

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 06.06.1977 – St 1/75

Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Gesetzes über die Errichtung einer Universität in Bremen und der vorläufigen Universitätsfassung.

Entscheidung vom 6. Juni 1977

- St 1/75 -

in dem Verfahren betr.

den Antrag von 26 Mitgliedern der 8. Bremischen Bürgerschaft (Landtag).

Entscheidungsformel:

- I. § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Einrichtung einer Universität in Bremen vom 8. September 1970 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen S. 101 f.) ist mit Art. 66, 67 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen unvereinbar, soweit er
 1. die Bestimmungen über die Abgrenzung der Gruppen, denen ein Recht zur Mitwirkung an der Beschlußfassung der Organe der Universität eingeräumt wird,
 2. die Bestimmungen über die Zusammensetzung und das Beschlußverfahren der Organe der Universität,
 3. die Bestimmungen über die Grundzüge der Organisation der Seminare, Institute oder ähnlichen Einrichtungen und der zentralen Einrichtungennicht selbst trifft, sondern die Beschlußfassung hierüber dem Gründungssenat überläßt.
- II. Die vorläufige Universitätsfassung vom 27. Mai 1972 (Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen, S. 361 ff.) ist mit Art. 11 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen unvereinbar, soweit
 1. für die Wahlen zum Konvent, Akademischen Senat und Studienbereichsrat wie zu den gemäß § 5 Abs. 2 Ziffern a), b), c), d) eingerichteten Gremien der Gruppe der Hochschullehrer, die in § 3 Abs. 2 Ziff. a) aufgezählten, mit Lehr-

aufgaben betrauten Hochschulangehörigen unterschiedslos zugeordnet werden;

2. im Konvent, Akademischen Senat, Studienbereichsrat, Fachsektionsrat, in den Räten weiterer wissenschaftlicher Einrichtungen und in der Berufungskommission bei Abstimmungen, die unmittelbar Fragen der Lehre und Forschung oder die Berufung von Hochschullehrern (Professoren) betreffen, die Gruppe der Hochschullehrer nur über ein Drittel der Stimmen verfügt;
 3. im Konvent, Akademischen Senat, Studienbereichsrat, Fachsektionsrat, in den Räten weiterer wissenschaftlicher Einrichtungen und in der Berufungskommission die Vertreter der Gruppe der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter in Fragen der Berufung von Hochschullehrern (Professoren) mitentscheiden und in Fragen, die unmittelbar die Forschung und Lehre betreffen, undifferenziert beteiligt sind.
- III. § 4 des Gesetzes über den Zusammenschluß der Pädagogischen Hochschule der Freien Hansestadt Bremen und der Universität Bremen (Integrationsgesetz) vom 3. April 1973 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen S. 29 f.) ist mit Art. 11 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen unvereinbar, soweit sämtliche Bedienstete mit Lehraufgaben unterschiedslos der Gruppe der Hochschullehrer zugeordnet werden.

Gründe:

I.

Durch Gesetz vom 8. September 1970 hat die Bremische Bürgerschaft (Landtag) die Errichtung einer Universität in Bremen beschlossen (Gesetz über die Errichtung einer Universität in Bremen, Brem.GBl. S. 101; im folgenden: UEG). Gemäß § 9 Abs. 1 dieses Gesetzes ist der vom Senat der Freien Hansestadt Bremen berufene Gründungssenat (§ 2 Abs. 2 UEG) ermächtigt worden, eine vorläufige Universitätsverfassung zu beschließen, die der Bestätigung des Senats der Freien Hansestadt Bremen bedarf. Der Gründungssenat der Universität hat sodann die vorläufige Universitätsverfassung vom 27. Mai 1972 beschlossen (im folgenden: VUV), die vom Senat der Freien Hansestadt Bremen am 20. Juni 1972 mit der Maßgabe bestätigt wurde, daß der Rektor der Universität vom Senat der Freien Hansestadt Bremen zu bestellen ist, die Einrichtung von Studiengängen, Studienbereichen, Fachsektionen und weiteren wissenschaftlichen Einrichtungen der Genehmigung des Senats der Freien Hansestadt Bremen bedarf, insbesondere die Zulassungsordnung, die Immatrikulationsordnung, die Prü-

fungsordnungen, die Promotionsordnung, die Ordnungen zur Erlangung anderer akademischer Grade und die Tutorenordnung der Genehmigung des Senats der Freien Hansestadt Bremen bedürfen. Die VUV wurde am 10. Juli 1972 veröffentlicht (Amtsbl. der Freien Hansestadt Bremen S. 361).

Die VUV gliedert die Universität Bremen in die Bereiche „Lehre und Forschung“ und „Dienstleistung“ (§ 2 Abs. 1). Der Bereich „Lehre und Forschung“ gliedert sich in Studienbereiche (Fachbereiche) und Fachsektionen (§ 2 Abs. 2). Zum Dienstleistungsbereich gehören Verwaltung, Bibliothek und das Rechenzentrum (§ 2 Abs. 2). Die Mitglieder der Universität gliedert die VUV in folgende Gruppen: Hochschullehrer, Mitarbeiter und Studenten (§ 3). Diese drei Gruppen wirken an der Selbstverwaltung der Universität mit. Die Organe und Gremien der Selbstverwaltung der Universität Bremen sind in § 5 VUV aufgeführt.

Die Kollegialorgane der Selbstverwaltung sind aus gewählten bzw. delegierten Vertretern aller drei Gruppen der Mitglieder der Universität zusammengesetzt. Dabei ist in der Regel jede Gruppe gleich stark vertreten (Drittelparität). In keinem Kollegialorgan oder Gremium verfügt eine Gruppe der Mitglieder der Universität über mehr als die Hälfte der Stimmen. Die Vertreter der Gruppen werden von den Mitgliedern der jeweiligen Gruppe oder von den jeweiligen Gruppen des delegierenden Gremiums nach der Verhältniswahl gewählt. Jeder Wahlberechtigte hat eine Stimme (§ 74 VUV). Die Beschlüsse in den Gremien werden grundsätzlich mit der Mehrheit der Stimmen gefaßt.

Über die Zugehörigkeit zu den Gruppen bestimmt § 3 VUV:

Abs. 1

Mitglieder der Universität Bremen sind die an der Universität Beschäftigten und die Studenten der Universität.

Abs. 2

Die an der Universität Beschäftigten sind:

- a) als Hochschullehrer die Professoren, die Assistenzprofessoren, die wissenschaftlichen Angestellten mit Lehraufgaben, die Gastprofessoren und die Vertreter von Professoren und Assistenzprofessoren,
- b) als Mitarbeiter die sonstigen an der Universität beschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter.

Abs. 3

Studenten der Universität sind die eingeschriebenen Studenten einschließlich der Kontaktstudenten und der Tutoren.

Darüber hinaus bestimmt das Gesetz über den Zusammenschluß der Pädagogischen Hochschule der Freien Hansestadt Bremen und der Universität Bremen (Integrationsgesetz) vom 3. April 1973 (Brem.GBl. S. 29) in § 4:

Abs. 1

Die an der Pädagogischen Hochschule tätigen Bediensteten werden mit Inkrafttreten dieses Gesetzes nach Maßgabe der nachstehenden Bestimmungen Bedienstete an der Universität.

Abs. 2

Die Professoren an der Pädagogischen Hochschule werden Professoren an der Universität. Die Funktionsbeschreibungen der Stellen der Professoren werden hierdurch nicht berührt und gelten unverändert weiter. Die Funktionsbeschreibungen können nach Maßgabe des § 165 e Abs. 4 des Bremischen Beamtengesetzes geändert werden.

Abs. 3

Die als Assistenten an die Pädagogische Hochschule abgeordneten Lehrer gelten als an die Universität abgeordnet; ihre Abordnung endet, sofern sie nicht im Einzelfall verlängert wird, mit dem 31. Juli 1977. Sie stehen korporationsrechtlich den Hochschullehrern der Universität gleich. Soweit sie die Einstellungs Voraussetzungen nach § 165 in Abs. 2 des Bremischen Beamtengesetzes erfüllen, sind sie auf Antrag zu Assistenzprofessoren zu ernennen. Die Funktionsbeschreibungen der Stellen der in Satz 1 genannten Assistenten werden im Einvernehmen mit diesen und der Universität festgelegt.

Abs. 4

Den Professoren nach Abs. 2 und den Assistenten nach Abs. 3 obliegt vorrangig die Sicherung des Studiums nach § 1 Abs. 2.

Abs. 5

...

Abs. 6

Die den Lehrbeauftragten erteilten Lehraufträge gelten als von der Universität erteilt. Die mit den Lehrbeauftragten abgeschlossenen Dienstverträge oder die den Lehrbeauftragten übertragenen Nebenämter bleiben, soweit sie nicht gekündigt oder widerrufen werden oder aus-

laufen, bis zum Abschluß neuer Verträge oder zur Übertragung neuer Nebenämter unberührt.

Die Studenten der Pädagogischen Hochschule wurden mit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes Studenten der Universität (§ 3 Integrationsgesetz).

Die Zusammensetzung der Kollegialorgane und Gremien der Universität ist u.a. wie folgt geregelt:

- a) dem Konvent gehören je 20 Hochschullehrer, Studenten und Mitarbeiter an (§ 16 VUV),
- b) dem Akademischen Senat gehören je 5 Hochschullehrer, Studenten und Mitarbeiter an sowie mit beratender Stimme der Rektor als Vorsitzender, die Konrektoren und der Kanzler (§ 18 VUV),
- c) den Studienbereichsräten und Fachsektionsräten gehören zu je 1/3 Vertreter der Gruppen an, die Gesamtzahl der Mitglieder legt der Akademische Senat fest (§§ 31, 38 VUV),
- d) den Berufungskommissionen gehören Hochschullehrer, Studenten und Mitarbeiter zu gleichen Teilen an (§ 66 VUV),
- e) die Studienkommissionen bestehen je zur Hälfte aus Vertretern der Hochschullehrer und Studenten (§ 41 VUV).

Die Aufgaben der Kollegialorgane und Gremien der Universität sind u.a. wie folgt geregelt:

- a) Der Konvent behandelt hochschulpolitische Grundsatzfragen, wählt den Akademischen Senat, den Rektor, die Konrektoren und die Mitglieder der Zentralen Planungskommission, der Bibliothekskommission, der Rechenzentrumskommission und der Kommission für Information und Öffentlichkeit und beschließt über die Änderung der Universitätsverfassung, über den Entwurf und die Feststellung des Haushaltsplans, der Satzungen und Ordnungen der Universität, soweit nicht der Akademische Senat zuständig ist, und über den Universitätsentwicklungsplan (§ 17 VUV);

- b) Der Akademische Senat beschließt u.a. über Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studienbereichen, Fachsektionen, weiteren wissenschaftlichen Einrichtungen sowie von Studiengängen und Planungskommissionen, Koordination von Lehr- und Forschungsprogrammen, Promotionsordnung, Ordnungen zur Erlangung anderer akademischer Grade, Ordnungen für akademische Prüfungen und über Studienordnungen und verteilt die Sachmittel für Lehre und Forschung (§§ 19, 57 VUV);
- c) die Studienbereichsräte entscheiden über die Angelegenheiten der Studienbereiche (organisatorische Grundeinheiten der Universität); deren Aufgabe ist u.a. die Organisation und Entwicklung an beruflichen Tätigkeitsfeldern und gesellschaftlichen Problembereichen orientierter Lehre und Forschung und Förderung von Projekten (§§ 30, 50 VUV); die Studienbereichsräte entscheiden über die Anerkennung von wissenschaftlichen Vorhaben als studienbezogen auf der Grundlage der betreffenden Studienordnung und über die Haushalte der Studienbereiche (§ 58 VUV); die Fachsektionsräte entscheiden über die Angelegenheiten der Fachsektionen, die als Selbstverwaltungseinheiten im Bereich von Lehre und Forschung der Kritik, Entwicklung und Vermittlung wissenschaftlicher Theorien und Methoden dienen (§§ 27, 38, 58 VUV);
- d) die Berufungskommission reicht dem Akademischen Senat für die Besetzung von Hochschullehrstellen Berufungsvorschläge ein, die der Akademische Senat, wenn die Kommission den Vorschlag mit einer Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen beschlossen hat, ebenfalls nur mit einer Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen zurückweisen kann (§§ 66, 67 VUV);
- e) die Studienkommissionen haben u.a. die Aufgabe, Entwürfe für Studiengänge, Studienordnungen und Prüfungsordnungen zu erarbeiten (§§ 40, 42 VUV).

Gemäß Mitteilung des Senats vom 19. Februar 1974 (Bremische Bürgerschaft, Landtag, 8 Wahlperiode, Drucksache 8/879) hat der Senat die Bürgerschaft gebeten, von der Absicht des Senats Kenntnis zu nehmen, der Bürgerschaft noch in der laufenden Legislaturperiode den Entwurf eines bremischen Hochschulgesetzes zuzuleiten, das unter Einbeziehung des künftigen Hochschulrahmengesetzes (im folgenden: HRG) die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 29. Mai 1973 (BVerfGE 35, 79) aufgestellten Grundsätze berücksichtigt. Am 20. Dezember 1976 hat der Senat den Entwurf eines bremischen Hochschulgesetzes beschlossen und ihn sodann in die Bürgerschaft eingebracht.

Die Antragsteller, 26 Mitglieder der 8. Bürgerschaft des Landes Bremen (CDU-Fraktion), davon noch 20 Mitglieder der 9. Bürgerschaft, haben zunächst die Feststellung beantragt,

daß die Regelungen der nach § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung einer Universität in Bremen vom 8. September 1970 – Universitätserrichtungsgesetz – erlassenen vorläufigen Universitätsverfassung vom 27. Mai 1972 und des Gesetzes über den Zusammenschluß der Pädagogischen Hochschule der Freien Hansestadt Bremen und der Universität Bremen vom 3. April 1973 – Integrationsgesetz –

1. über die Zusammensetzung der Gruppe der Hochschullehrer,
2. über die Zusammensetzung der in § 5 VUV genannten Kollegialorgane und sonstigen Gremien der Universität, die in Forschung und Lehre betreffenden Fragen oder Berufungsangelegenheiten entscheiden,

mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 nicht vereinbar sind;

hilfsweise,

das Verfahren auszusetzen und gemäß Art. 100 Abs. 3 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

Sie beantragen nunmehr festzustellen:

1. Die Regelung des § 9 Abs. 1 des Gesetzes über Errichtung einer Universität in Bremen vom 8. September 1970 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen 1970, S. 101) – Universitätserrichtungsgesetz –,
2. die Regelungen der Vorläufigen Universitätsverfassung vom 27. Mai 1972 (Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen 1972, S. 361) – VUV – und des Gesetzes über den Zusammenschluß der Pädagogischen Hochschule der Freien Hansestadt Bremen und der Universität Bremen vom 3. April 1973 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, S. 29) – Integrationsgesetz –
 - a) über die Zusammensetzung der Gruppe der Hochschullehrer,

- b) über die Zusammensetzung der in § 5 VUV genannten Kollegialorgane und sonstigen Gremien der Universität, die in Forschung und Lehre betreffenden Fragen oder Berufsangelegenheiten entscheiden,

sind mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1974 nicht vereinbar.

Die Antragsteller machen im wesentlichen geltend:

- A) Soweit die VUV die Zusammensetzung der Organe und Gremien der Selbstverwaltung und die Abgrenzung der Gruppe der Hochschullehrer regelt, ermangele die Rechtssetzungstätigkeit des Gründungssenats der erforderlichen Ermächtigungsgrundlage. § 9 Abs. 1 des Universitätsgesetzes sei nichtig, soweit der Landesgesetzgeber diese die Grundrechtssphäre berührenden Regelungen nicht in ihren Grundzügen selbst getroffen, sondern gänzlich der Rechtssetzungsgewalt des Gründungssenats überlassen habe. Es bestehe eine Pflicht des Gesetzgebers zum Erlaß von Vorschriften über die Organisation von Hochschulen. Der Gesetzgeber müsse mindestens folgende Regelungen treffen:
 - a) die Bestimmungen über die Abgrenzung der Gruppen, denen ein Recht zur Mitwirkung an der Beschlußfassung der Hochschulorgane eingeräumt werde;
 - b) die Bestimmungen über die Zusammensetzung und das Beschlußfassungsverfahren der Organe der Hochschulen;
 - c) die Bestimmungen über die Grundzüge der Organisation der Seminare, Institute und zentralen Einrichtungen.

Eine weiterreichende Delegation könne auch nicht unter dem Gesichtspunkt gebilligt werden, daß § 9 Abs. 1 Universitätsgesetz lediglich zu einer „vorläufigen Regelung“ ermächtige. Zum einen hätten „vorläufige“ Normen nicht selten ein zähes Leben, zum anderen handele es sich bei der VUV nicht um eine kurzfristige Übergangsregelung, sondern um ein Normengeflecht, das nach seiner Bestimmung und tatsächlichen Wirkung die Struktur einer neu errichteten Universität präge. Die Ermächtigung sei auch nicht deswegen wirksam, weil die Vorläufige Universitätsverfassung gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 Universitätsgesetz der Bestätigung des Senats der Freien Hansestadt Bremen bedürfe. Die Begründung einer bloß repressi-

ven Kontrolle durch die Exekutive könne den Verzicht des Gesetzgebers auf die Regelung der wesentlichen Fragen im Grundrechtsbereich nicht rechtfertigen.

- B) Die Zusammensetzung der Gruppe der Hochschullehrer in § 3 Abs. 2 Ziff. a VUV und in § 4 Integrationsgesetz widerspreche dem aus Wertentscheidungen des Art. 11 i.V.m. Art. 2 der Landesverfassung abzuleitenden Homogenitätsgebot. Das System der Gruppenuniversität beruhe auf der Erwägung, daß die an der Selbstverwaltung mitwirkenden Gruppen ihre Eigenart aus der für die Gruppenmitglieder typischen gemeinsamen Interessenlage gewinnen. Das Organisationsprinzip der Gruppenzugehörigkeit setze daher voraus, daß die Bestimmung der Gruppen nach sachgerechten Kriterien erfolge. Der aus der Gruppenorganisation folgende Proporz werde willkürlich, wenn in einer Gruppe Universitätsmitglieder mit unterschiedlichen typischen Interessenlagen zusammengefaßt würden. Für die undifferenzierte Zuordnung aller Bediensteten mit Lehraufgaben – von den Professoren bis zu den an die Pädagogische Hochschule abgeordneten Volksschullehrern – zur Gruppe der Hochschullehrer ließen sich hinreichend sachliche Gründe nicht finden. Das Homogenitätspostulat, das mit dem Bundesverfassungsgericht aus der Ausstrahlungswirkung der Wertentscheidungen des Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG abzuleiten sei, habe die Aufgabe, die organisatorischen Sicherungsmaßnahmen zugunsten der freien wissenschaftlichen Betätigung der Hochschullehrer abzustützen und zu ergänzen. Der Begriff des Hochschullehrers sei daher vorgegeben und stehe nicht zur beliebigen Disposition des Gesetzgebers. Dem Gesetzgeber stehe zwar zur Definition des Hochschullehrerbegriffs ein Spielraum zur Verfügung, insbesondere brauche er nicht an dem herkömmlichen Qualifikationsmerkmal der Habilitation festzuhalten. Als Hochschullehrer sei der akademische Forscher und Lehrer zu verstehen, der aufgrund einer Habilitation oder eines sonstigen Qualifikationsbeweises – wozu die Promotion nicht genüge – mit der selbständigen Vertretung eines wissenschaftlichen Fachs in Forschung und Lehre betraut sei. Zur Gruppe der Hochschullehrer dürften daher die Assistenzprofessoren, die wissenschaftlichen Angestellten mit Lehraufgaben und die zur Pädagogischen Hochschule abgeordneten Lehrer nicht zugeschlagen werden. Bei den Gastprofessoren und Vertretern von Professoren und Assistenzprofessoren könne allein auf deren persönlichen Status, nicht auf die vorübergehende Tätigkeit abgestellt werden.
- C) Die Zusammensetzung der in § 5 VUV genannten Kollegialorgane und sonstigen Gremien der Universität, die in Forschung und Lehre betreffenden Fragen oder in Berufungsangelegenheiten zu entscheiden hätten, werde der Ausstrahlungswirkung des Art. 11 der Landesverfassung nicht gerecht, wonach wegen der herausgehobenen Stellung der Hochschullehrer dieser Gruppe der maßgebende bzw. ein ausschlagge-

bender Einfluß vorbehalten bleiben müsse. Da die Gruppe der Hochschullehrer in den fast ausschließlich drittelparitätisch strukturierten Organen und Gremien in keinem Fall über die Hälfte der Stimmen verfüge und ihr nicht einmal in Fragen der Forschung und Berufung der Hochschullehrer ein ausschlaggebender Einfluß eingeräumt worden sei, sei die Verfassungswidrigkeit dieser Mitbestimmungsregelung gemessen am Maßstab, der (auch für Art. 11 der Bremer Landesverfassung zutreffenden) Auslegung des Art. 5 Abs. 3 GG evident.

Der Staatsgerichtshof hat als Beteiligte den Senat der Freien Hansestadt Bremen, die drei Bürgerschaftsfraktionen (SPD, CDU, FDP) und die Universität Bremen in das Verfahren einbezogen.

A) Der Senat begehrt Zurückweisung des Antrags.

Er hat ausgeführt: Bis zum Erlaß eines bremischen Hochschulgesetzes dürften die beanstandeten Vorschriften der VUV weiter angewendet werden. Die Drittelparität in den Organen und Gremien der Universität werde von dem Konsens aller Beteiligten, insbesondere auch der Hochschullehrer getragen. Die abwartende Haltung des Senats hinsichtlich der Einbringung eines bremischen Hochschulgesetzes sei dadurch begründet gewesen, daß die Struktur der Universität Bremen nicht ohne Berücksichtigung der Bestimmungen des HRG geregelt werden könne. Insbesondere sei die Frage, ob und inwieweit das Mitbestimmungsmodell der Universität Bremen als Experiment habe aufrechterhalten werden können, davon abhängig gewesen, ob das HRG eine derartige Möglichkeit eröffnen würde. Bremen habe sich mit Unterstützung Niedersachsens, ferner der Gewerkschaften DGB, ÖTV, GEW, DAG und der Bundesassistentenkonferenz darum bemüht, daß eine Experimentierklausel in das HRG aufgenommen werde. Erst nachdem der Bundesrat den Antrag Bremens auf Anrufung des Vermittlungsausschusses am 21. Februar 1975 abgelehnt habe, habe das Scheitern dieser Bemühungen festgestanden. Die Zeit bis zur letzten Bürgerschaftssitzung der 8. Wahlperiode (18. Juni 1975) habe nicht ausgereicht einen Gesetzentwurf zu erarbeiten.

B) Die Universität hat zunächst begehrt:

1. Der Antrag ist in der Hauptsache erledigt,

hilfsweise,
2. der Antrag wird als unzulässig,

hilfsweise

3. als unbegründet zurückgewiesen.

Sie stellt nunmehr nur noch die Anträge zu 2., hilfsweise zu 3.

Die Universität Bremen macht geltend: Durch die Verkündung des HRG des Bundes sei der Antrag der Antragsteller unzulässig geworden. Es sei nämlich das Feststellungsinteresse der Antragsteller durch die Überführung der Landesnormen in einen Übergangstatus entfallen. Darüber hinaus bestünden Zweifel an der funktionellen Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes. Es gehe im Kern nicht um eine Normenkontrolle am Maßstab der Landesverfassung, sondern um die Frage, ob der Landesgesetzgeber über § 31 Abs. 1 BVerfGG verpflichtet sei, die Grundsätze des Hochschulurteils zum niedersächsischen Vorschaltgesetz über die Gruppe der Hochschullehrer und die Paritäten umzusetzen. § 31 Abs. 1 BVerfGG sei jedoch sanktionslos.

Im Rahmen des Grundrechts aus Art. 11 Abs. 1 der Landesverfassung bestehe nicht die Pflicht des Gesetzgebers, die innere Struktur der Universitätsorganisation selbst zu regeln, weil die Einräumung von Satzungsautonomie eine verfassungsrechtlich zulässige Form der Entfaltung des sachlichen Gehalts der Wissenschaftsfreiheit darstelle. Der Bestätigungsvorbehalt in § 9 Abs. 1 Satz 2 Universitätsgesetz habe hier zu Recht eine bloß kontrollierende, repressive Funktion, weil in einer freiheitlichen Grundordnung die Überschreitung des sachlichen Gehalts oder der Mißbrauch eines Grundrechts prinzipiell nur repressiv von staatlicher Seite geltend gemacht werde. Die sachliche Tragweite der verfassungsrechtlichen Beurteilung im Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts ergreife nicht das angegriffene Bremer Landesrecht, weil die Universität Bremen aufgrund ihrer Autonomie in Ausübung ihres Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit selbst eine Verfassung beschlossen habe, die einen vom Konsens aller Beteiligten getragenen Modellversuch darstelle. Es handle sich daher – anders als beim niedersächsischen Vorschaltgesetz – nicht um einen Eingriff des Staates gegen den Willen der meisten Hochschullehrer. Nur der Staat könne eine aufgrund des Wissenschaftsrechts zwingend gebotene Organisation der Hochschule verfassungsrechtlich verfehlen, die Universität hingegen nicht. Eine in Ausübung der Wissenschaftsfreiheit konstituierte Hochschulorganisation könne begrifflich das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit insoweit nicht verletzen, wie aus ihm eine bestimmte Hochschulorganisation abgeleitet werde. „Die (die Einräumung von Autonomie rechtfertigende) legitimierende Kraft von Wissenschaft (beruht) weder auf Ernennung noch auf Wahl, sondern auf der Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft,

die durch Art. 11 I LV und Art. 5 III GG verfassungsrechtlich garantiert wird. Dabei handelt es sich um wissenschaftliche, nicht um demokratische Legitimation.“ „In diesem Verfahren (wird) die verfassungsrechtliche Garantie der Wissenschaftsfreiheit dazu mißbraucht, um einen massiven Eingriff in die Freiheit der Wissenschaft zu rechtfertigen. Parlamentarier (also nicht Wissenschaftler, sondern Mitglieder des staatlichen Gesetzgebungsorgans) wollen mit Hilfe des Staatsgerichtshofs (also ebenfalls eines staatlichen Organs) unter Berufung auf die Wissenschaftsfreiheit die innere Ordnung der Universität gegen den Willen der ganz überwiegenden Mehrheit ihrer Hochschullehrer, ihrer wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter und ihrer Studenten grundlegend verändern.“

- C) Die Bürgerschaftsfraktion der SPD und der FDP haben sich zur Sache nicht geäußert.
- D) In den mündlichen Verhandlungen vom 19. November 1976 und 7. März 1977 haben die Verfahrensbevollmächtigten der Antragsteller (Prof. Dr. Klein), des Senats der Freien Hansestadt Bremen (Rechtsanwalt Schottelius) sowie der Universität Bremen (Prof. Dr. Winter und Prof. Dr. Stein) ihre Auffassungen mündlich dargelegt.

II.

Der Staatsgerichtshof ist zur Entscheidung über die von den Antragstellern gestellten Anträge zuständig.

1. Die Anträge sind auf die Feststellung der Unvereinbarkeit von Vorschriften des Universitätserrichtungsgesetzes (UEG), des Integrationsgesetzes und der Vorläufigen Universitätsverfassung (VUV) mit der Landesverfassung (LV), hilfsweise auf Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gerichtet. Damit begehren die Antragsteller jedenfalls die Entscheidung einer staatsrechtlichen Frage im Sinne von Art. 140 LV, § 1 Nr. 1 StGHG.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes ist auch nicht durch § 47 VerwGO in Verbindung mit Art. 7 des Bremischen Gesetzes zur Ausführung der VerwGO vom 15.3.1960 (SamBrR – 34 - a – 1) ausgeschlossen, wonach das Oberverwaltungsgericht über die Gültigkeit einer untergesetzlichen Rechtsnorm (hier: VUV) entscheidet, soweit nicht gesetzlich vorgesehen ist, daß die Rechtsvorschrift durch ein Verfassungsgericht nachprüfbar ist. Denn nach der zutreffenden Auslegung des OVG Bremen läßt es der Vorbehalt des § 47 VerwGO zugunsten der Verfassungsgerichtsbarkeit nur zu, untergesetzliche Rechtsnormen im verwaltungsgerichtlichen Normenkon-

trollverfahren an Landesgesetzen, nicht aber an der Landesverfassung zu messen (OVG Bremen, DVBl. 1960, 809 ff.; NJW 1970, 877 ff.). Dabei kann unentschieden bleiben, ob insoweit der abstrakten oder konkreten Betrachtungsweise der Vorzug zu geben wäre (vergl. hierzu Eyermann/Fröhler, 6. Aufl., RdNr. 8 zu § 47 VerwGO), weil sich hier die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes nach beiden Betrachtungsweisen ergibt.

Auch die Antragsbefugnis der Antragsteller ist gegeben. Die von ihnen angestrebte Normenkontrolle ist ein „objektives Verfahren“, d.h. das durch einen zulässigen Antrag in Gang gesetzte Verfahren ist in seinem weiteren Verlauf der Verfügung der Antragsteller weitgehend entzogen. Für den Fortgang des Verfahrens sind ausschließlich Gesichtspunkte des öffentlichen Interesses maßgeblich (BVerfGE 1, 396 – 414 –; 2, 307 – 311 –; 20, 56 – 86 –; 41, 27 – 43 –). Der Antrag stellt somit nur den Anlaß für den Staatsgerichtshof dar, in die Überprüfung der zur Entscheidung gestellten Frage einzutreten. Hierfür ist es ohne Bedeutung, ob die Antragsbefugnis fortbesteht, wenn sie nur zur Zeit der Antragstellung bestanden hat. Bei Antragstellung waren die 26 Antragsteller Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), ihre Zahl ist größer als ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft (100; Art. 75 Abs. 1 LV). Damit sind sie zur Anrufung des Staatsgerichtshofes befugt (Art. 140 LV).

2. Der Antrag der Antragsteller ist nicht durch die Verkündung des Hochschulrahmengesetzes des Bundes vom 26. Januar 1976 (BGBl. I. S. 185 ff.) unzulässig geworden.

Die Entscheidungskompetenz des StGH ist durch das am 30.1.1976 in Kraft getretene HRG nicht entfallen. In § 72 Abs. 1 HRG hat der Bundesgesetzgeber den Ländern eine Anpassungsfrist von drei Jahren eingeräumt. Die dem HRG entgegenstehenden landesrechtlichen Vorschriften werden daher bis zu der innerhalb der Anpassungsfrist gebotenen landesrechtlichen Neuregelung vom HRG nicht berührt. Daher stellt sich nach wie vor die Frage der Vereinbarkeit bremischen Landeshochschulrechts mit der bremischen Landesverfassung.

Ein (subjektiv verstandenes) Rechtsschutzinteresse ist nicht Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Antrages auf abstrakte Normenkontrolle (BVerfGE 1, 208 – 219, 220 –; 1, 396 – 407 –; 2, 307 – 311 –; 6, 104 – 110 –; Leibholz/Rupprecht, BVerfGG, RdNr. 5 zu § 76; a.A. ohne weitere Begründung Maunz/Sigloch/Schmidt-Bleibtreu/Klein, BVerfGG, RdNr. 41 zu § 13), wohl aber ein objektives Klarstellungsinteresse, wobei ein rein „akademisches Interesse“ an der beantragten Entscheidung nicht ausreicht (Leibholz/Rupprecht a.a.O.). Dieses Klarstellungsinteresse ist dann (noch) gegeben, wenn die angegriffenen Vorschriften weiterhin Rechtswirkungen

haben, insbesondere noch angewendet werden (BVerfGE 5, 25 – 28 –; 20, 56 – 94 –; Bayr. VerfGE n.F. 5, 85 – 94 –; 12, 61 – 64 –). Da die von den Antragstellern als verfassungswidrig angesehenen Normen des UEG, des Integrationsgesetzes und der VUV derzeit noch geltendes Recht sind und nach wie vor angewendet werden, kann ein Klarstellungsinteresse nicht verneint werden. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß der Senat am 20. Dezember 1976 den Entwurf eines bremischen Hochschulgesetzes beschlossen und diesen sodann in die Bürgerschaft eingebracht hat. Denn in welcher Fassung das bremische Hochschulgesetz beschlossen werden und wann es in Kraft treten, insbesondere ob die dreijährige Anpassungsfrist des § 72 Abs. 1 HRG vom bremischen Gesetzgeber voll ausgeschöpft werden wird, unterliegt der Entscheidung der Bürgerschaft.

III.

§ 9 Abs. 1 UEG, der folgende Fassung hat:

„Der Gründungssenat beschließt eine vorläufige Universitätsverfassung. Sie bedarf der Bestätigung des Senats der Freien Hansestadt Bremen.“

ist mit Art. 66, 67 LV unvereinbar.

Mit der in § 9 Abs. 1 UEG getroffenen Regelung hat der Gesetzgeber in einem verfassungsrechtlich unzulässigen Ausmaß sich seines Einflusses auf den Inhalt des von den körperchaftlichen Organen der Universität zu erlassenden Normen begeben und damit in verfassungswidriger Weise seine Rechtsetzungspflicht nicht ausgeübt.

Wie der Staatsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 23. September 1974 zum Bremischen Juristenausbildungsgesetz (St 1 und 2/73, Entsch. Slg. 1970 – 1976, S. 38 – 64 f. –) ausgeführt hat, bekennen sich Art. 66, 67 LV wie Art. 20 Abs. 2 GG gleichermaßen zum Prinzip der Gewaltenteilung und zur repräsentativen Demokratie, in der alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. „In dieser ... Demokratie, in der es Aufgabe des Staates ist, Hüter des Gemeinwohls gegenüber Gruppeninteressen zu sein, fügt sich der Autonomiegedanke sinnvoll ein. Gerade die Institution der Selbstverwaltung und damit auch das Prinzip der Autonomie können zu Instrumenten fortschreitender Demokratisierung werden, und zwar in dem Sinn, daß die von einer zur regelnden Materie Betroffenen begehren und entsprechend durch Gesetz ermächtigt werden, ihrerseits an der Regelung teilzuhaben oder sie selbst vorzunehmen.“ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann „Partizipation

in Form der Teilhabe oder Selbstgestaltung bestimmter Lebensbereiche verfassungsrechtlich geboten oder zulässig sein, um die in den gesellschaftlichen Gruppen lebendigen Kräfte in eigener Verantwortung zur Ordnung der sie besonders berührenden Angelegenheiten heranzuziehen und ihren Sachverstand für die Findung „richtigen“ Rechts zu nutzen.“

Die beschriebene verfassungsrechtliche Ordnung setzt der Verleihung und Ausübung von Befugnissen, Satzungen (BVerfGE 10, 20 – 49 f. –) zu beschließen, jedoch zwingende Grenzen. Wo diese verfassungsrechtlichen Grenzen der Satzungsgewalt bei den vielen denkbaren autonomen Körperschaften verlaufen, kann nicht einheitlich festgestellt werden. Jedoch „besteht der Grundsatz, daß der Gesetzgeber sich seiner Rechtssetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluß auf den Inhalt der von den körperschaftlichen Organen zu erlassenden Normen nicht gänzlich preisgeben darf. Das folgt sowohl aus dem Prinzip des Rechtsstaates wie aus dem der Demokratie“ (BVerfGE 33, 125 – 157, 158 –; 33, 303 – 346, 347 –). Das folgt auch aus dem Grundsatz der Normenklarheit, der dem Rechtsstaatsprinzip ebenso innewohnt (BVerfGE 34, 165 – 192, 193 –; Nds. StGH in Nds. MBl. 1973 S. 93 – 97 –). Gesetze, die nicht klar erkennen lassen, was Rechtens sein soll, sind als unvollkommene, die Verantwortung des Gesetzgebers auf Andere verlagernde Gesetze rechtsstaatswidrig (Bayr. VerfGHE n.F. 4, 90 – 105, 106 –; Maunz/Dürig/Herzog, RdNr. 82 u. 89 zu Art. 20 GG).

Wie die Antragsteller im Ergebnis mit Recht ausführen, sind drei Fallgruppen zu unterscheiden, in denen dem Gesetzgeber enge Grenzen der Verleihung von Satzungsgewalt an autonome Körperschaften gesetzt sind:

bei Eingriffen in Grundrechte der Mitglieder der Körperschaften (BVerfGE 33, 303 – 346 –, numerus clausus; 36, 212 – 216, 217 –, ausländische Titel);

bei Betroffenheit außenstehender Dritter (BVerfGE 33, 303 – 347 –; 36, 212 – 216 –; StGH Bremen vom 23.9.74, St. 1 und 2/73, Entsch. Slg. 1970 – 1976, S. 38 – 46 –, BremJAG);

bei Auswirkungen auf die Allgemeinheit (BVerfGE 38, 373 – 382, 383 –, Rezept-sammelstellen).

Ferner muß dann, wenn aus verfassungsrechtlichen Gründen erhöhte Anforderungen an das Gebot der Gesetzesbestimmtheit gestellt werden, nicht nur die Norm selbst, sondern schon die Ermächtigungsnorm diesen Anforderungen genügen (BVerfGE 32, 346 – 362, 363 –, Ermächtigung zu Gemeindegesetzen).

Bei der Gründung einer Universität wird das Grundrecht der Lehr- und Forschungsfreiheit (Art. 11 LV, Art. 5 Abs. 3 GG) ihrer Mitglieder betroffen. Denn schon die Organisationsnormen der Hochschule können das Grundrecht der Wissenschaftler auf Freiheit von Forschung und Lehre oder die Funktionsfähigkeit der Institution „freie Wissenschaft“ als solche begünstigen oder behindern. Nicht erst die Beschlüsse der Organe können die Wissenschaftsfreiheit beschränken, vielmehr hängen die dem Einzelnen offenstehenden Möglichkeiten zur Verwirklichung seines Grundrechts von den Organisationsformen des Leistungsapparates „Hochschule“ ab. Durch die Zusammensetzung der Organe und sonstigen Entscheidungsgremien wird nicht nur die Art der Beratung und Entscheidung, sondern der materielle Inhalt der Entscheidung wesentlich und zielgerecht beeinflusst. „Ein effektiver Grundrechtsschutz erfordert daher adäquate organisationsrechtliche Vorkehrungen“ (BVerfGE 35, 79 – 120, 121 –).

Darüber hinaus werden von der Errichtung und Organisation einer Hochschule nicht nur diejenigen betroffen, die ihr angehören, sondern auch diejenigen, die sich ihr als Studienbewerber anschließen wollen, und nicht zuletzt auch die Allgemeinheit. Die Hochschule ist nicht nur in erster Linie der Raum, in dem sich in wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit Forschungs- und Bildungsprozesse vollziehen; sie erfüllt vor allem auch die Funktion einer Ausbildungsstätte für bestimmte Berufe und teilt Lebenschancen zu (BVerfGE 35, 79 – 121, 122 –; 33, 303 – 346 –).

Hiergegen wendet die Universität ein: Im Rahmen des Grundrechts aus Art. 11 Abs. 1 LV bestehe nicht die Pflicht des Gesetzgebers, die innere Struktur der Universitätsorganisation selbst zu regeln, weil die Einräumung von Satzungsautonomie eine verfassungsrechtlich zulässige Form der Entfaltung des sachlichen Gehalts der Wissenschaftsfreiheit darstelle. Das treffe für die Universität Bremen umso mehr zu, als die von ihr beschlossene Universitätsverfassung auf einem Konsens aller Beteiligten beruhe. Diese Argumentation geht fehl. Die Universität übersieht zunächst, daß der vom Senat der Freien Hansestadt Bremen berufene Gründungssenat, der die Universitätsverfassung konzipiert und beschlossen hat, nur aus wenigen Personen bestanden hat. Er kann sich schon deshalb nicht auf den Konsens „aller Beteiligten“, d.h. des Kreises der Personen berufen, die – mehr oder weniger wechselnd – Mitglieder der Universität sind. Der Gründungssenat hat – das verkennt die Universität – wie ein verfassungsrechtlich legitimer Gesetzgeber gehandelt, ohne aber verfas-

sungsrechtlich legitimiert zu sein. Ebensovwenig wie es ein aus dem Grundrecht der Freiheit von Forschung und Lehre (Art. 11 LV, Art. 5 Abs. 3 GG) fließendes Recht der Hochschule auf Kooptation gibt, die Berufung von Hochschullehrern vielmehr auf das Zusammenwirken von Hochschule und staatlicher Verwaltung angelegt ist (BVerfGE 15, 256 – 263, 264 –; § 45 HRG), ebensovwenig gewähren Art. 11 LV, Art. 5 Abs. 3 GG einer im staatlichen Bereich gegründeten Hochschule (bzw. deren Mitgliedern) das Recht, sich im Rahmen der Landesverfassung nach eigenem Verfassungsverständnis in vollem Umfange selbst zu organisieren. Ein solches Recht wird einer im staatlichen Bereich gegründeten Hochschule auch durch keine andere Vorschrift der Verfassung gewährt. Deshalb besitzt die Hochschule verfassungsrechtlich jedenfalls keine Befugnis, solche Normen zu setzen, die unmittelbar in den staatlichen Bereich hineinwirken.

Es wäre nach allem die Pflicht des Gesetzgebers gewesen, die „statusbildenden Normen“, „den Kernbereich“, „den organisatorischen Mindeststandard“ der Universität in den Grundzügen durch ein förmliches Gesetz festzulegen. Diese Aufgabe hätte er nicht der autonomen Körperschaft Universität überlassen dürfen (z.B. BVerfGE 33, 125 – 158 und 163 –; 33, 303 – 346 –; 35, 79 – 117 –; 36, 212 – 216 –; StGH Bremen vom 23.9.74, Entsch. Slg. 1970 – 1976, S. 38 – 46, 54 –), denn „im Rahmen einer demokratisch-parlamentarischen Staatsverfassung ... liegt es näher anzunehmen, daß die Entscheidung aller grundsätzlichen Fragen, die den Bürger unmittelbar betreffen, durch Gesetz erfolgen muß ...“ (BVerfG in DÖV 1976, 50).

Das wird auch durch die Einlassung der Universität bestätigt, soweit sie darlegt, wie sie das Ausmaß ihrer Autonomie im staatlichen Verband begreift. Auch wenn sie meint, daß ihre Wissenschaftlicher imstande seien, „sich selbst in einer Weise zu organisieren, die der Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft nach dem wissenschaftlichen Sachverstand der Wissenschaftler am besten entspreche“, verkennt sie doch die unabdingbare verfassungsmäßige Verantwortung des Staates. Der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers sind zwar im Bereich derjenigen Angelegenheiten, die Forschung und Lehre unmittelbar betreffen, durch Art. 5 Abs. 3 GG bzw. Art. 11 Abs. 1 LV unstreitig Schranken gesetzt, aber die Universität übersieht bezüglich ihrer Autonomie, so hoch sie selbst auch ihren wissenschaftlichen Sachverstand im Vergleich mit den Vertretern von Legislative und Judikative einschätzt, offensichtlich die Verantwortung des Gesetzgebers nicht nur für die Wahrung des Grundrechts auf Freiheit der Wissenschaft in dessen Kernbereich für diejenigen, die Angehörige der Universität sind oder in Zukunft sein werden, sondern auch dafür, daß die Universität zugleich auch Gegenstand und Mittel einer öffentlich kontrollierten Bildungs- und Forschungspolitik ist und sein muß. Von dieser verfassungsmäßigen Verantwortung kann weder der Gesetzgeber sich selbst noch die Universität den Gesetzgeber entbinden, zumal die Universität der Gefahr ausgesetzt ist, ihre Belange nach dem Maßstab des Gemeinwohls zu elitär und zu aus-

schließlich zu werten. Die Normierung des „organisatorischen Mindeststandards“ der Universität führt nicht zu „einer Denaturierung des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit“, wie die Universität behauptet, sondern schirmt dessen Kernbereich ab und stellt seine Realisierung in den gesellschaftlichen Wirkungszusammenhang der staatlichen Gemeinschaft, wie es von Verfassungs wegen geboten ist.

Mithin ist festzustellen, daß der Gesetzgeber mindestens

- a) die Bestimmungen über die Abgrenzung der Gruppen, denen ein Recht zur Mitwirkung an der Beschlußfassung der Hochschulorgane eingeräumt wird;
- b) die Bestimmungen über die Zusammensetzung und das Beschlußverfahren der Organe der Hochschulen;
- c) die Bestimmungen über die Grundzüge der Organisation der Seminare, Institute und zentralen Einrichtungen

selbst regeln muß.

Sattler (Die Pflicht des Gesetzgebers zum Erlass von Vorschriften über die Organisation von Hochschulen, in „Im Dienst an Recht und Staat“ – Festschrift für Werner Weber, 1974, S. 341) führt in diesem Zusammenhang zu Recht aus:

„Die Abgrenzung der Gruppen, denen ein Recht zur Mitwirkung an der Beschlußfassung der Hochschulorgane eingeräumt wird, muß der Gesetzgeber selbst vornehmen, weil sie mit dem Ausschlag dafür gibt, welcher Kreis von Hochschulangehörigen jeweils welchen Einfluß auf die Beschlußfassung der Hochschulorgane ausüben kann. Die Zusammensetzung und das Beschlußfassungsverfahren der Hochschulorgane muß der Gesetzgeber selbst regeln, weil davon ganz entscheidend abhängt, ob von den Hochschulorganen die Fassung wissenschaftsgerechter Beschlüsse erwartet werden kann. Die Organisation der Seminare pp muß der Gesetzgeber selbst in den Grundzügen festlegen, weil von ihr die Möglichkeit freier wissenschaftlicher Betätigung in diesen Einrichtungen abhängt, in denen vor allem ein wesentlicher Teil der Forschung betrieben wird.“

IV.

Die Bestimmungen des Integrationsgesetzes und der VUV sind mit Art. 11 in Verbindung mit Art. 2, Abs. 1 LV unvereinbar, soweit diese die Zusammensetzung der Gruppe der Hochschullehrer und die Zusammensetzung der in § 5 genannten Kollegialorgane und sonstigen

Gremien der Universität regeln, die in Forschung und Lehre betreffenden Fragen oder Beru-
fungsfragen entscheiden.

A. Art. 11 Abs. 1 LV lautet: „Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei.“

Art. 2, Abs. 1 LV: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben das Recht
auf gleiche wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten.“

Diese Verfassungsbestimmungen gewährleisten die Grundrechte auf Freiheit von
Forschung und Lehre und auf Gleichheit vor dem Gesetz. Sie sind materiell inhalts-
gleich mit den in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG geregelten Grundrechten
und daher gemäß Art. 142 GG in Kraft geblieben, so daß der Staatsgerichtshof befugt
und verpflichtet ist, Integrationsgesetz und VUV an den Verfassungsgrundsätzen der
Art. 11 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 LV zu messen. Dabei ist bei deren Auslegung die
Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 und Art. 3
Abs. 1 GG heranzuziehen.

Die grundsätzlichen Rechtsfragen, die die Zusammensetzung der Gruppe der Hoch-
schullehrer, die Zusammensetzung und Kompetenzen der Kollegialorgane und
sonstigen Gremien und die Mitwirkung der Hochschulangehörigen in ihnen betreffen,
sind in dem Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1973
(BVerfGE 35, 79 ff.) entschieden worden. Diese Entscheidung hat klargestellt, daß
Art. 5 Abs. 3 GG nicht nur ein Individualgrundrecht des einzelnen Wissenschaftlers
enthält, sondern daß Art. 5 Abs. 3 zugleich dem einzelnen Wissenschaftler ein Recht
auf staatliche Maßnahmen auch organisatorischer Art gibt, die zum Schutz seines
grundrechtlich gesicherten Freiraumes unerläßlich sind. In seiner Entscheidung vom
29. Mai 1973 hat das Bundesverfassungsgericht umfassende Grundsätze des Hoch-
schulrechts aufgestellt, die jeder Hochschulgesetzgeber und jedes zur autonomen
Satzungsgebung in einer Hochschule berufene Gremium zu beachten haben wird (so
auch Oppermann, JZ 1973, 433).

Der Staatsgerichtshof schließt sich den vom Bundesverfassungsgericht in den Ent-
scheidungen vom 29. Mai 1973 (BVerfGE 35, 79) und 8. Februar 1977 (zum hambur-
gischen Universitätsgesetz) aufgestellten Grundsätzen des Hochschulrechts für die
inhaltsgleichen Grundrechte aus Art. 11 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 der Bremischen
Landesverfassung an. Für die Auslegung des Art. 11 LV gilt danach folgendes:

1. Art. 11 Abs. 1 LV (inhaltsgleich mit Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) gewährleistet jedem, der im Bereich der Wissenschaft tätig ist oder tätig werden will, einen gegen Eingriffe des Staates geschützten Freiraum, der vor allem die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei dem Auffinden von Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe umfaßt. Zugleich ist Art. 11 Abs. 1 LV eine wertentscheidende Grundsatznorm, aus der dem einzelnen Grundrechtsträger ein Recht auf solche staatlichen Maßnahmen auch organisatorischer Art erwächst, die zum Schutz seines grundrechtlich gesicherten Freiheitsraumes unerlässlich sind, weil sie ihm freie wissenschaftliche Betätigung überhaupt erst ermöglichen.
2. Im Bereich des mit öffentlichen Mitteln eingerichteten und unterhaltenen Wissenschaftsbetriebs ist 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.
3. Die Garantie der Wissenschaftsfreiheit hat weder das überlieferte Strukturmodell der deutschen Universität zur Grundlage, noch schreibt Art. 11 LV überhaupt eine bestimmte Organisationsform für den Wissenschaftsbetrieb an den Hochschulen vor. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird aber bestimmt und begrenzt durch das Freiheitsrecht des Art. 11 LV und die in dieser Norm enthaltene Wertentscheidung.
4. Das Modell der „Gruppenuniversität“ ist als solches mit Art. 11 LV vereinbar. Ein Mitspracherecht der wissenschaftlichen Mitarbeiter, Studenten und nicht wissenschaftlichen Bediensteten bei der akademischen Selbstverwaltung widerspricht, jedenfalls dem Grundsatz nach, nicht der Verfassungsgarantie der freien Wirtschaft.

Wenn aber die Organisation der Wissenschaftsverwaltung unter Berücksichtigung der verschiedenartigen Interessen und Funktionen der einzelnen Gruppen von Hochschulmitgliedern gestaltet wird, so ist nach Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 LV (inhaltsgleich mit Art. 3 Abs. 1 GG) der herausgehobenen Stellung der Hochschullehrer Rechnung zu tragen. Dabei ist unter Hochschullehrer unabhängig von der beamtenrechtlichen Abgrenzung der Forscher und Lehrer zu verstehen, der auf-

grund der Habilitation oder eines sonstigen Qualifikationsbeweises mit der selbständigen Vertretung eines wissenschaftlichen Faches in Forschung und Lehre betraut ist. Außerdem ist im Bereich der wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten vom Vorrang der individuellen Eigeninitiative der Hochschullehrer auszugehen. Die herausgehobene Stellung der Hochschullehrer hindert den Gesetzgeber jedoch nicht, auch für sie bei der Gruppenmitwirkung in den Kollegialorganen das Repräsentationssystem einzuführen, wenn nur sichergestellt ist, daß der einzelne Hochschullehrer bei der Beratung über Fragen seines Faches in geeigneter Form zu Gehör kommen kann.

5. Trotz grundsätzlicher Freiheit, wie das Stimmengewicht der Beteiligten festzulegen ist, sind aber für den Bereich der wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten folgende Grundsätze zu beachten.
 - a) Bei Entscheidungen, die unmittelbar die Lehre betreffen, muß der Gruppe der Hochschullehrer der maßgebende Einfluß verbleiben. Hierzu reicht es aus, wenn diese Gruppe über die Hälfte der Stimmen verfügt.
 - b) Bei Entscheidungen, die unmittelbar die Forschung oder die Berufung der Hochschullehrer betreffen, muß der Gruppe der Hochschullehrer ein ausschlaggebender Einfluß vorbehalten bleiben.
 - c) Dabei muß die Gruppe der Hochschullehrer homogen, d.h. nach Unterscheidungsmerkmalen zusammengesetzt sein, die sie gegen andere Gruppen eindeutig abgrenzen.
 - d) Bei allen Entscheidungen, die unmittelbar wissenschaftsrelevante Angelegenheiten oder die Berufung von Hochschullehrern betreffen, ist eine undifferenzierte Beteiligung der nichtwissenschaftlich Bediensteten auszuschließen.
6. Wie der Gesetzgeber im einzelnen die Anforderungen erfüllt, die sich aus den vorstehenden Grundsätzen ergeben, unterliegt seiner Gestaltungsfreiheit. Grenzen ergeben sich dabei nur insoweit, als bloße nachträgliche Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Beschlüssen der Kollegialorgane, wie z.B. Rechtsaufsicht oder Eröffnung eines Rechtsweges, nicht genügen.

B Die Überprüfung des Integrationsgesetzes und der VUV nach diesen Maßstäben ergibt, daß die zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit erforderlichen Regelungen nicht in der gebotenen Weise getroffen worden sind.

1. Die Zusammensetzung der Hochschullehrergruppe nach § 3 Abs. 2 Ziff. a VUV, § 4 Abs. 3 Integrationsgesetz ist verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil gegen das Gebot der homogenen Gruppenbildung verstoßen worden ist. Aus der Tatsache, daß zu den Hochschullehrern nicht nur die Professoren, sondern auch die Assistenzprofessoren, die wissenschaftlichen Angestellten mit Lehraufgaben, die Gastprofessoren, die Vertreter von Professoren und Assistenzprofessoren und die an die Pädagogische Hochschule als Assistenten abgeordneten Lehrer zählen, ist zu entnehmen, daß sämtliche Bedienstete, die lehrend tätig sind, zur Gruppe der Hochschullehrer zusammengefaßt worden sind. Für den Begriff des Hochschullehrers sind aber die oben (S. 34, 35) bezeichneten Merkmale die entscheidenden Kriterien, die nur auf Professoren zutreffen. Ob im Einzelfall möglicherweise Personen zu Professoren ernannt worden sind oder ernannt werden, die nach den Rechtsgrundsätzen des Hochschulurteils des Bundesverfassungsgerichts der Qualität oder der Tätigkeit nach nicht zu den Hochschullehrern gerechnet werden könnten, ist zwar in diesem Zusammenhang unbeachtlich. „Eine unzutreffende Anwendung der gesetzlichen Vorschriften im Einzelfall führt nicht zur Verfassungswidrigkeit des angewandten Gesetzes“ (BVerfG Urteil vom 8.2.77, S. 37). Der Gruppe der Hochschullehrer dürfen aber die Assistenzprofessoren, die wissenschaftlichen Angestellten mit Lehraufgaben und die an die Pädagogische Hochschule als Assistenten abgeordneten Lehrer nicht zugeschlagen werden. Bei den Gastprofessoren und Vertretern von Professoren und Assistenzprofessoren wird hingegen allein auf deren persönlichen Status, nicht aber auf die vorübergehende Tätigkeit abgestellt werden müssen.
2. Hinsichtlich der Kollegialorgane und der Gremien, soweit sie über Forschung und Lehre unmittelbar betreffende Fragen sowie über Berufungsvorschläge zu entscheiden haben, gilt folgendes:

In Gremien, die unmittelbar über Fragen der Forschung sowie über Berufungen zu entscheiden haben, ist der Gruppe der Hochschullehrer ausschlaggebender Einfluß einzuräumen. Dabei reicht es nicht aus, wenn die Gruppe der Hochschullehrer über die Hälfte der Stimmen verfügt (BVerfGE 35, 79 – 132 –). Dazu gehören Konvent, Akademischer Senat, Studienbereichsrä-

te, Fachsektionsräte, die diesen gleichgeordneten Räte der weiteren wissenschaftlichen Einrichtungen und Berufungskommissionen.

In Gremien, die unmittelbar über Fragen der Lehre entscheiden, muß der Gruppe der Hochschullehrer maßgebender Einfluß eingeräumt werden. Dem ist genügt, wenn die Gruppe der Hochschullehrer über die Hälfte der Stimmen verfügt (BVerfGE 35, 79 – 131 –). Das gilt auch für die Studiengangskommis-sionen in den Fällen des § 42 Abs. 5 VUV.

3. Nach der VUV sind die nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter der Universität in den drittelparitätisch besetzten Kollegialorganen und beschließenden Gremien in Fragen der Forschung und Lehre sowie bei Berufungen voll stimmberechtigt. Bei der Berufung von Hochschullehrern geht es um die Beurteilung einer wissenschaftlichen Qualifikation. Die nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter haben weder von ihrer Qualifikation noch von ihrer Tätigkeit her die Kompetenz, die wissenschaftliche Qualifikation eines Bewerbers für die Stelle eines Hochschullehrers zu beurteilen. Die Zuerkennung von Mitentscheidungsrechten in der VUV basiert auf sachwidrigen Kriterien und verstößt deshalb gegen Art. 2 Abs. 1 LV.

Eine Mitentscheidung der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter in Fragen der Lehre und Forschung kann nicht undifferenziert in Betracht kommen. Eine solche Mitentscheidung in Fragen der Lehre kann sich von den Gesichtspunkten der Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit der Gruppe der nichtwissenschaftlichen Bediensteten in einigen Fällen rechtfertigen lassen, dagegen liegt die Eignung, bei Entscheidungen zusammen mit anderen Fachkundigen mitzuwirken, die unmittelbar die Forschung berühren, bei den nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern in aller Regel nicht vor.

V.

Die beanstandeten Vorschriften können nicht für nichtig erklärt werden. Der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 67 LV) verbietet dem Staatsgerichtshof, Gestaltungsmöglichkeiten für den Gesetzgeber darzustellen oder ihn auf ein bestimmtes Organisationsmodell der Universität zu verpflichten. Ihm allein muß überlassen bleiben, auf welche Weise er die festgestellten Verfassungsverstöße beseitigen will. Der Staatsgerichtshof mußte sich auf die Feststellung beschränken, daß der bremische Gesetzgeber in dem aus dem Entscheidungstenor ersichtlichen Umfang gegen Art. 11 in Verbindung mit Art. 2, Abs. 1 und gegen Art. 66, 67 LV verstoßen hat (BVerfGE 35, 79 – 135, 148 –; BVerfG in NJW 1976, 1193 – 1196 –;

BVerfG Urteil vom 8.2.77, S. 60; BrStGH Entsch. Slg. 1950 – 1969, S. 119 – 122, 123 –;
BVerwGE 46, 39 – 50, 51 –).

VI.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Dr. Rohwer-Kahlmann

Dr. Dodenhoff

Friese

Dr. Lang

Dr. Richter

Dr. Schäfer

Sturmheit