



Ausarbeitung

**Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung von
Rahmenbedingungen des Promotionsverfahrens**



**Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung von
Rahmenbedingungen des Promotionsverfahrens**

Verfasser/in: 
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 132/13
Abschluss der Arbeit: 11.07.2013
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: 

1. Einleitung

Das sog. Promotionsrecht, also die Befugnis einen Doktorgrad zu verleihen, steht traditionell den Universitäten zu.¹ Voraussetzungen, Zulassung und Ablauf eines Dissertationsverfahrens werden nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts durch das Satzungsrecht der Universitäten bzw. ihrer einzelnen Fachbereiche geregelt.² Die Befugnis, den Doktorgrad zu verleihen und Satzungen zu erlassen, wird den Universitäten i.d.R. durch das Landeshochschulrecht zugewiesen.³

Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG steht dem Bund jedoch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für **Hochschulzulassung** und **Hochschulabschlüsse** zu. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung können die einzelnen Bundesländer eine Materie nur solange und soweit regeln, wie der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Nimmt der Bundesgesetzgeber seine Zuständigkeit wahr, erlischt das nach Art. 70 Abs. 1 GG prinzipiell den Ländern zustehende Gesetzgebungsrecht.⁴ Allerdings ist es dem Bundesgesetzgeber unbenommen, ein Gesetz zu erlassen, das Vorbehalte oder Ermächtigungen zugunsten der Landesgesetzgebung enthält oder nur Rahmenbedingungen vorgibt und auf Ausfüllung durch die Länder angelegt ist.⁵

Für diejenigen Regelungsbereiche des Hochschulwesens, die weder die Hochschulzulassung noch die Hochschulabschlüsse betreffen, steht den Bundesländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu. Die Reichweite der Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG wird nachfolgend - im Hinblick auf eine mögliche Kompetenz des Bundes zu Rahmenregelungen für Promotionen - dargestellt.

1 Hartmer, Michael, in: Hartmer, Michael/Detmer, Hubert (Hg.), Hochschulrecht, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2011, V Rn. 7; Thieme, Werner, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004, S. 312.

2 Vgl. z.B. die Promotionsordnung der Uni Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, http://www.uni-mainz.de/studlehr/ordnungen/PromO_Rechtswiss_06_06.pdf, [Stand: 02.07.2013]. Teilweise finden sich auch Vorgaben im jeweiligen Landeshochschulrecht, vgl. z.B. § 35 Abs. 2 Berliner Hochschulgesetz.

3 Vgl. z.B. § 2 Abs. 1 S. 2 Berliner Hochschulgesetz, § 13 Abs. 1 Bayerisches Hochschulgesetz, § 2 Abs. 1, 4 Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen, § 54 Thüringer Hochschulgesetz. Vereinzelt bedürfen die zu erlassenden Satzungen der Genehmigung oder Mitwirkung eines Senates, vgl. § 64 Abs. 4 Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen.

4 Kunig, Philip, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2012, Band 2, Art. 72 Rn. 8.

5 Kunig, Philip, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2012, Band 2, Art. 72 Rn. 11; Maunz, Theodor, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetzkommentar, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 72 Rn. 13.

2. Reichweite der Gesetzgebungskompetenz

2.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Mit Blick auf das Promotionsrecht ergeben sich in formeller Hinsicht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG zwei Ansatzpunkte: Zum einen ist zu klären, inwieweit es sich bei der Zulassung zur Promotion um Hochschulzulassung handelt, zum anderen ob die Promotion einen Hochschulabschluss im Sinne der Norm darstellt.

Der Begriff der **Hochschulzulassung** umfasst nach der juristischen Literatur bei allen Studiengängen Regelungen über die Ermittlung und vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sowie über die Vergabe der Studienplätze und Auswahlverfahren.⁶ Ob der Bereich des **Hochschulzugangs** (im Sinne der fachlichen Voraussetzungen für die Aufnahme eines Studiums) auch dazu zählt, wird streitig diskutiert.⁷ Nach herrschender Auffassung unterfällt dieser aufgrund des engen Zusammenhangs mit dem Schulwesen der Länderzuständigkeit.⁸

An dieser Stelle ist zunächst auf die Frage einzugehen, ob die Zulassung zu weiterführenden Studiengängen von der Bundeszuständigkeit für die Hochschulzulassung erfasst ist. Dies wird generell von der Literatur bejaht,⁹ und zwar für die Zulassung zum Promotionsstudium mit dem Argument, dass jedes Studium mit der jeweiligen Abschlussprüfung beendet wird und Promotionsstudiengänge eine erneute Zulassung voraussetzen.¹⁰

Die Frage, ob es sich bei Promotionen um Hochschulabschlüsse im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG handelt, wird in der juristischen Literatur dagegen nicht eindeutig beantwortet. Mit der Regelungszuständigkeit für den Bereich der **Hochschulabschlüsse** ist nach der Gesetzesbegründung die Vereinheitlichung der Regelstudienzeiten und des Abschlussniveaus im Bundesge-

6 Pjeroth, Bodo, in: Jarass, Hans/Pjeroth, Bodo, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 84; Kunig, Philip, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2012, Band 2, Art. 74 Rn. 124; vgl. auch BT-Drs. 16/813, S. 14.

7 Eine Übersicht des Streitstandes - insbesondere für die Frage nach dem Hochschulzugang beruflich Qualifizierter - in: [REDACTED], Interpretation des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Grundgesetz, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 417/06), 2006.

8 Kunig, Philip, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2012, Band 2, Art. 74 Rn. 124; Hansalek, Erik, Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, NVwZ 2006, 668; Oeter, Stefan, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Band 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 197. So auch die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 16/813, S. 14; a. A.: Nolte, Jakob Julius, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, DVBl. 2010, 84.

9 Rux, Johannes, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33, Rn. 75 f.; Kunig, Philip, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2012, Band 2, Art. 74 Rn. 125; Hansalek, Erik, Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, NVwZ 2006, 668; Pjeroth, Bodo, in: Jarass, Hans/Pjeroth, Bodo, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 84.

10 Rux, Johannes, in: Bonner Kommentar, Stand März 2013, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33, Rn. 75 f.

biet intendiert.¹¹ Der Bund soll auch Anforderungen an die Qualität der Ausbildung stellen können.¹² Inwieweit der Begriff des Abschlussniveaus auch die Befugnis zur Regelung von Studieninhalten beinhaltet, ist bislang ungeklärt.¹³ Die Gesetzesbegründung räumt dem Bund die Möglichkeit ein, seine Kompetenz im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und -abschlüsse auszuüben und damit einen Beitrag zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Hochschulraums und zur internationalen Akzeptanz deutscher Hochschulabschlüsse leisten zu können.¹⁴

Welche Qualifikationen als Hochschulabschlüsse in diesem Sinne einzustufen sind, ist ebenfalls nicht abschließend geklärt. Nach einer Auffassung soll der Kompetenztitel neben dem Verfahren und den Voraussetzungen für einen ersten berufsqualifizierenden Studienabschluss auch den Bereich höherwertiger Studienabschlüsse wie Diplom, Magister und Master einschließen.¹⁵ Hier von zu unterscheiden seien allerdings akademische Grade, mit denen die Befähigung zu eigenem wissenschaftlichen Arbeiten attestiert werden soll.¹⁶ Bei dem Abschluss einer Promotion handele es sich danach ebenso wie bei einer Habilitation oder einem anderen Verfahren zur Feststellung der Lehrbefähigung nicht um einen Hochschulabschluss. Da sowohl Master als auch Magister ebenfalls das Erstellen einer wissenschaftlichen Arbeit voraussetzen, scheint diese Unterscheidung nicht zwangsläufig. Eine gegenteilige Ansicht dürfte sich hier daher ebenso vertreten lassen.

Letztlich relativieren sich die Fragen danach, ob der Zugang zu Promotionsstudiengängen und das Promotionsverfahren als solches unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 S. 1 Nr. 33 GG fallen. Denn den Bundesländern steht auf diesem Gebiet eine sog. **Abweichungskompetenz** nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG zu. Das heißt, sie können auch dann für einen Bereich (abweichende) Regelungen treffen, wenn der Bund sich seiner Gesetzgebungszuständigkeit bereits bedient hat. Tritt dieser Fall ein, so geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht gem. Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG das jeweils spätere Gesetz vor. Zudem treten auf diesem Gebiet erlassene Bundesgesetze frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, es sei denn, es wurde mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmt (Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG).

11 BT-Drs. 16/813, S. 14.

12 BT-Drs. 16/813, S. 14.

13 Oeter, Stefan, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Band 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 197. Vgl. hierzu Nolte, Jakob Julius, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, DVBl. 2010, 84, der befürchtet, dass bei der Schaffung qualitativer Gleichwertigkeit ein wenigstens mittelbarer Einfluss des Studienverlaufs und der Studieninhalte nicht ausbleibt.

14 BT-Drs. 16/813, S. 8.

15 Rux, Johannes, in: Bonner Kommentar, Stand März 2013, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 81.

16 Rux, Johannes, in: Bonner Kommentar, Stand März 2013, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 83. Vgl. auch Hartmer, Michael, in: Hartmer, Michael/Detmer, Hubert, Hochschulrecht, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2011, V Rn. 6, der den Doktorgrad als verliehene akademische Würde bezeichnet.

2.2. Satzungsautonomie der Hochschulen

Letztlich dürfte es auf die Frage nach der Erstreckung der Bundeskompetenz auf das Promotionsverfahren nicht entscheidend ankommen. Denn - abgesehen von den ggf. bestehenden kompetenzrechtlichen Hindernissen - müsste der Bund (ebenso wie die Bundesländer) bei der Regelung von Promotionsbelangen auch die in **Art. 5 Abs. 3 GG** statuierte **Wissenschaftsfreiheit** berücksichtigen. Diese schützt die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei der Suche nach Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe.¹⁷ Der Begriff der Wissenschaft steht dabei als Oberbegriff für Forschung und Lehre.¹⁸ Die Wissenschaftsfreiheit wird daher traditionell auf die Hochschulen bezogen.¹⁹ Geschützter Tätigkeitsbereich im Rahmen der Forschung ist dabei die freie Wahl von Fragestellung und Methodik, die gesamte praktische Durchführung eines Forschungsprojekts sowie die Bewertung der Forschungsergebnisse und ihrer Verbreitung.²⁰ Wissenschaftliche Lehre umfasst die Lehre, die im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Forschung des Lehrenden steht.²¹

In der Literatur wird den Universitäten auf allen Gebieten, die unmittelbar zu diesen geschützten Bereichen zählen, aufgrund des Art. 5 Abs. 3 GG als institutionelle Garantie und als eigenes Grundrecht die akademische Selbstverwaltung (Hochschulautonomie) zugesprochen.²² Aus dieser ergibt sich auch ein **Anspruch auf Satzungsautonomie** welche das Recht einschließt, eigene Promotionsordnungen zu erlassen.²³ Die Wissenschaftsfreiheit verlange, dass das Promotions- und Habilitationswesen in den Händen der Universitäten liege und diese bzw. ihre Fakultäten die Voraussetzungen dafür selber regeln können müssen.²⁴ Ein Versuch des Landes Berlin, Promotionsordnungen mittels staatlicher Gesetzgebung zu standardisieren, scheiterte vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin im Jahre 2004.²⁵ Das Promotionsrecht gehöre zum Kernbereich akademischer Selbstverwaltung. Wissenschaftliche Hochschulen seien daher grundsätzlich berechtigt,

17 BVerfGE 111, 333, 354.

18 Jarass, Hans, in: Jarass, Hans/Pieroth, Bodo, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 5 Rn. 121 mit Verweis auf BVerfGE 35, 79, 113.

19 Pernice, Ingolf, in: Dreier Horst, Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 5 Rn. 21.

20 Jarass, Hans, in: Jarass, Hans/Pieroth, Bodo, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 5 Rn. 122a; BVerfGE 35, 79, 113.

21 Starck, Christian, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Band 1, Art. 5 Rn. 359.

22 Pernice, Ingolf, in: Dreier Horst, Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2004, Band 1, Art. 5 Rn. 21

23 Starck, Christian, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 6. Aufl. 2010, Art. 5 Rn. 400; Fehling, Michael, in: Bonner Kommentar, Band 2, Stand März 2013, Art. 5 Rn. 210; Thieme, Werner, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004, S. 312.

24 Starck, Christian, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Band 1, Art. 5 Rn. 365; Fehling, Michael, in: Bonner Kommentar, Stand März 2013, Band 2, Art. 5 Rn. 210.

25 VerfGH Berlin, WissR 2005, 67-69.

eigenverantwortlich in ihren Promotionsordnungen die Promotionsvoraussetzungen, Eignungskriterien sowie das Promotionsverfahren festzulegen.²⁶

3. Ergebnis

Zwar ließe sich vertreten, dass sich die Bundeskompetenz für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse auch auf den Zugang zur Promotion sowie auf das Promotionsverfahren als solches erstreckt.²⁷ Der Bestand einer bundeseinheitlichen Regelung könnte jedoch aufgrund der Abweichungskompetenz der Bundesländer aus Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG nicht garantiert werden. Vor allem aber müssten bei einer Ausgestaltung des Promotionsverfahrens die engen Grenzen der Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG beachtet werden. Insbesondere stünde einer umfassenden staatlichen Regelung die den Universitäten vorbehaltene Satzungsautonomie entgegen.

26 Zudem beinhaltet Art. 21 S. 1 der Berliner Verfassung, der die Wissenschaftsfreiheit auf Landesebene gewährt, eine „das Verhältnis der Wissenschaft zum Staat regelnde wertentscheidende Grundsatznorm“.

27 Str., vgl. unter 2.1.