



Sachstand

Zum Umfang der Lehrverpflichtung an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Zum Umfang der Lehrverpflichtung an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 089/24
Abschluss der Arbeit: 29.11.2024
Fachbereich: WD 8: Gesundheit, Familie, Bildung und Forschung,
Lebenswissenschaften

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Vereinbarkeit der Lehrverpflichtung an der HS Bund mit Art. 5 Abs. 3 S. 1 Grundgesetz	6
2.1.	Umfang der Lehrverpflichtung an der HS Bund	6
2.1.1.	Kritik des Bundesrechnungshofes aus den Jahren 2013 und 2017	6
2.1.2.	Neues Rahmenmodell an der HS Bund seit dem Jahr 2018	7
2.2.	Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit durch die Jahreslehrverpflichtung an der HS Bund	8
2.3.	Mögliche Rechtfertigung der Höhe der LVS an der HS Bund	10
2.4.	Fazit und Ausblick	13
3.	Zur Frage der Auswirkung des Lehrdeputats an der HS Bund auf die Hochschulankennung in Berlin	14

1. Vorbemerkung

Die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung mit Hauptsitz in Brühl wurde im Jahr 1978 durch einen vorläufigen Errichtungserlass gegründet, nachdem der Bundesgesetzgeber entschieden hatte, die Ausbildung für die Laufbahnen des gehobenen Dienstes als Studiengang einer Fachhochschule einzurichten.¹ Mit der am 1. Oktober 2014 neu erlassenen Grundordnung² wurde aus der bestehenden Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (HS Bund). Als verwaltungsinterne Hochschule qualifiziert die HS Bund ressortübergreifend Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte für den gehobenen nichttechnischen Dienst.³ Die Anerkennung durch die Bundesländer verlieh der HS Bund den Status einer Hochschule.⁴ Rechtsgrundlagen für die Anerkennung als Hochschule sind § 70 Hochschulrahmengesetz⁵ und die Hochschulgesetze derjenigen Länder, in der die HS Bund ihre Sitze hat. Dies sind die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.⁶

Die Lehrverpflichtungen des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an der HS Bund wurden bisher in Form von Verwaltungsvorschriften festgelegt. Im Jahr 2018 erfolgte letztmalig eine Überarbeitung der Lehrverpflichtungsvorgaben infolge der Prüfergebnisse des Bundesrechnungshofes⁷ und des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages. In Folge der Neugestaltung wurde ein Rahmenmodell entwickelt, welches die Lehrverpflichtung um 108

-
- 1 Siehe dazu den Antrag der Fraktion der SPD, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, BT-Drs. 11/4166, 10. März 1989, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/11/041/1104166.pdf>. Dieser und alle weiteren Links wurden zuletzt abgerufen am 29. November 2024.
 - 2 Grundordnung der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (HS BundGrO), Verwaltungsvorschrift des BMI vom 21. August 2018 (GMBI S. 662), abrufbar unter https://www.hsbund.de/SharedDocs/Downloads/1_Rechtsvorschriften/1_Hochschulrechtliche_Vorschriften/1_Grundordnung-HS-Bund.html.
 - 3 Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Stand: November 2024, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/behoerden/DE/hsbund.html>.
 - 4 Übersicht der Hochschulgesetze der Länder: Kultusministerkonferenz, Grundlegende rechtliche Regelungen zu Hochschulen und anderen Einrichtungen des Tertiären Bereichs in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: November 2024, abrufbar unter <https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/rechtsvorschriften-lehrpläne/uebersicht-hochschulgesetze.html>.
 - 5 Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1622).
 - 6 Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Die Geschichte der HS Bund, März 2024, abrufbar unter https://www.hsbund.de/DE/01_Hochschule/05_Profil_Struktur/20_Geschichte/geschichte-node.html.
 - 7 Vgl. hierzu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Regellehrverpflichtung an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Sachstand vom 30. Januar 2019, WD 8 - 3000 - 128/18; Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2016), BT-Drs. 19/170, 11. Dezember 2017, S. 203-205, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/001/1900170.pdf>.

Lehrveranstaltungsstunden (LVS) auf insgesamt 792 LVS pro Jahr erhöhte.⁸ In mehreren dienstrechtlichen Gerichtsverfahren suchten Hochschullehrer der HS Bund Eilrechtsschutz gegen diese neue Regelung. Dieser Eilrechtsschutz wurde sowohl vom Verwaltungsgericht (VG) Köln⁹ als auch vom Oberverwaltungsgericht (OVG) des Landes Nordrhein-Westfalen¹⁰ abgelehnt. Allerdings wurde seitens der Gerichte entschieden, dass eine Festsetzung der Regellehrverpflichtung nicht wie bisher an der HS Bund im Erlasswege erfolgen dürfe, sondern vielmehr eine Regelung durch Gesetz oder Verordnung erforderlich sei.¹¹ Der bestehende Rechtszustand sei aber für eine gewisse Übergangszeit zumutbar.¹² Die Begründung für einen Übergangszeitraum liegt in der Annahme, dass andernfalls die Verwaltungsvorschrift ihre Rechtswirkung verliere und ein Zustand entstände, der sich noch weiter von der verfassungsgemäßen Ordnung entferne als der bestehende. Eine fehlende Regelung der Lehrverpflichtung hätte nach Einschätzung des OVG gravierende Auswirkungen oder Beeinträchtigungen für die Ausbildung der Studierenden an der HS Bund zur Folge. In den Verfahren der Hauptsache wies das VG Köln mit Urteilen vom 29. Juni 2023 die Klagen ab. Es führte zur Begründung die Beschlüsse des OVG des Landes Nordrhein-Westfalen aus und stellte fest, dass der Übergangszeitraum noch nicht abgelaufen sei und mithin die bestehenden Verwaltungsvorschriften Anwendung finden.¹³

Mit dem Gesetz über die Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an Hochschulen des Bundes und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften¹⁴ wurde daraufhin im Juli dieses Jahres ein Regelungsvorbehalt in § 132a Abs. 2 Bundesbeamtengesetz (BBG¹⁵) gesetzlich verankert. Demnach erlässt das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates nicht bedarf, allgemeine Vorschriften zur Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals der HS Bund. In der Gesetzesbegründung wird dargelegt, dass hierbei das bisherige Rahmenmodell einer

8 Siehe den Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an Hochschulen des Bundes und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften, 7. Februar 2024, BT-Drs. 20/10247, S. 16, abrufbar unter <https://dserver.bundes-tag.de/btd/20/102/2010247.pdf>.

9 Verwaltungsgericht (VG) Köln, Beschluss vom 13. März 2021, Az. 15 L 1790/20. VG Köln, Beschluss vom 10. März 2021, Az. 15 L 1792/20. Vgl. auch: VG Köln, Urteil vom 29. Juni 2023, Az. 15 K 5071/21

10 Oberverwaltungsgericht (OVG) für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 2. Juli 2021, Az. 1 B 444/21. OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 2. Juli 2021, Az. 1 B 459/21.

11 Vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil 30. August 2012, Az. 2 C 23.10.

12 Vgl. OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 2. Juli 2021, Az. 1 B 444/21.

13 Siehe VG Köln, Beschluss vom 28. September 2023, Az. 33 K 5962/20.PVB, Rn. 21. VG Köln. Urteil vom 29. Juni 2023, Az. 15 K 5071/21.

14 Gesetz über die Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an Hochschulen des Bundes und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 24. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 247).

15 Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 247).

Jahreslehrverpflichtung von 792 LVS in eine Lehrverpflichtungsverordnung überführt werden soll.¹⁶ Eine solche wurde bisher noch nicht erlassen.

Grundsätzlich wird die Anzahl der Jahreslehrverpflichtungsstunden an den Fachhochschulen bzw. den Hochschulen für angewandte Wissenschaften, worunter auch die HS Bund zu subsumieren ist,¹⁷ sehr unterschiedlich gehandhabt. Diese Diskrepanz der Jahresgesamtverpflichtungsstunden ist einer unterschiedlichen Festlegung der Dauer der Vorlesungswochen im Jahr geschuldet.¹⁸

Die folgende Arbeit geht auftragsgemäß der Frage nach, ob die vorgesehene Jahreslehrverpflichtung von 792 LVS an der HS Bund mit der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 1 Grundgesetz (GG¹⁹) vereinbar ist und ob sich der Umfang der Lehrverpflichtung an der HS Bund ggf. auf die Anerkennung als Hochschule im Bundesland Berlin auswirken kann.

2. Vereinbarkeit der Lehrverpflichtung an der HS Bund mit Art. 5 Abs. 3 S. 1 Grundgesetz

2.1. Umfang der Lehrverpflichtung an der HS Bund

2.1.1. Kritik des Bundesrechnungshofes aus den Jahren 2013 und 2017

In den „Bemerkungen 2013“ kritisierte der Bundesrechnungshof, dass die Arbeitszeitregelung im Fachbereich Finanzen der HS Bund unwirtschaftlich sei.²⁰ Da von der Lehrverpflichtung zahlreiche andere Tätigkeiten²¹ abgezogen werden konnten, stünden für die Lehre deutlich weniger Stunden zur Verfügung, als es die Regellehrverpflichtung nach der Vereinbarung der

-
- 16 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an Hochschulen des Bundes und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften, 7. Februar 2024, BT-Drs. 20/10247, S. 16, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010247.pdf>.
- 17 Die HS Bund ist als Fachhochschule zu behandeln, da für die Frage der Einordnung der Hochschule zum Zwecke der Festlegung einer Lehrverpflichtung nicht auf die Bezeichnung, sondern wesentlich auf die konkrete Aufgabe der HS Bund abzustellen ist, die nach § 130 Abs. 3 BBG und § 3 Abs. 1, Abs. 3 der Grundordnung der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (HS BundGrO) vorrangig in der Lehre und in der Ausbildung, nicht aber in der Forschung liegt. Vgl. hierzu: OVG NRW, Beschluss vom 2. Juli 2021, Az. 1 B 445/21 oder VG Köln, Urteil vom 29. Juni 2023, Az. 15 K 5071/21.
- 18 Elbel, Thomas, Kann man Hochschullehrer überlasten, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 2022, S. 12-18.
- 19 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, in der veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).
- 20 Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, 29. April 2014, S. 5, abrufbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2014/bemerkungen-2013-weitere-pruefungsergebnisse-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- 21 Dazu gehörten beispielsweise interne Besprechungen oder die Beaufsichtigung von Klausuren. Insgesamt umfasste der Anrechnungskatalog 25 Positionen.

Kultusministerkonferenz²² (KMK) vorsähe. Der Bundesrechnungshof forderte daher, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Anrechnung von anderen Tätigkeiten stärker beschränke. Das BMF hatte daraufhin die Lehrverpflichtung für den Fachbereich Finanzen der HS Bund mit einer neuen Verwaltungsvorschrift angepasst.²³ Somit wurde eine Jahreslehrverpflichtung von 792 LVS festgelegt, die sich in 684 LVS in Form von Lehrkontaktstunden und 108 LVS in Form von laufbahnrechtlichen Prüfungsleistungen untergliedert (Nr. 3 der VwV LVerpfl-FBFIN²⁴). Im Jahr 2017 postulierte der Bundesrechnungshof in seinem Jahresbericht, dass auch das BMI die Regeln der Lehrverpflichtung für seine Zuständigkeitsbereiche an der HS Bund im Sinne der Vorgaben des BMF ändern solle.²⁵ Er kritisierte, dass die Lehrenden der HS Bund Prüfungsleistungen oder Gremienarbeit gesondert auf ihre Lehrverpflichtungsstunden anrechnen konnten. Diese Vorgehensweise wäre nicht vereinbar mit der Vereinbarung der KMK²⁶ über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen.²⁷

2.1.2. Neues Rahmenmodell an der HS Bund seit dem Jahr 2018

Um diese Prüfergebnisse und Vorgaben des Bundesrechnungshofes und des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages²⁸ umzusetzen, wurde im Jahr 2018 ein Rahmenmodell

-
- 22 Kultusministerkonferenz, KMK-Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (ohne Kunsthochschulen), Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12. Juni 2003, abrufbar unter https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_06_12-Vereinbarung-Lehrverpflichtung-HS.pdf.
- 23 Verwaltungsvorschrift über die Lehrverpflichtung am Fachbereich Finanzen der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (VwV LVerpfl-FBFIN), Stand 15. November 2019, abrufbar unter https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20112019_ZB5P36121910001005DOK20191009864.htm.
- 24 Verwaltungsvorschrift über die Lehrverpflichtung am Fachbereich Finanzen der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (VwV LVerpfl-FBFIN), Stand 15. November 2019, abrufbar unter https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20112019_ZB5P36121910001005DOK20191009864.htm.
- 25 Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2016), BT-Drs. 19/170, 11. Dezember 2017, S. 203-205, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/001/1900170.pdf>. Siehe hierzu auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Regellehrverpflichtung an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Sachstand vom 30. Januar 2019, WD 8 - 3000 - 128/18, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/627438/69632518ccef02a2ac3ada76a344943/WD-8-128-18-pdf.pdf>.
- 26 Kultusministerkonferenz, KMK-Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (ohne Kunsthochschulen), Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12. Juni 2003, abrufbar unter https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_06_12-Vereinbarung-Lehrverpflichtung-HS.pdf.
- 27 Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2016), BT-Drs. 19/170, 11. Dezember 2017, S. 203-205, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/001/1900170.pdf>. Siehe hierzu auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Regellehrverpflichtung an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Sachstand vom 30. Januar 2019, WD 8 - 3000 - 128/18.
- 28 Deutscher Bundestag, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. Juni 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, 21. Juni 2024, BT-Drs. 20/11887, Antwort zu Frage 38, S. 30, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/118/2011887.pdf>. VG Köln, Beschluss vom 28. September 2023, Az. 33 K 5962/20.PVB.

zur Lehrverpflichtung an der HS Bund entwickelt. Dieses Rahmenmodell sollte sich an der Vereinbarung der KMK ausrichten.²⁹ Demnach sieht das Rahmenmodell an der HS Bund eine Regellehrverpflichtung in Höhe von 18 LVS pro Woche vor, wie dies unter Punkt 3.1 des KMK-Beschlusses für Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen vereinbart wurde.³⁰

Der Beschluss der KMK enthält allerdings keine Vorgaben zum Umfang der Vorlesungszeit im Jahr, sodass eine hochschulspezifische Vorlesungszeit von den Hochschulen selbst angesetzt wird.³¹ Unter Berücksichtigung von Urlaubs- und Feiertagszeiten (in Höhe von acht Wochen) sind gemäß dem Rahmenmodell der HS Bund an 44 Wochen im Jahr jeweils 18 LVS pro Woche zu erbringen. Diese für die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Wissenschaftsfreiheit maßgebliche Wochenanzahl ist darauf zurückzuführen, dass die HS Bund einen ganzjährigen durchgängigen Lehrbetrieb anbietet, der lediglich zwischen Weihnachten und Neujahr unterbrochen wird. In Konsequenz dessen beläuft sich die Jahreslehrverpflichtung gemäß dem Rahmenmodell auf 792 LVS (18 LVS mal 44 Wochen im Jahr), wobei diese in eine Regellehrverpflichtung von 684 LVS (38 Wochen) und in laufbahnrechtliche Prüfungsleistungen von 108 LVS (sechs Wochen) aufgeteilt wird.

Diese Regelungen des Rahmenmodells sollen nunmehr – wie oben dargelegt – in eine allgemeine Lehrverpflichtungsverordnung einfließen, die vom BMI zu erlassen ist.³²

2.2. Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit durch die Jahreslehrverpflichtung an der HS Bund

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem sogenannten Hochschulurteil von 1973 „die Wissenschaft zu einem von staatlicher Fremdbestimmung freien Bereich persönlicher und autonomer Verantwortung des einzelnen Wissenschaftlers“ erklärt. Es hat den Begriff der Wissenschaft definiert als jede Tätigkeit, „die nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“.³³ Darüber hinaus werden ein besonderes methodisches Vorgehen und ein bestimmter Kenntnisstand verlangt. Wissenschaft ist dabei der Oberbegriff von Forschung und Lehre und drückt den engen Bezug der beiden Teilkomponenten

29 Kultusministerkonferenz, KMK-Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (ohne Kunsthochschulen), Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12. Juni 2003, abrufbar unter https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_06_12-Vereinbarung-Lehrverpflichtung-HS.pdf.

30 Deutscher Bundestag, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. Juni 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, 21. Juni 2024, BT-Drs. 20/11887, Antwort zu Frage 38, S. 30, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/118/2011887.pdf>.

31 Deutscher Bundestag, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. Juni 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, 21. Juni 2024, BT-Drs. 20/11887, Antwort zu Frage 38, S. 30, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/118/2011887.pdf>.

32 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an Hochschulen des Bundes und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften, 7. Februar 2024, BT-Drs. 20/10247, S. 16, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010247.pdf>.

33 Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), Urteil vom 29. Mai 1973, Az. 1 BvR 424/71 u. 325/72; siehe auch NJW 1973, S. 1176.

zueinander aus.³⁴ Die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre ist in erster Linie ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe und Einflussnahmen.³⁵

Jeder oder jede, der oder die in der Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig ist, hat – vorbehaltlich der Treuepflicht zur Verfassung (Art. 5 Abs. 3 S. 2 GG) – demnach ein Recht auf Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse.³⁶ Geschützt wird vorrangig der Hochschullehrer bzw. die Hochschullehrerin, dem oder der die Pflege von Forschung und Lehre an einer Hochschule vornehmlich anvertraut ist.³⁷ Auf dieses Grundrecht der Freiheit von Wissenschaft, Lehre und Forschung können sich auch Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen an einer Fachhochschule berufen.³⁸

Die Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG ist allerdings von einem Doppelcharakter geprägt. Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG handelt es sich nicht nur um ein individuelles Freiheitsrecht, welches für Personen gilt, die in diesen Bereichen tätig sind. Vielmehr handelt es sich auch um „eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde wertentscheidende Grundsatznorm“.³⁹ Diese Doppelfunktion ist für die Höhe der Lehrverpflichtung eines Hochschullehrers bzw. einer Hochschullehrerin von entscheidender Bedeutung, da sich gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG die Verpflichtung des Staates ergibt, einen rechtlichen Rahmen für die Hochschulorganisation zu schaffen. Dieser Rahmen muss den Freiheitsanspruch der Mitglieder soweit unangetastet lassen, wie dies unter Berücksichtigung der übrigen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtung und der Grundrechte Dritter möglich ist. Gleichzeitig muss die Funktionsfähigkeit der Hochschule sichergestellt und ihr Ausbildungsauftrag gewahrt werden.⁴⁰ Demnach steht es dem Gesetzgeber zu, die Organisation der Hochschulen nach seinem Ermessen zu ordnen und sie den bestehenden gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, solange gewährleistet ist, dass der Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung der Selbstbestimmung der einzelnen Grundrechtsträger vorbehalten bleibt.⁴¹ Zur Organisation der

34 Kempfen, Bernhard, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.); Beck'scher-Onlinekommentar Grundgesetz, 59. Edition, Stand: 15. September 2024, Art. 5 GG, Rn. 179.

35 Wendt, Rudolf, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 5 Abs. 3 GG, Rn. 160.

36 BVerfG, Beschluss vom 11. Januar 1994, Az. 1 BvR 434/87.

37 Hochschulurteil des BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1973, Az. 1 BvR 424/71 u. 325/72; siehe auch NJW, 1973, S. 1176. Kempfen, Bernhard, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.); Beck'scher-Onlinekommentar Grundgesetz, 59. Edition, Stand: 15. September 2024, Art. 5 GG, Rn. 184. BVerfG, Beschluss vom 26. Februar 1997, Az. 1 BvR 1864/94, 1102/94.

38 BVerfGE, Beschluss vom 13. April 2010, Az. 1 BvR 216/07. BVerwG, Urteil vom 26. September 2012, Az. 6 CN 1.11.

39 Hochschulurteil des BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1973, Az. 1 BvR 424/71 u. 325/72; siehe auch NJW 1973, S. 1176.; Gärditz, Klaus, in: Dürig, Günter/Herzog, Roman u. a., Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: April 2024, Art. 5 Abs. 3 GG, Rn. 15.

40 Hochschulurteil des BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1973, Az. 1 BvR 424/71 u. 325/72; siehe auch NJW 1973, S. 1176.

41 BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1995, Az. 1 BvR 1379, 2 BvR 1413/94. Siehe auch NVwZ, 1996, S. 709.

Hochschule zählt auch die Regelung zur Höhe der Lehrverpflichtung, wobei Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG selbst keine starren Ober- und Untergrenzen bezüglich des Umfangs der Lehrverpflichtung entnommen werden können.

Grundsätzlich ist die Wahrnehmung der Aufgaben in der Lehre für die Professoren und Professorinnen durch die für sie geltenden Dienstverhältnisse verpflichtend. In diesem Sinne stellt die beamtenrechtliche Lehrverpflichtung des Hochschullehrers oder der Hochschullehrerin grundsätzlich eine Einschränkung des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit im Rahmen des Ausbildungsbetriebs der Universität dar.⁴² Hierzu wird die Auffassung vertreten, dass das Grundrecht in seiner Ausprägung als Recht auf freie Forschung nicht dadurch beeinträchtigt werden könne, dass der Hochschullehrer bzw. die Hochschullehrerin in dem zeitlichen Umfang, in dem er bzw. sie Lehraufgaben zu erfüllen hat, von der Forschung abgehalten wird. Dies gelte auch, wenn der Umfang des Lehrdeputats zu überwiegenden Lehraufgaben des Professors führe. Einen substantiellen Einfluss auf die Forschung und damit wesentliche Bedeutung für die Grundrechtsposition des Hochschullehrers bzw. der Hochschullehrerin könne die Lehrverpflichtung erst gewinnen, wenn sie ihm oder ihr keine nennenswerte Zeit mehr für Forschung ließe.⁴³ Somit könnte lediglich das Aufbürden übermäßiger Lehrverpflichtungen, die den Hochschullehrer bzw. die Hochschullehrerin substanziell an der Forschung hindern würden, einen rechtswidrigen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit darstellen.⁴⁴

2.3. Mögliche Rechtfertigung der Höhe der LVS an der HS Bund

Das Grundgesetz sieht keinen ausdrücklichen Schrankenvorbehalt für die Wissenschaftsfreiheit vor. Gleichwohl gilt Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG nicht schrankenlos. Schranken ergeben sich vielmehr aus anderen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern.⁴⁵ Kollisionen mit diesen Rechtsgütern müssen nach Maßgabe der grundgesetzlichen Wertordnung und unter Berücksichtigung der Einheit dieses Wertesystems durch Verfassungsauslegung gelöst werden.⁴⁶

Wie bereits dargestellt, muss der Staat im Sinne der Wissenschaftsfreiheit auch für funktionsfähige Institutionen und einen freien Wissenschaftsbetrieb sorgen.⁴⁷ Insofern ist hinsichtlich der Höhe der Lehrverpflichtung eine Abwägung im Sinne der praktischen Konkordanz erforderlich,

42 BVerfG, Beschluss vom 03. Juni 1980, Az. 1 BvR 967, 973, 627, 737/78. BVerwG, Urteil vom 8. Februar 1980, Az. VII C 93.77, Rn 70.

43 Gärditz, Klaus, in: Dürig, Günter/Herzog, Roman u. a., Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: April 2024, Art. 5 Abs. 3 GG, Rn. 143. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2006, Az. 4 S 1957/04.

44 Gärditz, Klaus, in: Dürig, Günter/Herzog, Roman u. a., Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: April 2024, Art. 5 Abs. 3 GG, Rn. 145. Wendt, Rudolf, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 5 Abs. 3 GG, Rn. 164.

45 BVerfG, Beschluss vom 15. September 1997, Az. 1 BvR 406/96. BVerfGE, Beschluss vom 13. April 2010, Az. 1 BvR 216/07.

46 BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978, Az. 1 BvR 174, 178, 191/71; 333/75.

47 Hochschulurteil des BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1973, Az. 1 BvR 424/71 u. 325/72; siehe auch NJW 1973, S. 1176. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1995, Az. 1 BvR 1379, 1413/94. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004, Az. 1 BvR 911, 927, 928/00.

bei der der Regelungsgeber einen angemessenen Ausgleich im Spannungsverhältnis zwischen der Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers bzw. der Hochschullehrerin, dem Ausbildungsauftrag der Hochschulen und den Ausbildungsinteressen der Studierenden zu finden hat.

In Bezug auf die Höhe einer Jahreslehrverpflichtung von 792 LVS an der HS Bund, welche in einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung des BMI festgelegt werden soll, lässt sich nach der bisherigen Rechtsprechung zum Hochschulrecht nicht ableiten, dass ein substantieller Einschnitt für die Wissenschaftsfreiheit des einzelnen Hochschullehrers bzw. der einzelnen Hochschullehrerin zu erwarten sei. So führte das VG Köln in seinem Beschluss aus dem Jahr 2021 zur Erhöhung von 684 LVS auf jene 792 LVS aus, dass diese Erhöhung um 108 LVS bei einer Vorlesungszeit von 44 Wochen an der HS Bund einer rechnerischen Mehrbelastung von knapp 2,5 LVS pro Vorlesungswoche entspreche, was bei fünf Vorlesungstagen zu einer durchschnittlichen täglichen Mehrbelastung von lediglich einer halben LVS führe.⁴⁸ Die Mehrbelastung von 108 LVS muss im Übrigen nicht zwingend durch eine erhöhte Anzahl an Lehrkontaktstunden aufgebracht, sondern kann z. B. durch Korrekturleistungen erfüllt werden.

Nach dem Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen⁴⁹ aus dem Jahr 2021 ist davon auszugehen, dass eine Lehrverpflichtung von 792 LVS an der HS Bund die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer nicht verletze. Diese Einschätzung hat auch das VG Köln in seinem Urteil im Jahr 2023 geteilt.⁵⁰ Obgleich die Freiheit auf wissenschaftliche Betätigung ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe darstelle und dem einzelnen Wissenschaftler bzw. der einzelnen Wissenschaftlerin einen vorbehaltlosen Freiraum gewähre,⁵¹ sei dieser Freiraum aber durch das ihnen übertragene Amt, nämlich den Lehrauftrag, maßgeblich geprägt.⁵² Zu berücksichtigen seien in diesem Zusammenhang insbesondere auch die in Art. 12 Abs. 1 GG verbürgten Grundrechte der Studierenden, da die HS Bund insbesondere die Funktion einer Ausbildungsstätte inne habe und damit die verfassungsrechtlich garantierte Berufsfreiheit berühre.⁵³

Das OVG geht insoweit davon aus, dass hinsichtlich der Bewertung des Freiraums für die eigene Forschung des Wissenschaftlers bzw. der Wissenschaftlerin die konkrete Aufgabe der Hochschule nicht außer Betracht bleiben könne. In § 130 Abs. 3 BBG heißt es hierzu, dass „*die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer die ihrer Hochschule jeweils obliegenden Aufgaben in Wissenschaft, Forschung, Lehre und Weiterbildung in ihren Fächern nach näherer Ausgestaltung ihres Dienstverhältnisses selbstständig*“ wahrnehmen. Daraus sei abzuleiten, dass die den verbeamteten Hochschullehrern bzw. Hochschullehrerinnen obliegenden Aufgaben auch von den

48 VG Köln, Beschluss 10. März 2021, Az. 15 L 1790/20, Rn. 9.

49 OVG NRW, 2. Juli 2021, Az. 1 B 444/21.

50 VG Köln, 29. Juni 2023, Az. 15 K 5071/21.

51 BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 2008, Az. 1 BvR 462/06.

52 BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 2008, Az. 1 BvR 462/06.

53 OVG NRW, 2. Juli 2021, Az. 1 B 444/21. Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 13. April 2010, Az. 1 BvR 216/07; BVerfG, Urteil vom 26. September 2012, Az. 6 CN 1.11.

Aufgaben ihrer Hochschule bestimmt würden.⁵⁴ Für die HS Bund ergeben sich die Aufgaben aus § 3 Abs. 1 der Grundordnung der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (Bund-GrO⁵⁵). Demnach obliegen der HS Bund die Aufgaben (1) der Durchführung der Fachstudien im Rahmen des Vorbereitungsdienstes für Laufbahnbewerberinnen und Laufbahnbewerber des gehobenen Dienstes sowie im Rahmen eines Aufstiegs, (2) die Gestaltung der berufspraktischen Studienzeiten in der Regel bei modularisierten Studiengängen (originärer Aufgabenbereich), (3) die Durchführung weiterer grundständiger oder weiterqualifizierender Studiengänge (Master), die auf das spezifische Tätigkeitsprofil der Bundesverwaltung ausgerichtet sind, auch in Kooperation mit anderen Hochschulen und (4) die Durchführung weiterer Lehrgänge gemäß laufbahnrechtlicher Vorschriften.

Die Aufgaben der HS Bund umfassen demnach vorrangig die Lehre und Ausbildung. Allerdings soll nach § 2 Abs. 1 HS BundGrO sichergestellt werden, dass die Hochschullehrerinnen und -lehrer die in Artikel 5 Abs. 3 S. 1 GG verbürgten Rechte wahrnehmen können. Demnach können an der HS Bund anwendungsbezogene fachdidaktische und verwaltungswissenschaftliche Forschungs- und Entwicklungsaufgaben durchgeführt werden. Allerdings darf hierdurch der Ausbildungsauftrag der Hochschule nicht beeinträchtigt werden (§ 3 Abs. Abs. 3 HS BundGrO).

Welchen Einfluss ein Lehrdeputat von 792 Jahreslehrveranstaltungsstunden konkret auf das Arbeitsbudget und mithin auf die eigenen Forschungsmöglichkeiten eines Hochschullehrers hat, kann sich zwar unterschiedlich darstellen. Dies hängt auch mit den individuellen Fähigkeiten und Erfahrungen der einzelnen Hochschullehrerinnen und -lehrer zusammen.⁵⁶ Hinsichtlich der Forschung gebietet das Grundrecht allerdings nur, die Lehrverpflichtung nicht so hoch anzusetzen, dass kein ausreichender zeitlicher Freiraum mehr für die Forschung verbleibt.⁵⁷ Die bereits genannte Vereinbarung der KMK⁵⁸ gibt hierzu den entsprechenden Maßstab vor. In Nr. 3.1 wurde demnach für Professoren und Professorinnen an Fachhochschulen eine Regellehrverpflichtung von 18 LVS pro Woche beschlossen. Diese Höhe ist überdies – im Gegensatz zum Rahmenmodell der HS Bund – ohne eine gesonderte Anrechnung von Prüfungs- bzw. Korrekturleistungen

54 Dorf, Yvonne, in: Brinktrine, Ralf/Schollendorf, Kai (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar OK Beamtenrecht Bund, 35. Edition, Stand: 01.Juli 2024, § 130 BBG, Rn.4.

55 Grundordnung der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (HS BundGrO), Verwaltungsvorschrift des BMI vom 21. August 2018 (GMBI S. 662), abrufbar unter https://www.hsbund.de/SharedDocs/Downloads/1_Rechtsvorschriften/1_Hochschulrechtliche_Vorschriften/1_Grundordnung-HS-Bund.html.

56 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2006, Az. 4 S 1957/04.

57 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2006, Az. 4 S 1957/04.

58 Kultusministerkonferenz, KMK-Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (ohne Kunsthochschulen), Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12. Juni 2003, abrufbar unter https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_06_12-Vereinbarung-Lehrverpflichtung-HS.pdf.

vorgesehen. Ermäßigungen für die Wahrnehmung von Forschungsaufgaben sind im Rahmen der Vereinbarung der KMK (Nr. 4.4.1) nur im Wege einer Einzelentscheidung möglich.⁵⁹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) verbleibt bei einer regelmäßigen Lehrverpflichtung für Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen an Fachhochschulen im Umfang von 18 LVS wöchentlich ein nach Ausgestaltung des Dienstverhältnisses angemessener Zeitanteil zur freien Verfügung, mithin auch für Forschungsvorhaben.⁶⁰ In seiner Entscheidung zieht das BVerwG gar eine Grenze von 24 LVS in Betracht. Zur Anzahl von Vorlesungswochen im Jahr nimmt das Gericht keine Einschätzung vor.

Auch die Bundesregierung konstatiert in einer Antwort auf eine Anfrage zu der Lehrverpflichtung an der HS Bund, dass im Rahmen des Bildungsauftrages anwendungsbezogene fachdidaktische und verwaltungswissenschaftliche Forschungs- und Entwicklungsaufgaben durchgeführt werden könnten und das Rahmenmodell vorsehe, dass die Lehrverpflichtung für Forschungstätigkeiten ermäßigt werden könne.⁶¹ Darüber hinaus sei davon auszugehen, dass bei einer Lehrverpflichtung von 18 LVS pro Woche ein angemessener Zeitanteil für Forschung verbleibe.

2.4. Fazit und Ausblick

Eine abschließende Klärung der Frage, ob ein Lehrdeputat von 792 LVS im Jahr (18 LVS mal 44 Wochen im Jahr) an der HS Bund die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer in unzulässiger Weise an der eigenen Forschung hindere und mithin einen Verstoß gegen die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG darstelle, bleibt letztlich der Judikatur überlassen. Die dargelegten gerichtlichen Entscheidungen des BVerfG und des BVerwG sowie die bisherigen gerichtlichen Beschlüsse und Urteile⁶² deuten allerdings darauf hin, dass bei einem Regellehrdeputat von 18 LVS pro Woche von einem hinreichenden zeitlichen Spielraum des Hochschullehrers oder der Hochschullehrerin für die eigene Forschung ausgegangen werden kann. Insbesondere entspricht dies auch den Vorgaben des KMK-Beschlusses. Darüber hinaus ist bei einem Jahresdeputat in Höhe von 792 LVS bereits eine Reduzierung für Prüfungsleistungen in Höhe von 108 LVS im Jahr vorgesehen. In Anbetracht der Einschätzungen des Bundesrechnungshofes wird für die Judikatur sicherlich auch das Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel in die Betrachtung einfließen.⁶³

59 Kultusministerkonferenz, KMK-Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (ohne Kunsthochschulen), Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12. Juni 2003, S. 8, abrufbar unter https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_06_12-Vereinbarung-Lehrverpflichtung-HS.pdf. Vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 2. Juli 2021, Az. 1 B 459/21.

60 BVerwG, Urteil vom 26. September 2012, Az. 6 CN 1.11.

61 Deutscher Bundestag, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. Juni 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Antwort zu Frage 38, 21. Juni 2024, BT-Drs. 20/11887, S. 30 abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/118/2011887.pdf>.

62 OVG NRW, Beschluss vom 2. Juli 2021, Az. 1 B 444/21; VG Köln, Beschluss vom 13. März 2021, Az. 15 L 1790/20; VG Köln, Urteil vom 29. Juni 2023, Az. 15 K 5071/21.

63 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2. Juli 2021, Az. 1 B 444/21. Elbel, Thomas, Kann man Hochschullehrer überlasten, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 2022, S. 12-18.

Abzuwarten bleiben im Übrigen die konkrete Ausgestaltung der Verordnung des BMI zur Lehrverpflichtung an der HS Bund gemäß 132a Abs. 2 BBG.

3. Zur Frage der Auswirkung des Lehrdeputats an der HS Bund auf die Hochschul Anerkennung in Berlin

Nachdem die Regelungen für eine staatliche Anerkennung von Hochschulen in § 123 des Berliner Hochschulgesetzes (BerlHG⁶⁴) im Jahr 2021 verändert wurden, ist zu eruieren, ob die Anerkennung der HS Bund als Hochschule in Berlin aufgrund der Erhöhung der Jahreslehrverpflichtung auf 792 LVS nach § 123a BerlHG widerrufen werden könnte.

Ihren Hochschulstatus erwarb die HS Bund, wie bereits ausgeführt, mit der Anerkennung durch die Bundesländer, in denen die HS Bund ihren jeweiligen Sitz hat.⁶⁵ In Berlin sind die Rechtsgrundlagen hierfür § 70 HRG und § 123 BerlHG.

Eine staatliche Anerkennung kann in Berlin für eine Hochschule, die nicht in der Trägerschaft des Landes Berlin steht, nur erfolgen, wenn die Voraussetzungen des § 123 BerlHG vorliegen. Auch die Höhe der Lehrverpflichtung an der HS Bund könnte gemäß § 123 Abs. 7 BerlHG einen Einfluss auf die Anerkennung haben. Demnach darf die Höhe der Regellehrverpflichtungen des wissenschaftlichen Personals die der staatlichen Hochschulen des Landes Berlin nicht überschreiten.

Gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 1 der Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen in Berlin (LLVO⁶⁶) beträgt die Lehrverpflichtung der Professoren und Professorinnen an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften 18 LVS. Dieser Höhe entsprechen auch die Vorgaben des bisherigen Rahmenmodells der HS Bund. Eine Angabe zu den verpflichtenden Vorlesungswochen lässt sich der LLVO nicht entnehmen. Insofern ist davon auszugehen, dass mit dem Rahmenmodell zu den LVS an der HS Bund die Anforderungen zur Lehrverpflichtung hinsichtlich der Anerkennung im Sinne des § 123 Abs. 7 BerlHG erfüllt sein werden.

64 Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz - BerlHG) in der Fassung vom 26. Juli 2011 (GVBl. S. 378), zuletzt geändert durch Art. 1 17. ÄndG vom 10. Juli 2024 (GVBl. S. 461).

65 Übersicht der Hochschulgesetze der Länder: Kultusministerkonferenz, Grundlegende rechtliche Regelungen zu Hochschulen und anderen Einrichtungen des Tertiären Bereichs in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: November 2024, abrufbar unter <https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/rechtsvorschriften-lehrpläne/uebersicht-hochschulgesetze.html>.

66 Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung – LLVO) in der Fassung vom 27. März 2001, abrufbar unter <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-LehrVPflVBEV2P5>.