

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 454

„Kooperationsverträge“ zwischen Hochschulen und gesellschaftlichen Verbänden

Die Abkommen der Hochschulen mit Arbeitnehmerorganisationen
in Bremen, Oldenburg, Bochum und Saarbrücken

Von

Michael Uechtritz



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL UECHTRITZ

**„Kooperationsverträge“ zwischen Hochschulen und
gesellschaftlichen Verbänden**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 454

„Kooperationsverträge“ zwischen Hochschulen und gesellschaftlichen Verbänden

**Die Abkommen der Hochschulen mit Arbeitnehmerorganisationen
in Bremen, Oldenburg, Bochum und Saarbrücken**

Von

Dr. Michael Uechtritz



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Uechtritz, Michael:

„Kooperationsverträge“ zwischen Hochschulen und
gesellschaftlichen Verbänden: d. Abkommen d. Hochsch.
mit Arbeitnehmerorganisationen in Bremen, Oldenburg,
Bochum u. Saarbrücken / von Michael Uechtritz. —
Berlin: Duncker und Humblot, 1983.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 454)

ISBN 3-428-05454-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05454 7

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahre 1982 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im April 1982 abgeschlossen. Später erschienenes Material konnte nur noch teilweise eingearbeitet werden.

Zu danken habe ich allen, die mich bei der Abfassung dieser Arbeit mit Ratschlägen und Kritik aber auch bei der Beschaffung von Material unterstützt haben. In erster Linie gilt dieser Dank meinem Doktorvater, Professor Dr. Konrad Hesse, für seine Bereitschaft diese Arbeit, trotz seiner sonstigen Arbeitsbelastung, zu betreuen. Ich verdanke ihm ferner zahlreiche Anregungen durch die Möglichkeit der langjährigen Mitarbeit in seinem Seminar an der Universität Freiburg. Dem Zweitgutachter der Arbeit, Professor Dr. Martin Bullinger, gilt mein Dank für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Auch ihm habe ich für Hinweise, Anregungen und Kritik zu danken, die ich während meiner Zeit als Assistent an seinem Lehrstuhl erfahren habe. Herrn Privatdozent Dr. Ulrich Karpen danke ich für wertvolle Hinweise und für seine Unterstützung durch das Gespräch über das Thema dieser Arbeit.

Nicht zuletzt gilt mein Dank denjenigen, die auf seiten der Gewerkschaften bzw. der Universitäten an der Kooperation beteiligt waren und die mich bei der Beschaffung von Material großzügig unterstützt haben.

Stellvertretend seien Professor Dr. Jürgen Weißbach, sowie der stellvertretende Landesvorsitzende des DGB Niedersachsen, Wolfgang Schultze genannt, die mir als Mitglieder des Kooperationsausschusses an der Universität Oldenburg Einblick in die Praxis der Kooperation vermittelt haben. Dank schulde ich auch dem Kanzler der Universität Oldenburg, Herrn Dr. Jürgen Lüthje, für wertvolle Hinweise, Anregungen und Kritik.

Mein Dank gilt nicht zuletzt Herrn Professor Dr. Dr. h. c. Broermann, für die Aufnahme dieser Arbeit in die Reihe der Schriften zum Öffentlichen Recht.

Stuttgart, im Juni 1983

Michael Uechtritz

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------	----

1. Teil

Bestandsaufnahme

I. Analyse des Inhalts der einzelnen Verträge	18
1. Der Bremer Vertrag	18
a) Die Entwicklung von 1971 bis 1978	18
b) Die Entwicklung ab 1978	22
2. Der Oldenburger Vertrag	25
a) Vorgeschichte	25
b) Der Abschluß des Vertrages	27
3. Der Bochumer Vertrag	29
4. Die Saarbrücker Verträge	29
5. Die Konstanzer Diskussion um einen Vertragsabschluß	31
II. Parallelen und Differenzen zwischen den einzelnen Verträgen	32
1. Partner der Hochschulen	32
2. Rechtsnatur der Abkommen	34
3. Ausmaß der von den Hochschulen übernommenen Verpflichtungen	36
4. Umfang der Einwirkungsrechte der Vertragspartner auf die Hochschulen	38
III. Faktische Intensität der Kooperation	41
1. Bremen	42

2. Oldenburg	44
3. Bochum	45
4. Saarbrücken	46
5. Konstanz — Kooperation ohne Vertrag	46

2. Teil

Kooperationsverträge und die Aufgaben der Hochschulen nach dem HRG und den Landeshochschulgesetzen

I. Der rechtliche Beurteilungsrahmen	48
II. Rechtsstellung der Hochschule und Vertragsschließungskompetenz ..	50
III. Aufgaben der Hochschulen	52
1. Verhältnis des HRG zu den landesrechtlichen Regelungen	53
2. Die Aufgabenzuweisung nach dem HRG	55
a) § 2 Abs. 6 HRG: Zusammenarbeit mit anderen Wissenschafts- einrichtungen	55
b) § 2 Abs. 3 HRG: Der Weiterbildungsauftrag der Hochschulen ..	58
c) § 2 Abs. 1 HRG: Die Primäraufgabe Wissenschaftspflege	58
aa) Zur Systematik des § 2 HRG	59
bb) Die Entstehungsgeschichte	61
cc) Auslegung des Begriffs Wissenschaftspflege durch die Ele- mente Forschung und Lehre	65
a) Der Begriff der Forschung im HRG	66
β) Der Begriff der Lehre im HRG	72
dd) Grenzen der Zusammenarbeit aus der Aufgabenbestim- mung des § 2 Abs. 1 HRG	73
3. Aufgabenbestimmungen der Hochschulen in den Landesgesetzen	77
a) Das Hamburger Hochschulgesetz	78
b) Die rechtliche Situation in Hessen	80
c) Das Bremer HG	80

Inhaltsverzeichnis	9
d) Das UG von Baden-Württemberg	81
e) Das Niedersächsische Hochschulgesetz	83
f) Unterschiede zwischen HRG und den Landeshochschulgesetzen bei der Aufgabenzuweisung	86
IV. Zur Vereinbarkeit von Abweichungen in Landesgesetzen gegenüber dem HRG	86

3. Teil

Zur Kompetenz von Kollegialorganen

I. Verfassungsrechtliche Determinanten der hochschulinternen Kompe- tenzregelungen	88
1. Kompetenzen von Kollegialorganen und individuelle Freiheits- rechte	88
2. Kompetenzen von Zentralorganen und Fachbereichsorganen	91
II. Die Kompetenzen von Kollegialorganen zur Regelung von Fragen der Forschung und Lehre im HRG	94
1. Koordinierungskompetenz der Hochschulorgane für Forschungs- fragen	94
a) Allgemeine Bestimmung der Reichweite im Verhältnis zur in- dividuellen Forschungsfreiheit	94
b) Kooperationsverträge und Koordinierungskompetenzen	97
c) Kooperationsverträge und das Verhältnis der Entscheidungs- befugnis von zentralen Kollegialorganen zu Fachbereichsor- ganen	100
2. Koordinierungskompetenz der Hochschulorgane für Lehrfragen ..	103
a) Grenzen der Befugnisse der Kollegialorgane in bezug auf die individuelle Lehrfreiheit	103
b) Zur Entscheidungsbefugnis von Zentralorganen	105

4. Teil

Handlungsfreiheit der Hochschulen aufgrund der Hochschulautonomie?

I. Problemstellung	107
II. Grundlagen und Grenzen der „Hochschulautonomie“	108

1. Die herrschende Auffassung zu Art. 5 Abs. 3 GG	108
2. Die Kritik Roelleckes	109
3. Präzisierung des Autonomiebegriffs	111
4. Die Reichweite der Autonomie der Garantien der Landesverfassung (Art. 20 LV BaWü)	115
5. Hochschulautonomie und politische Aktionsfreiheit	117
a) Die Darstellung der Position von Preuß und Stuby	118
aa) Die Position von Preuß	118
bb) Die Position von Stuby	119
b) Kritik	120

5. Teil

Verfassungsrechtliche Grenzen der Kooperation aus Art. 5 Abs. 3 GG

I. Zur Bindung der Hochschulorgane an Art. 5 Abs. 3 GG	126
1. Problemstellung	126
2. Zur Geltung des Art. 5 Abs. 3 GG für das Handeln der Hochschulorgane	127
3. Die Klarstellung der Bindung durch § 3 Abs. 1 HRG	130
II. Die objektiv-rechtliche Bedeutung der Verfassungsentscheidung für eine freie Wissenschaft	131
1. Problemstellung	131
2. Eigenständigkeit des Sachbereichs Wissenschaft und staatliche Einwirkungen	132
3. Eigenständigkeit des Sachbereichs Wissenschaft und gesellschaftliche Einwirkungsversuche	139
III. Spezifische Gefahren der Wissenschaftssteuerung durch Kooperationsverträge	144
1. Die besonderen Problembereiche	144

2. Zur Beeinträchtigung des „Wissenschaftspluralismus“	145
a) Zum Begriff des Wissenschaftspluralismus	145
aa) Wissenschaftspluralismus als Garantie der Vielfalt	147
bb) Wissenschaftspluralismus als Garantie der Position des „theoretischen Pluralismus“	150
b) Gefahren für den Wissenschaftspluralismus durch Kooperationsverträge	151
c) Personalentscheidungen nach Vertragsgesichtspunkten?	156
3. Schwerpunktbildung nach unzulässigen Kriterien?	157
a) Die Kritik an gesellschaftspolitisch motivierter Steuerung	157
b) Zur Ermittlung inhaltlicher Kriterien für Schwerpunktbildungen	159
c) Gesellschaftspolitische Zielvorstellungen als generell sachwidriges Steuerungskriterium?	162
4. Steuerung der „Grundkapazität“	164
5. Verlust der Unabhängigkeit	167
a) Verletzung der Unabhängigkeit durch Selbstbindung	168
aa) Verpflichtung zur Zusammenarbeit	169
bb) Vereinbarung einer Unterstützungspflicht	172
cc) Legitimierung der Kooperation durch das Sozialstaatsgebot?	176
b) Gefährdung der Unabhängigkeit durch Einräumung von Mitwirkungsbefugnissen für den Vertragspartner	179
aa) Vorbemerkung	179
bb) Zur rechtlichen Stellung der Kooperationsorgane	180
cc) Verfassungsrechtliche Würdigung der bestehenden Einwirkungsrechte	182
α) Die Bremer Kommission bis 1978	182
β) Kooperationsorgane ohne Entscheidungskompetenzen ..	185
γ) Einwirkungsmöglichkeiten des Bremer Kuratoriums ..	189

6. Teil

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken

I. Verstoß gegen die Lernfreiheit?	194
1. Verfassungsrechtliche Begründung der Lernfreiheit	194
2. Bedrohung der Lernfreiheit durch Kooperationsverträge?	196

II. Verstoß gegen die Neutralitätspflicht?	198
1. Neutralität als Rechtsbegriff oder politisches Schlagwort	198
2. Art. 5 Abs. 3 GG und die Neutralitätspflicht der Hochschulen	201
a) Neutralität im Sinne der Bindung an einen Sachmaßstab	201
b) Zur Einbindung eines Machtfaktors	201
3. Neutralitätspflicht aus Art. 9 Abs. 3 GG	206

Zusammenfassung	208
------------------------	-----

Anhang

Vertragstexte und Beschlüsse der Universität Bremen zur Ausführung der Kooperationsverträge	213
--	-----

Literaturverzeichnis	235
-----------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= andere Ansicht
Abl.	= Amtsblatt
ALR	= Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
BAK	= Bundesassistentenkonferenz
BayHSchG	= Bayerisches Hochschulgesetz vom 25. Juli 1978
BaWüUG	= Universitätsgesetz von Baden-Württemberg vom 22. November 1977
BdWi	= Bund demokratischer Wissenschaftler
BerIHG	= Gesetz über die Hochschulen im Lande Berlin vom 22. Dezember 1978
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BremHG	= Bremisches Hochschulgesetz vom 25. Juli 1978
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DfG	= Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DUZ/HD	= Die deutsche Universitätszeitung vereinigt mit Hochschuldienst
DVB1	= Deutsches Verwaltungsblatt
ESVGH	= Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgeschichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EUGRZ	= Europäische Grundrechte, Zeitschrift
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS	= Festschrift
GBI	= Gesetzblatt
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 22. Mai 1972
GROL	= Gesprächskreis Reformuniversität Oldenburg
HAZ	= Hannoversche Allgemeine Zeitung
HHG	= Hessisches Hochschulgesetz vom 6. Juni 1978
HambHG	= Hamburger Hochschulgesetz vom 22. Mai 1978
h. M.	= herrschende Meinung
HRG	= Hochschulrahmengesetz vom 26. Januar 1976
Hrsg.	= Herausgeber
HUG	= Hessisches Universitätsgesetz vom 6. Juni 1978

JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
M / D / H / S	= Maunz / Dürig / Herzog / Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 18. Lieferung, September 1980
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NHG	= Niedersächsisches Hochschulgesetz vom 1. Juni 1978
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NWZ	= Nordwest Zeitung Oldenburg
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PH	= Pädagogische Hochschule
RUB	= Ruhr-Universität-Bochum
Rdnr.	= Randnummer
SH HSG	= Hochschulgesetz Schleswig-Holstein vom 2. Mai 1973
StGH	= Staatsgerichtshof
SUG	= Saarländisches Universitätsgesetz vom 14. Dezember 1972
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VUV	= Vorläufige Universitätsverfassung der Universität Bremen
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes vom 25. März 1976
WissHGNW	= Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20. November 1979
WissR	= Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
WSI	= Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes
WRK	= Westdeutsche Rektorenkonferenz
WRV	= Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Thema dieser Arbeit sind die hochschul- und verfassungsrechtlichen Probleme der Kooperationsverträge, die zwischen einzelnen Hochschulen und Arbeitnehmerorganisationen (Untergliederungen des DGB bzw. in Bremen und im Saarland Arbeiterkammern) abgeschlossen wurden. Anhand der Erörterung dieser konkreten Problemstellung versucht die Arbeit, einen Beitrag zu leisten, zur Klärung der Stellung der Hochschulen gegenüber gesellschaftlichen Anforderungen und Versuchen der Einflußnahme auf ihre Arbeit.

Der erste der Verträge des hier untersuchten Typs wurde 1971 zwischen der neugegründeten Universität Bremen und der Arbeiterkammer Bremen abgeschlossen. Es folgten bis 1976 weitere Abkommen in Oldenburg, Bochum und in Saarbrücken. Wesentlicher Inhalt dieser Abkommen ist die von den einzelnen Hochschulen erklärte Bereitschaft zur umfassenden Zusammenarbeit bzw. zur Unterstützung des Vertragspartners, zur „Wahrnehmung und Förderung der Arbeitnehmerinteressen in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht“¹. Erklärtes Ziel der Vertragspartner ist es, die verstärkte Hinwendung der Hochschulen zu Problemstellungen aus der Arbeitswelt zu bewirken.

Der Abschluß dieser Verträge hat erhebliche publizistische² und politische Kontroversen hervorgerufen. Die politischen Auseinandersetzungen fanden ihren Höhepunkt in der kontroversen Erörterung der Verträge im niedersächsischen Landtag³ und in einer Anfrage verschiedener CDU-Bundestagsabgeordneter an die Bundesregierung betreffend den Oldenburger Kooperationsvertrag⁴. Die juristische Erörterung des

¹ So die Formulierung in § 2 des Bremer Kooperationsvertrages vom 27. Juli 1971.

² Eine umfassende Materialsammlung über die Auseinandersetzungen enthält die Dokumentation: „Auf dem Weg zur Tendenzuniversität?“, die vom Bund Freiheit der Wissenschaft herausgegeben wurde sowie — speziell für den Oldenburger Vertrag — die Sammlung „Dokumente und Materialien“, Materialien zur Kooperationsvereinbarung zwischen dem DGB Landesbezirk Niedersachsen der gewerkschaftlichen Bildungseinrichtung Arbeit und Leben e. V. einerseits und der Universität Oldenburg andererseits, herausgegeben von der Pressestelle der Universität Oldenburg. Einen Überblick über die Kooperation und ihre Einschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht enthält der Sammelband Hochschule und Gewerkschaften, herausgegeben von *Bamberg / Kröger / Kuhlmann*.

³ Protokolle Niedersächsischer Landtag / 8. Wahlperiode — 4. Tagungsabschnitt / 8. Plenarsitzung am 11. Dezember 1974.

Themas ist demgegenüber bisher knapp ausgefallen⁵. Soweit überhaupt Stellungnahmen vorliegen, beschränken sie sich auf eine knappe Behandlung der verfassungsrechtlichen Aspekte; meist wird — ohne nähere Begründung — die Unvereinbarkeit der „Tendenzuniversität“ mit Art. 5 Abs. 3 GG angenommen⁶. Eine vertiefte Untersuchung der juristischen Probleme, die durch die Kooperationsverträge aufgeworfen werden, steht bisher aus. Sie erscheint deshalb von besonderem Interesse, weil die Verträge als Ausdruck einer allgemeinen Tendenz zu werten sind, die Hochschulen gegenüber Anforderungen aus der Gesellschaft zu öffnen. Sie sind typisch für das Bemühen gesellschaftlicher Interessengruppen, Einfluß auf die Ausrichtung der Arbeit der Hochschulen zu gewinnen. Befürworter der Verträge haben denn auch gegenüber der erhobenen Kritik eingewandt, schon bisher gebe es vielfache Verflechtungen zwischen Hochschule und Wirtschaft, die praktisch kritiklos hingenommen worden seien. Erst die Tatsache, daß nunmehr Arbeitnehmerorganisationen Anforderungen an die Wissenschaft stellten, habe Befürchtungen aufkommen lassen⁷.

Die Tatsache, daß sich die juristische Untersuchung hier auf die Kooperationsverträge konzentriert, bedeutet nicht, daß die vielfältigen anderen Formen der gesellschaftlichen Einflußnahme auf die Hochschulen verkannt werden. Es soll vielmehr versucht werden, anhand der Erörterung des Einzelphänomens „Kooperationsverträge“ allgemeine Aussagen zu gewinnen, über das Verhältnis von Hochschule und Gesellschaft, konkret über die Schranken, die einer gesellschaftlichen Einflußnahme auf den Wissenschaftsbetrieb an den Hochschulen gesetzt sind. Die Verträge bieten sich für eine solche Untersuchung an, da sie den wohl plakativsten Versuch der Beeinflussung der Hochschulen darstellen.

Zum Gang der Untersuchung ist folgendes zu bemerken: In der vorliegenden Arbeit erfolgt zu Beginn eine Bestandsaufnahme. Dabei sollen die einzelnen Verträge im Hinblick auf Art und Umfang der von den Hochschulen eingegangenen Verpflichtungen näher untersucht werden. Es gilt zu klären, wie intensiv die Auswirkungen sind, die die Kooperationsverträge auf die Arbeit der Hochschulen haben. Diese Realanalyse dient der Schaffung der tatsächlichen Beurteilungsgrundlage für die juristische Würdigung. Da inzwischen durch HRG und

⁴ Bundestagsdrucksache 7/3260, sowie die Antwort der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 7/3422.

⁵ Vgl. *Kirchhof*, ZRP 76, 238 ff.; *Hailbronner*, Funktionsgrundrecht, S. 290 ff.; ausführlich *Bauer*, Wissenschaftsfreiheit in Lehre und Studium, S. 167 ff.

⁶ So *Scholz*, in: *Maunz / Dürig / Herzog / Scholz*, Rdnr. 97 zu Art. 5 Abs. 3 GG.

⁷ Vgl. *Vetter*, Was erwarten die Gewerkschaften von den Hochschulen, in: *Hochschule und Gewerkschaften*, S. 446.

Landeshochschulgesetze eine detaillierte Normierung des Hochschulrechts erfolgt ist, soll zunächst anhand der einfach-gesetzlichen Regelungen überprüft werden, ob von diesen eine umfassende Kooperation der Hochschulen mit gesellschaftlichen Interessensgruppen gedeckt wird bzw. welche Grenzen das Hochschulrecht hier setzt. Im Anschluß daran sollen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Inhalt und Grenzen einer Kooperation von Hochschule und gesellschaftlichen Interessengruppen behandelt werden.