

Zur Vereinbarkeit des nordrhein-westfälischen Hochschulratsmodells mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG

Dr. Thomas Horst

Am 1.1.2007 ist das Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) für Nordrhein-Westfalen und damit auch das Hochschulgesetz (HG NRW) als maßgeblicher Bestandteil des HFG in Kraft getreten. Wesentliches Element dieser neuen Leitungsstrukturen ist der Hochschulrat. Diesem neuen und zentralen Organ der Hochschule kommt als wichtigem Baustein einer Neuordnung der Leitungs- und Aufsichtsstrukturen innerhalb der Hochschule eine herausragende Bedeutung zu. Unter anderem ist der Hochschulrat gem. § 33 Abs. 2 S. 3 HG NRW oberste Dienstbehörde im Sinne des § 2 Abs. 1 Ziff. 3 LBG NRW. Der Beitrag geht der Frage nach, ob diese geänderte Kompetenzzuweisung verfassungsgemäß ist. Er zeigt auf, dass die nordrhein-westfälische Regelung vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum niedersächsischen Stiftungsrat im Hinblick auf Art. 33 Abs. 5 GG verfassungskonform ausgelegt werden kann.

I. Einleitung

Bis zum Inkrafttreten des Hochschulgesetzes NRW (HG NRW) am 1.1.2007 nahm das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie die Aufgabe der obersten Dienstbehörde wahr. Dies entspricht der Rechtslage in den meisten anderen Ländern, in denen grundsätzlich die oberste Landesbehörde Aufgaben der obersten Dienstbehörde wahrnimmt.¹ In Nordrhein-Westfalen obliegt diese Aufgabe nunmehr dem Hochschulrat, § 33 Abs. 2 S. 3 HG NRW. Diese Konstruktion ist bislang einzigartig in der deutschen Hochschullandschaft.² Die folgenden Erörterungen wenden sich ausschließlich der Frage zu, ob diese geänderte beamtenrechtliche Kompetenzzuweisung verfassungsgemäß ist.³ Anlass für Zweifel gibt der Umstand, dass die Mitglieder des Hochschulrats nach dem gesetzlichen Anforderungsprofil in § 21 Abs. 4 HG NRW keinerlei rechtliche Kenntnisse besitzen müssen, also auch nicht im Beamten-, Hochschul- und Tarifrecht.⁴ Zudem sind die Mitglieder des Hochschulrats ehrenamtlich tätig, § 21 Abs. 6 S. 4 HG NRW. Des Weiteren ist der Hochschulrat nur (mindestens) viermal im Jahr einzuberufen, § 21 Abs. 5 S. 1 HG NRW.

Als Maßstab für die nachfolgende Prüfung sollen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG herangezogen werden. Sie stellen den verfassungsrechtlichen Rahmen für den das Beamtenverhältnis ausgestaltenden Gesetzgeber dar.⁵ Voraussetzung ist allerdings, dass dieser Verfassungsnorm konkrete Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung einer obersten Dienstbehörde entnommen werden können.

II. Kompetenzen der obersten Dienstbehörde

Nach § 33 Abs. 2 Satz 3 HG NRW ist der Hochschulrat die oberste Dienstbehörde⁶ im Sinne der beamtenrechtlichen Bestimmungen. Der obersten Dienstbehörde kommen zahlreiche wesentliche Entscheidungen in Bezug auf das Beamtenverhältnis zu. Eine abschließende Aufzählung dieser Zuständigkeiten

besteht nicht. Ihre Zuständigkeiten ergeben sich vielmehr aus einer Vielzahl beamtenrechtlicher Einzelnormen. Als höchstes⁷ und wichtigstes⁸ Organ des Dienstherrn kann die oberste Dienstbehörde gem. §§ 32 Abs. 1, 34 Abs. 1 LDG NRW Disziplinarverfügungen gegen die ihr unterstellten Beamten treffen.

Vorab ist anzumerken, dass die Zuständigkeit als oberste Dienstbehörde nicht allgemein an andere Stellen delegiert werden kann. Anlass für diese Klarstellung ist der Umstand, dass der Hochschulrat der Ruhr-Universität Bochum seine Aufgaben und Befugnisse als oberste Dienstbehörde auf die Hochschulleitung übertragen hat.⁹ Eine solche Übertragung ist allerdings problematisch. Denn die Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen der obersten Dienstbehörde können nur dann delegiert werden, wenn dies eine entsprechende Norm ausdrücklich vorsehen würde.¹⁰ Anderenfalls könnte die gesetzlich vorgesehene Kompetenzordnung jederzeit umgangen werden. Wenn ein Gesetz eine bestimmte Zuständigkeit festlegt, so soll eben nur die dort

- 1) So etwa in § 9 S. 3 SaarlUG, § 78 Abs. 2 Satz 1 SächsHG, § 89 Abs. 2 Satz 1 ThürHG.
- 2) Eine ähnliche Konstruktion existiert hingegen in Berlin: § 67 Abs. 1 BerlHG normiert, dass das Kuratorium oberste Dienstbehörde ist. Es kann seine Befugnisse allerdings an den Leiter oder die Leiterin der Hochschule, die Personalkommission oder deren Vorsitzenden oder Vorsitzende, im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Inneres auch auf das Landesverwaltungsamt und in den Universitätsklinikum auch auf den Klinikumsvorstand übertragen.
- 3) Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 33 Abs. 4 GG sowie Art. 16 Abs. 1 Landesverfassung NRW *Thomas Horst, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Hochschulgesetzes NRW über den Hochschulrat*, Hamburg 2010, zugl. Diss. Köln 2010.
- 4) Bedenken aufgrund fehlender fachlicher bzw. beamtenrechtlicher Kenntnisse zur Wahrnehmung der Tätigkeit als oberste Dienstbehörde von *Epping*, Landtag NRW, Stellungnahme 14/546, S. 5; *Epping*, Landtag NRW, Aussch.-Prot. 14/239, S. 32; *Winterstein*, Landtag NRW, Aussch.-Prot. 14/691, S. 10: „Immer stärker stellt sich heraus, dass die Aufgabenstellung der Hochschulräte das übersteigt, was dieses Gremium leisten kann. Man muss bedenken, dass die bisher im Ministerium von über 100 hoch qualifizierten Fachleuten geleistete Arbeit jetzt von einem aus sechs bis zehn Personen bestehenden Gremium getragen werden soll, das viermal im Jahr tagt und dem in der Regel eine Kraft zuarbeitet. Diese Kraft sitzt möglicherweise noch im Büro des Rektors oder Präsidenten, was wohl kaum für die Unabhängigkeit des Hochschulrats spricht. Und das soll dann funktionieren?“.
- 5) BVerfGE 31, 94 (97 f.); *Lecheler*, in: Friauf/Höfling, GG II, Losebl. (2000), Art. 33, Rn. 89.
- 6) Dazu etwa *Wichmann*, in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 6. Aufl. 2007, S. 91 f.
- 7) *Wichmann* (Fn. 6), S. 91.
- 8) *Ambrosius/Schütz/Ulland*, Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., 1961, § 3, Rn. 12.
- 9) Vgl. Landtag NRW, Plenar-Prot. 14/89, S. 10611 ff., einen ähnlichen Weg geht der Hochschulrat der Universität Bielefeld, vgl. http://ekvv.uni-bielefeld.de/blog/hochschulrat/entry/zustandigkeit_des_hochschulrats_als_oberste, zuletzt abgerufen am 7.10.10.
- 10) *Wichmann* (Fn. 6), S. 92; *Ule*, Beamtenrecht, Band X, Erster Halbband, 1970, § 3, Rn. 4; *Battis*, Bundesbeamtengesetz, 4. Aufl., 2009, § 3, Rn. 3.