Offenheit, Öffentlichkeit von Kommunikation und Diskussion, mit wachsender Spezialisierung zunehmende Kooperation, „kooperative Autonomie“ im Verhältnis zur Gesellschaft. Dem entsprächen als wissenschaftsgerechte Ordnungsprinzipien Chancengleichheit und Teilhabe, Mobilität, Pluralismus, Transparenz, Universalismus, Genossenschaftlichkeit zur Herrschaftsminderung.

Die Universität gebe die Chance, die wissenschaftliche Selbstbestimmung im Rahmen kooperativer und organisierter wissenschaftlicher Tätigkeit zu verwirklichen. Ein Anspruch auf die Mittel der Universität sei nicht verfassungsverbürgt. Entscheidungsbefugnisse hätten die Kollegialorgane der Universität nur, soweit im Rahmen eines arbeitsteiligen Wissenschaftsbetriebs Konflikte zwischen den Grundrechten mehrerer Wissenschaftler durch Koordination und Organisation aufzuheben seien oder Prioritätsentscheidungen wegen einer Mangelsituation notwendig würden.

Eine qualitative Repräsentation der Hochschulangehörigen in den Entscheidungsgremien sei vom Grundgesetz nicht vorgeschrieben. Im übrigen sei selbst die Drittparität eine solche, da der Stimmenwert der Hochschullehrer wesentlich höher sei, wenn man ihre Gesamtzahl mit der der Studenten vergleiche. Bei der Stimmenwertung müsse der Gesetzgeber zwar den verschiedenen Interessen Rechnung tragen. Eine Bewertung nach höher- oder minderqualifizierten wissenschaftlichen Aufgaben sei jedoch mangels Unterscheidbarkeit ausgeschlossen. Ebenfalls andere Weisungsabhängigkeit nichts an der Wissenschaftlichkeit der Tätigkeit. Auch eine Mitbestimmung der Studenten und des nichtwissenschaftlichen Personals in der akademischen Selbstverwaltung sei sachgerecht. Zwar sei das Studium in der heutigen Massenuniversität vorwiegend nur Rezeption von Wissen; jedoch ermögliche die Einräumung von Mitbestimmungsrechten in der Erwartung, daß mit ihrer Hilfe überfällige Studienreformen eingeleitet und der Ausbildungsauftrag erfüllt werden könnten, die Wiederherstellung der Lernfreiheit, die Schlichtung angestauter Konflikte und die Wahrnehmung wissenschaftsdidaktischer Aufgaben. Die Beteiligung nichtwissenschaftlicher Mitarbeiter trage ihren Freiheitsrechten aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG sowie der Tatsache Rechnung, daß die wissenschaftliche Arbeit in der Hochschule ihrer Unterstützung bedürfe. An Sachverstand setze die Mitbestimmung nicht Fachwissen, sondern Organisations- und Handlungsfähigkeit voraus, die nicht mit dem Status des Hochschullehrers zwangsläufig verbunden sei. Als gesetzliche Regelung fehle der Mitbestimmung der Studenten nicht die demokratische Legitimation. Die Mitbestimmung sei nach Erfahrung und Verweildauer durch den höheren Stimmenwert für die Hochschullehrer und den akademischen Mittelbau im Verhältnis zur Zahl der Studenten abgestuft. Das Repräsentationsprinzip sei zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der Entscheidungsgremien sachentsprechend.

Auch Art. 33 Abs. 5 GG gewähre kein Recht am Amt. Einen verfassungsrechtlichen Sonderstatus könne der Hochschullehrer nur im Blick auf Art. 5 Abs. 3 GG geltend machen, da sein Beamtenstatus insoweit durch die freiheitssichernde Funktion gerechtfertigt werde. Die Umgestaltung solle gerade nichtwissenschaftsadaquate Bildungsstrukturen abbauen und die Wissenschaftsfreiheit zugunsten anderer Hochschulmitglieder stärker aktualisieren. Rechtsstaatliche Grundsätze des Vertrauensschutzes würden dabei nicht verletzt.

V.

Den Beschwerdeführern und Beteiligten in den beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren über Verfassungsbeschwerden gegen entsprechende Vorschriften der Hochschul-(Universitäts-)Gesetze der Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen ist Gelegenheit gegeben worden,

in der mündlichen Verhandlung zu dem Fragenkreis, der allgemein Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 33 GG betrifft, Stellung zu nehmen.

In der mündlichen Verhandlung vom 5. bis 7. Dezember 1972 haben sich geäußert: die Professoren Dr. Götz, Dr. Rauschnig und Dr. Sattler für die Beschwerdeführer des vorliegenden Verfahrens, Professor Dr. Ekkehart Stein für die Regierung des Landes Niedersachsen, Ministerialdirektor Dr. Böning vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft für die Bundesregierung, Rechtsanwalt Professor Dr. Veit für den Landtag von Baden-Württemberg, Ministerialrat Dr. Kern vom Kultusministerium Baden-Württemberg für die Regierung des Landes Baden-Württemberg, Professor Dr. Hoffmann für die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Professor Dr. Roellecke für den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Professor Dr. Denninger für die Regierung des Landes Hessen, Professor Dr. Salzwedel für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Professor Dr. Doehring als Beschwerdeführer und Professor Dr. Hans Schneider als sein Vertreter in dem Verfahren 1 BvR 219/68 (Hochschulgesetz Baden-Württemberg), Rechtsanwalt Dr. Gündisch als Vertreter der Beschwerdeführer in dem Verfahren 1 BvR 79/70 (Hochschulgesetz Hamburg), Professor Dr. Blümel und Dozent Dr. Grabitz als Vertreter der Beschwerdeführer in dem Verfahren 1 BvR 282/70 (Hochschulgesetz Hamburg), Rechtsanwalt Barthold als Vertreter der Beschwerdeführer in dem Verfahren 1 BvR 174/71 (Hochschul- und Universitätsgesetz Hessen), Professor Dr. Hans-Heinrich Rupp als Vertreter der Beschwerdeführer in dem Verfahren 1 BvR 398/70 (Universitätsgesetz Hessen), die Rechtsanwälte Dr. Redeker und Dr. Maassen als Vertreter der Beschwerdeführer in den Verfahren 1 BvR 572/70, 1 BvR 708/70, 1 BvR 791/70, 1 BvR 808/70, 1 BvR 120/71 und 1 BvR 134/71 (Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen), Professor Dr. Peter Schneider, Professor Dr. Mallmann und Dr. Rotter für die Westdeutsche Rektorenkonferenz, Professor Dr. Zacher für den Hochschulverband und Jürgen Lühje für die Bundesassistentenkonferenz.

Als Auskunftspersonen sind ferner auf Veranlassung der niedersächsischen Landesregierung die Professoren Dr. Bahrtd und Dr. Senapius angehört worden.

Der Verband Deutscher Studentenschaften (VDS) und die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Studentenschaften (ADS), die zu der mündlichen Verhandlung geladen worden sind, waren nicht vertreten.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

Zulässigkeitsvoraussetzung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz ist die Darlegung, daß der Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch das Gesetz und nicht erst durch einen Vollzugsakt in einem Grundrecht verletzt sei (vgl. BVerfGE 30, 1 [16] mit weiteren Nachweisen). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

Bei den angegriffenen Vorschriften handelt es sich allerdings um reine Organisationsnormen. Die Verfassungsbeschwerden wären dann unzulässig, wenn eine Beeinträchtigung der Grundrechtsposition der Beschwerdeführer im Hinblick auf den ambivalenten Charakter derartigen Organisationsnormen (vgl. BVerfGE 14, 263 [275]) ausschließlich durch die von den Kollegialorganen zu treffenden und ihrerseits anfechtbaren Entscheidungen denkbar, eine Verletzung der von den Beschwerdeführern bezeichneten Grundrechte durch diese Normen selbst daher gar nicht möglich wäre. Die Beschwerdeführer haben jedoch in einer für die Zulässigkeitsprüfung ausreichenden Weise dargetan, daß der Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 5 GG auch gegenüber Organisationsnormen wirkt und daß sich hieraus für die Habilitierten und Lehrstuhlinhaber bestimmte Mitwirkungsrechte in den Gremien der akademischen Selbstverwaltung ergeben. Geht man davon aus, so sind die Beschwerdeführer durch die angefochtenen Bestimmungen des niedersächsischen Vorschaltgesetzes gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

Zwar sind sie auch schon vor Erlaß des Vorschaltgesetzes rechtlichen Beschränkungen durch die akademischen Selbstverwaltungsorgane ihrer Hochschule ausgesetzt gewesen. Die gesetzliche Neuregelung bringt jedoch nicht nur eine sie nicht tangierende personelle Umbesetzung dieser Kollegialorgane mit sich; sie bewirkt vielmehr eine strukturelle Veränderung der Selbstverwaltungsorganisation der Hochschulen dadurch, daß den Vertretern der wissenschaftlichen Mitarbeiter, der Studenten und der nichtwissenschaftlichen (sonstigen) Bediensteten als den Repräsentanten anderer Funktionen und Interessen stärkere Einflußmöglichkeiten auf den Entscheidungsablauf in den Kollegialorganen eingeräumt werden.

Die angefochtenen Organisationsvorschriften beschränken daher die bisherigen mitgliederschaftlichen Befugnisse der Beschwerdeführer im Bereich der Wissenschaftsverwaltung. Das Gewicht ihrer Stimme als Hochschullehrer bei den Wahlen zu den

Kollegialorganen ist zudem durch die Zuordnung von weiteren (nichthabilitierten) Hochschulangehörigen zu der Gruppe der Hochschullehrer aufgrund von § 2 Abs. 2 VorschaltG sowie durch Begründung und Erweiterung von Stimmanteilen der wissenschaftlichen Mitarbeiter, der Studenten und der sonstigen Mitarbeiter verringert worden. Die Einschränkung des Stimmgewichts der Hochschullehrer in ihrer Gesamtheit (als Gruppe) durch verstärkte Stimmberechtigungen anderer Gruppen von Hochschulangehörigen schmälert die Mitwirkungsrechte auch des einzelnen Hochschullehrers selbst ohne Rücksicht darauf, ob er als Vertreter seiner Gruppe in einem Kollegialorgan oder nur durch Stimmabgabe bei den Wahlen zu den Organen an der Selbstverwaltung der Universität teilnimmt.

Schließlich sind die Beschwerdeführer durch das Vorschaltgesetz auch gegenwärtig beschwert; denn zu den neuen Kollegialorganen ist bereits gewählt worden.

## C.

Die Verfassungsbeschwerden sind nur teilweise begründet.

### I.

1. Nach den Vorstellungen des Neuhumanismus, insbesondere Wilhelm von Humboldts, war die deutsche Universität als eine „absichtslose“ Gemeinschaft der Lehrenden und Lernenden im Zeichen der engen Verbindung von Forschung und Lehre verfaßt, die dem einzelnen durch die Beschäftigung mit zweckfreier Wissenschaft „in Einsamkeit und Freiheit“ über wissenschaftliche Erkenntnisse hinaus ethische Handlungsnormen vermitteln sollte. Demgegenüber haben sich im 19. und 20. Jahrhundert tiefgreifende Veränderungen vollzogen. Die sprunghafte Expansion der Forschung namentlich in den Bereichen der Naturwissenschaften, der Medizin und der Technik erforderte einen kostspieligen Apparat mit Maschinen, Instrumenten und Einrichtungen besonderer Art, damit aber auch die Fachkräfte zu ihrer Bedienung. Die Vermehrung des wissenschaftlichen Stoffes und die fortschreitende Spezialisierung auf allen Gebieten, die dem einzelnen den Überblick schon über sein eigenes Fachgebiet erschwerte, erzwang Arbeitsteilung und Zusammenarbeit in Gruppen. Außerdem nahm die Zahl der Studenten ständig zu, zumal da das Hochschulstudium immer häufiger auch als Mittel des sozialen Aufstiegs angesehen wurde. Die Selbstbeschränkung der Universität auf eine Stätte der reinen und zweckfreien Wissenschaft geriet in ein Spannungsverhältnis zu den Ansprüchen der zunehmend technologisch organisierten Industriegesellschaft, zu der wachsenden Bedeutung einer wissenschaftlichen Ausbildung für beruflichen Aufstieg und gesellschaftliche Emanzipation, zu der erschwerten Studiensituation in der modernen Massenuniversität und zu dem gesteigerten Bedürfnis, die Wissenschaft in den gesellschaftlichen Bereich zu integrieren.

Diese Veränderungen führten zu einer Struktur- und Organisationskrise der Universität. Dem Zwang zur Kooperation als einem Arbeitsprinzip in allen Wissenschaften vermochten die herkömmlichen Fakultäten meist nicht mehr zu genügen, weil sie die sich zunehmend ausfächernden Spezialwissenschaften nicht mehr ausreichend verklammern konnten. Die bisherige Ordinarienuniversität, in der die Selbstverwaltung im wesentlichen den Lehrstuhlinhabern vorbehalten blieb, war organisatorisch weder auf den sprunghaften Anstieg der Studentenzahl noch auf die vermehrte Übernahme von Aufgaben und Funktionen durch Nichtordinarien insbesondere durch wissenschaftliche Assistenten, vorbereitet. Die Vergrößerung des akademischen „Mittelbaus“ und seine zunehmende Bedeutung für den Gesamtprozeß der Wissenschaft standen in einem Mißverhältnis zu seinen geringen Kompetenzen in der Selbstverwaltung. Bei den Studenten verstärkte das Ausbleiben einer der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung tragenden Studienreform das Begehren, Einfluß auf die Wissenschaftsverwaltung zu erlangen und mit den in ihren Kreisen erarbeiteten Reformgedanken wirksam zu Gehör zu kommen.

Die Krise der deutschen Hochschulen traf seit den 60er Jahren dieses Jahrhunderts mit einer weltweiten Bewegung gegen „etablierte Wertmaßstäbe“, „autoritäre Gesellschaftssysteme“ und „überholte Herrschaftsstrukturen“ zusammen. Diese antiautoritäre Bewegung griff auf die Hochschulen der Bundesrepublik über und führte hier bei einzelnen Gruppen zu radikal ablehnender Haltung gegenüber den Institutionen, die sich bis zu gewaltsamen Aktionen steigerte.

2. Diese Entwicklung mündete Anfang der 60er Jahre in die Forderung nach wirksamer Mitbestimmung aller Hochschulangehörigen in den Kollegialorganen der Selbstverwaltung. Die Forderung wird in erster Linie von studentischen Gruppen getragen, aber auch von der Assistentenschaft erhoben und von einer Reihe von Hochschullehrern befürwortet. Am weitesten geht dabei das Verlangen nach paritätischer Mitbestimmung in Form der „Drittelparität“ (ein Drittel der Stimmen jeweils für Vertreter der Hochschullehrer, der wissenschaftlichen Mitarbeiter

und der Studenten). Inzwischen sind in allen Bundesländern entweder Hochschulgesetze erlassen oder zumindest Gesetzesentwürfe vorbereitet worden, die bei aller Verschiedenheit der Regelungen in einzelnen den Mitbestimmungsforderungen mehr oder weniger Rechnung tragen.

Die Bundesregierung hatte aufgrund der dem Bund in Art. 75 Nr. 1a GG eingeräumten Zuständigkeit erstmals in der 6. Wahlperiode des Bundestages als Gesetzesvorlage den Entwurf eines Hochschulrahmengesetzes (HRG) — BTDrucks. VI/1873 — eingebracht, der jedoch nicht verabschiedet wurde. Der Gesetzesentwurf schreibt auch in der von dem Bundestagsausschuß für Bildung und Wissenschaft erarbeiteten Fassung vom 15. Juni 1972 (BTDrucks. VI/3506) grundsätzlich eine Beteiligung der einzelnen Gruppen der Hochschulangehörigen an der Selbstverwaltung vor, legt jedoch kein Zahlenverhältnis fest, damit den Ländern und den Hochschulen die Möglichkeit bleibt, verschiedene Arten der Mitwirkung zu erproben. Er gibt hierfür nur allgemeine Grundsätze, insbesondere, daß die Mitwirkung sich nach den Aufgaben des jeweiligen Gremiums und nach den Funktionen seiner Mitglieder bestimmt und daß keine Gruppe mehr als die Hälfte der Mitglieder stellen darf (§ 16 Abs. 2 und Abs. 4). In Fragen der Forschung, der Einstellung von Professoren und von Assistenzprofessoren sowie der Prüfungsordnung müssen die Professoren, die Assistenzprofessoren, die wissenschaftlichen Mitarbeiter sowie die Studenten stimmberechtigt vertreten sein. Ein Beschluß soll in diesen Fragen jedoch nur zustande kommen, wenn in der Mehrheit mindestens die Hälfte der Stimmen enthalten ist, über die die an der Beschlußfassung teilnehmenden Professoren und Assistenzprofessoren zusammen verfügen (§ 17 Abs. 1 und 2).

### II.

Im Laufe der intensiven Diskussion über die Hochschulreform ist nicht überall der Versuchung widerstanden worden, Art. 5 Abs. 3 GG mit hochschulpolitischen Forderungen der verschiedensten Art aufzuladen, um dann Regelungen und Vorgänge im Hochschulbereich, die sich diesen Forderungen nicht fügen wollen, als der Verfassungsnorm widersprechend zu kennzeichnen. Für die Entscheidung über die vorliegenden Verfassungsbeschwerden kommt es deshalb darauf an, den verfassungsrechtlichen Gehalt des Art. 5 Abs. 3 genau zu definieren und den Gestaltungsraum des Gesetzgebers im Hochschulbereich möglichst eindeutig zu bestimmen.

Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG erklärt Wissenschaft, Forschung und Lehre für frei. Damit ist nach Wortlaut und Sinngehalt eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde wertentscheidende Grundsatznorm aufgestellt, die neben die in derselben Norm enthaltene Freiheitsverbürgung für den Bereich der Kunst tritt. Zugleich gewährt die Verfassungsbestimmung für jeden, der in diesen Bereichen tätig ist, ein individuelles Freiheitsrecht (vgl. BVerfGE 30, 173 [188] — Mephisto — für den Künstler).

1. Das in Art. 5 Abs. 3 GG enthaltene Freiheitsrecht schützt als Abwehrrecht die wissenschaftliche Betätigung gegen staatliche Eingriffe und steht jedem zu, der wissenschaftlich tätig ist oder tätig werden will (vgl. BVerfGE 15, 256 [263]). Dieser Freiraum des Wissenschaftlers ist grundsätzlich ebenso vorbehaltlos geschützt, wie die Freiheit künstlerischer Betätigung gewährleistet ist. In ihm herrscht absolute Freiheit von jeder Ingerenz öffentlicher Gewalt. In diesen Freiheitsraum fallen vor allem die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei dem Auffinden von Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe. Jeder, der in Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig ist, hat — vorbehaltlich der Treuepflicht gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG — ein Recht auf Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozeß der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Damit sich Forschung und Lehre ungehindert an dem Bemühen um Wahrheit als „etwas noch nicht ganz Gefundenes und nie ganz Aufzufindendes“ (Wilhelm von Humboldt) ausrichten können, ist die Wissenschaft zu einem von staatlicher Fremdbestimmung freien Bereich persönlicher und autonomer Verantwortung des einzelnen Wissenschaftlers erklärt worden. Damit ist zugleich gesagt, daß Art. 5 Abs. 3 GG nicht eine bestimmte Auffassung von der Wissenschaft oder eine bestimmte Wissenschaftstheorie schützen will. Seine Freiheitsgarantie erstreckt sich vielmehr auf jede wissenschaftliche Tätigkeit, d. h. auf alles, was nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist. Dies folgt unmittelbar aus der prinzipiellen Unabgeschlossenheit jeglicher wissenschaftlichen Erkenntnis.

Der gemeinsame Oberbegriff „Wissenschaft“ bringt den engen Bezug von Forschung und Lehre zum Ausdruck. Forschung als „die geistige Tätigkeit mit dem Ziele, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen“ (Bundesbericht Forschung III BTDrucks. V/4335 S. 4),

bewirkt angesichts immer neuer Fragestellungen den Fortschritt der Wissenschaft; zugleich ist sie die notwendige Voraussetzung, um den Charakter der Lehre als der wissenschaftlich fundierten Übermittlung der durch die Forschung gewonnenen Erkenntnisse zu gewährleisten. Andererseits befruchtet das in der Lehre stattfindende wissenschaftliche Gespräch wiederum die Forschungsarbeit.

Wie auch die Geschichte der Wissenschaftsfreiheit bestätigt, umfaßt die Freiheit der Forschung insbesondere die Fragestellung und die Grundsätze der Methodik sowie die Bewertung des Forschungsergebnisses und seine Verbreitung; die Freiheit der Lehre, insbesondere deren Inhalt, den methodischen Ansatz und das Recht auf Äußerung von wissenschaftlichen Lehrmeinungen (vgl. § 3 des Entwurfs eines Hochschulrahmengesetzes in der Fassung vom 15. Juni 1972 — BTDrucks. VI/3506).

2. In den Grundrechtsvorschriften der Verfassung verkörpert sich eine objektive Wertordnung, „in der eine prinzipielle Verstärkung der Geltungskraft der Grundrechte zum Ausdruck kommt“ und die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt (BVerfGE 7, 198 [205] — Lüth — und ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfGE 6, 55 [72]; 6, 386 [388] — Zusammenveranlagung der Ehegatten; 10, 59 [81] — Stichentscheid; 12, 205 [259] — Fernsehen; 20, 162 [175] — Spiegel; 21, 362 [371f.]; 24, 357 [389] — Hamburger Deich; 25, 256 [263] — Blinkfüer; BVerfGE 30, 173 [188 ff.] — Mephisto; 33, 303 [330 f.] — Numerus clausus). Auch dort, wo der Gesetzgeber — wie im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit — größere Gestaltungsfreiheit besitzt, schränken die besonderen Wertentscheidungen des Grundgesetzes diese Freiheit ein, indem sie z. B. „Unterscheidungen verbieten, die dem in der Wertentscheidung ausgedrückten Willen des Verfassungsgebers zuwiderlaufen würden, einem bestimmten Lebensbereich oder Lebensverhältnis seinen besonderen Schutz angeheihen zu lassen“ (BVerfGE 17, 210 [217] — Wohnungsbauprämien). Eine solche Wertentscheidung enthält auch Art. 5 Abs. 3 GG. Sie beruht auf der Schlüsselfunktion, die einer freien Wissenschaft sowohl für die Selbstverwirklichung des einzelnen als auch für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung zukommt. Diese Wertentscheidung bedeutet nicht nur die Absage an staatliche Eingriffe in den zuvor gekennzeichneten Eigenbereich der Wissenschaft; sie schließt vielmehr das Entstehen des Staates, der sich als Kulturstaat versteht, für die Idee einer freien Wissenschaft und seine Mitwirkung an ihrer Verwirklichung ein und verpflichtet ihn, sein Handeln positiv danach einzurichten, d. h. schützend und fördernd einer Aushöhlung dieser Freiheitsgarantie vorzubeugen. Hieraus ergeben sich Postulate in zweifacher Richtung:

a) Der Staat hat die Pflege der freien Wissenschaft und ihre Vermittlung an die nachfolgende Generation durch Bereitstellung von personellen, finanziellen und organisatorischen Mitteln zu ermöglichen und zu fördern. Das bedeutet, daß er funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung zu stellen hat. Diesem Gebot kommt deswegen besondere Bedeutung zu, weil ohne eine geeignete Organisation und ohne entsprechende finanzielle Mittel, über die im wesentlichen nur noch der Staat verfügt, heute in weiten Bereichen der Wissenschaften, insbesondere der Naturwissenschaften, keine unabhängige Forschung und wissenschaftliche Lehre mehr betrieben werden kann. Der Staat besitzt hinsichtlich dieses Wissenschaftsbetriebs heute weithin ein faktisches Monopol; eine Ausübung der Grundfreiheiten aus Art. 5 Abs. 3 GG ist hier notwendig mit einer Teilhabe an staatlichen Leistungen verbunden.

b) Im Bereich des mit öffentlichen Mitteln eingerichteten und unterhaltenen Wissenschaftsbetriebs, d. h. in einem Bereich der Leistungsverwaltung, hat der Staat durch geeignete organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, daß das Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung soweit unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist. Daraus ergibt sich einmal, daß auch im Bereich der Teilhabe am öffentlichen Wissenschaftsbetrieb jedenfalls der oben umschriebene Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung grundsätzlich der Selbstbestimmung des einzelnen Grundrechtsträgers vorbehalten bleiben muß (vgl. auch BVerfGE 3, 58 [151]). Insoweit wird das Individualrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG durch den Eintritt in die Korporation der Hochschule nicht verändert. Darüber hinaus verstärkt die Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG die Geltungskraft des Freiheitsrechts in Richtung auf Teilhabeberechtigungen. Das rechtfertigt sich aus der Überlegung, daß einerseits die Beteiligung am öffentlichen Leistungsangebot zunehmend zur notwendigen Voraussetzung für die Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit wird und daß andererseits nach der Konzeption des Grundgesetzes auch dem Interesse des Gemeinwesens an einem funktionierenden Wissenschaftsbetrieb am ehesten gedient wird, wenn sich die wissenschaftlich tätige Einzelpersonlichkeit schöpferisch entfalten kann.

Dem einzelnen Träger des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 3 GG erwächst aus der Wertentscheidung ein Recht auf solche staatlichen Maßnahmen auch organisatorischer Art, die zum Schutz seines grundrechtlich gesicherten Freiheitsraums unerlässlich sind, weil sie ihm freie wissenschaftliche Betätigung überhaupt erst ermöglichen. Wäre dies nicht der Fall, so würde die wertentscheidende Grundsatznorm ihrer Schutzwirkung weitgehend beraubt. Diese Befugnis des einzelnen Grundrechtsträgers, gegenüber der öffentlichen Gewalt die Beachtung der wertentscheidenden Grundsatznorm durchsetzen zu können, gehört zum Inhalt des Individualgrundrechts, dessen Wirkungskraft dadurch verstärkt wird.

### III.

Die Garantie der Wissenschaftsfreiheit hat jedoch weder das überlieferte Strukturmodell der deutschen Universität zur Grundlage, noch schreibt sie überhaupt eine bestimmte Organisationsform des Wissenschaftsbetriebs an den Hochschulen vor. Dem Gesetzgeber steht es zu, innerhalb der aufgezeigten Grenzen die Organisation der Hochschulen nach seinem Ermessen zu ordnen und sie den heutigen gesellschaftlichen und wissenschaftssoziologischen Gegebenheiten anzupassen.

1. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher keinen Anlaß gehabt, die namentlich in den 20er Jahren viel erörterte Frage zu entscheiden, ob in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit ein (oder: das) „Grundrecht der deutschen Universität“ zu erblicken sei (vgl. BVerfGE 15, 256 [264]). Die Frage kann auch jetzt offenbleiben; denn der wesentliche Inhalt eines solchen „Grundrechts“, nämlich die Selbstverwaltung im „akademischen“, d. h. dem auf Forschung und Lehre unmittelbar bezogenen Bereich, besteht faktisch unangefochten, ist in den Hochschulgesetzen anerkannt und in den meisten Länderverfassungen ausdrücklich garantiert. Auch wenn man aber in Art. 5 Abs. 3 GG eine Garantie der akademischen Selbstverwaltung sieht, ist der Gesetzgeber frei, andere Modelle der Hochschulselbstverwaltung zu entwickeln, solange er dabei die oben dargelegten Grundsätze beachtet. Kriterium für eine verfassungsgemäße Hochschulorganisation kann hier nur sein, ob mit ihr „freie“ Wissenschaft möglich ist und ungefährdet betrieben werden kann. Wenn dies der Fall ist, stehen die Einzelregelungen der akademischen Selbstverwaltung zur Disposition des Gesetzgebers, der nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht hat, den Wissenschaftsbetrieb an den Hochschulen den Zeitbedürfnissen gemäß zu gestalten.

2. Auch dem verfassungsgeschichtlichen Hintergrund des Art. 5 Abs. 3 GG ist kein Beleg für die Auffassung zu entnehmen, daß in dieser Vorschrift eine bestimmte Organisation der Hochschulselbstverwaltung als die allein verfassungsmäßige vorausgesetzt und institutionell gewährleistet sei.

Für die deutsche Universität ist seit ihrer Entstehung im Mittelalter der Charakter einer Korporation aus Professoren und Studenten kennzeichnend gewesen, die — unbeschadet ihrer Abhängigkeit von Fürsten, Städten oder der Kirche — ihre Angelegenheiten durch eigene Organe (Fakultäten, Senat, Rektor) selbst verwaltete. Hieran änderte sich nichts, als die Universitäten im 18. und 19. Jahrhundert zu Staatsanstalten wurden. Der Doppelcharakter von selbständiger Korporation und staatlicher Anstalt blieb im Nebeneinander von staatlicher Hochschulverwaltung und akademischer Selbstverwaltung sichtbar. Die Abgrenzung zwischen beiden Bereichen war von den allgemeinen Anschauungen über das höhere Unterrichtswesen und über die Aufgaben des Staates auf dem Gebiet der Wissenschaftspflege abhängig. Leitendes Prinzip blieb jedoch, daß die wissenschaftliche Forschung und Lehre in Inhalt und Methode vom Einfluß der Staatsgewalt möglichst frei sein sollte; in der Konzeption Wilhelm von Humboldts von der Autonomie der Wissenschaft gewann diese Auffassung eine neue Grundlage. Der Staat sollte sich auf die Regelung der „äußeren Angelegenheiten“ der Hochschule, namentlich auf ihre Finanzierung im Rahmen des allgemeinen Staatshaushalts, und auf eine allgemeine, die Beachtung der Grundlinien der Staatspolitik sichernde administrative Aufsicht beschränken.

Das Verhältnis zwischen staatlicher Hochschulverwaltung und akademischer Selbstverwaltung blieb nicht frei von Spannungen. Doch erhielt sich der Grundsatz der Freiheit der Wissenschaft als eines konstitutiven Prinzips des Hochschulwesens; sogar das (Bundes-)Universitätsgesetz von 1819, das im Gefolge der Karlsbader Beschlüsse aus allgemein-politischen Motiven den Staatseinfluß auf die Hochschulen verstärkte, gebot den neu eingeführten landesherrlichen Bevollmächtigten (Kuratoren), die Staatsaufsicht „ohne unmittelbare Einmischung ins Wissenschaftliche oder die Lehrmethoden“ auszuüben.

Die staatliche Universitätshoheit, verkörpert in den im Laufe des 19. Jahrhunderts überall errichteten Kultusministerien, ist gegenüber den Universitäten in ihrer Eigenschaft als Staatsanstalten jederzeit aufrechterhalten worden. Es wurde nie bezweifelt, daß der Staat — gegebenenfalls durch seine Gesetzgebung — die Einzelheiten der akademischen Selbstverwaltung auch abwei-

chend von ihrer herkömmlichen Gestalt regeln könne. Tatsächlich haben sich hier während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bedeutsame Änderungen vollzogen, die den Forderungen einer fortschreitenden Liberalisierung der staatlichen Verwaltung Rechnung trugen. Noch Humboldt hatte die Auswahl und Ernennung der Universitätsprofessoren allein dem Staat vorbehalten; er sah darin eine Garantie für die Freiheit des Forschers vom Zunftdenken der Fakultäten. Die von ihm gegründete Universität Berlin hatte weder Satzungsautonomie noch echte Selbstverwaltung; erst 1838 wurde ihr wenigstens das Vorschlagsrecht für Berufungen gewährt.

So war es nicht mehr als ein allgemeines Bekenntnis zur Freiheit der Wissenschaft als einem Wesensprinzip aller wissenschaftlichen Tätigkeit, wenn die Frankfurter Reichsverfassung (§ 152) und ihr folgend die Preußische Verfassung von 1850 (Art. 20) den Grundsatz aufnahmen: „Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei.“ Damit war die akademische Freiheit als objektives Prinzip des Wissenschaftsbetriebs an den Hochschulen anerkannt; die staatliche Universitätshoheit hinsichtlich der Organisation der Verwaltung der Hochschulen wurde davon nicht berührt.

Artikel 142 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) hatte einen stärkeren institutionellen Bezug. Das zeigt schon die Stellung der Freiheitsgarantie nicht im Abschnitt „Die Einzelperson“, sondern an der Spitze des Abschnitts „Bildung und Schule“; außerdem weist der Zusatz „Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil“ darauf hin. Die Materialien ergeben jedoch nur, daß mit Art. 142 WRV ein als Kulturautonomie der Wissenschaft bezeichnetes Prinzip verfassungsrechtlich gesichert werden sollte. In der Staatsrechtslehre wurde damals im Anschluß an die Auslegung des entsprechenden Artikels der Preußischen Verfassung sogar zunächst die Auffassung vertreten, die Freiheit der Wissenschaft werde dem beamteten Hochschullehrer nur im Rahmen der beamtenrechtlichen Regelungen gewährleistet (vgl. Anschütz, Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat, Berlin 1912, Erster Band, Art. 20 Anm. 4, S. 376; derselbe, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Art. 142 Anm. 1 in den Auflagen 1—9 [später aufgegeben]; Thoma, Verwaltungsrechtliche Abhandlungen, Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, 1925, S. 216 f.). Ihr setzte Rudolf Smend (VVDStRL 4 [1928], S. 44 [56 ff.]) erfolgreich seine Auffassung von der Wissenschaftsfreiheit als dem „Grundrecht der deutschen Universität“ entgegen. Doch auch von den Vertretern dieser Auffassung wurde die Verfassungsverbürgung nicht in dem Sinne verstanden, daß über die Personalstruktur der akademischen Selbstverwaltung eine Aussage gemacht werde.

Ebensowenig läßt sich den Materialien zu Art. 5 Abs. 3 GG entnehmen, daß der Wissenschaftsfreiheit eine bestimmte Struktur der deutschen Universität zugeordnet werden sollte. Solche Vorstellungen sind zu keiner Zeit diskutiert worden. Erörtert wurde allein die Wissenschaftsfreiheit als individuelles Freiheitsrecht, wobei das Schwergewicht der Diskussion bei den Möglichkeiten und Notwendigkeiten eines Schutzes des Staates vor einem Mißbrauch dieser individuellen Freiheit, vor allem der Lehrfreiheit, lag (JbÖfR N.F., Bd. 1, S. 89 ff.).

Im übrigen garantierten die vom Grundgesetzgeber vorgefundenen Länderverfassungen aus den Jahren nach 1945 ein Selbstverwaltungsrecht der Universität neben der Wissenschaftsfreiheit ausdrücklich oder erwähnten die Hochschule besonders. Die Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts erscheint dort neben der Garantie der Wissenschaftsfreiheit als etwas Zusätzliches.

#### IV.

1. Im Gebiet der organisatorischen Gestaltung der Hochschulwesens verbleibt somit dem Gesetzgeber ein breiter Raum zur Verwirklichung seiner hochschulpolitischen Auffassungen. Diese Gestaltungsfreiheit wird jedoch bestimmt und begrenzt durch das Freiheitsrecht des Art. 5 Abs. 3 GG und durch die in dieser Norm enthaltene Wertentscheidung. Unter diesem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt sind Organisationsnormen von Hochschulgesetzen danach zu beurteilen, ob und in welchem Grade sie das Grundrecht der einzelnen Wissenschaftler auf Freiheit der Forschung und Lehre oder die Funktionsfähigkeit der Institution „freie Wissenschaft“ als solche begünstigen oder behindern.

Der unmittelbare kausale Zusammenhang zwischen organisatorischen Normen, die lediglich die Bildung und Zusammensetzung von kollegialen Beschlüssen regeln, und Beeinträchtigungen der freien Ausübung von Forschung und Lehre ist nicht ohne weiteres einsichtig. Es ließe sich einwenden, daß erst Beschlüsse dieser Organe die Wissenschaftsfreiheit faktisch beschränken könnten und daß allenfalls von einer beständigen verfassungswidrigen Praxis der Organe her ein Rückschluß auf die Verfassungswidrigkeit ihrer Organisation zulässig wäre. Damit würde jedoch übersehen, daß da, wo ein Grundrecht nur durch Beteiligung an einem vom Staat bereitgestellten umfassenden Leistungsapparat, d. h. hier durch personelle Eingliederung in den Wissenschaftsbetrieb der Hochschule, wirksam genutzt werden

kann (vgl. dazu oben C II 2), die dem einzelnen offen stehenden Möglichkeiten zur Verwirklichung des Grundrechts von den Organisationsformen jenes Apparats unmittelbar abhängen. Damit wird aber auch der Freiheitsgehalt des durch die Zusammenarbeit der Grundrechtsträger sich formierenden Wissenschaftsprozesses im ganzen von seiner organisatorischen Gestaltung wesentlich beeinflußt. Nicht nur das formale Beratungs- und Entscheidungsverfahren der einzelnen Organe, sondern auch der Inhalt ihrer Entscheidungen wird durch ihre Zusammensetzung mindestens tendenziell, in einem allgemeinen qualitativen Sinn, vorausbestimmt mit der Folge, daß die Entscheidungen dieser Organe sich je nach deren Zuständigkeit auf den durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Freiheitsraum auswirken können. Ein effektiver Grundrechtsschutz erfordert daher adäquate organisationsrechtliche Vorkehrungen.

Zwar muß hiernach der Staat für die Organisation des Wissenschaftsbetriebs in seinen Hochschulen das irgend erreichbare Maß an Freiheit für die Forschungs- und Lehrtätigkeit jedes einzelnen Wissenschaftlers verwirklichen. Das bedeutet aber nicht, daß er die anderen schutzwürdigen Interessen und Bedürfnisse vernachlässigen dürfte, zu deren Befriedigung die Hochschule ebenfalls berufen ist. Die Hochschulen haben nicht nur die Pflege der reinen Wissenschaft zur Aufgabe; sie erfüllen vor allem auch die Funktion von Ausbildungsstätten für bestimmte Berufe. Diese Funktionen durchdringen sich; sie können nicht losgelöst für sich betrachtet werden; denn auch die Ausbildung soll eine wissenschaftliche sein. Zudem sind die Bildungs- und Ausbildungsfunktionen in der heutigen Massenuniversität nicht mehr in dem Maße an der „reinen Wissenschaft“ ausgerichtet, wie es den Vorstellungen Wilhelm von Humboldts und seiner Zeit entsprach. Die Universität ist heute bevorzugt auf die Heranbildung einer möglichst großen Zahl von Fachleuten für eine zunehmend „verwissenschaftlichte“ berufliche Praxis eingestellt. Insoweit ist die Universität nicht nur der Raum für die sich in wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit vollziehenden einzelnen Forschungs- und Bildungsprozesse, sondern Gegenstand und Mittel einer öffentlich kontrollierten Bildungs- und Forschungspolitik. Bei der Ausgestaltung der „Wissenschaftsorganisation“ in der Universität muß diesen verschiedenartigen Funktionen Rechnung getragen werden.

Es müssen ferner die Interessen der verschiedenen Hochschulangehörigen, der Wissenschaftler, ihrer Mitarbeiter und der Studenten sowie der übrigen Bediensteten miteinander abgestimmt und koordiniert werden. Sie alle müssen sich — bedingt durch das Zusammenwirken mit den anderen Grundrechtsträgern und mit Rücksicht auf den Ausbildungszweck der Universität — Einschränkungen gefallen lassen.

In diesem Spannungsfeld konkurrierender Rechte und Interessen kann sich naturgemäß die Wissenschaftsfreiheit des einzelnen nicht schlechthin und schrankenlos durchsetzen. Zwar bleibt ihr oben bezeichneter Kernbereich stets unantastbar. Jedoch stößt die Verpflichtung des Staates, das irgend erreichbare Maß an Freiheit der wissenschaftlichen Tätigkeit zu verwirklichen, auf die natürlichen Grenzen, die sich aus dem Zusammentreffen der Anliegen mehrerer Grundrechtsträger und aus der Rücksicht auf andere gewichtige Gemeinschaftsinteressen ergeben. Die Förderung nach einer ausschließlich nach den Bedürfnissen der einzelnen Wissenschaftler ausgerichteten Hochschulorganisation kann unter Berufung auf die Verfassungsgarantie für eine freie Wissenschaft um so weniger erhoben werden, als sich aus der Eigenständigkeit und Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft — wie dargelegt — keine zwingenden „wissenschaftseigenen“ Organisationsprinzipien ergeben.

Der Gesetzgeber unterliegt daher im Blick auf die wertentscheidende Grundsatznorm des Art. 5 Abs. 3 GG keinen Beschränkungen, wenn er eine organisatorische Regelung zu treffen hat, die auf die freie wissenschaftliche Betätigung der Hochschulangehörigen nicht einwirkt, vielmehr nur bestimmt, von wem und in welcher Art und Weise allgemeine Verwaltungsangelegenheiten der Universität erledigt werden sollen. Hier können insbesondere Vorschriften über die Beteiligung der Universitätsangehörigen in weitem Maße allein an dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit orientiert werden.

Begrenzt ist hingegen die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit im Bereich derjenigen Angelegenheiten, die als „wissenschaftsrelevant“ angesehen werden müssen, d. h. die Forschung und Lehre unmittelbar berühren. Zu diesen Angelegenheiten sind unter Berücksichtigung der eingangs angeführten Kompetenzen der Kollegialorgane an den wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Niedersachsen insbesondere zu zählen die Planung wissenschaftlicher Vorhaben, d. h. die Forschungsplanung, das Aufstellen von Lehrprogrammen und die Planung des Lehrangebotes, die Koordinierung der wissenschaftlichen Arbeit, also das Abstimmen der Forschungsvorhaben und der Lehrangebote aufeinander, die Harmonisierung der Lehraufgaben mit den Forschungsvorhaben, ferner die organisatorische Betreuung und Sicherung der Durchführung von Forschungsvorhaben und

Lehrveranstaltungen, insbesondere ihre haushaltsmäßige Betreuung einschließlich der Mittelvergabe, die Errichtung und der Einsatz von wissenschaftlichen Einrichtungen und Arbeitsgruppen, die Festsetzung der Beteiligungsverhältnisse bei wissenschaftlichen Gemeinschaftsaufgaben, die Festlegung und Durchführung von Studien- und Prüfungsordnungen. Schließlich sind hierher auch die Personalentscheidungen in Angelegenheiten der Hochschullehrer und ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiter zu rechnen.

2. Die wertentscheidende Grundsatznorm des Art. 5 Abs. 3 GG setzt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in diesem wissenschaftlich relevanten Organisationsbereich Grenzen unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten:

a) In positiver Hinsicht ist den Trägern des Individualrechts aus Art. 5 Abs. 3 GG durch geeignete freiheitliche Strukturen der Universität soviel Freiheit in ihrer wissenschaftlichen Betätigung zu gewähren, wie dies unter Berücksichtigung der Aufgaben der Universität und der Belange der verschiedenen in der Universität tätigen Grundrechtsträger möglich ist.

b) Negativ gesehen verbietet Art. 5 Abs. 3 GG dem Gesetzgeber, einen Wissenschaftsbetrieb organisatorisch so zu gestalten, daß die Gefahr der Funktionsunfähigkeit oder der Beeinträchtigung des für die wissenschaftliche Betätigung der Mitglieder erforderlichen Freiheitsraumes herbeigeführt wird. Allerdings läßt sich angesichts der ambivalenten Natur von Organisationsnormen die Möglichkeit funktionsschädigender oder die freie wissenschaftliche Betätigung unzulässig beeinträchtigender Fehlentscheidungen nicht von vornherein ganz ausschließen. Auch ein nach Sachverstand und Erfahrung optimal zusammengesetztes Gremium kann im Einzelfall — aus welchen Gründen auch immer — eine Entscheidung treffen, die den oben umschriebenen Kernbereich verletzt. Der Gesetzgeber muß jedoch alle erforderlichen und geeigneten organisatorischen Vorkehrungen treffen, um die Gefahr solcher fehlerhaften Entscheidungen im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren auszuschließen.

## V.

Die modernen Hochschulgesetze, auch das hier zu beurteilende niedersächsische Vorschaltgesetz, wählen in Abkehr von der herkömmlichen Ordinarienuniversität die Organisationsform der sogenannten „Gruppenuniversität“. Dieses Organisationssystem geht davon aus, daß „die Angelegenheiten der Universität als einer Körperschaft der Lehrenden und Lernenden grundsätzlich in die Beratungs- und Entscheidungskompetenz aller ihrer Mitglieder fallen“ (so die Westdeutsche Rektorenkonferenz in ihrer Entscheidung vom 22. Mai 1968). Dabei knüpft der Gesetzgeber an die in der modernen Massenuniversität typischerweise vorhandenen Gruppierungen an und gliedert die Angehörigen der Hochschule nach ihren verschiedenen Funktionen und Interessen im allgemeinen in 4 Gruppen: Hochschullehrer, wissenschaftliche Mitarbeiter, Studenten und sonstige (nichtwissenschaftliche) Mitarbeiter. Den von diesen Gruppen gewählten Vertretern werden Stimmrechte in den kollegialen Beschlussorganen der Universitätsselbstverwaltung zugeteilt.

1. Diese Modell der „Gruppenuniversität“ ist als solches mit der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG vereinbar. Es ist nicht von vornherein „wissenschaftsfremd“; denn ein Mitspracherecht aller Hochschulangehörigen führt noch nicht notwendig zu einem gegen die Wissenschaftsfreiheit gerichteten „Verfremdungsprozeß“. Der Gedanke, die Gruppenuniversität namentlich als ein Instrument zur Lösung der Gruppenkonflikte in der Universität, aber auch als Mittel zur Mobilisierung des Sachverstandes der einzelnen Gruppen zwecks besserer Entscheidungsfindung bei der Verwaltung der Universität zu nutzen, ist vertretbar. Ob damit die zweckmäßigste Form der Hochschulorganisation gefunden ist, hat das Bundesverfassungsgericht nicht zu entscheiden.

a) Das Mitspracherecht der wissenschaftlichen Mitarbeiter, denen das Freiheitsrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG in bezug auf ihre wissenschaftliche Tätigkeit ebenso zusteht wie den Hochschullehrern, bedarf keiner näheren Begründung. Ob den Studenten ein verfassungsverbürgter Anspruch auf Mitwirkung an der akademischen Selbstverwaltung zusteht, braucht nicht entschieden zu werden. Solange und soweit sie an der Forschung und wissenschaftlichen Lehre teilnehmen, steht auch ihnen das Recht aus Art. 5 Abs. 3 GG zu, so daß schon deshalb keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen ihre Mitsprache in der Wissenschaftsverwaltung bestehen. Mag auch nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Studenten zur aktiven Beteiligung am Wissenschaftsprozess gelangen, so ist doch das Studium an der Universität auf solche Teilnahme hin angelegt. Die Studenten sind keine Schüler und nicht bloße Objekte der Wissensvermittlung, sondern sie sollen selbständig mitarbeitende, an den wissenschaftlichen Erörterungen beteiligte Mitglieder der Hochschule sein. Deshalb kann die studentische Mitsprache nicht generell als „wissenschaftsfremd“ angesehen werden. Außerdem sind sie durch die Art und Weise, in der die Universität ihre Ausbildungsfunktion erfüllt, unmittelbar betroffen. Schließlich rechtfertigt das Interesse des

Studenten an einem Ausgleich und Gegengewicht zu der sozialen Abhängigkeit, in der er sich zur Universität als der Vermittlerin seiner Berufs- und Lebenschancen befindet, grundsätzlich eine Mitsprache bei der Erfüllung der der Universität gestellten Aufgaben.

b) Ebensowenig widerspricht jedenfalls dem Grundsatz nach eine Mitbeteiligung der nichtwissenschaftlichen (sonstigen) Bediensteten an der Selbstverwaltung der Universität der Verfassungsgarantie einer freien Wissenschaft. Daß diese Hochschulangehörigen nicht eine durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Tätigkeit ausüben, gibt keinen hinreichenden Grund, sie von der Beteiligung generell auszuschließen. Der Gruppe des nichtwissenschaftlichen Personals gehören Fachkräfte an, deren praktisches Wissen gerade auf organisatorischem Gebiet für die Universität nutzbar gemacht werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß die wissenschaftliche Tätigkeit in den Hochschulen in zunehmendem Maße der Unterstützung von Nichtwissenschaftlern bedarf, die für die Ausführung der Forschungsarbeiten und Lehrveranstaltungen technische oder verwaltungsmäßige Voraussetzungen schaffen und auch entsprechende Verantwortung tragen.

Eine andere Frage ist es, ob nicht nach der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG der Ausschluß dieser Gruppe und auch eine Differenzierung innerhalb der Gruppe bei der Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten der Wissenschaftsverwaltung geboten ist.

2. Wenn Art. 5 Abs. 3 GG das Prinzip der Freiheit der Wissenschaft aufstellt, so weist er damit innerhalb der an einer Hochschule betriebenen Wissenschaft den Hochschullehrern, denen die Pflege von Forschung und Lehre vornehmlich anvertraut ist, eine herausgehobene Stellung zu. Dabei ist unter Hochschullehrer nach der derzeitigen Hochschulstruktur in Benutzung der bisher üblichen, auch vom niedersächsischen Vorschaltgesetz verwendeten Terminologie und unabhängig von den Abgrenzungen der beamtenrechtlichen Vorschriften der akademischen Forscher und Lehrer zu verstehen, der aufgrund der Habilitation oder eines sonstigen Qualifikationsbeweises mit der selbständigen Vertretung eines wissenschaftlichen Faches in Forschung und Lehre betraut ist.

Diese Hochschullehrer prägen aufgrund ihrer Vorbildung, ihrer meist langjährigen Tätigkeit und Erfahrung in Forschung und Lehre in erster Linie die Hochschule als wissenschaftliche Einrichtung. Sie tragen kraft ihres Amtes und Auftrages erhöhte Verantwortung für die Funktionsfähigkeit und den wissenschaftlichen Rang der Universität; sie sind nach ihrem Status und ihrer Funktion zur Forschung und Lehre sowie deren Organisation oder Mitorganisation in ihrem Fachbereich verpflichtet und daher mit der Sache der Wissenschaft besonders eng verbunden. Nach der derzeitigen Struktur der Universität sind sie die Inhaber der Schlüsselfunktionen des wissenschaftlichen Lebens. Infolge ihrer regelmäßig längeren Zugehörigkeit zur Universität werden sie zudem durch langfristig wirkende Entscheidungen der Hochschulorgane stärker betroffen als die Gruppen der wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studenten.

Dieser besonderen Stellung der Hochschullehrer muß der Staat Rechnung tragen, wenn er im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit die Organisation der Wissenschaftsverwaltung unter Berücksichtigung der verschiedenartigen Interessen und Funktionen der einzelnen Gruppen von Hochschulmitgliedern gestaltet. Das fordert die Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz, der es verbietet, Gruppen, die sich nach der Art des zu regelnden Lebensverhältnisses in verschiedener Lage befinden, ohne zureichenden Grund einer gleichen Regelung zu unterwerfen, insoweit also in einer das Gerechtigkeitsgefühl nicht befriedigenden Weise „Ungleiches gleich“ zu behandeln (vgl. BVerfGE 17, 337 [354]; 30, 292 [333]). Hier sachgerechte Unterscheidungen zu treffen, entspricht auch Erwägungen, wie sie Art. 33 Abs. 2 und 4 GG zugrunde liegen. Der Gesetzgeber muß daher gerade bei der Gruppe der Hochschullehrer darauf achten, daß sie unter Berücksichtigung der Aufgaben und Zwecke der Universität so frei wie möglich ihren wissenschaftlichen Auftrag erfüllen können. Er muß durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen, daß Störungen und Behinderungen ihrer freien wissenschaftlichen Tätigkeit durch Einwirkungen anderer Gruppen soweit wie möglich ausgeschlossen werden.

Freilich handelt es sich bei der Mitwirkung in den Beschlussorganen der Universität um Teilhabe an der öffentlichen Wissenschaftsverwaltung. Diese Teilhaberechte können nur auf der Grundlage von Kooperations- und Koordinationspflichten verwirklicht werden, die dem wissenschaftlichen Leben in der Institution Universität eine Ordnung geben. Auch sind diese Teilhaberechte nur durch die Wissenschaftsfreiheit legitimiert; sie dürfen nicht in Befugnisse zum Eingriff in rechtlich, vor allem grundrechtlich geschützte Positionen anderer Hochschulangehöriger umschlagen. Die Wissenschaftsfreiheit ist kein Recht „zur gesamten Hand aller Hochschullehrer“, das eine Art gesamthän-

derische Verfügungsmacht über den Freiheitsstatus der übrigen Hochschulmitglieder gewährt. Auch der Hochschullehrer ist in die Universität „eingebunden“ und muß sich — bedingt durch das Zusammenwirken mit anderen Grundrechtsträgern und mit Rücksicht auf die Zwecke der Universität — Einschränkungen gefallen lassen.

Deshalb kann nicht jeder Hochschullehrer Sitz und Stimme in den Organen einer auf Gruppenmitwirkung angelegten Wissenschaftsverwaltung beanspruchen. Vielmehr kann der Gesetzgeber den Umfang dieser Gremien zur Aufrechterhaltung ihrer Arbeitsfähigkeit begrenzen und statt der geborenen Mitgliedschaft das Repräsentationsprinzip auch für die Hochschullehrer einführen. Beschlusorgane der Wissenschaftsverwaltung mit zuviel Mitgliedern könnten in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden und damit die Wissenschaftsfreiheit selbst gefährden. In der modernen Massenuniversität ist daher die Form der repräsentativen Selbstverwaltung nicht wissenschaftsfremd. Wohl aber wird der einzelne Hochschullehrer bei der Beratung über wesentliche Fragen seines Fachgebiets in geeigneter Form zu Gehör kommen müssen. In diesem Zusammenhang gehört auch die von der Westdeutschen Rektorenkonferenz zu Recht erhobene Forderung, daß im Bereich der „wissenschaftsrelevanten“ Angelegenheiten vom Vorrang der individuellen Eigeninitiative der Hochschullehrer auszugehen ist und daß die korporative Initiative im Regelfall nur subsidiär dann zum Zuge kommt, wenn diese beispielsweise zur Koordination von Eigeninitiativen oder zur Kompensation fehlender Eigeninitiative erforderlich ist.

3. Der Gesetzgeber ist bei der Verteilung der Stimmgewichte auf die Vertreter der einzelnen Gruppen in den Beschlusorganen der „Gruppenuniversität“ zwar grundsätzlich frei, er muß aber die besondere Stellung der Hochschullehrergruppe berücksichtigen und die zum Schutz der freien wissenschaftlichen Betätigung der Hochschullehrer erforderlichen Sicherungsvorkehrungen treffen.

Es ist nicht zu verkennen, daß sich aus der Konzeption der Gruppenuniversität gewisse Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Universität und die freie wissenschaftliche Betätigung der Hochschullehrer ergeben können. Bei ihrer Beurteilung ist folgendes zu beachten: Nicht zuletzt wegen der langen Verzögerung einer durchgreifenden Universitätsreform, an der auch die Ordinariatenuniversität Mitverantwortung trägt, sind die Interessengegensätze zwischen der Gruppe der Hochschullehrer und den anderen oft als „unterprivilegiert“ bezeichneten Gruppen in der Realität des Hochschullebens sehr stark hervorgetreten. Die „Gruppenuniversität“ macht diese Interessengegensätze durch ihre Gruppentypik noch deutlicher und kann sie unter Umständen sogar verfestigen. Die mannigfachen individuellen Interessen, die in einem großen Organismus wie einer Hochschule ständig in Erscheinung treten und hier im allgemeinen ohne förmliches Verfahren zum Ausgleich gelangen, werden durch die typisierende Zuordnung zu rechtlich formlierten Gruppen oft in deutlichen Gegensatz geführt, bevor sie in den Entscheidungsgremien zur Beratung und Entscheidung gebracht werden. Damit werden Interessengegensätze vergrößert und verschärft; sie können sogar politisch insofern akzentuiert werden, als die Gruppierungen das Bewußtsein der Unterschiede der sozialen Stellung und Abhängigkeit fördern. Auf diese Weise werden Gruppensolidarisierung und „Fraktionsbildung“ mit einer oft mehr ideologischen als wissenschaftsorientierten Zielsetzung begünstigt. Gewiß gibt es im Hochschulbereich Interessenkonflikte zwischen den Gruppen, aber auch innerhalb der Gruppen, die ausgetragen und überwunden werden müssen. Dabei werden sich unvermeidlich ideologische und politische Einflüsse geltend machen. Es muß aber verhindert werden, daß wissenschaftlicher Sachverstand bei der Entscheidung von Fragen der Forschung und Lehre in den Beschlusorganen der Wissenschaftsverwaltung überspielt wird.

Dabei ist nicht entscheidend, ob sich die geschilderte Gefahr in einer Einzelentscheidung der Wissenschaftsverwaltung zum Nachteil eines betroffenen Wissenschaftlers bereits konkretisiert hat. Eine solche nur auf das Ergebnis sehende Auffassung würde der Bedeutung nicht gerecht, welche die Freiheitsgewährung für einen frei sich entwickelnden, von der Persönlichkeit des Wissenschaftlers eine spezifische Haltung und Bereitschaft verlangenden geistig-schöpferischen Erkenntnisprozeß bereits im Vorstadium der wissenschaftlichen Überlegung und Planung besitzt. Deshalb muß bei den aus verschiedenen Gruppen zusammengesetzten Hochschulgremien schon die formale Organisation auf Sicherung vor dieser Gefahr bedacht sein.

4. Aus all diesen Überlegungen kann jedoch nicht das verfassungsrechtliche Gebot abgeleitet werden, daß die Vertreter der Hochschullehrergruppe generell in den Gremien der Hochschulselbstverwaltung über eine „eindeutige Mehrheit“ verfügen müßten. Eine Beschränkung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit in diesem Ausmaß wäre unter den angeführten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt. Grenzen für den Gesetzgeber können sich nur dort ergeben, wo

sie aufgrund der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz gezogen werden müssen.

Die Ausstrahlungswirkung des Art. 5 Abs. 3 GG beschränkt sich, wie oben dargelegt, im Bereich der Organisationsnormen auf die Forschung und Lehre unmittelbar betreffende Angelegenheiten. Hier bedarf es einer Abwägung mit den Erfordernissen, die sich aus den anderen Zwecken der Universität, insbesondere ihrer Ausbildungsfunktion, ergeben. Dabei können Forschung und Lehre nicht als ein einheitlicher, undifferenzierter Komplex betrachtet werden. Ihre enge Verknüpfung im Wissenschaftsbetrieb der Universität bedeutet nicht, daß zur Abwehr von Gefahren für die freie Betätigung auf diesem weiten Gebiet bei der Stimmgewichtung der einzelnen Hochschulgruppen immer gleiche Vorkehrungen erforderlich sind.

a) Im Bereich der Lehre erfüllen nicht nur die Hochschullehrer, sondern auch die wissenschaftlichen Mitarbeiter wesentliche Funktionen. Sie haben in der modernen Massenuniversität zwar einen je nach Fakultäten und Fachbereichen nicht immer gleichen, jedoch quantitativ erheblichen und qualitativ bedeutenden Teil der anfallenden Lehraufgaben übernommen. Bei der Entscheidung über Fragen, welche die Lehre unmittelbar betreffen, kommt ihnen Sachverstand und Sachinteresse in einem Maße zu, das eine Mitsprache ohne weiteres rechtfertigt.

Die Angelegenheiten der Lehre berühren auch unmittelbar den Interessenbereich der Studenten. Zudem können auf diesem Gebiet sachgerechte Entscheidungen vielfach nur getroffen werden, wenn Erfahrungen und Argumente von Lehrenden und Lernenden berücksichtigt und ausgeglichen werden. Die Mitwirkung von Studentenvertretern bei der Entscheidung solcher Fragen ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

Eine undifferenzierte Beteiligung der Gruppe der nichtwissenschaftlichen Bediensteten an der Entscheidung über Fragen der Lehre kann hingegen unter keinem der erwähnten Gesichtspunkte (Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit) gerechtfertigt werden.

Innerhalb des so abgesteckten Rahmens muß der Gesetzgeber sicherstellen, daß den Hochschullehrern der ihrer besonderen Stellung entsprechende maßgebende Einfluß auf dem Gebiet der Lehre verbleibt.

b) Nach einem strengeren Maßstab muß die gruppenmäßige Verteilung von Mitbestimmungsrechten in Angelegenheiten beurteilt werden, die unmittelbar die Forschung betreffen. Forschungsentscheidungen setzen einen Überblick über den Stand der Forschung auf dem jeweiligen Gebiet — auch im internationalen Bereich —, über die Dringlichkeit des einzelnen Forschungsprojekts unter Berücksichtigung der allgemeinen gesellschaftlichen Bedürfnisse und den Blick für das auf den einzelnen Forschungsgebieten technisch, finanziell und personell überhaupt Mögliche voraus. Die mit solchen Entscheidungen verbundene Verantwortung wird besonders deutlich, wenn es um hohe Aufwendungen für kostspielige Spezialeinrichtungen, deren die moderne Forschung bedarf, um die Errichtung oder Erweiterung von Forschungsstätten und ähnliches geht. Die Eignung, bei solchen Entscheidungen zusammen mit anderen Fachkundigen mitzuwirken, kann den wissenschaftlichen Mitarbeitern nicht abgesprochen werden. Bei dem nichtwissenschaftlichen Personal liegt sie in aller Regeln nicht vor. Die für die Beteiligung an der Entscheidung in Forschungsfragen notwendigen Voraussetzungen werden von einem großen Teil der Studenten nicht erfüllt werden können. Immerhin kann nicht ausgeschlossen werden, daß auch sie je nach ihrem Ausbildungsstand und ihrer Qualifikation einen gewissen Beitrag zu solchen Entscheidungen leisten. Unter diesen Umständen ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber der Gruppe der Studenten ein gewisses Mitwirkungsrecht einräumt, zumal da die Entscheidungen in Forschungsfragen sich auf die Lehre auswirken können.

Wohl aber verlangt die Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG, daß bei Entscheidungen über Fragen, welche die Forschung unmittelbar betreffen, der Gruppe der Hochschullehrer ein ausschlaggebender Einfluß vorbehalten bleibt. Wegen ihrer wissenschaftlichen Qualifikation, ihrer Funktion und Verantwortung müssen die Hochschullehrer sich in diesem besonderen Bereich gegenüber den anderen Gruppen durchsetzen können.

Die Möglichkeit, daß naturgemäß auch ihre Entscheidung durch sachfremde Motive beeinflusst werden kann, ist bei einer typisierenden Regelung in Kauf zu nehmen.

c) Der Gruppeneinfluß bei Entscheidungen über bestimmte Einzelbereiche von Forschung und Lehre wäre unter dem Gesichtspunkt der „Wissenschaftsadäquanz“ sicherlich noch weiterer Differenzierung zugänglich, z. B. in Zulassungsfragen, bei dem Erlaß von Studienordnungen, im Prüfungswesen, im Habilitationsverfahren usw. (vgl. Mallmann-Strauch, a. a. O.,

S. 61 ff.). Aus der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG können aber für den Organisationsbereich nur allgemeine Grundsätze abgeleitet werden, die dem Gesetzgeber für Einzelregelungen einen Gestaltungsspielraum belassen. Zu diesen Grundsätzen mag auch das Gebot gehören, daß Prüfungsleistungen nur von Personen bewertet werden dürfen, die selbst mindestens die Qualifikation besitzen, die durch die Prüfung festgestellt werden soll. Doch kann dies hier offenbleiben; denn das Vorschaltgesetz enthält diesen Grundsatz (vgl. § 5 Abs. 6).

Besondere Anforderungen sind jedenfalls an das Berufungsverfahren der Hochschullehrer wegen der hervorragenden Bedeutung dieses Vorgangs für die Struktur der heutigen deutschen Universität zu stellen. Dieses Auswahlverfahren bestimmt die eigentlichen Träger der freien Forschung und Lehre innerhalb der Universität und ist deshalb mit der Garantie der Wissenschaftsfreiheit besonders eng verknüpft. Sachfremde Einflüsse bei der Auswahl dieser für den Wissenschaftsbetrieb in der Universität in erster Linie verantwortlichen Grundrechtsträger können unmittelbare Gefahren für eine freie Ausübung von wissenschaftlicher Lehre und Forschung mit sich bringen. Allerdings liegt die Entscheidung über die Ernennung der Professoren letztlich bei dem zuständigen Minister oder der sonst zuständigen staatlichen Stelle. Es entspricht jedoch allgemeiner Erfahrung, daß in der Berufungspraxis den Universitätsvorschlägen größte Bedeutung zukommt, da die staatlichen Behörden, wie in der mündlichen Verhandlung bestätigt wurde, von der Möglichkeit des „Oktroi“ kaum Gebrauch machen.

Eine Mitentscheidung der nichtwissenschaftlichen Bediensteten kommt hier von vornherein nicht in Betracht (vgl. § 2 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 VorschaltG). Auch den Studenten fehlen in der Regel die erforderlichen Voraussetzungen für eine sachkundige Beurteilung der Qualitäten der für eine Berufung in Betracht kommenden Wissenschaftler. Jedoch bedeutet dies nicht, daß sie deshalb von einer Mitwirkung und Mitentscheidung gänzlich auszuschließen wären. Sie können eigene Informationen und Eindrücke, z. B. aus Vorlesungen, in den Entscheidungsprozeß einbringen. Zudem sind gerade sie von der Entscheidung unmittelbar betroffen. Ein Mitentscheidungsrecht der Studenten ist demnach verfassungsrechtlich vertretbar, zumal dadurch dem Bedürfnis nach Transparenz des Verfahrens entsprochen wird. Das gleiche gilt erst recht für die wissenschaftlichen Mitarbeiter. Jedoch muß der Gruppe der Hochschullehrer in Berufungsangelegenheiten ein ausschlaggebender Einfluß eingeräumt werden; insofern gelten hier die Ausführungen zum Bereich der Forschung entsprechend.

d) Diese in dem System der „Gruppenuniversität“ zum Schutz der freien wissenschaftlichen Betätigung der Hochschullehrer erforderlichen organisatorischen Sicherungsmaßnahmen müssen um ihrer Effektivität willen ergänzt werden durch das ebenfalls aus den Wertentscheidungen des Art. 5 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG abzuleitende Gebot, die Gruppe der Hochschullehrer in sich homogen zusammzusetzen. Wenn der Gesetzgeber die Gruppenzugehörigkeit zu einem Organisationsprinzip macht, dann muß er sich bei der Bestimmung der Gruppen an eindeutige konstitutive Merkmale halten; andernfalls wird der aus der Gruppenorganisation folgende Proporz willkürlich. Wenn die Gruppen, wie dies in der „Gruppenuniversität“ der Fall ist, nach vorgegebenen typischen Interessenlagen rechtlich formiert werden, dann ergibt sich das Unterscheidungsmerkmal der Gruppen gerade aus dieser verschiedenen Interessenlage. Ist aber eine Gruppe nicht homogen zusammengesetzt, dann gibt es für sie keine typische Interessenlage mehr. Damit entbehrt die Abgrenzung gegenüber anderen Gruppen des hinreichenden sachlichen Grundes. Wäre es dem Gesetzgeber erlaubt, in die Gruppe der Hochschullehrer auch Personen einzubeziehen, die — mögen sie auch in einem allgemeinen Sinn an der Hochschule lehren — nicht dem oben umschriebenen Typus des Hochschullehrers entsprechen, so wäre ihm damit das Tor geöffnet, über die Zusammensetzung der Gruppe den quantitativen und qualitativen Einfluß der eigentlichen Hochschullehrer zurückzudrängen und damit die Stimmgewichtung in den Kollegialorganen auf diesem Umweg zu unterlaufen.

5. Es ist grundsätzlich der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers anheimgegeben, durch welche organisatorischen Maßnahmen er den Anforderungen nachkommen will, die sich aus den vorstehenden Erwägungen ergeben. Dabei ist er auch zu einer den Organisationsprinzipien der Gruppenuniversität entsprechenden typisierenden Betrachtungsweise berechtigt. Es bietet sich ein breiter Fächer organisatorischer Formen und verfahrensrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten an, deren Erörterung im einzelnen nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts ist. Jedoch würden bloße nachträgliche Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Beschlüssen der Kollegialorgane, wie z. B. die auf Nachprüfung der Rechtmäßigkeit beschränkte Rechtsaufsicht oder auch die Eröffnung eines Rechtswegs, nicht genügen, um die freiheitliche Sphäre zu schaffen, die der Wissenschaftler für seine Arbeit von vornherein benötigt.

Prüft man nach diesen Maßstäben die angegriffenen Vorschriften des niedersächsischen Vorschaltgesetzes, so ergibt sich, daß der Gesetzgeber die zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit erforderlichen Sicherungsvorkehrungen nur zum Teil in dem gebotenen Umfang getroffen hat.

Das Vorschaltgesetz enthält im wesentlichen nur Regelungen über die Zusammensetzung der Kollegialorgane, Kommissionen und Ausschüsse sowie die stimmberechtigte Mitwirkung der Hochschulangehörigen in ihnen. Seine Bestimmungen müssen daher im Zusammenhang mit den Kompetenzvorschriften beurteilt werden, die in den vorläufigen Verfassungen und Satzungen der betroffenen Hochschulen enthalten sind und die gemäß § 7 Abs. 4 VorschaltG in grundlegenden Fragen der Zuständigkeit von Kollegialorganen vorläufig nicht geändert werden dürfen.

1. Die angefochtene Regelung ist mit dem Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1955 (BGBl. I S. 477) vereinbar. Dieses Bundesgesetz enthält in den §§ 83 bis 94 nur Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder, die dem Landesgesetzgeber weiten Raum für eine eigene sachliche Rechtsgestaltung in der betroffenen Materie belassen. Schon deshalb ist ein Verstoß gegen diese Rahmenvorschriften nicht ersichtlich.

2. Entsprechend der deutschen Tradition hat der niedersächsische Gesetzgeber den mit öffentlichen Mitteln getragenen Wissenschaftsbetrieb nicht in staatseigene Verwaltung genommen, sondern weitgehend der Selbstverwaltung der Hochschulen überlassen. Eine solche Selbstverwaltung, wie sie das Vorschaltgesetz mit einer Vielzahl von Kollegialorganen, Kommissionen und Ausschüssen vorsieht, hat freilich eine starke Belastung der daran Beteiligten zur Folge. Es ist auch nicht zu verkennen, daß namentlich in Krisen und Überganslagen diese Belastung unter anderem auch durch den häufigen Wechsel der studentischen Vertreter wächst und die Bedeutung der Entscheidungsergebnisse in den Organen oft nicht in einem angemessenen Verhältnis zu der darauf verwendeten Zeit und Kraft steht, wie die Vertreter der Beschwerdeführer in der mündlichen Verhandlung vorgetragen haben (vgl. auch den Bericht der Expertenkommission des Regierenden Bürgermeisters von Berlin zur Untersuchung der Auswirkungen des Berliner Universitätsgesetzes vom 15. Juli 1972, Drucks. 6/586 des Abgeordnetenhauses von Berlin — Mitteilungen des Präsidenten — Nr. 29 —). Es kann aber jedenfalls im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mit der erforderlichen Sicherheit festgestellt werden, diese Belastungen der Gruppenvertreter in den Kollegialorganen seien so stark, daß sie zu einer Funktionsunfähigkeit dieser Organe in einem Ausmaß führen, die zu einem Eingreifen von Verfassungen wegen Anlaß sein könnte; zudem lassen die Selbstverwaltungsvorschriften Spielraum dafür, die Kollegialorgane durch Übertragung der laufenden Aufgaben auf die Vorsitzenden oder auf Verwaltungsorgane zu entlasten.

Die Kompetenzregelungen in den Verfassungen und Satzungen der hier betroffenen Hochschulen sind zum Teil recht unscharf unter Verwendung von Generalklauseln gefaßt, die einer weiten Auslegung fähig sind. Bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung dieser Vorschriften ist aber hinreichend gewährleistet, daß die Organe der wissenschaftlichen Hochschulen nicht in den dem einzelnen Wissenschaftler vorbehaltenen, von jeder Ingerenz öffentlicher Gewalt freizuhaltenen Raum eindringen und daß der einzelne Wissenschaftler bei Beratungen über wesentliche Fragen seines Fachgebiets in geeigneter Form zu Gehör kommt (vgl. § 3 Abs. 6 VorschaltG). Der Wortlaut der Zuständigkeitsregelungen erlaubt ferner eine verfassungskonforme Auslegung in dem Sinne, daß den Hochschullehrern auch außerhalb jenes Kernbereichs freier wissenschaftlicher Betätigung die Befugnis zu primärer Eigeninitiative vorbehalten bleibt.

3. Der Gesetzgeber hat sämtliche Organe der universitären Selbstverwaltung in an sich zulässiger Weise so zusammengesetzt, daß in ihnen alle vier Gruppen vertreten sind. Soweit gegen eine undifferenzierte Beteiligung der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter Bedenken bestehen, ist durch den Negativkatalog des § 2 Abs. 5 Satz 2 dafür Sorge getragen, daß diese in Angelegenheiten, die Forschung und Lehre unmittelbar betreffen, nicht mitentscheiden. Der Wortlaut des § 2 Abs. 5 Satz 2 umfaßt freilich nicht den ganzen Bereich im Sinne der oben gegebenen Begriffsdeutung. Es ist jedoch möglich, die in § 2 Abs. 5 Satz 2 Nrn. 1 bis 4 verwendeten Begriffe so weit auszulegen, daß alle Angelegenheiten, die unmittelbar mit Forschung und Lehre zusammenhängen, einbezogen werden können. Eine solche weite Auslegung ist im Hinblick auf die Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich geboten. Gegen eine nur beratende Beteiligung der Vertreter dieser Gruppe sind keine Bedenken zu erheben.

Der Gesetzgeber hat ferner die Gruppen nicht paritätisch oder schematisch nach der Größe ihrer Mitgliederzahl beteiligt, sondern ihre Mitwirkung im Blick auf die Unterschiede in Qualifikation, Funktion, Verantwortung, Dauer der Zugehörigkeit

zur Universität und Betroffenheit in der Weise abgestuft, daß der Gruppe der Hochschullehrer ein über ihr zahlenmäßiges Gewicht wesentlich hinausgehender Einfluß auf die Willensbildung in den Organen gewährt wird.

Eine weitere Differenzierung ist bei der Zusammensetzung der verschiedenen Beschlusorgane und bei der Verteilung der Zuständigkeiten auf diese Organe feststellbar. Ihr liegt erkennbar das Prinzip zugrunde, der Gruppe der Hochschullehrer ein um so größeres Gewicht zu verschaffen, je wissenschaftsrelevanter die zu treffenden Entscheidungen sind. Diese Differenzierung zeigt sich einmal vertikal bei der Zuständigkeitsverteilung auf die einzelnen Gremien und deren verschiedene Zusammensetzung (vgl. etwa die Zuständigkeit des Konzils für wissenschaftsferne Angelegenheiten und die Zuständigkeit der Fachbereiche und ihnen entsprechender Organe für Wissenschaft und Lehre unmittelbar betreffende Angelegenheiten). Zum andern wird horizontal unter anderem durch den Negativkatalog in § 2 Abs. 5 Satz 2 differenziert.

Um ein vollständiges Bild von dem Freiheitsschutz der Hochschullehrer zu gewinnen, muß auch in die Erwägungen einbezogen werden, daß ihnen dienstrechtlich besondere Vorrechte (grundsätzlich lebenslängliche Anstellung mit Emeritierung, Unversehrbarkeit und freie Dienstzeit) zustehen und daß sie die Möglichkeit haben, gegen sie benachteiligende Mehrheitsentscheidungen der Kollegialorgane sowohl die staatliche Rechtsaufsicht anzurufen als auch den Rechtsweg einschließlich der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht zu beschreiten.

4. Die getroffenen Regelungen sind jedoch nicht in jeder Hinsicht ausreichend.

a) Verfassungsrechtlich zu beanstanden ist die Zusammensetzung der Hochschullehrergruppe gemäß § 2 Abs. 2 VorschaltG. Hier hat der Gesetzgeber gegen das Gebot der homogenen Gruppenbildung verstoßen. In den Nummern 1 bis 11 sind von den ordentlichen Professoren bis zu den Lektoren und den in der Hochschule tätigen Studienleitern Lehrkräfte ganz verschiedener Qualifikation, Funktion und Verantwortlichkeit zu der Gruppe der „Hochschullehrer“ zusammengefaßt. Der Gesetzgeber ist offensichtlich davon ausgegangen, daß die Lehrtätigkeit dieser Personen das für diese Gruppe entscheidende Kriterium sei. Dies ist aber kein geeignetes Unterscheidungsmerkmal gegenüber der Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter (§ 2 Abs. 3); denn auch in diese Gruppe sind wissenschaftliche Kräfte eingeordnet, die selbständige Lehrveranstaltungen abhalten können (vgl. z. B. § 6 der Neuen Ordnung zur Regelung der Dienstverhältnisse der wissenschaftlichen Assistenten vom 27. Oktober 1972, Nds. MinBl. S. 1602 [1603]). Für den Begriff des Hochschullehrers sind die oben (vgl. CV 2) bezeichneten Merkmale die entscheidenden Kriterien. Dabei steht dem Gesetzgeber bei der Umschreibung dieser Gruppe ein Spielraum zur Verfügung; die Habilitation ist keine notwendige Voraussetzung für die Zuordnung zu dieser Gruppe. Die in § 2 Abs. 2 Nrn. 1 bis 5 aufgezählten Professoren und Dozenten erfüllen durchgängig die geforderten Merkmale. Hingegen trifft dies nicht generell auf die in den Nummern 6 bis 11 angeführten wissenschaftlichen Lehrkräfte zu. Einige von ihnen mögen dem Bild des Hochschullehrers in dem angeführten Sinn entsprechen. Andere der dort aufgeführten Personengruppen sind hingegen mehr oder weniger an Weisungen von Lehrstuhlinhabern, Instituts- oder Klinikdirektoren gebunden; einige sind auch weniger umfassend in den Wissenschaftsbetrieb der Universität funktional eingegliedert; das ihnen übertragene wissenschaftliche Arbeitsfeld ist teilweise stark eingegrenzt. Es reicht von der Lehrtätigkeit in einem stark spezialisierten Fach über einen mehr oder weniger repetitoriumartigen Unterricht bis zur Unterweisung in beruflichen Fertigkeiten. Der Gesetzgeber hat hier eine Gruppe zusammengestellt, in der unabhängige Wissenschaftler mit weisungsgebundenen, auf Dauer mit der Universität verbundene Hochschullehrer mit Lehrbeauftragten für eine Übergangszeit, für ein ganzes Fachgebiet verantwortliche Wissenschaftler mit solchen vereinigt sind, die lediglich unterstützende oder ergänzende Funktionen ausüben.

Ob unter dem Gesichtspunkt der homogenen Gruppenbildung auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Zusammensetzung der Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter in § 2 Abs. 3 Nrn. 1 bis 4 erhoben werden könnten, braucht nicht entschieden zu werden, da die Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer durch die Zusammensetzung dieser Gruppe nicht unmittelbar berührt werden.

Als bedenklich könnte es angesehen werden, daß Studenten der Anfangsemester in den Beschlusgremien über Fragen der wissenschaftlichen Forschung und Lehre mitentscheiden, zumal da infolge mangelnder Sachkenntnisse und Erfahrungen der Meinungsbildungsprozeß so zeitaufwendig werden könnte, daß die Arbeitsfähigkeit des Beschlusorgans in Frage gestellt würde. In Betracht kämen gewisse Beschränkungen der Wählbarkeit der Studenten etwa nach der Zahl ihrer Hochschulsemester. Allerdings ist ein Differenzierungsgebot innerhalb der Studentenschaft aus Verfassungsnormen nicht zwingend ableitbar.

b) Nach den aufgestellten Prüfungsmaßstäben kommen für die Beurteilung der Stimmgewichtung in den Kollegialorganen (§ 3 in Verbindung mit § 2 Abs. 5 VorschaltG) nur Gremien in Betracht, die über Forschung und Lehre unmittelbar betreffende Fragen entscheiden. Dazu gehören bei der auch hier gebotenen typisierenden Betrachtungsweise nicht das Konzil (der Wahlkonvent) und die Verwaltungsausschüsse.

Das Konzil ist vorwiegend für korporationsrechtliche Angelegenheiten zuständig, von denen alle Hochschulangehörigen in gleicher Weise berührt sind. Sie betreffen die Grundstruktur der Körperschaft „Universität“, nicht unmittelbar die in ihr geleistete wissenschaftliche Arbeit. Zu dieser kann das Konzil im wesentlichen nur (unverbindliche) Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben, die die Meinung der Hochschulangehörigen in ihrer Gesamtheit zum Ausdruck bringen. Das Verhältnis, in dem der Gesetzgeber bei der Bildung dieses Organs die verschiedenen Gruppen beteiligt hat, ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

Dasselbe gilt für die Verwaltungsausschüsse, die in erster Linie für die wichtigeren laufenden Geschäfte der allgemeinen Verwaltung der Universität zuständig sind.

c) Der Senat ist wesentlich stärker als das Konzil an der eigentlichen Wissenschaftsverwaltung beteiligt und steht damit in einer engeren Beziehung zu der Arbeit des einzelnen Wissenschaftlers. Zwar ist auch seine Verwaltungstätigkeit deutlich von der Gesamtkorporation und ihren Anliegen bestimmt. Immerhin ist er auch für Fragen, die Forschung und Lehre unmittelbar betreffen, zuständig. Diesem stärkeren Wissenschaftsbezug trägt jedoch die Stimmgewichtung des Vorschaltgesetzes ausreichend Rechnung. Läßt man die Gruppe der nichtwissenschaftlichen Bediensteten mit Rücksicht auf den Negativkatalog des § 2 Abs. 5 Satz 2 VorschaltG bei der Beurteilung der Stimmverhältnisse im Senat außer Betracht, so sind den Vertretern der Hochschullehrer zusammen mit dem Rektor, der gemäß § 4 Abs. 9 VorschaltG aus den hauptamtlichen Hochschullehrern zu wählen ist, 9/17 der Stimmen eingeräumt.

d) Anders als die Organe der Gesamtuniversität können die Entscheidungsgremien auf der Fakultäts- und Fachbereichsebene in viel größerem Umfang unmittelbaren Einfluß auf die Gestaltung der wissenschaftlichen Tätigkeit der einzelnen Hochschullehrer nehmen. Die Mitbestimmungsregelung für den Fakultätsrat und für den Fachbereichsrat (sowie die gleichgestellten Organe) bedarf daher für bestimmte Kompetenzen einer Stimmgewichtung, die den oben angeführten Grundsätzen entspricht. Läßt man auch hier die Gruppe der nichtwissenschaftlichen Bediensteten unberücksichtigt, so sind der Gruppe der Hochschullehrer in beiden Gremien 50% der Stimmen eingeräumt, während die Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studenten jeweils über 25% der Stimmen verfügen. Diese Regelung trägt der besonderen Stellung der Hochschullehrer insoweit Rechnung, als eine Majorisierung dieser Gruppe ausgeschlossen und ihr damit ein maßgebender Einfluß eingeräumt ist. Gleichwohl ist die Stimmgewichtung in doppelter Hinsicht verfassungsrechtlich zu beanstanden:

aa) Soweit diese Beschlusorgane über Fragen zu entscheiden haben, welche die Lehre unmittelbar betreffen, hat der Gesetzgeber keine Vorkehrungen gegen eine Gefährdung ihrer Funktionsfähigkeit für den Fall getroffen, daß es aus gruppenspezifischen Gründen zu einer Stimmungleichheit kommt. Wie dargelegt wurde, ist es in der Gruppenuniversität in erhöhtem Maße zu befürchten, daß die Interessengegensätze vor allem zwischen den Hochschullehrern auf der einen und den Studenten und wissenschaftlichen Mitarbeitern auf der anderen Seite zu Polarisierung aus wissenschaftsfremden Motiven führen können. Dabei kann es namentlich dann, wenn der für das Funktionieren des Selbstverwaltungsorgans unerläßliche Minimalkonsens fehlt, zu einem totalen Dissens zwischen diesen Gruppen kommen, der sich nach der Zusammensetzung der Gremien als „Entscheidungs-Patt“ auswirkt (vgl. hierzu auch den oben angeführten Bericht der Berliner Expertenkommission S. 14 f.). Der Gesetzgeber muß diese Gefahr ernst nehmen und darf sich nicht darauf verlassen, daß auch in solchen Situationen letzten Endes doch eine Entscheidung durch einseitiges oder beiderseitiges Nachgeben aufgrund der allgemeinen Pflicht zur Verständigung zustande kommen wird. Er muß vielmehr mit der Möglichkeit rechnen, daß die Mitglieder eines derartigen Beschlusorgans ihr Abstimmungsverhalten ausschließlich an der eigenen Gruppenzugehörigkeit orientieren und zum mindesten in einzelnen Fällen zur Koalition über die Gruppengrenzen hinaus nicht gewillt sind. In diesen Fällen wird das Beschlusorgan funktionsunfähig; das wirkt zugleich, soweit es sich um Fragen handelt, die die Lehre unmittelbar betreffen, auf die Freiheit der wissenschaftlichen Betätigung zurück, die sich nicht losgelöst von der Funktionsfähigkeit der Wissenschaftsorganisation entfalten kann. Der Gesetzgeber muß daher organisatorische Vorkehrungen zur Abwehr einer solchen Gefahr treffen.

Es ist nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts, dem Gesetzgeber im einzelnen vorzuschreiben, durch welche organisatorischen

Maßnahmen er diese Gefahrenquelle auszuschalten hat. Da er auf kein bestimmtes Organisationsmodell der Universitäts selbstverwaltung verpflichtet ist, sind verschiedene rechtliche Möglichkeiten der Abhilfe denkbar, z.B.: Stichentscheid durch den Vorsitzenden des Gremiums, Verpflichtung zur erneuten Beratung mit veränderter Stimmgewichtung oder die Beteiligung des Staates als Schlichter und Vertreter der Allgemeininteressen (vgl. BVerfGE 15, 256 [264 f.]; 33, 303 [341 f.]).

bb) Der Schwerpunkt der *Forschung* innerhalb der wissenschaftlichen Hochschulen liegt zwar in den Instituten (Kliniken) und Seminaren, die von dem Vorschaltgesetz nicht erfaßt werden. Jedoch haben nach den Verfassungen und Satzungen der betroffenen Hochschulen auch die Beschlusorgane der Fakultäten und Fachbereiche (sowie der entsprechenden Abteilungen) Zuständigkeiten in Forschungsangelegenheiten (vgl. Göttingen: § 35 — Fachbereich —; TU Braunschweig: § 54; TU Clausthal: § 55 und TU Hannover: § 45 — jeweils die engere Fakultät —; TiH Hannover: § 64 — Fachabteilung —; PH Niedersachsen: § 23 — Abteilungskonferenz). Bei den Entscheidungen über diese Fragen hat der Gesetzgeber der Gruppe der Hochschullehrer nicht, wie verfassungsrechtlich geboten, den ausschlaggebenden Einfluß eingeräumt; denn sie kann sich gegen den geschlossenen Widerstand der anderen Gruppen nicht durchsetzen. Auch hier ist es nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts, dem Gesetzgeber vorzuschreiben, auf welche Weise er dies sicherzustellen hat. Es kommen mehrere organisatorische Möglichkeiten in Betracht, z. B. indem er der Gruppe der Hochschullehrer von vornherein oder bei einer wiederholten Abstimmung die Mehrheit der Stimmen in diesen Gremien zuteilt oder etwa eine Regelung trifft, wonach bei Abstimmungen über solche Fragen Beschlüsse der Gremien schon mit qualifizierten Mehrheiten der Hochschullehrer zustande kommen.

Für die Entscheidungen dieser Beschlusorgane in *Berufungsangelegenheiten* gilt das gleiche wie für Entscheidungen über Forschungsangelegenheiten.

b) Die Verfassungsbeschwerden wenden sich ferner gegen die Zusammensetzung der Berufungskommissionen (§ 5 Abs. 3 VorschaltG) und der Kommissionen, die Empfehlungen für Lehrauftrag und Studiengänge erarbeiten (Studienkommissionen — § 5 Abs. 5). Die nach dem Vorschaltgesetz vorgesehenen Kommissionen und Ausschüsse beschließen lediglich über Vorschläge, über die sodann die zuständigen Kollegialorgane zu entscheiden haben. Eigene Entscheidungsbefugnisse können den Kommissionen und Ausschüssen nicht eingeräumt werden (§ 5 Abs. 2).

aa) Demgemäß entscheiden die Berufungskommissionen nicht über die dem zuständigen Landesminister vorzulegenden Berufungsvorschläge der Universität, sondern über Empfehlungen an das für die Aufstellung der Berufungsvorschläge der Universität zuständige Beschlusorgan. Gleichwohl ist die Zusammensetzung der Berufungskommissionen verfassungsrechtlich ebenso zu beanstanden wie die Zusammensetzung der vorgenannten Beschlusorgane bei Entscheidungen über Berufungsangelegenheiten.

Die Berufungskommissionen setzen sich im Verhältnis 4:2:2 aus Vertretern der Hochschullehrer, der wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studenten zusammen. Außerdem sieht § 5 Abs. 4 VorschaltG vor, daß die in den Berufungskommissionen vertretenen Hochschullehrer einen besonderen Einfluß auf das Berufungsverfahren erhalten. Findet nämlich der Berufungsvorschlag einer Berufungskommission nicht die Zustimmung der Mehrheit der Hochschullehrer in der Kommission, so ist das für die Einreichung des Vorschlags zuständige Kollegialorgan verpflichtet, einen Vorschlag der Mehrheit der Hochschullehrer in der Berufungskommission dem Minister als weiteres Votum vorzulegen, falls ein solcher Vorschlag auch in diesem Kollegialorgan keine Mehrheit gefunden hat. Jedoch ist dieser Minderheitenschutz der Hochschullehrer als Vorkehrung zur Sicherung des wissenschaftlichen Aspekts bei der Besetzung von Hochschullehrerstellen allein nicht ausreichend. Die Hochschullehrer, deren Urteil in solchen Angelegenheiten nach den oben gemachten Ausführungen eine besondere Bedeutung zukommt, dürfen nicht auf ein bloßes Minderheitsvotum verwiesen werden. Hiergegen kann nicht eingewendet werden, daß die Berufungskommissionen nur Empfehlungen geben. In der Praxis des Berufungsverfahrens kommt ihren Vorschlägen eine nahezu entscheidende Bedeutung zu; denn der Berufungskommission fällt in erster Linie die Aufgabe zu, die Überprüfung und Auswahl der Bewerber vorzunehmen. Ihre Empfehlungen sind daher mehr als bloße Anregungen. Welch starke Stellung der Berufungskommission im Berufungsverfahren zukommt, ergibt sich auch daraus, daß das Sondervotum nicht etwa von den überstimmten Vertretern der Hochschullehrer in dem Kollegialorgan, das über die Berufungsvorschläge der Universität entscheidet, abgegeben wird, sondern von der Mehrheit der Hochschullehrer in der Berufungskommission. Das zeigt deutlich, welches Gewicht auch der Gesetzgeber gerade dem in der Kommission vertretenen Urteilsvermögen der Hochschullehrer beigemessen hat. Der Gesetzgeber hätte daher der Gruppe der Hochschullehrer die Möglichkeit einräumen

müssen, ihre Auffassung in den Empfehlungen der Kommission selbst durchzusetzen, und sie nicht nur auf ein Minderheitsvotum verweisen dürfen.

bb) Anders sind die verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen an die Zusammensetzung der Studienkommissionen zu beurteilen. Die stärkere Beteiligung der Studenten in ihnen entspricht der Absicht des Gesetzgebers, mit diesen Kommissionen einen organisatorischen Ansatz für eine von den Studenten selbst ausgehende Initiative für Reformen der wissenschaftlichen Ausbildung zu gewinnen. Die Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung unterliegt nicht der Beurteilung des Bundesverfassungsgerichts. Verfassungsrechtlich ist sie nicht zu beanstanden, da diese Kommissionen lediglich Empfehlungen für das zuständige Kollegialorgan geben und dieses Organ bei seiner Entscheidung jederzeit von diesen Empfehlungen abweichen kann. Zwar haben die Vertreter der Beschwerdeführer in der mündlichen Verhandlung auf das große tatsächliche Gewicht auch der Empfehlungen dieser Kommissionen hingewiesen. Jedoch ist ihre Bedeutung nicht mit der zu vergleichen, die den Empfehlungen der Berufungskommissionen zukommt. Dort besteht eine besonders enge Verflechtung zwischen Kommissionsempfehlung und Entscheidungsfindung im zuständigen Kollegialorgan. Hier ist eine solche enge Beziehung — abgesehen von der andersartigen Materie — jedenfalls nicht generell festzustellen. Es muß daher genügen, daß in den entscheidenden Beschlusorganen die zur Sicherung „wissenschaftsgerechter“ Entscheidungen gebotenen Vorkehrungen getroffen sind.

## VII.

Die auf Art. 33 GG gestützten Rügen der Beschwerdeführer sind unbegründet.

Soweit sich aus Art. 33 Abs. 5 GG Individualrechte der beamteten Hochschullehrer herleiten lassen, können sich diese nur darauf beziehen, daß der Gesetzgeber hergebrachte Grundsätze zu beachten hat, welche den beamtenrechtlichen Status der Hochschullehrer betreffen. Dazu gehört nicht die Mitwirkung der akademischen Selbstverwaltungsorgane in Personalangelegenheiten, insbesondere bei der Berufung und Ernennung von Professoren und Dozenten, die als Angelegenheit der Universität schon immer im Hochschulrecht und nicht im Beamtenrecht geregelt war.

Diese Mitwirkung der Universitätsorgane hat das Vorschaltgesetz unberührt gelassen, weil es zwar die Zusammensetzung, nicht aber die Kompetenzen der Entscheidungsgremien der akademischen Selbstverwaltung neu bestimmt hat. Gegenstand verfassungsrechtlicher Beanstandungen kann deshalb nicht die Beteiligung der Universität in Personalangelegenheiten der beamteten Hochschullehrer, sondern allenfalls die Mitwirkung unqualifizierter Gremien bei diesen Maßnahmen sein. Soweit ein solcher Vorwurf wegen fehlenden Sachverständes und mangelnder Verantwortlichkeit insbesondere der studentischen Mitglieder dieser Gremien erhoben wird, berufen sich die Beschwerdeführer indes weniger auf die Sicherung des Berufsbeamtentums als vielmehr auf den Schutz ihrer freien wissenschaftlichen Betätigung. Insbesondere weist eine innere Beziehung zu dem in Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Bereich die Rüge auf, daß der durch die Mitbestimmungsregelung zugelassene Einfluß der Nichthabilitierten in die Unabhängigkeit des Hochschullehrers eingreife, ohne die er seine Aufgabe in Wissenschaft, Forschung und Lehre nicht erfüllen könne, und die daher als fundamentales Strukturelement des Hochschullehrerbeamtenrechts geschützt sei. Hier werden für den dienstrechtlichen Status des Hochschullehrers verfassungsrechtliche Folgen aus der Autonomie der Wissenschaft als einem Sachprinzip hergeleitet. Für die damit gestellte verfassungsrechtliche Frage ist deshalb allein Art. 5 Abs. 3 GG Prüfungsmaßstab, der für eine Bewertung nach Art. 33 Abs. 5 GG keinen Raum mehr läßt.

Im übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführer Rechte aus Art. 33 Abs. 5 GG herleiten könnten, die über das hinausgehen, was ihnen schon Art. 5 Abs. 3 GG gewährt.

Das gleiche gilt, soweit die Beschwerdeführer in der mündlichen Verhandlung verfassungsrechtliche Bedenken gegen die angegriffenen Regelungen im Hinblick auf Art. 33 Abs. 2 und 4 GG vorgetragen haben, so daß dahingestellt bleiben kann, inwieweit diese Vorschriften Rechte des Einzelnen garantieren (zu Art. 33 Abs. 4 GG vgl. BVerfGE 6, 376 [385]).

Auch aus einer Zusammenschau der in Art. 33 Abs. 2 Abs. 4 und 5 GG niedergelegten Rechtsgrundsätze in Verbindung mit der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG ist keine verfassungsrechtliche Bindung des Gesetzgebers zu entnehmen, die eine Mitwirkung nichtbeamteter Personen und insbesondere der Studenten in den Selbstverwaltungsorganen der wissenschaftlichen Hochschulen bei der Behandlung von Personalfragen der Hochschullehrer oder speziell in Berufungsangelegenheiten grundsätzlich ausschließen würde.

## D.

1. Bei der gegebenen Rechtslage können die beanstandeten Vorschriften nicht nach § 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG für nichtig erklärt werden (vgl. BVerfGE 18, 288 [301]; 22, 349 [360]). Der Gesetzgeber hat zu entscheiden, auf welchem Wege er die festgestellten Verfassungsverstöße beseitigen will. Das Bundesverfassungsgericht mußte sich auf die Feststellung beschränken, daß der niedersächsische Gesetzgeber in dem aus dem Urteilsatz ersichtlichen Umfang gegen Art. 5 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen und insoweit Grundrechte der Beschwerdeführer verletzt hat.

2. Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen beruht auf § 34 Abs. 4 BVerfGG. Da die Verfassungsbeschwerden nur teilweise Erfolg haben, ist die Erstattung der Hälfte der notwendigen Auslagen angeordnet worden. Erstattungspflichtig ist das Land Niedersachsen, da dessen Gesetzgebungsorgane die verfassungswidrigen Vorschriften erlassen haben.

Benda	Ritterspach	Dr. Haager
Rupp-v. Brünneck	Dr. Böhmer	Dr. Faller
Dr. Brox	Dr. Simon	

## Abweichende Meinung

der Richter Dr. Simon und Rupp-v. Brünneck zum Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1973 — I BvR 424/71 — 1 BvR 325/72

Ergebnis und Begründung des Urteils beruhen weithin auf übereinstimmender verfassungsrechtlicher Beurteilung. Insbesondere teilen wir die Auffassung, daß Art. 5 Abs. 3 GG über ein subjektives Abwehrrecht gegen konkrete Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit hinaus eine Wertentscheidung enthält, die der Staat als allgemeine Richtlinie bei Regelungen über Universitäten oder andere öffentliche Einrichtungen im Bereich von Forschung und Lehre zu beachten hat. Ebenso stimmen wir der Senatsmehrheit darin zu, daß zwischen den einzelnen Gruppen der Hochschulangehörigen gewichtige rechtserhebliche Unterschiede bestehen, deren Nivellierung nach dem Schema „one man one vote“ zu Recht von niemand befürwortet wird. Jedoch halten wir es nicht für vertretbar, unmittelbar aus der Verfassung detaillierte organisatorische Anforderungen für die Selbstverwaltung der Universität herleiten zu wollen.

Zwar geht auch die Mehrheit davon aus, daß der Gesetzgeber weder durch Art. 5 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG noch durch Art. 33 GG auf die überkommene Universitätsstruktur festgelegt wird, daß vielmehr die Beteiligung aller Hochschulangehörigen an der akademischen Selbstverwaltung auch in Gestalt der sogenannten Gruppenuniversität grundsätzlich verfassungskonform ist und daß in dieser „Körperschaft der Lehrenden und Lernenden“ keine der beteiligten Gruppen generell und von vornherein die Einräumung einer Mehrheitsposition beanspruchen kann. Dennoch glaubt die Senatsmehrheit, für einen Teil der Grundrechtsträger dem Grundgesetz unmittelbar einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf privilegierte Beteiligung an der Selbstverwaltung in Form eines bestimmten Stimmengewichts entnehmen zu müssen. Die insoweit in der Urteilsbegründung verwendete unbestimmte Formulierung, der Gruppe der Hochschullehrer sei in Berufungs- und Forschungsangelegenheiten der „ausschlaggebende Einfluß“ zu sichern, bedeutet zusammen mit der verfassungsrechtlichen Beanstandung der einschlägigen Vorschriften des Vorschaltgesetzes, daß es innerhalb des Systems der Gruppenuniversität verfassungswidrig sein soll, wenn der Gruppe der Hochschullehrer „nur“ 50% und nicht mindestens 51% der Stimmen im Verhältnis zu den anderen Gruppen eingeräumt werden. (Die im Urteil theoretisch offengehaltene Möglichkeit des Gesetzgebers, den ausschlaggebenden Einfluß auf andere Weise sicherzustellen, läuft praktisch auf eine eher noch strengere Regelung hinaus.)

Mit dieser Entscheidung setzt sich das Bundesverfassungsgericht unter Überschreitung seiner Funktion an die Stelle des Gesetzgebers. Die scheinbar übereinstimmend anerkannte Gestaltungsfreiheit des demokratisch legitimierten Gesetzgebers für die Organisation der Wissenschaftsverwaltung wird von der Senatsmehrheit in einem anfangs unmerklichen, schließlich aber unverkennbaren Erosionsprozeß weitgehend ins Gegenteil verkehrt; sie erhebt Zweckmäßigkeitserwägungen, die der Gesetzgeber bei seiner Willensbildung anzustellen hat und denen namentlich in Übergangszeiten durchaus Gewicht gebührt, unzulässig zu unabdingbaren, mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbaren Postulaten. Ihre Begründung leidet zudem an Unklarheiten über die verfassungsrechtliche Bedeutung objektiver

Wertentscheidungen mit der Folge, daß das vorbehaltlos gewährleistete Freiheitsrecht des Art. 5 Abs. 3 GG einerseits der Gefahr der Relativierung ausgesetzt, andererseits sinnwidrig in ein ständisches Gruppenprivileg und Herrschaftsrecht umgemünzt wird. Dieses Vorgehen erscheint nicht zuletzt deshalb bedenklich, weil verfassungsgerichtliche Verbote im Unterschied zu inhaltsgleichen Gesetzesregelungen auch in ihren Fehleinschätzungen nur schwer korrigierbar sind und die weitere hochschulpolitische Entwicklung in einer krisenhaften Übergangsphase festschreiben. In der sich der Freiheitsgedanke eher in zukunftsöffnender Flexibilität bewähren müßte.

## I.

1. Die angegriffenen Regelungen fallen — das muß man sich ständig vor Augen halten — nach übereinstimmender Ansicht zweifellos nicht in den Bereich, den das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit der autonomen Persönlichkeit zur freien Selbstbestimmung vorbehält und der im Urteil als unantastbarer Kernbereich des Art. 5 Abs. 3 GG bezeichnet wird.

Die Wissenschaftsfreiheit hat sich — wie Rechtsanwalt Dr. Zwirner in seinem von der Bundesregierung vorgelegten Gutachten überzeugend nachweist — in einem geistesgeschichtlichen Prozeß der Emanzipation von weltanschaulicher und auch staatlicher Bevormundung entwickelt; in historischer Sicht meint sie daher vor allem die geistige Freiheit der wissenschaftlichen Erkenntnis und deren Verbreitung, also die Freiheit, über die Inhalte von Forschung und Lehre sowie die Kundbarmachung der Ergebnisse in autonomer Selbstbestimmung zu entscheiden. Dieser Bereich wissenschaftlicher Betätigung ist zudem seiner Natur nach demokratischen Mehrheitsentscheidungen unzugänglich und kann daher als „Unabstimmbar“ bezeichnet werden. In Niedersachsen ist durch die Kompetenzvorschriften für die Organe der Hochschulselbstverwaltung dafür gesorgt, daß Eingriffe in diesen Kernbereich zu unterbleiben haben.

Was demgegenüber von den Beschwerdeführern angegriffen wird, sind formale Organisationsnormen für die personelle Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane. Solche Normen sind ambivalent in dem Sinne, daß sie keineswegs notwendig zu Einwirkungen in den Kernbereich des Unabstimmbaren führen (vgl. BVerfGE 14, 263 [275]). Die Beschwerdeführer selbst haben dazu in der mündlichen Verhandlung nur Vermutungen äußern, nicht aber durch nachprüfbare Beispiele belegen können, daß die Kollegialorgane allein schon wegen ihrer personellen Zusammensetzung zu grundrechtswidrigen Entscheidungen prädestiniert seien. Auch die Senatsmehrheit begnügt sich in diesem Zusammenhang mit der Erwägung, daß „die Entscheidungen dieser Organe sich je nach deren Zuständigkeit auf den durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Freiheitsraum auswirken können“ (vgl. Teil C IV 1). Die Kollegialorgane sind aber eben nur für solche Angelegenheiten zuständig, die gerade nicht zum Kernbereich des Unabstimmbaren gehören, sondern immer schon und notwendigerweise einer Fremdbestimmung durch die Wissenschaftsverwaltung unterliegen.

2. Die Prüfung, ob derartige Organisationsnormen als solche — und nicht erst die von den Kollegialorganen zu treffenden Entscheidungen — Grundrechte der Beschwerdeführer verletzen können, darf nicht daran vorbeigehen, daß das Freiheitsrecht des Art. 5 Abs. 3 GG jedermann uneingeschränkt — also ohne Vorbehalt für gesetzgeberische Einwirkungen — gewährleistet ist. Die kategorische Geltungskraft eines derartigen vorbehaltlos verbürgten „Jedermannsrechts“ endet logischerweise dort, wo die staatliche Regelungsbefugnis beginnt (vgl. BVerfGE 33, 52 [72] zum Zensurverbot). Gerade um einen solchen der staatlichen Regelungsbefugnis unterstehenden Sachverhalt handelt es sich — wie auch die Senatsmehrheit nicht bezweifelt — bei der Organisation des öffentlichen Wissenschaftsbetriebes. Das von den Beschwerdeführern verfolgte Ziel, den durch Art. 5 Abs. 3 GG dem Einzelnen gewährleisteten Grundrechtsschutz in diesen Bereich des staatlich Regelbaren und Regelungsbedürftigen zu erstrecken, droht diesen Gewährleistungstatbestand zu relativieren; denn diese Ausweitung muß damit erkaufte werden, daß das Grundrecht entgegen dem Willen der Verfassung einem weitgehenden Gesetzesvorbehalt unterstellt wird, der sich eines Tages unter Berufung auf „natürliche Grenzen“ oder immanente Schranken der Wissenschaftsfreiheit bis in deren Kernbereich fortpflanzen könnte.

3. Die Gefahr einer Relativierung wird vermieden und der Vorrang gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit für den Bereich außerhalb des Unabstimmbaren bleibt gewahrt, wenn die verfassungsrechtliche Prüfung nicht bei der Funktion des Art. 5 Abs. 3 GG als ein dem Einzelnen gewährleistetetes und mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbares individuelles Freiheitsrecht ansetzt, sondern bei der allgemeinen fundamentalen Bedeutung der Grundrechte für die Integration einer Demokratie freier, mitverantwortlicher Bürger. Wegen der hier nur anzudeu-

tenden unlösbaren Wechselwirkung zwischen Demokratieprinzip und Grundrechtsgewährleistung gehört es zu den vornehmsten Aufgaben gerade der demokratisch legitimierten Staatsorgane, sich nicht mit einer bloßen Respektierung des unabstimmbaren Kernbereichs der Grundrechte zu begnügen, sondern sich für eine möglichst effektive Verwirklichung der darin verkörperten Wertentscheidungen auch dort einzusetzen, wo die Verfassung ihnen die eigenverantwortliche Gestaltung gemeinnütziger Einrichtungen anvertraut.

a) Der Vorrang gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit außerhalb des Kernbereichs des Unabstimmbaren beruht auf Erwägungen, die der Senat schon in anderem Zusammenhang in der Facharzt-Entscheidung angestellt hat, daß nämlich in einem demokratischen Gemeinwesen vor allem der durch das Volk unmittelbar legitimierte parlamentarische Gesetzgeber dazu berufen ist, im öffentlichen Willensbildungsprozeß unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen nach dem Mehrheitsprinzip über die von der Verfassung offengelassenen Fragen zu entscheiden (BVerfGE 33, 125 [159]; vgl. auch BVerfGE 33, 303 [334] mit weiteren Nachweisen). Im vorliegenden Fall folgt die gesetzgeberische Regelungsbefugnis bereits daraus, daß die Kollegialorgane der Wissenschaftsverwaltung in weitem Umfang öffentliche Gewalt ausüben, daß die Befugnis zur Ausübung solcher Gewalt staatlicher Ermächtigung bedarf und sich keinesfalls aus einem ursprünglich gegen den Staat gerichteten Freiheitsrecht ableiten läßt. Bedeutsam erscheint ferner der von den Beschwerdeführern vernachlässigte Umstand, daß es hier nicht um Eingriffe in die persönliche, aus eigener Kraft geleistete Lebensgestaltung geht, sondern umgekehrt gerade um die Erweiterung wissenschaftlichen Wirkens durch Partizipation an Mitteln und Einrichtungen, die der moderne Sozial- und Kulturstaat auf Kosten der Allgemeinheit bereitstellt. Wenn auch in bezug auf solche Teilhabeberechtigungen noch manches klärungsbedürftig sein mag, so stehen sie doch grundsätzlich — wie der Senat im *numerus-clausus-Urteil* unter allgemeiner Zustimmung für den Fall eines verfassungsrechtlich begründeten Teilhaberechts ausgeführt hat (BVerfGE 33, 303 [333 ff.]) — unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann; sie sind ihrer Natur nach notwendig regelungsbedürftig. Das gilt verstärkt für die Organisation solcher Einrichtungen, die wie die Hochschulen nach ihrem Widmungszweck verschiedenen lebenswichtigen Interessen der Gesamtgesellschaft dienen und bei denen das Zusammenwirken verschiedener Grundrechtsträger in einer Weise synchronisiert werden muß, die Freiheitsverwirklichung durch Partizipation überhaupt erst ermöglicht.<sup>1</sup>

b) Die Mehrheitsbegründung gibt keine klare Auskunft darüber, welche rechtliche Bedeutung den in den Grundrechten verkörperten Wertentscheidungen für die Organisation solcher regelungsbedürftigen Teilhabeberechtigungen zukommt. Der Begriff der objektiven Wertentscheidung ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zunächst entwickelt worden, um den grundrechtlich geschützten Freiheitsbereich vor einer Relativierung durch solche Regelungen zu sichern, die nicht speziell das Verhältnis zwischen dem Staat und dem Grundrechtsträger, sondern die Beziehungen der Bürger untereinander betreffen (vgl. BVerfGE 7, 198 [204]; 25, 256 [263]). Hierin liegt eine Verstärkung, aber keine Wesensveränderung der Freiheitsrechte, so daß es gerechtfertigt ist, die mit ihnen gewährten subjektiven Berechtigungen der einzelnen Grundrechtsträger auch hierauf auszudehnen. Etwas anderes ist es aber, wenn es sich darum handelt, positiv die Voraussetzungen für eine effektive Verwirklichung der grundrechtlich geschützten Freiheitsräume durch Teilhabe am öffentlichen Leistungsangebot zu schaffen. Dies zu tun, gehört auch nach unserer Auffassung zu den wichtigsten Aufgaben der sozialen und freiheitlichen Demokratie, zumal da einseitige Vergünstigungen und Benachteiligungen mindestens ebenso bestimmend für die Lebensführung sein können wie Zwänge und Verbote in der klassischen Eingriffsverwaltung. Gerade weil die Verfassung durch die vorbehaltlose Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit ihre überragende Bedeutung für ein freiheitliches Gemeinwesen anerkannt hat, weil sich Freiheit durch Beteiligung am staatlichen Leistungsangebot auch über Verfahrens- und Organisationsnormen verwirklicht, weil nach den zutreffenden Ausführungen im Urteil zwischen materialer Freiheit und formaler Organisation eine gewisse Interdependenz besteht und weil das staatliche Leistungsangebot, an dem das wissenschaftliche Personal partizipiert, zugleich durch dessen schöpferische Leistungen getragen wird, erscheint die allgemeine Forderung gerechtfertigt, der Gesetzgeber habe sich auch bei der Organisa-

tion des öffentlichen Wissenschaftsbetriebes außerhalb des Kernbereichs des Unabstimmbaren an der Wissenschaftsfreiheit als wertentscheidender Grundsatznorm zu orientieren.

c) Aus dieser Forderung dürfen aber nicht verfassungsrechtliche Konsequenzen gezogen werden, die den Vorrang der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit wieder in Frage stellen, indem aus den Interessen einzelner gegenwärtiger Grundrechtsträger strikte, mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbare Ansprüche auf eine bestimmte Gestaltung der Wissenschaftsverwaltung abgeleitet werden. Schließlich begünstigt bereits die Teilhabe als solche die Beteiligten gegenüber allen anderen Trägern des gleichen „Jedermannsrechts“. Schon deshalb läßt sich die Ausgestaltung des staatlichen Leistungsangebots nicht bevorzugt aus individuellen Rechtspositionen und augenblicklichen Bedürfnissen der bereits Begünstigten heraus steuern. Vielmehr liegt es auf der Hand, daß sich diese Ausgestaltung nicht nur an einer Wertentscheidung ausrichten kann, sondern notwendig auch andere Wertentscheidungen (z. B. Art. 12 Abs. 1 GG und das Sozialstaatsprinzip) berücksichtigen muß, daß zwischen einer Fülle von Gestaltungsmöglichkeiten auszuwählen ist und eine Vielzahl von Interessen auszugleichen oder gegeneinander abzuwägen sind, wobei es auch auf die Auswirkungen der zu treffenden Gestaltung für potentielle Grundrechtsträger und für das zukünftige Leben der gesamten Gesellschaft ankommt. Diese Aufgabe ist den demokratisch legitimierten Staatsorganen der Legislative vorbehalten; deren Regelungszuständigkeit gehört ebenso wie die Garantie unveräußerlicher Grundrechte zu den konstitutiven Prinzipien der rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung des Grundgesetzes. Ihre Befugnis findet eine unübersteigbare Schranke im Bereich des „Unabstimmbaren“: ist diese Grenze beachtet, so unterliegt die weitere Konkretisierung der objektiven Wertordnung des Grundgesetzes der nur bedingt nachprüfbaren Eigenverantwortung des Gesetzgebers.

Das Bundesverfassungsgericht seinerseits hat zwar darüber zu wachen, daß der Gesetzgeber sich an der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG als allgemeiner Richtschnur orientiert; es kann ihm aber nicht vorschreiben, welche der in Betracht kommenden konkreten Realisierungsmöglichkeiten er auswählen soll. Die verbreitete Skepsis gegenüber dem Gesetzgeber gerade im Hochschulbereich und die zwar verständliche, aber doch wohl überhöhte Erwartungshaltung der Beschwerdeführer gegenüber dem Bundesverfassungsgericht erlaubt keine Grundrechtsinterpretation, die in der letzten Konsequenz zu einer „ständischen“ Auflösung der Demokratiestruktur führen müßte. Jedenfalls kann die verfassungsrechtliche Nachprüfung nicht weiter gehen als dort, wo die Verfassung dem Gesetzgeber durch den Gleichheitssatz und das Sozialstaatsgebot ausdrückliche Pflichten auferlegt. Das heißt: Nachprüfbar ist erst die Einhaltung äußerster Grenzen, deren Überschreitung im Wege der Verfassungsbeschwerde dann gerügt werden kann, wenn der Träger des jeweiligen Grundrechts dadurch unmittelbar betroffen ist (vgl. dazu etwa BVerfGE 9, 334 [337]; 18, 121 [124]; 23, 12 [24 f.] sowie 22, 180 [204]; 27, 253 [283]). Diese Linie hat der Senat noch im *numerus-clausus-Urteil* eingehalten (BVerfGE 33, 303 [333]), obwohl Zulassungsbeschränkungen den abgewiesenen Bewerber in seiner freien Lebensgestaltung weitaus härter treffen, als Hochschullehrer durch Organisationsnormen der strittigen Art betroffen sein könnten.

## II.

Die vom Gesetzgeber zu beachtende Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG läßt sich mit der Senatsmehrheit näher als der allgemeine Auftrag bestimmen, einerseits den öffentlichen Wissenschaftsbetrieb möglichst freiheitlich zu organisieren und andererseits für eine funktionsfähige Wissenschaftsverwaltung zu sorgen. Aus beiden Verpflichtungen folgt aber weder für sich allein noch zusammen ein mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbares Recht der Hochschullehrer, in bestimmten Angelegenheiten ein Stimmübergewicht zu beanspruchen. Soweit der Gleichheitssatz gebietet, bei einer Organisation nach dem System der Gruppenuniversität die Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen der Hochschulangehörigen zu berücksichtigen, kann das Bundesverfassungsgericht nach seiner ständigen Rechtsprechung wiederum nur nachprüfen, ob der Gesetzgeber bei der Anwendung dieses Gleichheitssatzes sachwidrig oder willkürlich verfahren ist.

1. Das Mehrheitsergebnis läßt sich insbesondere nicht aus der Verpflichtung zu möglichst weitgehender Freiheitsverwirklichung ableiten.

a) Versucht man mit der Senatsmehrheit, dieser allgemeinen Pflicht einen näheren verfassungsrechtlich nachprüfbaren Inhalt zu geben, so müßte doch wohl im Vordergrund nicht das Interesse einer Gruppe, sondern die Forderung stehen, dem einzelnen Grundrechtsträger gegenüber jedweder Art von Wissenschaftsverwaltung — auch der von Repräsentanten der eigenen Gruppe getragenen! — eher zuviel als zuwenig Freiraum zur schöpferischen Entfaltung seiner Fähigkeiten zu sichern. Im

<sup>1</sup> Die Regelungsfähigkeit der Partizipation am öffentlichen Wissenschaftsbetrieb träte noch klarer zutage, wenn man bei der verfassungsrechtlichen Würdigung davon ausgehen würde, daß es sich primär um — durch die Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG mitbestimmte — Regelungen der Berufsausübung und Berufsvorbereitung im Sinne der Art. 12 Abs. 1 Satz 2 oder 33 Abs. 5 GG handelt; vgl. dazu neuerdings Schmidt, Wissenschaftsfreiheit als Berufsfreiheit, NJW 1973, S. 585 ff.

Blick auf das Ganze des öffentlichen Wissenschaftsbetriebes stellt die Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG vor allem die — von der Senatsmehrheit nicht erwähnte — Aufgabe, ihm im Sinne eines freiheitlichen Wissenschaftspluralismus zu organisieren; denn dieser Wissenschaftspluralismus, der dem Wesen der Wissenschaft als einem prinzipiell ungeschlossenen, dialogischen Prozeß der Suche nach Erkenntnis entspricht, ist das notwendige Korrelat zur uneingeschränkten Individualrechtsposition des einzelnen Wissenschaftlers; die Pflege konkurrierender wissenschaftlicher Richtungen an den einzelnen Hochschulen gewinnt zudem im gleichen Maße an Bedeutung, in dem die Freizügigkeit der Studierenden als eine der bisherigen Ausübungsformen ihrer Lernfreiheit erschwert wird. Wegen der Interdependenz zwischen materialer Wissenschaftsfreiheit und formaler Organisation folgt aus der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG ferner die allgemeine Weisung an den Gesetzgeber, die Grundrechtsträger, insbesondere die nach Funktion, Qualifikation, Verantwortung, Betroffenheit und Dauer der Zugehörigkeit bevorzugt zu berücksichtigenden Hochschullehrer an einer etwaigen Selbstverwaltung angemessen zu beteiligen. In einem demokratischen Gemeinwesen stellt sich nicht zuletzt die Aufgabe, Freiheitsverwirklichung durch Teilhabe am öffentlichen Wissenschaftsbetrieb nicht zum Privileg einiger verkümmern zu lassen, sondern — wenn auch in funktionsgerechter Abstufung — kooperativ allen am Wissenschaftsbetrieb Beteiligten zu ermöglichen.

b) Dem niedersächsischen Gesetzgeber kann nach unserer Auffassung eine Überschreitung seines Gestaltungsspielraumes unter Verletzung der genannten Verpflichtungen nicht vorgeworfen werden; denn auch in Niedersachsen ist den Hochschullehrern im Hinblick auf ihre schöpferische Tätigkeit im Dienst des Allgemeinwohls eine Stellung gesichert, die im Vergleich zur Lage anderer Gruppen der Gesellschaft einzigartig sein dürfte:

Die Hochschullehrer haben nicht allein das vorbehaltlos verbürgte (noch in der Weimarer Zeit keineswegs selbstverständlich anerkannte) Recht, über die Inhalte ihrer Forschung und Lehre sowie über die Verbreitung der Ergebnisse auch insoweit völlig frei zu bestimmen, wie ihre wissenschaftliche Betätigung erst durch Teilhabe am öffentlichen Wissenschaftsbetrieb ermöglicht wird. Vielmehr ist in Niedersachsen auch im übrigen der mit öffentlichen Mitteln getragene Wissenschaftsbetrieb im Interesse der Freiheitlichkeit weitgehend als eine dem Staat gegenüber autonome Selbstverwaltung organisiert. Die Mitwirkung der Hochschullehrer an dieser Selbstverwaltung ist so geregelt, daß ihnen wegen ihrer besonderen Stellung ein über ihr zahlenmäßiges Gewicht wesentlich hinausgehender Einfluß auf die Willensbildung vorbehalten ist. Außer besonderen, noch zu erörternden Minderheitenrechten stehen ihnen in den wesentlichen wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten von vornherein 50% der Stimmen zu, so daß ihre Majorisierung durch andere Gruppen ausgeschlossen und ihnen im Zusammenwirken mit Vertretern des wissenschaftlichen Mittelbaues ein eindeutiges Übergewicht gesichert ist. Forschungsangelegenheiten sind den Hochschullehrern nach der derzeit in Niedersachsen geltenden Regelung im wesentlichen ganz vorbehalten, da sie ihrem Schwerpunkt nach in die Zuständigkeit der Institute und Kliniken fallen, die das Vorschaltgesetz nicht erfaßt. Ferner ist — wie im Urteil zutreffend und übereinstimmend mit der Westdeutschen Rekonferenz ausgeführt wird — von dem in der Regel auch faktisch ausgeübten Recht des einzelnen Hochschullehrers zur primären Eigeninitiative auszugehen (z. B. bei der Wahl der Gegenstände und Methoden von Forschung und Lehre sowie bei der Planung und Koordination der Vorhaben); auch läßt sich in entsprechender Anwendung des § 3 Abs. 6 VorschaltG sicherstellen, daß der einzelne Hochschullehrer bei der Beratung über wesentliche Fragen seines Lehr- und Forschungsbereiches seine Meinung zu Gehör bringen kann. Weiterhin stehen ihm besondere, für seine freie Entfaltung höchst effektive dienstrechtliche Vorteile zu — bis hin zur Übernahme lukrativer Nebenaufträge — und endlich die Möglichkeit, gegen Mehrheitsentscheidungen der Kollegialorgane die staatliche Rechtsaufsicht und insbesondere die Gerichte bis hin zum Bundesverfassungsgericht anzurufen, wenn die Entscheidungen der Kollegialorgane im Einzelfall in seine Rechte eingreifen.

c) Angesichts dieser Regelung läßt sich schwer einsehen, weshalb der Gesetzgeber unter dem Gesichtspunkt des Freiheitsschutzes von Verfassungen wegen zu noch mehr verpflichtet sein sollte. Sofern die skizzierte Regelung nachweislich nicht ausreicht, müßte es dem Gesetzgeber jedenfalls freigestellt bleiben, bevorzugt solche Maßnahmen in Betracht zu ziehen, die dem Instrumentarium einer freiheitlichen Demokratie eher adäquat sind, wie z. B. erleichterte Anfechtungsrechte, verstärkte Rechte auf Anhörung und Vorlage von Minderheitenvoten gegenüber den zur endgültigen Entscheidung berufenen Stellen, Sicherung der Mittelbewilligung für laufende Vorhaben, Erfordernis qualifizierter Mehrheiten in wichtigen Fragen, Verpflichtung zur erneuten Beratung bei Einsprüchen oder auch strengere Kompetenzabgrenzungen.

Die weitergehende Forderung nach einem Stimmenübergewicht der Hochschullehrer in bestimmten Angelegenheiten kann schon deshalb nicht grundrechtlich verbürgt sein, weil der Gesetzgeber die akademische Selbstverwaltung doch sicherlich durch außeruniversitäre Kräfte als Vertreter des Gemeininteresses verbreitern dürfte, ohne daß dann eine Gruppe das Übergewicht beanspruchen könnte; die Mitwirkung solcher Kräfte ist auch nach Meinung der Mehrheit beispielsweise in der „gruppenspezifischen Patt-Situation“ statthaft. Davon abgesehen ist die verfassungskräftige Institutionalisierung überstimbarer Mehrheitspositionen zugunsten bestimmter Gruppen charakteristisch für „oligarchische Strukturen“. Demokratische Verfassungen sind schon unergiebig, wenn man nach zuverlässigen Kriterien für die Auswahl der so zu Privilegierenden sucht. Wenn die Senatsmehrheit ihrerseits nicht das formale Kriterium der Betroffenheit sondern die Erwägung für maßgeblich hält, daß der „wissenschaftliche Sachverstand ... (nicht) überspielt“ werden dürfe, dann kann dies zwar auf allgemeinen Beifall rechnen. Es ist aber zweierlei, ob der Sachverstand vom Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit als Richtschnur für eine typisierende Abstufung von Mitverantwortungsbefugnissen berücksichtigt wird oder aber als verfassungsrechtlich zwingendes Kriterium für die Beurteilung gesetzgeberischer Regelungen dienen soll. Niemand wird bezweifeln, daß die Hochschullehrer in ihrem Fach durchgängig über den größeren Sachverstand verfügen. Hält man indessen dieses Kriterium für zwingend, dann müßte es doch ohne weiteres genügen, wenn in den Beschlüssen der Wissenschaftsverwaltung neben 50% Hochschullehrern 25% Vertreter des Mittelbaues mitwirken, von denen ein nicht unwesentlicher Teil die Voraussetzungen für eine Berufung als Hochschullehrer erfüllt (vgl. auch den Erfahrungsbericht der Bundesregierung über die Mitwirkung der wissenschaftlichen und technischen Mitarbeiter in hochschulfreien Forschungseinrichtungen, Anlage zu BTDrucks. 7/93 vom 1. Februar 1973). Die rechtliche Unschärfe dieses Kriteriums zeigt sich nicht zuletzt darin, daß der fachwissenschaftliche Sachverstand selbst hervorragender Gelehrter nicht mit einer besonderen Qualifikation für die Wissenschaftsverwaltung identisch ist. Entspricht es zudem nicht gerade dem Wesen freier Wissenschaft, daß sich Qualifikation durch das sachliche Gewicht von Argumenten ausweist und nicht eine formalisierte Entscheidungsposition beansprucht, durch welche alle übrigen in eine permanente Minderheitenposition verwiesen werden? Der demokratische Gedanke jedenfalls lebt davon, daß in allgemein bedeutsamen Angelegenheiten Mehrheitsbefugnisse auch nicht für Eliten unveränderbar vorgegeben sind, sondern durch Fähigkeiten, Argumente und Überzeugungskraft gewonnen sowie in ständiger geistiger Auseinandersetzung behauptet werden müssen.<sup>1</sup>

Ebenso wie das demokratische Prinzip ist auch die Grundrechtsgewährleistung von vornherein ungeeignet, die Forderung nach einem Stimmenübergewicht unter dem Gesichtspunkt der Freiheitsverwirklichung verfassungsrechtlich zu begründen. Denn in einer Demokratie besteht die freiheitssichernde Funktion der Grundrechte auch und gerade darin, ihren Träger gegen Entscheidungen einer andersdenkenden Mehrheit zu schützen. Daher ist die Kumulierung von Grundrechtsschutz und Mehrheitsposition geradezu ein verfassungsrechtlicher Widerspruch. Zudem wird der Charakter der Grundrechte dadurch tiefgreifend verändert: Im arbeitsteiligen und auf Kooperation angelegten Wissenschaftsbetrieb wird aus einem Recht des Einzelnen zur freien Selbstbestimmung das Herrschaftsrecht einer Gruppe zur Fremdbestimmung über andere Grundrechtsträger, die Partner im wissenschaftlichen Prozeß der Suche nach Erkenntnis sind und die — wie etwa der akademische Mittelbau — zur Erfüllung der Aufgaben der Universität unentbehrlich geworden sind und bislang doch wohl keine angemessene Behandlung erfahren haben. Wenn der Gesetzgeber solche oft genug entwürdigenden Benachteiligungen abbaut, dann befindet er sich in Einklang mit dem, was ihm die objektive Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG zu tun aufgibt. Daß selbstverständlich jede Organisationsform in irgendeiner Beziehung „Herrschaftsorganisation“ ist (vgl. dazu auch BVerfGE 9, 268), besagt nichts für die hier allein zu entscheidende Frage, ob Herrschaftsrechte speziell aus Grundrechten abgeleitet werden dürfen oder gar müssen, noch dazu, wenn diese Herrschaftsrechte nicht dem einzelnen Grundrechtsträger sondern einer aus dem großen Kreis aller Grundrechtsträger ausgegrenzten privilegierten Gruppe zuerkannt und von Repräsentativorganen wahrgenommen werden.

Wer mit der Mehrheit diese Frage bejaht, muß im übrigen damit rechnen, daß künftig auch andere Gruppen von Grundrechtsträgern auf Grund der Verfassung abgestufte Sonderrechte beanspruchen. Vom Standpunkt der Mehrheit ließe sich etwa eine

<sup>1</sup> Auf die Befürchtung, eine Willensbildung, wie sie im KPD-Urteil als charakteristisch für freiheitlich-demokratische Ordnungen beschrieben worden ist (BVerfGE 5, 85 [135 und 197 ff.]), könne unter den gegenwärtigen Bedingungen der Gruppenuniversität nicht sachgemäß funktionieren, wird unter dem weiteren Gesichtspunkt der Funktionssicherung zurückzukommen sein.

Forderung des Mittelbaus, seinen Vertretern wegen ihrer größeren Nähe zu Forschung und Lehre, ihrer besseren Qualifikation und ihrer stärkeren Bindung an die Universität ein größeres Stimmengewicht einzuräumen als den Vertretern der Studenten, schwerlich abweisen.

d) Die Mehrheitsmeinung erscheint noch befremdlicher, wenn man den zu beurteilenden Sachverhalt genauer betrachtet. Die Ausstrahlungswirkungen der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG werden — wie auch die Senatsmehrheit nicht verkennt — naturgemäß um so schwächer, je notwendiger die Koordination zwischen den verschiedenen Aufgaben, Interessen und Beteiligten wird und je ferner die zu treffenden Entscheidungen dem der autonomen Persönlichkeit vorbehaltenen Bereich des Unabstimmbaren stehen; sie sind sicherlich dort am schwächsten, wo die endgültige Entscheidung nicht der Universität sondern staatlichen Organen obliegt. Gerade darum handelt es sich aber bei den fraglichen Berufungs- und Forschungsangelegenheiten: Über Berufungen von Hochschullehrern entscheidet endgültig das staatliche Ministerium; die Kollegialorgane der Universität wirken lediglich durch Vorschläge mit. Ähnlich ist die Sachlage bezüglich der Forschungsangelegenheiten; denn soweit dafür nicht die Institute und Kliniken, sondern die vom Vorschaltgesetz allein erfaßten Kollegialorgane zuständig sind, handelt es sich — wie die Beschwerdeführer in der mündlichen Verhandlung bestätigen — im wesentlichen um eine Beratung über die Haushaltsmittel, deren Aufteilung den Bedürfnissen auch der Lehre Rechnung tragen muß und über deren Bewilligung endgültig wiederum der Staat unter Festlegung der Haushaltsposten entscheidet.

Diese Mitwirkung der Universität bei Berufs- und Haushaltsangelegenheiten ist selbstredend nicht unwichtig. Wenn aber die endgültige Entscheidung staatlicher Fremdbestimmung unterliegt und wenn die verbleibenden Mitwirkungsbefugnisse der Universität ohnehin nicht vom einzelnen Wissenschaftler persönlich, sondern nur im kooperativen Zusammenwirken durch Repräsentativorgane wahrzunehmen sind, dann ist nicht erkennbar, warum ausgerechnet hier die staatliche Verleihung eines — dieses das Freiheitsrecht des Art. 5 Abs. 3 GG derart ausgeweitet haben sollte, daß der Gesetzgeber seine Gestaltungsfreiheit weitgehend zugunsten der Belieben einbüßt. In Berufsangelegenheiten erscheint es schon fraglich, inwiefern amtierende Hochschullehrer durch Vorschlagsregelungen für die Berufung von Kollegen überhaupt in ihrem eigenen Grundrecht rechtlich betroffen sein können; jedenfalls werden die Belange der Studierenden durch die Besetzung der Lehrstühle kaum weniger berührt als die der Kollegen. Die Erwägung, an Berufungen von Hochschullehrern dürfe nur mitwirken, wer selbst über eine entsprechende Qualifikation verfügt, hat zwar viel für sich, ist aber kein mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbares verfassungskräftiges Prinzip und zudem unvereinbar mit der Entscheidungszuständigkeit des Ministeriums. Daß durch das Mehrheitsergebnis eine Berufungspraxis im Sinne eines freiheitlichen Wissenschaftspluralismus zuverlässiger gewährleistet wird als durch die beanstandete Regelung, steht schon angesichts der verbreiteten Neigung zu wissenschaftlichen „Schulbildungen“ kaum zu erwarten, obwohl es dabei um eine der wichtigsten Folgerungen aus der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG geht.

Der niedersächsische Gesetzgeber hat sich zudem gerade hier bemüht, der sachkundigen Meinung der Hochschullehrer besonderes Gewicht zu sichern. Sie können nicht nur kraft ihres 50%igen Stimmenanteils Berufungsvorschläge verhindern; vielmehr sind ihre Vertreter in den Berufungskommissionen darüber hinaus berechtigt, nach Maßgabe von § 5 Abs. 4 VorschaltG ein dem Minister vorzulegendes Sondervotum abzugeben. Gerade dieses Sondervotum ist nach unserer Auffassung ein bevorzugt geeignetes und verfassungskonformes Mittel, um in Angelegenheiten, die mehrere Gruppen berühren, das demokratische Mehrheitsprinzip mit berechtigten Interessen einer überstimmten qualifizierten Minderheit in Einklang zu bringen.<sup>1</sup> Wenn die Senatsmehrheit derartige Sondervoten für unzureichend hält, weil der Staat nach der bisherigen Berufungspraxis in der Regel dem Universitätsvorschlag gefolgt sei und von einem „Oktroi“ abgesehen habe, so hinkt dieser Vergleich: Es ist eine grundsätzlich andere Situation, ob der Staat die Wahl hat zwischen einem Mehrheitsvorschlag und einem ebenfalls gesetzlich vorgesehenen Vorschlag einer qualifizierten Minderheit von Hochschullehrern oder ob er gegen den Vorschlag seinen eigenen Kandidaten oktroyiert. Zudem kann und muß von der überstimmten Minderheit erwartet werden, daß sie das formal geringere Gewicht ihres Sondervotums durch das sachliche Gewicht ihrer Argumente ausgleicht. Daß das für die Entscheidung zuständige staatliche Organ sich mehr durch das formale Gewicht der Mehrheit als durch etwaige bessere

Argumente eines Sondervotums beeinflussen lassen werde, könnte nur unter unzulässiger Unterschätzung der zuständigen Staatsorgane als Regel unterstellt werden.

2. Das Mehrheitsergebnis läßt sich auch nicht mit der weiteren Verpflichtung des Gesetzgebers begründen, die Funktionsfähigkeit des Wissenschaftsbetriebes unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgaben der Universität sicherzustellen. Daß eine solche Verpflichtung besteht, ist nicht zu bezweifeln. Angesichts der erheblichen Aufwendungen für die Hochschulen, deren lebenswichtiger Bedeutung für das Gemeinwesen und die Ausbildung eines qualifizierten Nachwuchses sowie wegen der durch den numerus clausus gekennzeichneten Notlage wird hier sogar der Schwerpunkt der Problematik liegen.

a) Bei der Erfüllung dieser Verpflichtung gebührt dem Gesetzgeber mehr noch als unter dem Gesichtspunkt der Freiheitsverwirklichung Gestaltungsfreiheit, die ihm auch die Vorhand für eine „Reform der Reformen“ läßt. Eine Verfassungsverletzung könnte unter diesem zweiten Gesichtspunkt überhaupt erst dann festgestellt werden, wenn sich die Beurteilung der Sachlage durch den Gesetzgeber und die von ihm für geboten erachteten Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren unter Berücksichtigung der Komplexität der Problematik als „offensichtlich fehlsam“ erwiesen hätten (vgl. dazu etwa BVerfGE 7, 377 [412]; 16, 147 [187 f.]; 24, 367 [406]; 30, 250 [262 f.]).

Ein solcher Nachweis ist bisher nicht erbracht worden und konnte wegen der Kürze der Zeit seit Inkrafttreten des niedersächsischen Vorschaltgesetzes auch nicht erbracht werden. Auf den ersten Blick liegt es gerade nicht nahe, dem Gesetzgeber mangelndes Bemühen um die Funktionsfähigkeit der Universität anzulasten. Denn schließlich hat er sich zu der strittigen Mitbestimmungsregelung nicht zuletzt deswegen entschlossen, weil die Universitäten in ihrer herkömmlichen Gestalt trotz aller unbestreitbaren Verdienste den im Urteil geschilderten Veränderungen nicht mehr gewachsen und die überfälligen Reformen ausgeblieben waren. Auch dürfte es bei unbefangener Betrachtung doch wohl nicht offensichtlich fehlsam sein, wenn der Gesetzgeber von der akademischen Gesellschaft als einer vernunftbegabten Elite erwartet, gerade sie könne vernünftig mit Strukturen umgehen, die auf die Fiktion der Gleichheit aller Mitglieder ebenso verzichten wie auf das Entscheidungsmonopol einer Mitgliedergruppe, und werde sie als Chance für einen auf Kooperation angelegten, freiheitlichen und modernen Wissenschaftsbetrieb nutzen. Ob die akademische Gesellschaft dazu wirklich außerstande ist, ob das für alle Kräfte oder nur für einige, an der Selbstverwaltung ohnehin nicht interessierte Kreise gilt, wo die Ursachen eines etwaigen Unvermögens liegen, ob es in der Art der Organisation oder allgemein politisch begründet ist, welche Abhilfemaßnahmen geboten sind und ob ein „Lernprozeß“ der Beteiligten ausgeschlossen oder unzumutbar ist, das alles sind Fragen, die nach unserer Auffassung nur auf der Grundlage sorgfältiger, objektivierbarer Ermittlungen abweichend von der Beurteilung des Gesetzgebers beantwortet werden dürften.

b) Die Senatsmehrheit glaubt, die Regelung des niedersächsischen Gesetzgebers ohne solche Ermittlungen beanstanden zu können. Das erscheint uns nur insoweit vertretbar, wie unter Hinweis auf Untersuchungen der Berliner Expertenkommission über die Auswirkungen des Berliner Universitätsgesetzes eine Konfliktlösung für den Fall eines gruppenspezifischen Patts gefordert, vor einer Überlastung der an der Selbstverwaltung Beteiligten gewarnt und eine (klar abgegrenzte) Aufgabenteilung zwischen normsetzenden Beschlüssen und handlungsfähigen Verwaltungsorganen angeregt wird. Die weiter gehende Forderung nach einem Stimmenübergewicht der Hochschullehrergruppe in Berufs- und Forschungsangelegenheiten läßt sich unter dem Gesichtspunkt der Funktionssicherung schon deshalb nicht rechtfertigen, weil Fehlbeurteilungen der Kollegialorgane jederzeit durch die endgültig entscheidenden staatlichen Organe korrigiert werden könnten.

Demgegenüber verweist die Mehrheit allgemein auf die Gefahr, daß in der Gruppenuniversität die vorhandenen und durch Versäumnisse verstärkten Interessengegensätze weiter verschärft und Gruppensolidarisierung und Fraktionsbildung mit einer oft mehr ideologischen als wissenschaftsorientierten Zielsetzung begünstigt würden (Teil C V.3). Solche und ähnliche Überlegungen könnten die Frage nahelegen, ob sich an der Universität mangels eines Minimalconsensus zwischen den verschiedenen Gruppen, der für das Funktionieren demokratischer Strukturen Voraussetzung ist, möglicherweise eine ähnliche Entwicklung anbahnt wie seinerzeit im Weimarer Staat. Die Mehrheit scheint mit den Beschwerdeführern zu befürchten, daß die Krise der Universität die Voraussetzungen für eine sachgemäße demokratische Willensbildung weitgehend zerstört habe und daß selbst der Mittelbau trotz seiner größeren Nähe zu Forschung und Lehre regelmäßig zusammen mit den Studenten ohne Rücksicht auf die sachlichen Anforderungen des Beratungsgegenstandes gegen die Hochschul-

<sup>1</sup> Ein entsprechendes Recht zur Abgabe eines Sondervotums könnte auch geeignet sein, dem einzelnen Forscher Gehör bei den für die Mittelbewilligung zuständigen Stellen für den Fall zu sichern, daß die Kollegialorgane sich bei der Haushaltsberatung über seine Interessen hinwegsetzen.

lehrer entscheide. Daß diese im einzelnen vielleicht zutreffende Beobachtung für die gegenwärtige akademische Selbstverwaltung typisch wäre und speziell in Niedersachsen zuträfe, ist jedoch nicht nachgewiesen worden. Wäre dem wirklich so, so würde damit die unerläßliche Basis für eine nach dem System der Gruppenuniversität organisierte akademische Verwaltung, wenn nicht sogar für eine Selbstverwaltung überhaupt fehlen. Hieran würde sich aber nichts ändern, wenn das System der Gruppenuniversität mit Elementen der Ordinariatenuniversität gekreuzt wird und die ohnehin hervorgehobene Gruppe der Hochschullehrer einen Stimmenanteil von 51 % statt bisher 50 % erhält; auch könnte in einem solchen Klima ständigen Gruppenkonflikts die durch ein Stimmenübergewicht privilegierte Gruppe ihrerseits der Versuchung ausgesetzt sein, unter Vernachlässigung der Interessen der Minderheitsgruppen und des Universitätsganzen eigenen Belangen den Vorrang zu geben. Verfassungsrechtlich wird eine Maßnahme, die zur Abwehr schwerer Gefahren für einen funktionsfähigen Wissenschaftsbetrieb einer Gruppe die Verantwortung aufbürdet und den Einfluß aller anderen Gruppen zurückdrängt, als Not- und Ausnahmeregelung zu qualifizieren sein, die nur unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als ultima ratio geboten sein könnte. Möglicherweise besteht gegenwärtig die größere Gefahr darin, daß die in allen Gruppen vertretenen Kräfte, die sich unter kritisch-loyaler Nutzung der neuen Organisationsstrukturen um die vordringliche inhaltliche Universitätsreform mühen, zwischen den Fronten der „anderen“ zerrieben werden könnten oder auch resignieren angesichts der ausufernden Kritik über die Hochschule, deren Ansehen unter einseitiger Berichterstattung über rüdes Verhalten kleiner Gruppen leidet und die auch noch als Prügelknabe für gesamtgesellschaftliche Versäumnisse erhalten muß.

Der schwere Vorwurf einer Verfassungsverletzung ließe sich auch nicht damit begründen, Organisationsstrukturen der beanstandeten Art müßten zur Abwehr „wissenschaftsfremder“ Einflüsse geeignet sein und einer „Verfremdung“ der Entscheidungsvorgänge vorbeugen, durch die der wissenschaftliche Sachverstand der Hochschullehrergruppe aus „ideologischen Motiven“ überspielt werde. So unscharfe, von der Verfassung wohlweislich nicht verwendete Formeln wie „wissenschaftsgerecht“ oder „ideologisch-wissenschaftsfremd“ sind keine geeigneten Kriterien für die Beurteilung gesetzgeberischer Regelungen. Wenn Wissenschaftsfreiheit mitunter als das Verbot, den Begriff der Wissenschaft zu definieren, verstanden wird, dann entspricht das der historischen Erfahrung, daß gerade dort Gefahr für die Wissenschaftsfreiheit im Verzuge ist, wo autoritativ vorgeschrieben werden soll, was innerhalb des eigengesetzlichen Sachbereichs Wissenschaft als „wissenschaftsgerecht“ und was als „ideologisch“ zu gelten hat.

### III.

Unsere abweichende Meinung bedeutet nicht, daß wir das niedersächsische Vorschaltgesetz — oder ähnliche neuere Hochschulgesetze — für die beste aller denkbaren Regelungen halten; wie diese aussehen müßte, weiß in der gegenwärtigen Übergangssituation wohl niemand zuverlässig. Mancher mag die Mehrheitsentscheidung schon deshalb begrüßen, weil sie die zuständigen Gesetzgeber zu erneuten Anstrengungen um eine an Freiheitlichkeit und Funktionsfähigkeit orientierte, die Erfahrungen der letzten Jahre aufnehmende und möglichst überzeugende Universitätsreform zwingt, zumal wenn gleichzeitig die akademische

Gesellschaft zu einem Überdenken verhärteter, die Krise nur verschärfender Standpunkte veranlaßt werden könnte. Dennoch bleibt das wesentliche Bedenken gegenüber dem Mehrheitsergebnis, daß verfassungsgerichtliche Verbote im Unterschied zu inhaltsgleichen Gesetzesregelungen nur schwer korrigierbar sind und die weitere Entwicklung in ihrem Geltungsbereich auch dann zementieren, wenn sie auf Fehleinschätzungen beruhen.

Wenn wir die Beschwerdeführer richtig verstehen, dann erstreben sie selbst kein für alle Zeiten fortgeltendes Verbot; sie bekämpfen im Grunde — darauf hat schon die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen im Verfahren gegen das nordrhein-westfälische Hochschulgesetz hingewiesen — weniger das Gesetz als solches, sondern sein Inkrafttreten unter den gegenwärtigen hochschulpolitischen Bedingungen. Unter veränderten Gegebenheiten müßte also selbst nach ihrer Auffassung die beanstandete Regelung die Eignung wiedergewinnen können, den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 GG zu genügen. In dieser Abhängigkeit von der gegenwärtigen hochschulpolitischen Situation sollte auch das Mehrheitsergebnis gesehen werden, auch wenn das nicht ausdrücklich ausgesprochen wird. Anderenfalls besteht die zusätzliche Gefahr, daß bei einer durchaus vorstellbaren grundlegenden Änderung dieser Situation — etwa einer Auflösung des derzeitigen Gruppenkonflikts, einer stärkeren Annäherung des Mittelbaus an die Hochschullehrer oder anderen wesentlichen Veränderungen in der Grundeinstellung der Hochschulangehörigen zueinander — die aufgestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen an ambivalente Organisationsnormen ein Eigenleben entwickeln, das auch vom Standpunkt der Mehrheit zu unerwünschten Konsequenzen führt.

Jedenfalls ist die verfassungsrechtliche Beurteilung in ihrer sachlichen Tragweite auf eine Gruppenuniversität in der konkreten Art des niedersächsischen Vorschaltgesetzes beschränkt; sie ist beispielsweise nicht auf die Zusammensetzung solcher Kollegialorgane übertragbar, in denen neben den Gruppen der Hochschulangehörigen außeruniversitäre Kräfte als Vertreter des Allgemeininteresses mitwirken. Da über solche abweichende Regelungen im anhängigen Verfahren auch die Meinung der Mehrheit weder negativ noch positiv zu entscheiden war, ist Gegenstand der Entscheidung ebensowenig eine Hochschulgesetzgebung, die dem Mehrheitsergebnis zwar für den Regelfall Rechnung trägt, jedoch — ähnlich wie die Experimentierklausel des Richtergesetzes für die einstufige Juristenausbildung — bei einzelnen Universitäten, etwa bei Neugründungen, Spielraum für abweichende, vom Consensus der Beteiligten getragene Modellversuche läßt. Eine Auslegung eines Individualgrundrechts, die rigoros sogar solche Regelungen ausschließen würde, müßte auf die Dauer eine gefährliche Grundrechtsverdrossenheit erzeugen und wäre zudem unvereinbar mit dem, was der Senat im Urteil über die hessische Förderstufe selbst empfohlen hat, daß nämlich umstrittene (Schul-)Reformen „in einem freiheitlichen Staat weniger mit staatlichen Zwangsmitteln durchgesetzt als vielmehr unter — soweit wie möglich — freiwilliger Beteiligung der Betroffenen vorangetrieben werden“ sollten (BVerfGE 34, 165 [199]). Auch könnte eine derart weitgehende Einengung seiner Gestaltungsfreiheit den Gesetzgeber zu Auswegen in Richtung auf ein Wissenschaftsmanagement veranlassen und damit den Anfang vom Ende der Hochschulautonomie einleiten.

Dr. Simon

Rupp-v. Brünneck