

Patricia Wendel

Der Hochschulrat- unter besonderer Berücksichtigung der Hochschule als ausschließlicher Körperschaft des Öffentlichen Rechts

Die Dissertation „Der Hochschulrat – unter besonderer Berücksichtigung der Hochschule als ausschließlicher Körperschaft des öffentlichen Rechts“ wurde an der Universität Leipzig erstellt. Betreut wurde diese Arbeit von Prof. Dr. Christoph Degenhart.

I. Einführung

Die Dissertation beschäftigt sich mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines durch Staat und Hochschule besetzten Kollegialorgans einer Hochschule, dem Hochschulmitglieder und Externe angehören und das mit wissenschaftsrelevanten Aufgaben ausgestattet ist. Hierbei wird untersucht, ob ein Verstoß gegen das Demokratische Prinzip im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG, gegen die aus Art. 5 Abs. 3 GG hergeleitete und in Art. 107 SächsVerf festgeschriebene akademische Selbstverwaltung und gegen das Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 91 Abs. 2 SächsVerf vorliegt.

II. Die Organisationsstruktur der Hochschule

Zu Beginn der Arbeit wird die Organisation der Hochschule vorgestellt, da sich hiernach die Anforderungen an die demokratische Legitimation und an die akademische Selbstverwaltung richten. Dabei wird berücksichtigt, dass mit der Hochschulreform in Sachsen – aber auch in den anderen Bundesländern Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – die Hochschule von einer Körperschaft und staatlichen Einrichtung zu einer ausschließlichen Körperschaft „verschlankt“ wurde. Mit dieser Neugestaltung hätte auch eine Änderung in der Organstruktur der Hochschule einhergehen müssen. Jedoch ist dies weder im SächsHSG noch im SächsHSFG erfolgt, ebenso wenig wie in den anderen Bundesländern, die den Aufbau ihrer Hochschulen auf eine ausschließliche Körperschaft kürzten.

Der Fokus in dieser Arbeit bleibt allerdings auf den Regelungen des SächsHSFG und dem sich hieraus ergebenden Verwaltungsaufbau der Hochschule als ausschließlicher Körperschaft des öffentlichen Rechts nach

dem monistischen Modell gerichtet. Jedoch werden auch die Hochschulräte der anderen Bundesländer mit derartig organisierten Hochschulen sowie die Hochschulorganisation nach dem dualistischen Modell berücksichtigt. Darüber hinaus bleibt auch die Organisation nach dem zweigliedrigen Aufbau als Körperschaft und staatlicher Einrichtung nicht unberücksichtigt und werden die Regelungen zum Hochschulrat in all diesen Organisationsstrukturen auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft.

Eine besonders augenfällige Änderung die mit der Kürzung zur ausschließlichen Körperschaft einhergeht betrifft die Dreiteilung der Hochschulaufgaben. Die drei Aufgabenbereiche der Hochschule – akademische Selbstverwaltung, Kooperationsbereich, staatliche Aufgaben – sind keine Aufgaben unterschiedlicher Qualität, sondern stellen nur den Grad des Zusammenwirkens der beiden Hochschulteile Körperschaft und staatlicher Einrichtung dar. Denn bei einer Hochschule, gleich welcher Organisationsstruktur, wird stets nur zwischen den Selbstverwaltungs- und den staatlichen bzw. den übertragenen oder Weisungsaufgaben unterschieden. Der Kooperationsbereich beschreibt nur, dass bei Aufgaben die die akademische Selbstverwaltung und den staatlichen Bereich berühren eine Zusammenarbeit des körperschaftlichen Teils mit dem staatlichen Teil der Hochschule erforderlich ist. Auf die Qualität der Aufgabe hat das jedoch keine Auswirkung; eine Kooperationsaufgabe bleibt für die Körperschaft eine Selbstverwaltungsaufgabe und für die staatliche Einrichtung eine staatliche Aufgabe.

Wird die Hochschule aber zur ausschließlichen Körperschaft gekürzt ist für eine Kooperation kein Raum mehr. Die klassische Dreiteilung der Hochschulaufgaben wird also obsolet sobald die Hochschule nicht mehr aus zwei Teilen zusammengesetzt ist. Bei Hochschulen dieses „einfachen“ Aufbautyps sind alle Aufgaben allein der Hochschule zur Wahrnehmung übertragen, sei es, dass es sich um die eigenen Aufgaben der Hochschule (monistisches Modell) oder, dass es sich um eigene und übertragene Aufgaben handelt (dualistisches Modell). Eine staatliche Entscheidungsmitwirkung in Form der Mitentscheidung¹ oder der Mitbesetzung eines Ent-

¹ Ausnahmen sind Genehmigungsvorbehalte, die als Aufsichtsbefugnisse des Staates weiterhin zulässig sind.

scheidungsorgans ist dann – vereinfacht gesprochen – unzulässig (die näheren Gründe für diese Unzulässigkeit beruhen auf der Verletzung des Demokratieprinzips und der akademischen Selbstverwaltung, wie in der Arbeit ausführlich dargestellt wird und in den folgenden Ausführungen kurz skizziert werden soll).

III. Die demokratische Legitimation

Nach dieser grundlegenden Einführung in die Struktur der Hochschule und der darauf im zweiten und dritten Kapitel folgenden Vorstellung des Hochschulrats nach § 86 SächsHSFG – mit Vergleich zum Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft, zum Rundfunkrat des MDR, zur Vergabekommission der Filmförderungsanstalt, zum board of trustees us-amerikanischer Hochschulen und mit dem Vergleich zum „Vorgängerorgan“ des Hochschulrats, dem Kuratorium nach § 97 SächsHG – wendet sich die Arbeit im vierten Kapitel der demokratischen Legitimation von Staatsgewalt zu. Neben der Vorstellung des Systems der demokratischen Legitimation, werden die Aspekte der Legitimierbarkeit und Zugehörigkeit eingeführt, die beide die an die Organwalter zu stellenden Legitimationsvoraussetzungen umschreiben und sich auf die personelle und materielle Legitimationskomponente beziehen. Bisher erfolgte die Diskussion zur Legitimation von Staatsgewalt stets nur aus dem Blickwinkel der Legitimierenden, d.h. es wurde gefragt, welche Voraussetzungen an die Wähler oder die Ernennenden zu stellen sind. Inwiefern aber auch an die Legitimierten, also an die Gewählten oder Ernannten, Anforderungen zu stellen sind, wurde bisher nicht erörtert. Das wird mit den Aspekten der Legitimierbarkeit für die personelle Legitimationskomponente und Zugehörigkeit für die materielle Komponente umschrieben.

Dieser Betrachtung der demokratischen Legitimation von Staatsgewalt im Allgemeinen folgt die Untersuchung der demokratischen Legitimation der mittelbaren Staatsverwaltung im Besonderen. Hierbei wird der Frage nachgegangen, ob eine demokratische Legitimation überhaupt möglich oder erforderlich ist und wenn ja, wie sie realisiert wird.² Des Weiteren wird das Prinzip der doppelten Mehrheit auf seine Tragfähigkeit unter-

sucht, wonach es in einem Kollegialorgan ausreichen soll, wenn die Mitgliedermehrheit demokratisch legitimiert ist und die Entscheidung auf den Stimmen dieser Mitgliedermehrheit beruht, und werden darüber hinaus die Aspekte der Legitimierbarkeit und Zugehörigkeit auch in diesem Verwaltungsbereich berücksichtigt, wobei die sich hier insbesondere auf die Mitgliedschaft in der Körperschaft beziehen und untersucht wird, ob die Organwalter Mitglieder der Körperschaft sein müssen und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt diese Mitgliedschaft bestehen muss. Da der Hochschulrat nach dem SächsHSFG zum überwiegenden Teil mit Externen besetzt ist und das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst an der Einsetzung mitwirkt, sind insbesondere die Legitimierbarkeit und Zugehörigkeit in dieser Arbeit von Bedeutung.

Die gefundenen Ergebnisse zur Organisation der Hochschule und zur demokratischen Legitimation werden sodann im fünften Kapitel bei der Untersuchung der demokratischen Legitimation des Hochschulrats nach § 86 SächsHSFG angewendet.

IV. Die Verfassungsmäßigkeit des Hochschulrats

Zuerst wird hier festgestellt, dass der größte Teil der Aufgaben des Hochschulrats der demokratischen Legitimation bedarf, da dieses Organ überwiegend (Mit-)Entscheidungsbefugnisse hat. Anschließend wird die Einsetzung der Hochschulratsmitglieder im Hinblick auf die demokratische Legitimation untersucht und hierauf folgend wird die demokratische Legitimation der Entscheidungen des Hochschulrats überprüft. Hierbei spielt eine besondere Rolle, dass die Mitglieder dieses Organs u.a. vom Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst benannt und alle Mitglieder von ihm berufen werden,³ obgleich es sich um das Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft handelt. Des Weiteren ist der Hochschulrat mehrheitlich mit Externen besetzt und ist es rechnerisch ausgeschlossen, dass alle Mitgliedergruppen der Hochschule in ihm vertreten sind, obgleich der Hochschulrat ausschließlich wissenschaftsrelevante Entscheidungen trifft. Dies ist nicht nur als Problem bei der akademischen Selbstverwaltung zu verorten, sondern betrifft auch die demokratische Legitimation der

2 Des Weiteren werden hier auch u.a. das Weisungsrecht und dessen Freistellung in Gestalt des sog. ministerialfreien Raumes, Befangenheits- und Unvereinbarkeitsregelungen sowie die Periodizität des Amtes als Bestandteile der materiellen demokratischen Legitimation aufgeführt und ebenso untersucht, inwiefern das „Amt“ für die demokratische Legitimation von Bedeutung ist, ebenso wie das Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG.

3 Nach § 86 SächsHSFG erfolgt die Besetzung in einem zweistufigen Verfahren: zuerst werden die Mitglieder nach § 86 Abs. 4

SächsHSFG vom Senat und dem SMWK benannt – wobei bei kameralistischer Wirtschaftsführung das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst die Mehrheit benennt, wohingegen nach Umstellung auf die kaufmännische Wirtschaftsführung die Mehrheit gem. § 86 Abs. 5 SächsHSFG vom Senat benannt wird – und hiernach werden die Benannten vom Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst gem. § 86 Abs. 6 SächsHSFG zu Mitgliedern berufen.

mittelbaren Staatsverwaltung im Sinne der Entscheidungsfindung durch die Selbstbetroffenen. Es wird sodann festgestellt, dass die Regelungen des § 86 SächsHSFG gegen das Demokratieprinzip verstoßen.

Nachdem die Wahrung des Demokratieprinzips beim Hochschulrat einer als ausschließlichen Körperschaft organisierten Hochschule untersucht wurde, erfolgt hiernach die Prüfung, ob die Regelungen des § 86 SächsHSFG mit diesem Prinzip vereinbar sind, sollte die Hochschule als Körperschaft und staatliche Einrichtung errichtet sein. In diesem Fall wären die Aufgaben dieses Organs der akademischen Selbstverwaltung und der Staatsverwaltung zuzuordnen, so dass sich hier ein Kooperationsbereich aufspannen würde. Dementsprechend wäre dann eine zwischen Staat und Körperschaft hälftig aufgeteilte Besetzung zulässig, wobei die von der Körperschaft eingesetzte Mitgliederhälfte wiederum ausschließlich aus Hochschulmitgliedern zu bestehen hätte und dabei alle Mitgliedergruppen vertreten sein müssten. Jedoch wird auch dies mit der Regelung des § 86 SächsHSFG nicht erreicht.

Als nächstes wird im sechsten Kapitel der Arbeit die Wahrung der akademischen Selbstverwaltung durch die Regelungen zum Hochschulrat untersucht, wobei auch hier zuerst die Hochschule als ausschließliche Körperschaft Untersuchungsgegenstand ist und dabei zum einen die Einsetzung durch Senat und Staat untersucht und zum anderen die Entscheidung dieses Kollegialorgans überprüft wird, dessen Mitglieder überwiegend Externe sind. Hierbei wird eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts anhand der Prinzipien der Selbstorganisation (Besetzung der Organe aufgrund der Entscheidung der Mitglieder der Körperschaft), Selbstorganschaft (Besetzung der Selbstverwaltungsorgane mit Mitgliedern) und Selbstentscheidung (Mitwirkung der Mitglieder an Selbstverwaltungsaufgaben) untersucht. Anschließend ist der Hochschulrat als Organ einer Körperschaft und staatlichen Einrichtung Untersuchungsgegenstand. Im Ergebnis kommt es bei beiden Hochschulratsvarianten zu vergleichbaren Ergebnissen wie bei der Frage nach der demokratischen Legitimation, wobei das Selbstverwaltungsrecht – anders als bei der demokratischen Legitimation – auch bei Beratungen zu wahren ist: die Regelungen zum Hochschulrat im SächsHSFG sind nicht mit dem Recht auf akademische Selbstverwaltung vereinbar.

Ebenfalls im sechsten Kapitel wird auch die Wahrung des Leistungsprinzips untersucht und festgestellt, dass § 86 Abs. 2 Satz 4 SächsHSFG keine ausreichende Rege-

lung ist, um das Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 2 SächsVerf durchzusetzen.

Da die Hochschulen nicht nur in Sachsen, sondern auch in Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zu ausschließlichen Körperschaften umgeformt wurden, erfolgt im siebten Kapitel eine kurze Analyse der Hochschulräte dieser Bundesländer.

V. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Baden-Württemberg vom 14.11.2016

Schließlich wird auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in die Betrachtung einbezogen, wobei insbesondere seine Entscheidungen zum Brandenburgischen Hochschulgesetz,⁴ zum Hamburgischen Hochschulgesetz⁵ zu den organisatorischen Regelungen der Medizinischen Hochschule Hannover⁶ und seine Entscheidung zur Gründung der Technischen Universität Cottbus-Senftenberg⁷ berücksichtigt werden. Hierbei ist jedoch festzustellen, dass in keiner dieser Entscheidungen die Frage der demokratischen Legitimation angesprochen, sondern stets nur die Verletzung des Rechtes auf akademische Selbstverwaltung geprüft wurde, wobei hierbei die in Hamburg und Niedersachsen eingeführte Hochschulstruktur als ausschließlicher Körperschaft des öffentlichen Rechts keine Berücksichtigung gefunden hat. Darüber hinaus hatte allein die Entscheidung zum Brandenburgischen Hochschulgesetz ein dem Hochschulrat vergleichbares Organ – den Landeshochschulrat – zum Gegenstand, der wiederum nicht Organ einer Hochschule des Landes Brandenburg ist, sondern ein Aufsichtsorgan aller brandenburgischen Hochschulen darstellt, die wiederum als Körperschaft und staatliche Einrichtung konzipiert sind. Insofern waren die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Hochschulrats als Organ einer ausschließlich als Körperschaft organisierten Hochschule nur von begrenztem Wert, wobei aber die in den jüngeren Entscheidungen vom Bundesverfassungsgericht zum Hamburger Hochschulgesetz, zur Medizinischen Hochschule Hannover und zur Technischen Universität Cottbus-Senftenberg im Hinblick auf die akademische Selbstverwaltung getroffenen Schlussfolgerungen, den Ergebnissen in dieser Arbeit entsprechen.

Da das Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Baden-Württemberg vom 14.11.2016, Az.: 1 VB 16/15 erst

4 BVerfGE 111, 333.

5 BVerfGE 127, 87.

6 BVerfGE 136, 338.

7 BVerfGE 139, 148.

nach Drucklegung der Arbeit erging, konnte es keinen Weg in diese Untersuchung finden. Jedoch ist festzuhalten, dass auch hier allein die Verletzung des akademischen Selbstverwaltungsrechts untersucht wurde, während ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip ungeprüft bleibt. Darüber hinaus ist die Hochschule in Baden-Württemberg als Körperschaft und staatliche Einrichtung organisiert, so dass die Ergebnisse dieses Urteils auf den Hochschulrat als Organ einer ausschließlichen Körperschaft des öffentlichen Rechts nur beschränkt übertragbar sind. Jedoch entsprechen die Feststellungen zur Besetzung dieses Organs im Hinblick auf die akademische Selbstverwaltung den Ergebnissen in dieser Arbeit.

VI. Ergebnis

Mit der Dissertation „Der Hochschulrat – unter besonderer Berücksichtigung der Hochschule als ausschließlicher Körperschaft des öffentlichen Rechts“ wird nicht nur der Hochschulrat nach dem SächsHSFG einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen, sondern werden die gefundenen Ergebnisse auch auf die Hochschulräte der Bundesländer Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein angewendet.

Des Weiteren wird deutlich gemacht, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Hochschulrat von der Konstruktion der Hochschule abhängig sind und wird die Verfassungsmäßigkeit dieses Organs für die beiden bestehenden Organisationsstrukturen beispielhaft am sächsischen Hochschulrat geprüft. Damit ist

diese Arbeit nicht nur für das Hochschulrecht in Sachsen von Bedeutung, sondern auch für das Hochschulrecht aller Bundesländer.

Zugleich dient die Arbeit aber auch der weiteren theoretischen Ausarbeitung des Prinzips der demokratischen Legitimation, insbesondere im Hinblick auf die Rolle des Amtes, sowie im Hinblick auf die Voraussetzungen, die an die eingesetzten Amts- und Organwalter zu stellen sind, die hier als Legitimierbarkeit und Zugehörigkeit bezeichnet werden. Darüber hinaus wird die demokratische Legitimation der mittelbaren Staatsverwaltung genauer untersucht und werden deren Voraussetzungen weiter herausgearbeitet, wobei auch überprüft wird, inwiefern das Prinzip der doppelten Mehrheit in diesem Bereich angewendet werden kann.

Somit ist diese Arbeit nicht nur für das Hochschulrecht von Bedeutung, sondern auch für das Verfassungsrecht und die Frage nach der Ausgestaltung des Demokratieprinzips.

Die Autorin hat Rechtswissenschaft an der Universität Leipzig studiert. Nach Absolvierung des Rechtsreferendariats am Oberlandesgericht Dresden war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht von Prof. Dr. Christoph Degenhart tätig.

„Der Hochschulrat – unter besonderer Berücksichtigung der Hochschule als ausschließlicher Körperschaft des öffentlichen Rechts“ ist 2016 im NOMOS-Verlag erschienen (393 S., broschiert, ISBN 978-3-8487-2827-5). Das Werk ist Teil der Reihe „Schriften zum Bildungs- und Wissenschaftsrecht“, Band 19, 99,- € inkl. MwSt., versandkostenfrei.