

Verpflichten veränderte Rahmenbedingungen zu einer Anpassung des Lehrdeputats?¹

Die vor 50 Jahren festgelegte Regellehrverpflichtung von 18 LVS verstößt heute wegen des inzwischen eingetretenen gesetzlichen Aufgabenzuwachses gegen den Gleichheitssatz (Artikel 3 Absatz 1 GG), die Wissenschaftsfreiheit (Artikel 5 Absatz 3 GG) und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (Artikel 33 Absatz 5 GG). | Von Prof. Dr. Nicolai Müller-Bromley



Foto: Barbara Frommann

Prof. Dr. Nicolai Müller-Bromley

Professur für Öffentliches Recht, Europarecht
und Völkerrecht
Hochschule Osnabrück
Präsident des Hochschullehrerbundes

hlb@hlb.de

Bis zu den 1960er-Jahren bestanden zur Höhe der Lehrverpflichtung keine Rechtsvorschriften. Erst als das Numerus-Clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) 1972² die Länder zur bundesweit vollständigen Ausnutzung der Hochschulkapazitäten verpflichtete, bedurfte es einer deutschlandweiten verbindlichen Festsetzung von Lehrdeputaten.

Die Kultusministerkonferenz (KMK) beschloss dazu erstmals 1977 eine „Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen“, in der das Deputat für Professorinnen und Professoren an „wissenschaftlichen Hochschulen“ auf 8 LVS, an Fachhochschulen auf 18 LVS festgelegt wurde.³ Diese Eckwerte sind bis zur aktuellen „Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (ohne Kunsthochschulen) aus dem Jahr 2003⁴ unverändert. Zwischenzeitliche Modifikationen⁵ betrafen vor allem die verschiedenen Personalkategorien des Mittelbaus. In der Vereinbarung von 1990 behielten

sich sechs der damals elf Bundesländer für Fachhochschulen eine Reduzierung von 18 auf 16 LVS vor, in den Vereinbarungen seit 2002 haben diesen Vorbehalt 11 von 16 Bundesländern angebracht.

Lehrverpflichtungsverordnungen der Länder

Beginnend mit Bayern und Hessen 1976 wurden diese KMK-Vereinbarungen von allen Ländern auf der Grundlage ihrer inzwischen eingeführten Hochschulgesetze in Lehrverpflichtungsverordnungen (LVVO) umgesetzt.⁶ Exemplarisch beträgt nach der Niedersächsischen (Nds.) LVVO vom 3. September 2018⁷ die Regellehrverpflichtung an Universitäten gemäß § 4 Absatz 1 Nr. 1 für Professorinnen und Professoren 8 LVS, bis 30. September 2021 jedoch 9 LVS, für Lehrkräfte des höheren Dienstes⁸ – also mit Masterabschluss – bei fast ausschließlicher Lehrtätigkeit nach § 4 Absatz 1 Nr. 6 a) 18 LVS und bei überwiegender Lehrtätigkeit je nach Umfang der übrigen Dienstaufgaben mindestens 12 LVS. An Fachhochschulen liegt die Regellehrverpflichtung für Professorinnen und Professoren gemäß § 5 Absatz 1 Nr. 1 bei 18 LVS und für Lehrkräfte für besondere Aufgaben des höheren Dienstes gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 a) bei 20 LVS.

Rechtsprechung

Im Jahr 1993 klagten Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen vor dem Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim gegen die Regellehrverpflichtung von 18 LVS der baden-württembergischen LVVO aus dem Jahr 1986, weil sie gegenüber dem Lehrpersonal an Universitäten

eine nach Artikel 3 Absatz 1 GG unzulässige Ungleichbehandlung darstelle. Der VGH sah allerdings diese Ungleichbehandlung sowohl gegenüber Professorinnen und Professoren als auch gegenüber Lehrkräften für besondere Aufgaben als durch sachliche Gründe gerechtfertigt an.

Im Folgenden wird die Regellehrverpflichtung von 18 LVS am Beispiel der Nds. LVVO unter Berücksichtigung der vorliegenden Rechtsprechung auf ihre aktuelle Rechtmäßigkeit überprüft.

Ungleichbehandlung gegenüber Professoren an Universitäten

Sachliche Gründe sah der VGH Mannheim zunächst für die Ungleichbehandlung von Professorinnen und Professoren an Universitäten gegenüber solchen an Fachhochschulen. Seit den 1980er-Jahren verwendet das Bundesverfassungsgericht allerdings bei Ungleichbehandlungen höherer Intensität, insbesondere, wenn eine Ungleichbehandlung den Gebrauch grundrechtlich geschützter Freiheiten erschwert, die sogenannte „neue Formel“. Danach ist eine Ungleichbehandlung nicht mehr beim bloßen Vorliegen eines sachlichen Grundes gerechtfertigt, sondern dieser Grund muss in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der Ungleichbehandlung stehen. Da die Festlegung der Lehrverpflichtung die durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Freiheit von Forschung und Lehre betrifft, ist einer Überprüfung heute die „neue Formel“ zugrunde zu legen. Mögliche Gründe für die Ungleichbehandlung sind also darauf zu überprüfen, ob sie gegenüber dem Umfang der Ungleichbehandlung angemessen sind.

Der Umfang der Ungleichbehandlung liegt bei 8 LVS an Universitäten gegenüber 18 LVS an Fachhochschulen auf der Hand. Hinzu kommt, dass diese Verpflichtung gemäß § 3 Absatz 2 Nds. LVVO an Universitäten für eine Vorlesungszeit von mindestens 28 Wochen im Jahr, an Fachhochschulen dagegen an 18 Wochen im Sommer- und 19 Wochen im Wintersemester, zusammen also 37 Wochen im Jahr, besteht.

Zentraler sachlicher Grund für die Verneinung einer Ungleichbehandlung durch den VGH Mannheim 1993 war, dass Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen durch Forschungsaufgaben regelmäßig nicht in Anspruch genommen würden; sei dies ausnahmsweise doch der Fall, gebe es Ermäßigungstatbestände, ohne die Forschung nicht zumutbar sei.⁹ Wenn an Universitäten Forschung und Lehre jeweils etwa die Hälfte der Arbeitsbelastung ausmachten und an Fachhochschulen die Forschung entfiel, seien dort 16 SWS generell nicht zu beanstanden.¹⁰ Für eine Übergangszeit seien auch 18 LVS hinzunehmen.¹¹ Insgesamt sei „die Lehrtätigkeit der Professoren an Universitäten ... einerseits und der Professoren an Fachhochschulen andererseits kaum noch in eine vergleichende Beziehung zu setzen“.¹²

Dieser Differenzierungsgrund ist nach der Rechtsprechung des BVerfG überholt. Das BVerfG hat 2010 explizit entschieden, seine 1982/83 getroffene Aussage, der Gesetzgeber habe den Fachhochschulen Forschung zwar in einem bestimmten Rahmen gestattet, anders als wissenschaftlichen Hochschulen aber keinen Auftrag zur Forschung erteilt,¹³ sei nicht mehr aufrechtzuerhalten.¹⁴ Bundes- und Landesgesetzgeber hätten in den vergangenen Jahren Universitäten und Fachhochschulen einander angenähert. Wesentliche Aufgaben und Ausbildungsziele seien für alle Hochschularten einheitlich geregelt. „Forschung wird den Fachhochschulen vielmehr als Aufgabe, teilweise sogar ohne funktionale Bindung an ihren Ausbildungsauftrag, ausdrücklich zugewiesen ... Damit haben sich auch die dienstrechtlich vermittelten Aufgaben von Fachhochschullehrern inhaltlich erweitert.“

Zu ergänzen ist, dass „besondere Leistungen in der Forschung“ nach der seit 2002 eingeführten W-Besoldung an Fachhochschulen wie an Universitäten

gleichermaßen einen Teil der Besoldung generieren.¹⁵ Professorinnen und Professoren forschen also nicht mehr nur in Einzelfällen, sondern haben regelmäßig einen Forschungsauftrag. Eine zeitliche Nichtabbildung dieser Aufgabe beim Umfang der Regellehrverpflichtung ist daher sachlich nicht mehr vertretbar.

Die Ermäßigungsmöglichkeiten der Lehrverpflichtung für Forschungsaufgaben an Fachhochschulen in Höhe von bis zu 7 Prozent der Lehrkapazität nach § 9 Nds. LVVO decken das für die Regelaufgabe der Forschung nötige Zeitbudget schon deshalb nicht ab, weil sie nur im Einzelfall durch das Präsidium gewährt werden können. Zudem war diese auf die KMK-Vereinbarung 1977 zurückgehende Regelung zunächst nur für administrative Aufgaben vorgesehen.¹⁶ Sie bestehen heute nicht nur fort, sondern haben noch deutlich an Umfang zugenommen. In der KMK-Vereinbarung 1990 wurden dieser Regelung schlicht die Wörter „Für die Wahrnehmung von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie ...“ vorangestellt. Daraus wird deutlich, dass das Zeitbudget für Forschung aus dem 1977 für administrative Aufgaben als angemessen angesehenen Zeitbudget herausgeschnitten wurde. Dies kann der heutigen Pflichtaufgabe Forschung aller Professorinnen und Professoren nicht annähernd gerecht werden.

Ebenso überholt sind das vom VGH Mannheim 1993 angeführte Argument der „verschiedenartigen Ausbildungsziele“¹⁷ und die vergleichbare allgemeine Überlegung des KMK-Hochschulausschusses 1981, der Grad an Wissenschaftlichkeit könne als Kriterium für das Maß der Lehrverpflichtung herangezogen werden.¹⁸ Eine hieran anknüpfende Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen wäre mit der 2010 aktualisierten Rechtsprechung des BVerfG unvereinbar. Die „Feststellung, dass bei wissenschaftlichen Hochschulen ... dem Studierenden eine umfassende wissenschaftliche Ausbildung vermittelt werden soll, bei Fachhochschulen hingegen die Vorbereitung auf eine berufliche Tätigkeit durch anwendungsbezogene Lehre vornehmliche Aufgabe ist“, lasse sich nicht mehr aufrechterhalten.¹⁹ Im Zuge des Bologna-Prozesses lasse sich erkennen, „dass nach dem Willen des Gesetzgebers auch Fachhochschulen als wissenschaftliche Ausbildungsstätten angesehen werden“.²⁰

Überholt ist weiter das Argument des VGH Mannheim 1993, die anwendungsbezogene Lehre an FH könne geringere Anforderungen an die Vorbereitung stellen ..., da keine eigenen Forschungsergebnisse in die Lehre einzuarbeiten seien.²¹ Es entspricht der Überlegung des KMK-Hochschulausschusses 1981, die Intensität des unmittelbaren Forschungsbezuges sei als Differenzierungskriterium heranzuziehen.²² Diese Unterschiede beziehen sich nicht auf die Einbeziehung eigener Forschungsergebnisse an sich, sondern allein auf die Art der einzubeziehenden Forschungsergebnisse (nämlich nicht der Grundlagenforschung, sondern der anwendungsorientierten Forschung). Das BVerfG hat sich auch dazu 2010 im Zusammenhang mit der Einheit von Forschung und Lehre geäußert: „Sowohl an Universitäten wie an Fachhochschulen sind darüber hinaus Unterrichtstätigkeiten, die bloße Wissensvermittlung darstellen und die Weitergabe eigener und fremder Forschungsergebnisse zumeist untrennbar miteinander verknüpft.“²³

Überholt ist weiter das Argument des KMK-Hochschulausschusses von 1981, der Vor- und Nachbereitungsaufwand an Fachhochschulen sei nicht so hoch wie an „wissenschaftlichen Hochschulen“.²⁴ Nach der zutreffenden Feststellung des BVerfG 2010 sind auch Fachhochschulen wissenschaftliche Ausbildungsstätten.²⁵ Ihre Lehrveranstaltungen unterscheiden sich von denen der Universitäten nicht durch weniger Wissenschaftlichkeit, sondern durch stärkere Verbindungen zur Berufspraxis, was auf Vor- und Nachbereitung ohne Einfluss ist.

Auch überholt ist die Begründung des VGH Mannheim 1993, der Kleingruppenunterricht führe zu geringerem Korrekturaufwand,²⁶ wie auch die allgemeine Überlegung des Hochschulausschusses der KMK, „die Form der Darbietung des Lehrstoffs (z. B. Klassenprinzip)“ sei bei der Lehrverpflichtung zu berücksichtigen.²⁷ Zwar sind kleine Lehrgruppen und seminaristischer Unterricht im Gegensatz zu frontalen Großvorlesungen nach wie vor typenbildend für Fachhochschulen, auch wenn dort zunehmend größere Veranstaltungen Einzug halten und an Universitäten Gruppengrößen durch Heraufsetzung der CN-Werte reduziert werden. Allerdings machen die KMK-Vereinbarungen und die LVVO seit jeher keinen Unterschied bei der Anrechnung zwischen Vorlesungen und seminaristischer Lehre.

Damit wird – richtigerweise – die Frage offengelassen, ob seminaristische Lehre in kleinen Gruppen oder Frontalunterricht in großen Gruppen aufwendiger ist. Dann aber kann ein solcher Unterschied auch nicht zur Begründung einer Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen herangezogen werden. Soweit es um den Korrekturaufwand geht, ist eine Unterstützung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu berücksichtigen; ohne eine solche Berücksichtigung kann dieses Kriterium zur Differenzierung des Lehrdeputats zwischen Universitäten und Fachhochschulen nicht mehr dienen.

Schließlich stellte der Bericht des KMK-Hochschulausschusses 1981 zur Begründung des Lehrumfangs auf die historische Entwicklung ab. Mit Gründung der Fachhochschulen sei gegenüber ihren Vorgängereinrichtungen die Lernbelastung der „Schüler“ von ca. 36 auf ca. 28 bis 30 Wochenstunden als „Studenten“ gesunken, die Lehrverpflichtung der „Dozenten“ von 28 Wochenstunden (mit Ermäßigungsmöglichkeiten) auf eine solche der „Fachhochschuldozenten“ bzw. später „Professoren“ von 18 Wochenstunden.²⁸ Dem ist entgegenzuhalten, dass die Entwicklung der Fachhochschulen seit ihrer Gründung vor 50 Jahre eine unvorhersehbare Dynamik entfaltet, die heute zu einem veränderten, gesetzlich definierten Bild der Fachhochschulen und der Aufgaben ihrer Professorinnen und Professoren geführt hat. Gerade wegen dieser Entwicklung sah sich das BVerfG 2010 zu einer ausdrücklichen Abkehr von seiner früheren Rechtsprechung veranlasst, indem es feststellte, Bundes- und Landesgesetzgeber hätten in den vergangenen Jahren Universitäten und Fachhochschulen einander angenähert.²⁹

Ein 1993 noch nicht vorstellbarer Grund zur Differenzierung zwischen Professorinnen und Professoren an Universitäten und Fachhochschulen könnte heute sein, dass die Gesetzgebung der Länder den FH bisher keinen flächendeckenden Auftrag zur Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses erteilt hat. Scheinbar benötigen ihre Professorinnen und Professoren daher auch kein Zeitbudget zur Betreuung von Doktorandinnen und Doktoranden. Allerdings nimmt die Anzahl der promovierenden Absolventinnen und Absolventen der FH seit Jahren zu.³⁰ Sie promovieren oft³¹ im Zuge sogenannter

„kooperativer Promotionen“, in denen die Betreuung durch die Fachhochschule stattfindet, während Begutachtung und formale Promotion Sache der Universität sind. Die Betreuung dieser Promotionen durch die Professorin oder den Professor der Fachhochschule ist Bestandteil der Dienstaufgabe „Forschung“ nach § 24 Absatz 1 Satz 1 NHG. Solange die Anzahl der Betreuung von Promotionen signifikant unter derjenigen von Professorinnen und Professorinnen liegt, erscheint es immerhin vorstellbar, diese Aufgabe im Rahmen der Ermäßigungstatbestände nach § 9 Nds. LVVO zu berücksichtigen – hinreichendes Volumen vorausgesetzt – und nicht beim Regellehrdeputat abzubilden.

Im Ergebnis zeigt sich, dass seit dem Urteil des VGH Mannheim 1993 die dort angeführten sachlichen Differenzierungsgründe durch die gesetzliche Annäherung der Hochschularten weitgehend geschwunden sind. Unterschiede verbleiben bei der im Regelfall geringeren Zeitbelastung durch Promotionsverfahren – wobei gleichzeitig aber auch der Gewinn durch eine Unterstützung von Doktorandinnen und Doktoranden fehlt. Die geringere Inanspruchnahme durch die Betreuung des wissenschaftlichen Nachwuchses kann eine mehr als doppelt so hohe Regellehrverpflichtung an Fachhochschulen gegenüber Universitäten nicht annähernd begründen. Die Regellehrverpflichtung in Höhe von 18 SWS gemäß § 4 Absatz 1 Nr. 1 Nds. LVVO verstößt daher gegen Artikel 3 Absatz 1 GG.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Festsetzung eines gegenüber Universitäten geringeren Zeitbudgets für Forschung – und damit einer höheren Regellehrverpflichtung – an Fachhochschulen nicht gänzlich ausgeschlossen erscheint. Der Wissenschaftsrat hat in seinen Empfehlungen zu einer lehrorientierten Reform der Personalstruktur an Universitäten 2007 dargelegt, dass bei Professuren und Juniorprofessuren mit dem Tätigkeitsschwerpunkt Lehre („Lehrprofessuren“) der Tätigkeitsanteil der lehrbezogenen Aufgaben bei etwa 60 Prozent des Zeitbudgets (max. 12 SWS) liegen sollte, während für die Forschung 30 Prozent und für Aufgaben in Selbstverwaltung und Management zehn Prozent zur Verfügung stehen sollten.³² Auch für andere Lehrkräfte, die mit der Vermittlung forschungsnaher Lehrinhalte beschäftigt seien („Lecturers“), müssten Freiräume zu eigener Forschung bestehen;

12 SWS Lehrdeputat sollten auch hier als Maximum betrachtet werden, um eine am aktuellen Stand der Forschung orientierte Lehre zu ermöglichen.³³ Eine nach Artikel 3 Absatz 1 GG zulässige Lehrverpflichtung an Fachhochschulen, die die weitere Aufgabe der Forschung zu berücksichtigen hat, muss daher unter 12 LVS liegen.

Weitere Rechtsverstöße

Die Regellehrverpflichtung von 18 LVS verstößt darüber hinaus gegen Artikel 3 Abs. 1 GG, weil entgegen dieser Vorschrift Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen gegenüber Lehrkräften für besondere Aufgaben bei fast ausschließlicher Lehrtätigkeit an Universitäten mit einer Lehrverpflichtung von 18 LVS in der – längeren – Vorlesungszeit gleichbehandelt werden, obwohl beide Personengruppen sich nach Voraussetzungen und Aufgaben wesentlich unterscheiden. Die vom VGH Mannheim 1993 zur Rechtfertigung angeführten Argumente, Lehrkräfte für besondere Aufgaben nähmen wegen einer häufig niedrigeren Gewichtung der von ihnen wahrgenommenen Lehrveranstaltungen faktisch mehr Kontaktstunden war und kämen nicht in den Genuss von Ermäßigungstatbeständen³⁴ vergleichbar § 9 Nds. LVVO, sind heute nicht mehr tragfähig.

Auch der Grad der Differenzierung an Fachhochschulen zwischen Professorinnen und Professoren gegenüber Lehrkräften für besondere Aufgaben erweist sich mit einer Regellehrverpflichtung von 18 LVS gegenüber 20 LVS im Licht von Artikel 3 Absatz 1 GG als fragwürdig.

Wenn, wie dargelegt, Forschung neben einer Regellehrverpflichtung von 18 LVS nicht vorgesehen ist, verstößt eine entsprechende Verpflichtung zudem gegen die in Artikel 5 Absatz 3 GG geschützte Freiheit der Forschung.

Schließlich verhindert die Lehrverpflichtung von 18 LVS, indem sie keinen Raum für Forschung lässt, die Erfüllung der gemäß § 24 Absatz 1 Satz 1 NHG bestehenden Pflicht der Professorinnen und Professoren zur Forschung. Eine Auferlegung unerfüllbarer oder kollidierender dienstlicher Pflichten verstößt gegen die über Artikel 33 Absatz 5 GG verfassungsrechtlich abgesicherte beamtenrechtliche Fürsorgepflicht der Dienstherrin oder des Dienstherrn.³⁵ ■