

Georg Sandberger

Hochschulrechtsreform in Permanenz

Zur Entwicklung des Hochschulorganisationsrechts seit der Jahrtausendwende

Übersicht

I. Einleitung

II. Die Entwicklung des Hochschulorganisationsrechts im Spiegel wandelnder Leitbilder

1. Die Hochschulorganisation im Leitbild der Gelehrtenrepublik
2. Hochschulorganisation und Hochschulleitung in der Gruppenuniversität
3. Neuausrichtung des Leitbilds nach dem 4. HRG-Änderungsgesetz 1998 - Das Konzept der unternehmerischen Hochschule

III. Entwicklungslinien der Hochschulgesetzgebung

1. Auswirkungen auf den Katalog der Hochschulaufgaben
2. Auswirkungen auf den Rechtsstatus der Hochschulen
3. Reform der Leitungsstrukturen
 - 3.1. Grundprinzipien
 - 3.2. Hochschulleitung
 - 3.3. Hochschulrat –Kuratorium
 - 3.4. Senat
 - 3.5. Unterbliebene Gestaltung der Ablaufprozesse
 - 3.6 Vertikale Aufbauorganisation - Fakultäten
 - 3.7 Studienstrukturreform und Qualitätssicherung

IV. Weitere Entwicklungen von 2010 bis 2020

V. Hochschulreformen auf dem Prüfstand des Hochschulverfassungsrechts

1. BVerfGE 35, 72 ff.- Niedersächsisches Vorschaltgesetz
2. Folgeentscheidungen bis 2000
3. Entscheidungen zu den Hochschulgesetzen ab 2000
 - a) BVerfGE 111, 333- Brandenburgisches Hochschulgesetz
 - b) BVerfGE 127, 87 ff. - Hamburger Dekanatsbeschluss
 - c) BVerfGE 136, 338 ff. - MHH Hannover
 - d) Urteil des VerfGH Baden-Württemberg v. 16.11.2016- HAW
 - e) Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 5.2.2020 - Duale Hochschule

VI. Fazit

I. Einleitung

In der politischen Begriffsgeschichte wird die sog. permanente Revolution als „Abfolge unterschiedlicher sozioökonomischer Transformationen“ definiert, die „die Gesellschaft nicht ins Gleichgewicht kommen“ lassen.¹

Mit der gebotenen Unterscheidung und Distanz gegenüber den politischen und gesellschaftlichen Zielen der verschiedenen Facetten des Konzepts einer permanenten Revolution lassen sich auch die Hochschulrechtsreformen der letzten Jahrzehnte als Transformationen bezeichnen, die die Hochschulen bis jetzt nicht ins Gleichgewicht kommen ließen.

Untersucht man die Änderungsverzeichnisse der Hochschulgesetzgebung der Bundesländer seit der Jahrtausendwende,² so finden sich neben einer oder mehrerer grundlegender Neufassungen des jeweiligen Landeshochschulgesetzes³ in nahezu jedem Jahr Novellierungen einzelner Teilbereiche der Aufgaben der Hochschulen, der Hochschularten, des Organisationsrechtes, des Studien-, Prüfungs- und Zulassungsrechts im Zuge der Studienstrukturreform (Bologna), der Qualitätssicherung, sowie der Personalstruktur, des Haushaltsrechts, der Drittmittelfinanzierung, der Organisation der Studierendenschaft, des Rechts von Niederlassungen ausländischer Hochschulen und nicht staatlicher Hochschulen. Von besonderem Gewicht für die künftige Entwicklung der Hochschulen sind die Regelungen über den Gleichstellungsauftrag und die zu seiner Erfüllung notwendigen Verfahren und Maßnahmen, zur Diversität, zur Studienstrukturreform, zum Zugang zu den Hochschulen, zum Berufungsverfahren und zu den

1 Wikipedia unter „Permanente Revolution“ m.w.N.
2 Abrufbar bei Beck online unter den jeweiligen Landesgesetzen.
3 Vgl. Baden-Württemberg: Landeshochschulgesetz (LHG BW) v. 1.1.2005 (GBl. S. 1), zuletzt geänd. durch Art. 1 Viertes HochschulrechtsänderungsG vom 17.12.2020 (GBl. S. 1204); Bayern: HochschulG (BayHG) v. 23.5.2006 (GVBl. S. 245), zuletzt geänd. d. § 1 des Gesetzes vom 9.4.2021 (GVBl. S. 182); Berlin: HochschulG (Berl.HG) i.d.F. vom 26.7.2011 (GVBl. S. 378), zuletzt geändert d. Art. 1 G vom 4.5.2021 (GVBl. S. 435); Brandenburg:

Brandenburgisches Hochschulgesetz (BbgHG) i.d.F. v. 28. 4 2014 (GVBl. I Nr. 18) zuletzt geänd. d. Art. 1 Erstes G zur Änd. des Brandenburgischen HochschulG vom 23.9.2020 (GVBl. I Nr. 26); Bremen: HochschG i.d.F. v. 9.5.2007 (Brem.GBl. S. 339), zuletzt geänd. d. Art. 1 Zweites G zur Änd. hochschulrechtlicher Bestimmungen im Zusammenhang mit den Anforderungen aus der Covid-19-Krise vom 24.2.2021 (Brem.GBl. S. 216); Hamburg: Hamburgisches HochschulG (HmbHG) v. 18.7.2001 (GVBl. S. 171), zuletzt geänd. d. Art. 1 G zur Änd. von Vorschriften

Qualifikationspfaden für den Hochschullehrerberuf, insbesondere zur Einführung der Juniorprofessur mit Tenure-Track.

Der Katalog wird zuletzt durch pandemiebedingte Regelungen für die Durchführung von Lehrveranstaltungen, Prüfungen, Gremiensitzungen und Gremienentscheidungen im Onlinebetrieb sowie des Datenschutzes ergänzt.

Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, diesen Entwicklungen in der gesamten Breite nachzugehen. Im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen stehen die neuerdings mit dem Terminus „Hochschulgovernance“ bezeichneten Aufgaben der Hochschulen, deren Rechtsstatus und die Hochschulorganisation. Dazu sollen im Anschluss an frühere Querschnittsuntersuchungen des Verfassers⁴ und Empfehlungen des Wissenschaftsrates⁵ - unter Rückgriff auf die in der Hochschulrechtsforschung etablierten Bezeichnungen und Leitbilder - die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Hochschulorganisationsentwicklung in den einzelnen Bundesländern in ihrer zeitlichen Abfolge nachverfolgt werden. Einbezogen werden die richtungsweisenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und einzelner Landesverfassungsgerichte zu den Reformansätzen der jeweiligen Landesgesetze und ihre übergreifende Bedeutung für die Entwicklung des Hochschulverfassungs- und Hochschulrechts.

zur digitalen Fortentwicklung der Hochschulen vom 17.6.2021 (HmbGVBl. S. 468); Hessen: HochschulG i.d.F. v. 14.12.2009 (GVBl. I. S. 666), zuletzt geänd. d. Art. 1 G zur Ermächtigung zum Erlass von RechtsVOen zur Bewältigung der Auswirkungen der SARS-CoV2-Pandemie im Hochschulbereich vom 24.6.2020 (GVBl. S. 435); Mecklenburg-Vorpommern, LandeshochschulG (LHG-MVP) vom 25. Januar 2011 (GVBl. M-V S. 18), zuletzt geänd. d. Art. 1 Sechstes ÄndG zum LandeshochschulG vom 21.6.2021 (GVBl. M-V S. 1018); Niedersachsen: HochschulG (NHG) v. 26.2.2007 (GVBl. S. 69, zuletzt geänd. d. Art. 4 G zur Änd. verschiedener Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie vom 16.3.2021 (Nds. GVBl. S. 133); Nordrhein-Westfalen: HochschulG (HG NRW) v. 16. 9 2014 (GV. NRW. S. 547), zuletzt geänd. d. Art. 2 G zur Änd. des Kunsthochschulgesetzes und zur Änd. weiterer Vorschriften im Hochschulbereich vom 25.3.2021 (GV. NRW. S. 331); Rheinland-Pfalz: Hochschulgesetz (HochSchG) v. 23.9.2020 (GVBl. 2020, 461), zuletzt geändert d. G. vom 22.07.2021 (GVBl. S. 453); Saarland: Saarländisches Hochschulgesetz (SHSG) vom 30.11.2016 (Amtsbl. I S. 1080), Zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 1 G zur Neuorganisation der Wahrnehmung studentischer Angelegenheiten vom 16.6.2021 (Amtsbl. I S. 1762); Sachsen: Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz (SächsHSFG) vom 15. 1 2013 (SächsGVBl. S. 3), zuletzt geänd. d. Art. 11 Haushaltsbegleitgesetz 2021/2022 vom 21.5.2021 (SächsGVBl. S. 578); Sachsen-Anhalt: HochschulG (HG-LSA) v. 14. 12 2010, (GVBl. LSA S. 600, ber. 2011 S. 561), zuletzt geänd. d. § 1 Zweites ÄndG des Hochschulgesetzes LSA vom 18.1.2021

II. Die Entwicklung des Hochschulorganisationsrechts im Spiegel wandelnder Leitbilder

Im Organisationsrecht der Hochschulen spiegeln sich wandelnde Leitbilder der Hochschulen wieder.

Schlagwortartig wird deren Entwicklung in den letzten Jahrzehnten mit dem Paradigmenwechsel von der **Gelehrtenrepublik** über die mitbestimmte oder **Gruppenhochschule** zur **unternehmerischen Hochschule** beschrieben.⁶

Der in der Wissenschaftsgemeinschaft bis heute hoch umstrittene, 2016 von *Jürgen Mittelstraß* unter dem Titel „Die Universität zwischen Weisheit und Management“⁷ kritisierte Wechsel zur unternehmerischen Hochschule beschreibt den im Zuge der Hochschulrechtsentwicklung derzeitigen erreichten Rechtszustand. Dessen Kernelemente sind: Stärkung der Autonomie der Hochschulen gegenüber dem staatlichen Träger, klare Leitungs- und Aufsichtsstrukturen, Organisations- und Finanzautonomie sowie Dienstherreneigenschaft für das Hochschulpersonal.

1. Die Hochschulorganisation im Leitbild der Gelehrtenrepublik

Historischer Ausgangspunkt kritischer Analysen des derzeitigen Hochschulorganisationsrechts ist die Rolle der „Hochschule als Gelehrtenrepublik“. Dieses Leitbild

(GVBl. LSA S. 10); Schleswig-Holstein: HochschulG (HG-SH) v. 5.2.2016, (GVBl. Schl.-H. S. 39), zuletzt geänd. d. Art. 1 G zur Änd. des HochschulG vom 13.12.2020 (GVBl. Schl.-H. 2021 S. 2); Thüringen: HochschulG (ThürHG) v. 10. 5 2018 (GVBl. S. 149), zuletzt geändert d. Art. 7 Zweites Thüringer Covid-19-G zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie vom 23.3.2021 (GVBl. S. 115).

- 4 *G. Sandberger*, Organisationsreform und -autonomie: Bewertung der Reformen in den Ländern, *WissR* 35 (2002), 125 ff.; Neuordnung der Leitungsorganisation der Hochschulen durch die Hochschulrechtsnovellen der Länder, *WissR* 44 (2011), 118-155.
- 5 Empfehlungen zur Hochschulgovernance v. 19.10.2018, Drs. 7328-18.
- 6 Vgl. z.B. *K.F. Gärditz*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung 2010, S. 10 ff.; *R. Hendl*, Die Universität im Zeitalter von Ökonomisierung und Internationalisierung, *VVDStL* 65 (2006), 238 ff.; *W. Kahl*, Hochschule und Staat, 2004, S. 11 ff.; *Th. Oppermann*, Ordinarienuniversität, Gruppenuniversität, Räteuniversität in: *Heß/ Leuze* (Hrsg.), die janusköpfige Rechtsnatur der Universität- ein deutscher Irrweg, *Wissenschaftsrecht, Sonderheft* 15, 2004, S.1 ff.; *D. Müller-Böhl*, Die entfesselte Hochschule, 2000, S. 19 ff.: dem folgend *A. Miechielsen*, Hochschulorganisation und Wissenschaftsrecht, *Diss. München*, 2013, S. 21 ff.
- 7 FAZ- Forschung und Lehre v. 31.8.2016 S. 4, wiedergegeben in: *Jahrbuch des Hochschulverbandes* 2016.

ist jedoch von Nostalgien und historischen Fehldeutungen beeinflusst. Es vernachlässigt Systembrüche, die sich im Zuge der Verfassungsgeschichte des jeweiligen Trägerlandes auch auf die Hochschulverfassungen niedergeschlagen haben.⁸

Als Leitbild der Gelehrtenrepublik wird neben dem Bezug auf die mittelalterlichen und postreformatorischen Universitätsverfassungen oft auf die Gründung der Berliner Universität auf der Grundlage der Denkschrift von *W. von Humboldt* „Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin“ hingewiesen.⁹

Diese Denkschrift enthält nicht nur eine wissenschaftstheoretische Begründung für die Notwendigkeit der Staatsferne und akademischen Freiheit, sondern auch Vorschläge für eine wissenschaftsadäquate Binnenorganisation und das Zusammenwirken von Staat und Hochschule, z. B. bei Berufungen.

Diese Prinzipien der neuen Universität konnten aber weder an der Berliner Universität noch an anderen Standorten verwirklicht werden. Humboldt'sches Ideal und die Realität der Universität waren nie deckungsgleich. Bereits im Gründungsjahr 1810 verlor Humboldt seinen Einfluss und später den Posten als zuständiger Leiter der Unterrichtssektion. Sein Nachfolger v. Schuckmann nahm nicht nur die zur Sicherung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit notwendige Dotation der Domänen zurück, sondern fragte beim preußischen König nach, ob es ratsam sei, „die Hochschule nicht nur in ihrem freien wissenschaftlichen Streben und Wirken sondern auch ihrer Subsistenz auf Dauer vom Oberhaupt des Staates unabhängig zu machen und sie von dieser Seite gegen das Bestehen der jetzigen Verfassung des Königs und seiner Dynastie in den Zustand der Gleichgültigkeit zu versetzen.“

Die Statuten der Universität Berlin von 1816 nehmen zwar in Teilen auf die Humboldt'sche Denkschrift - vor allem auf den Grundsatz der Einheit von Forschung und Lehre und Bildung durch Wissenschaft - Bezug. Sie enthalten jedoch keine Gewährleistung der institutionellen und individuellen Wissenschaftsfreiheit durch den Staat, aber Kernelemente der Selbstverwaltung.

Vielmehr setzen sie die bereits im ALR verankerte Doppelnatur der Universität als staatliche Einrichtung und Körperschaft fort.¹⁰ Formell wird der Senat als das Leitungsorgan der Universität bezeichnet, dem der vom Senat gewählte Rektor präsidiert. Für den Senat wurde bereits eine Repräsentationsverfassung eingeführt, in dem die Professoren durch von ihr gewählte Vertreter repräsentiert, die anderen Mitgliedergruppen aber nicht vertreten waren.

Das eigentliche Machtzentrum war der Kurator als weisungsabhängiger Vertreter des Ministers, dem die gesamte Verwaltung der Universität unterstellt war.¹¹

Dieses sog. Kurator-Modell, gekennzeichnet durch eine Trennung der akademischen Aufgaben im Kernbereich von Forschung und Lehre und der sog. staatlichen Angelegenheiten, war stilbildend für die Hochschulverfassung der preußischen Universitäten und fand nach Ende des 2. Weltkriegs zunächst auch noch Eingang in die Hochschulverfassung der preußischen Nachfolgestaaten wie Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Auch die süddeutsche Kanzler-Verfassung ging von einer Trennung der akademischen und staatlichen Angelegenheiten aus. Im Gegensatz zur Kurator-Verfassung wurden die Kanzler vom jeweiligen Herrscher des Trägerlandes aus dem Kreise der Professoren der Universität ernannt.

Eine Erklärung des Zusammenhangs zwischen der bestehenden Leitungsorganisation und dem zweifellos hohen wissenschaftlichen Ansehen deutscher Universitäten vor dem Nationalsozialismus ist angesichts des Zusammenspiels von akademischer Selbstverwaltung und staatlichem Einfluss nahezu unmöglich. Im Wesentlichen wird der Erfolg von Universitäten im Rückblick dem Wirken weitsichtiger Persönlichkeiten in den zuständigen Kultusverwaltungen und Kuratoren zugeschrieben, für die Namen wie Altenstein, Althoff und Becker stehen.¹²

Mit der akademischen Selbstverwaltung durch die Professoren sind die bereits von *W. v. Humboldt* beklagten Schwächen verbunden:

„Gelehrte zu dirigieren ist nicht viel besser als eine Kommödiantengruppe unter sich zu haben ... Mit wie-

8 Exemplarisch sei auf die Eingriffe nach den Karlsbader Beschlüssen durch Einsetzung von Staatskommissaren verwiesen, s.: „Provisorischer Bundesbeschluss über die in Ansehung der Universitäten zu ergreifenden Maßregeln“ vom 20. September 1819, § 1; vgl. auch *G. Roellecke*, *Geschichte des Hochschulwesens* in: *Handbuch des Wissenschaftsrechts*, 2. Aufl. 1996, S. 3, 25 ff.

9 *W. v. Humboldt*, Antrag auf Errichtung der Universität Berlin, Juli 1809 und Denkschrift über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, u.a. abgedruckt in: *Gelegentliche Gedanken über Universitäten*, Schriften von J.J. Engel, J.B. Erhard, F.A. Wolf, J.G. Fichte, F.D.E. Schleier-

macher, K. F. v. Savigny, W. v. Humboldt, G.F.W. Hegel, Leipzig 1990 (Reclam).

10 Vgl. dazu *Wolfgang Kahl*, *Hochschule und Staat*, 2004, § 4, S. 11 ff.

11 Zur Geschichte des Kuratoren- und Kanzleramtes vgl. auch BVerfGE 149, 1 ff., Rn. 57 ff.

12 Vgl. z. B. *Th. Oppermann*, Fn. 6 S.3 ff.; ders., *Selbstverwaltung und staatliche Verwaltung in Flämig et al.* (Hrsg.), *Handbuch des Wissenschaftsrechts*, 2. Aufl. 1996, § 37, S. 1009 ff., 1016; *Th. Nipperdey*, *Preußen und die Universität* in: *Nachdenken über die deutsche Geschichte*, 1986, S. 140 ff., 147.

viel Schwierigkeiten ich ... zu kämpfen habe, wie mich die Gelehrten, die unbändigste und am schwersten zu befriedigende Menschenklasse mit ihren ewig sich durchkreuzenden Interessen, ihrer Eifersucht, ihrem Neid ... ihren einseitigen Absichten umlagern, wo jeder meint, dass nur sein Fall Unterstützung und Förderung verdient, ... davon hast du keinen Begriff“. Das schrieb 1810 Wilhelm von Humboldt an seine Frau Caroline.¹³

Der Dualismus zwischen dem auf Repräsentationsaufgaben beschränkten Rektor und dem Kurator/Kanzler als Repräsentanten des Staates bestand bis zur Gleichschaltung der Universitäten im Nationalsozialismus. Als Leitungsmodell hat der Nationalsozialismus Führer und Gefolgschaft propagiert. Die Freiheit von Forschung und Lehre wurde ebenso wie die akademische Selbstverwaltung, unter dem stetig wachsenden Einfluss von NS-Studentenbund, SD und schwarzem Korps zunächst auf Länderebene, nach Gleichschaltung der Länder durch die Richtlinien des Reichs- und Preußischen Ministers für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung vom 3. April 1935 außer Kraft gesetzt.¹⁴

2. Hochschulorganisation und Hochschulleitung in der Gruppenuniversität

In der Nachkriegszeit wurden zunächst durch die Militärverwaltungen, nach Bildung der neuen Bundesländer auf der Grundlage ihrer grundrechtlichen und institutionellen Garantien der Wissenschaftsfreiheit in den Landesverfassungen¹⁵ die vor der NS-Zeit geltenden, in Satzungsform gefassten Statuten der Universitäten wiederhergestellt. Eine intensive wissenschaftspolitische und auch rechtswissenschaftlichen Diskussion über den künftigen Rechtsstatus der Universitäten bzw. Hochschulen in den 50-er Jahren kam über Konzeptentwürfe nicht hinaus.¹⁶

Die überkommene Struktur der Universität und ihrer Fakultäten geriet indes bereits durch die Öffnung der Hochschulen, in jedem Fall unter einen unerwarteten Druck, als die Studentenrevolte nicht nur bei den älteren Ordinarien das Trauma der NS-Zeit wachrief, sondern

auch den Gesetzgeber auf den Plan rief, die alsbald so genannte „Gruppenuniversität“ zu installieren.

Gruppenuniversität umschreibt die im Zuge der Studentenunruhe Ende der 60-er Jahre durch Ländergesetze eingeführte, bis zur sog. Drittelparität reichende Gruppenrepräsentation der Mitgliedergruppen in den Kollegialorganen der Universitäten, wissenschaftlichen Hochschulen und neu entstandenen Fachhochschulen.

Im Urteil zum niedersächsischen Vorschaltgesetz erklärte das Bundesverfassungsgericht zwar die Gruppenuniversität für verfassungskonform, setzte aber im Bereich wissenschaftsrelevanter Entscheidungen dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers Grenzen.¹⁷ Dies betrifft vor allem die Mitwirkung und den Einfluss der nicht zur Professorenschaft gehörenden Hochschulmitglieder in den Entscheidungsgremien der Hochschulen bei Entscheidungen im Kernbereich von Lehre und Forschung

Mit dem Hochschulrahmengesetz von 1976 wurden die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze im Verbund mit engen Vorgaben für die Gestaltung der Leitungsstrukturen, der Personalstruktur, des Studien- Prüfungs- und Zulassungsrechts durch die Landeshochschulgesetze umgesetzt. Der Rechtsstatus der Hochschulen als Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen wurde beibehalten. Neu war die Einführung der sog. **Einheitsverwaltung** akademischer und staatlicher Angelegenheiten durch die zuständigen Hochschulgremien unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums im Bereich akademischer Angelegenheiten und einer bis in Einzelfallentscheidungen gehenden Fachaufsicht in den sog. staatlichen Angelegenheiten, die neben der Wirtschafts- und Personalverwaltung auch Fragen der Organisation, Planung und Hochschulzulassung umfasst.

Die aus der Hochschultradition überkommene Leitungsstruktur mit dem Senat als allzuständigem Entscheidungsorgan und der auf die Außenvertretung, die Vorbereitung und den Vollzug von Entscheidungen des Senats beschränkte Hochschulleitung, wurde beibehal-

13 Zitiert von *H. Schelsky*, *Einsamkeit und Freiheit- Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen*, rororo Taschenbuchausgabe, S. 155.

14 RMinAmtsbl. 1935, S.142

15 Württemberg- Hohenzollern 1947, Art. 10; Württemberg-Baden 1946, Art. 12; Baden 1947, Art. 12; Baden-Württemberg 1953, Art. 20, 85; Bayern 1946, Art. 108, 138; Berlin 1950, Art. 21; Bremen 1947, Art. 11; Hamburg 1952, Art. 1, 5 GG; Hessen 1946, Art. 60; Niedersachsen 1951, Art. 5; Nordrhein-Westfalen 1950, Art. 16; Rheinland-Pfalz 1947, Art. 39; Saarland 1947, Art. 33; Schleswig-Holstein 1949, Art. 3, 5 GG.

16 Exemplarisch für die ideengeschichtliche Diskussion *Karl Jaspers*: *Die Idee der Universität*, Berlin 1946; Zur Ideengeschichte vgl.

auch *H. Schelsky*, *Einsamkeit und Freiheit, Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen*, Hamburg 1963, zu den Reformbestrebungen seit 1945, S. 244; für die wissenschaftspolitische Diskussion Wissenschaftsrat (1967): *Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen bis 1970*; Wissenschaftsrat (1968): *Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Struktur und Verwaltungsorganisation der Universitäten*; zur rechtswissenschaftlichen Diskussion *A. Köttgen*, *Freiheit der Wissenschaft und Selbstverwaltung der Universität* in: *Neumann, Nipperdey, Scheuner*, *Die Grundrechte*, 2. Bd. 1954, S. 291 ff.; *H. J. Wolff*, *Die Rechtsgestalt der Universität*, 1956.

17 BVerfGE 35, 72 ff.

ten. Gleiches gilt für die dezentrale Organisation der Fakultäten mit dem Fakultätsrat als allzuständigem Organ und einem mit der Außenvertretung und Leitung des Fakultätsrats betrauten Dekansamt im Nebenamt.

Allerdings haben nach dem Inkrafttreten eine Reihe von Hochschulen von der Option einer monokratischen Präsidialverfassung mit längeren Amtszeiten der Stelleninhaber und der Möglichkeit der Besetzung durch nicht zur Professorenschaft gehörende Bewerber Gebrauch gemacht.

Im Gegensatz zu den Erwartungen des Gesetzgebers, einen Interessenausgleich zwischen den Statusgruppen herzustellen, führte das nach den Vorgaben des HRG gestaltete Hochschulorganisationsrecht vielerorts zu einer Lähmung von Entscheidungsprozessen. Dies hat zugleich den Staatseinfluss auf die Hochschulen massiv verstärkt.

Die Entscheidungsfähigkeit der Hochschulen war in dieser Zeit im Wesentlichen davon abhängig, dass die Hochschulleitungen auch ohne ausdrückliches rechtliches Mandat anstelle der formal allzuständigen Selbstverwaltungsorgane die strategische Führung in der Hochschule übernommen und dafür ihre personelle Legitimation aus den Wahlen durch die Selbstverwaltungsgremien in Anspruch genommen haben.

Dies war nur möglich, wenn und soweit die Grundordnungen längere Amtszeiten für das Amt der Rektoren oder die Präsidialverfassung eingeführt haben. War dies nicht der Fall, wuchs an vielen Standorten den Kanzlern aufgrund ihrer Lebenszeitstellung oder ihrer langen Amtszeiten als Wahlbeamte ein erheblicher Einfluss zu.

Begleitet von einer zunehmenden Regulierung des Hochschulwesens wuchs damit zugleich der Einfluss der Hochschulverwaltung, auf die sich die Hochschulleitung neuen Typs als Machtinstrument statt oder neben den Selbstverwaltungsorganen stützte.

Die damit verbundenen Bürokratisierungsprozesse wurden in gewisser Überspitzung als „Mutation der Hochschule von einer Selbstverwaltungskörperschaft zur Behörde“ umschrieben.

Trotz der zutage getretenen Mängel blieben die Grundelemente der durch das HRG vorgegebenen Hochschulorganisation nahezu 25 Jahre erhalten. Nach der Wiedervereinigung waren die **neuen Bundesländer**

zunächst gezwungen, ihre durch das DDR-Recht beseitigten, nach der Wende durch eine vorläufige Hochschulrechtsverordnung¹⁸ wiederhergestellten Hochschulverfassungen nach der Blaupause der HRG-Vorgaben zu gestalten.¹⁹ Den Gesetzgebungen der 90-er Jahre folgten nach dem Erlass des 4. HRG- Änderungsgesetzes im zeitlichen Gleichlauf mit den Novellen der alten Bundesländer weitere Änderungsgesetze.

3. Neuausrichtung des Leitbilds nach dem 4. HRG- Änderungsgesetz 1998 - Das Konzept der unternehmerischen Hochschule

Mit der Aufhebung der Rahmenvorgaben der §§ 60 ff. HRG für die Binnenorganisation der Hochschulen und die Öffnung für alternative Rechtsformen in der Regelung des § 58 HRG zum Rechtsstatus der Hochschulen war der Weg für die danach einsetzende, meist mit dem Leitbild der „unternehmerischen Hochschule“ bezeichnete Reform der Landeshochschulgesetze geöffnet. Erweiterte Rahmenbedingungen für die Landesgesetzgeber brachte die Aufhebung der Rahmenkompetenz im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2008.

Einfluss- und folgenreich für die neuere Hochschulrechtsentwicklung war das vom CHE als Anführer der Reformbewegung entwickelte Leitbild der Hochschule als Dienstleistungsunternehmen oder unternehmerischen Hochschule.²⁰

Gefordert wird darin zum einen eine umfassende Neugestaltung des Verhältnisses von Staat und Hochschule, zum anderen eine Neuordnung der Leitungsorganisation. Der Zuwachs an externer Autonomie soll mit einer Stärkung der Leitungsorgane zu Lasten der kollegialen Selbstverwaltungsorgane verbunden, der Machtzuwachs der Hochschulleitung durch ein ausschließlich oder überwiegend mit Externen besetzten internes Aufsichtsorgan (Hochschulrat, Kuratorium) unter Kontrolle gestellt werden.

Bis hin zur Bezeichnung der Leitungsorgane als Vorstand und Aufsichtsrat steht dafür die Führungsorganisation von Unternehmen als Vorbild.

Dieses Konzept verwirklicht wesentliche Elemente des New Public Management - dem Grundsatz der Dezentralisierung und Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Es korrespondiert zugleich in weiten Teilen dem Anglo-

18 V. 18. September 1990, GBl. DDR 1990, 1585

19 Einigungsvertrag v. 31.8.1990, BGBl. II, 859, Kap. XVI

20 Vgl. dazu D. Müller-Böling, Die entfesselte Hochschule, 2000; ihm folgend Monopolkommission, Wettbewerb als Leitbild der Hochschulpolitik, Sondergutachten 30, 2000; Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, Qualität durch Wettbewerb und Autonomie, 2002; Wissenschaftsrat, Perspektiven des Wissenschaftssystems, Empfehlungen 2013, Drs. 3228/13; aus rechtswissen-

schaftlicher Sicht kritisch die Habilitationsschriften von Wolfgang Kahl, Hochschule und Staat, 2004, § 11 und 12 sowie K.F. Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung 2010, insbesondere § 1 II. S. 23 ff., § 3, S. 94 ff., § 4, S. 274 ff. aus wissenschaftshistorischer und wissenschaftstheoretischer kritisch J. Mittelstraß, Die Universität zwischen Weisheit und Management, FAZ- Forschung und Lehre vom 31. August S.4.

amerikanischen Modell der Hochschulverfassung. Dieses wurzelt, anders als das deutsche Universitätssystem und das der Universitäten Oxford und Cambridge, nicht im Körperschaftsgedanken, sondern in der Stiftungsorganisation (Trust bzw. Non Profit Corporation) als Verfassung der ursprünglich kirchlichen oder gesellschaftlichen Träger der Hochschulen. Eine mitgliedschaftliche Repräsentation durch die Hochschulangehörigen ist dieser Organisationsstruktur weitgehend fremd.

Weiteres Hauptziel der neuen Organisationsverfassung war es, das als System staatlicher Einzelsteuerung beschriebene und kritisierte Verhältnis von Staat und Hochschule zugunsten einer Stärkung der Entscheidungsautonomie der Hochschulen zu verändern.

Die Reform der Leitungsorganisation steht damit in einem engen Zusammenhang mit der Stärkung der Entscheidungsautonomie der Hochschule nach außen und innen (sog. externe und interne Governance).

Die Stärkung der Entscheidungsautonomie nach außen betrifft den Rechtsstatus der Hochschulen gegenüber ihrem staatlichen Träger. Ansätze für die Entstaatlichung sind die Aufhebung ihres Doppelstatus als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtung, die neben der Rechtsaufsicht über die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsangelegenheiten die Fachaufsicht über die Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten auch das Einfallstor für unmittelbare Zuständigkeiten im Bereich des Personalwesens, der Finanzwirtschaft, der Liegenschaftsverwaltung umfasst.

Mit der Beschränkung auf den Rechtsstatus der Körperschaft wird die Forderung nach weitreichender Organisations- und Satzungsautonomie bei der Gestaltung von Studiengängen, Personalhoheit, Finanzautonomie und Bauherrenschaft verbunden.

Die bisherigen Aufsichtsrechte, vor allem die auf die Finanzwirtschaft bezogenen, sollen durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Zustimmungs- und Aufsichtsrechte im Bereich der Prüfungs- und Studienordnungen sowie durch Maßnahmen der Qualitätssicherung bei Einrichtung von Studiengängen durch eine externe Akkreditierung, bei der Durchführung von Studiengängen durch eine fortlaufende Evaluation abgelöst werden.

Leitvorstellung für die Neuausrichtung der Binnenorganisation (sog. interne Governance) ist eine Verlagerung der bisher bei den Senaten liegenden All- und Aufgangzuständigkeit für grundsätzliche Entscheidungen über die Entwicklung der Hochschule auf die Hochschulleitung. Damit verbunden ist die Reduzierung der Zuständigkeiten der Kollegialorgane auf Satzungsfragen, auf die Mitwirkung bei Wahlentscheidungen sowie auf die Stellungnahme oder Zustimmung zu wichtigen von der Hochschulleitung vorbereiteten strategischen Entscheidungen. Soweit die Hochschulgesetze einen Aufsichtsrat oder ein Kuratorium vorsehen, wird die Aufsichts- und Zustimmungsfunktion bei Entscheidungen vorrangig finanzwirtschaftlicher oder organisatorischer Art vom Senat auf dieses Organ übertragen. Im Mittelpunkt der Neuordnung der Leitungsorganisation stehen somit die **Neudefinition der Leitung**, ihre Abgrenzung zu den Kompetenzen der weiteren zentralen Hochschulorgane und die Zuordnung der Leitungskompetenz zu einem kollegialen oder monokratischen Leitungsorgan.

III. Entwicklungslinien der Hochschulgesetzgebung seit 2000

In rascher Abfolge wurden in den Bundesländern Bausteine dieses Konzeptes mit unterschiedlichen Akzentsetzungen umgesetzt.

Exemplarisch dafür steht die Novelle des Bayerischen Hochschulgesetzes 2006:²¹

„Um den Hochschulen eine klarere Profilierung und zukunftsfähige Entwicklungen zu ermöglichen, sind Änderungen im gesamten Gefüge der staatlichen Steuerung, der Verteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Hochschulen und der staatlichen Aufsicht notwendig. Mit der Stärkung der Autonomie und Erweiterung der Kompetenzen der Hochschulen ist eine erhöhte Selbstverantwortung der Hochschulen für Profilbildung und Qualitätssicherung verbunden.

Bei der Neugestaltung des Verhältnisses von Staat und Hochschulen ist die sich aus Art. 138 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Verfassung ergebende Verantwortung des Staates für die Hochschulen als landesspezifische Verfassungsnorm für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen zu beachten.

Zentrales Steuerungsinstrument bei gleichzeitiger Zurücknahme der staatlichen Detailsteuerung ist künf-

21 LT-Drucksache 15/4396 v. 6.12.2005.

tig der Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen. Mit der Delegation weitgehender Zuständigkeiten auf die Hochschulen wird konsequent der 1998 begonnene Weg fortgesetzt und die Eigenverantwortung der Hochschulen, denen neue Handlungsfreiräume eröffnet werden, gestärkt.

Im Rahmen der Neuordnung der Hochschulorganisationsstruktur werden den Hochschulen hochschulspezifische Gestaltungsspielräume eingeräumt; Entscheidungen über die hochschulinterne Organisation werden weitestgehend vom Staat auf die Hochschulen übertragen.“

1. Auswirkungen auf den Katalog der Hochschulaufgaben

Im Verlauf der Hochschulrechtsnovellen ist der Katalog der Aufgaben der Hochschulen rasant gewachsen, ein Ende ist noch nicht abzusehen.²² Neben der **Primäraufgabe** der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und Künste durch Forschung, Lehre und Weiterbildung in einem freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaat, ist ein Katalog von im Einzelfall mehr als zehn Ziffern und weiteren Absätzen die Primäraufgaben konkretisierender und ergänzender **Annexaufgaben** und weiterer **Sekundäraufgaben** getreten, die durch Verordnungsermächtigung noch erweitert werden können. Jüngste Änderungen betreffen die Pflicht zur Nachhaltigkeit und zur Wahrung des Tierschutzes.

Die gesetzlichen Annexaufgaben und die Sekundäraufgaben stehen zwar unter dem Vorbehalt der Verträglichkeit mit den Primäraufgaben und dem Verbot der Überforderung.

In der Hochschulpraxis sind diese Beschränkungen aber im Regelfall wirkungslos, weil die Übertragung der Aufgaben nicht mit dem Gebot entsprechender Finanzausstattung verbunden wird.

In den hochschulartenübergreifenden Hochschulgesetzen wäre es Aufgabe des Gesetzgebers, das jeweilige Aufgabenprofil der Hochschularten zu definieren. Im Gegensatz dazu ist bei der Formulierung der Aufgaben und Bezeichnung der Hochschulgattungen ein Annäherungsprozess zu beobachten, der zu einer Verwischung der Profile im Wissenschaftssystem führt. Dies gilt für die bisherigen wissenschaftlichen und künstlerischen

Hochschulen, insbesondere aber für deren Verhältnis zu den bisherigen Fachhochschulen, die mit der Erweiterung ihrer Aufgaben im Bereich angewandter Forschung inzwischen die Bezeichnung „Hochschulen für Angewandte Wissenschaften“, in englischer Terminologie die Bezeichnung „University of Applied Science“ erlangt haben. Spiegelbildlich wird die Annäherung zwischen den Hochschulen für Angewandte Wissenschaften und den Dualen Hochschulen vollzogen. Die Annäherung der Hochschulprofile setzt sich in den Bildungszielen und der Gleichwertigkeit der Abschlüsse fort. Diese Entwicklung hat das Bundesverfassungsgericht zu der konsequenten Schlussfolgerung veranlasst, zunächst den Fachschulen und deren Hochschullehrern, 2020 dann auch den Dualen Hochschulen den Schutz des Art. 5 Abs.3 GG zuzuerkennen.²³

2. Auswirkungen auf den Rechtsstatus der Hochschulen²⁴

Die einleitend zitierten oder ähnlich formulierten Zielsetzungen der Organisationsreform in den Landeshochschulgesetzen wurden allerdings nur teilweise und halbherzig eingelöst:

a) In einigen Bundesländern wurde der Doppelstatus der Hochschulen als **rechtsfähige Körperschaft und staatliche Einrichtung** aufgehoben. Am weitesten ging Nordrhein-Westfalen im sog. Hochschulfreiheitsgesetz, das den Status der rechtsfähigen Körperschaft öffentlichen Rechts mit der Aufhebung der Fachaufsicht und der Übertragung der bislang beim Staat liegenden Finanz-, Personal- und Organisationsverantwortung verband.²⁵ Demgegenüber hielt das Bayerische Hochschulgesetz von 2006 in Art. 11 am bisherigen Doppelstatus der Hochschulen fest und zog in Art. 12 eine scharfe Abgrenzung zwischen Körperschaftsangelegenheiten und staatlichen Angelegenheiten. Der in Abs. 3 aufgeführte Katalog entspricht den überkommenen Definitionen und wird nur bei nicht expliziten Entscheidungsgegenständen durch eine Vermutung zugunsten ihrer Zugehörigkeit zur körperschaftlichen Selbstverwaltung bestimmt.²⁶ Auch die Freiheit der Gestaltung der Aufbauorganisation der zentralen und dezentralen Ebene wurde nur geringfügig erweitert. Die Gestaltung der Grundordnung (Organisationssatzung) der Hochschule

22 BW § 2; BE § 4; BY Art. 2; BB § 3; BR § 4; HH § 3; HE § 3; MVP § 3; NI § 3; NRW § 3; RPF § 2; Saar § 2; SA § 5; SN § 3; SH § 3; TH § 5.

23 BVerfG Beschluss v. 13.4. 2010, BVerfGE 126, 1ff. Rn.45 ff.; Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 5.2. 2020- Duale Hochschule, - 1 BvR 1586/14 -, Rn. 1-37.

24 Vgl. die Hochschulgesetze: BW, § 8, BY Art.3, BB § 4, BR §§ 7, 7a, HH § 2, HE § 1, MVP § 5, NI § 3, RPF § 6, Saar § 2, SA §§ 54-56,

SN § 2, 6, SH § 4, TH § 7.

25 §§ 2, 76 HG NRW, der Abschaffung des Doppelstatus folgend § 2 HmbHG, § 2 SächsHG; § 54 HG-LSA; § 2 HGSH

26 Art. 12 BayHG: (1) Die Hochschulen nehmen eigene Angelegenheiten als Körperschaften (Körperschaftsangelegenheiten), staatliche Angelegenheiten als staatliche Einrichtungen wahr. (2) Körperschaftsangelegenheiten sind alle Angelegenheiten der Hochschule, soweit nichts anderes bestimmt ist.

ist an die Vorgaben des Gesetzes gebunden und unterliegt staatlicher Zustimmung.

Auch in der grundlegenden Baden-Württembergischen LHG-Novelle von 2005 wird die Zielvorstellung der Stärkung der Hochschulautonomie nur zum Teil eingelöst. Sie hielt am Doppelstatus der Hochschulen als rechtsfähige Körperschaft und staatliche Einrichtung fest. Organisationsautonomie wurde mit gesetzlichen Regelbeispielen nur für wissenschaftliche Einrichtungen und Dienstleistungseinrichtungen auf zentraler und dezentraler Ebene der Hochschulen eingeräumt. Statt einer Deregulierung ist das Gesetz den Weg einer Delegation von Zuständigkeiten auf die Hochschulleitung bei der Genehmigung von Satzungen, insbesondere Prüfungsordnungen, in Berufungsangelegenheiten und Ernennungszuständigkeiten gegangen.

Diese Feststellungen lassen sich auch auf Gesetze anderer Bundesländer übertragen, für die die genannten Hochschulgesetze als Modell gedient haben.

b) Einen Sonderweg ist das Niedersächsische Hochschulgesetz von 2002 gegangen, das neben dem Modell der Hochschule in staatlicher Trägerschaft im 4. Kapitel die Option der Rechtsform der rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts geschaffen hat. Um dem verfassungsrechtlichen Gebot der Selbstverwaltung Rechnung zu tragen, werden die bisherigen staatlichen Angelegenheiten und Aufsichtsbefugnisse auf die Stiftung und deren Organe übertragen. Die Selbstverwaltungsangelegenheiten obliegen der unter dem Dach der Stiftung mitgliederschaflich eingerichteten Hochschule als nicht rechtsfähiger Körperschaft, deren Organe auf der Leitungsebene mit denen der Stiftung in Personalunion verbunden sind.

Dieses Modell wurde auch in Hochschulgesetzen in Brandenburg²⁷ und Hessen²⁸ übernommen.

Im Stiftungs-Modell wird zwar der über die Aufsicht ausgeübte unmittelbare Staatseinfluss durch Beteiligung von Vertretern des Ministeriums im Stiftungsrat mediatisiert, er bleibt aber aufgrund der Abhängigkeit von

staatlicher Dotierung vorhanden. Ein endgültiges Urteil darüber, ob damit ein Autonomiegewinn erzielt wird, steht noch aus.

c) Der im neuen Steuerungsmodell geforderte Autonomiegewinn betrifft vor allem die **Finanzwirtschaft**. In finanzwirtschaftlicher Hinsicht wurden den Hochschulen zwar durch die Haushaltsglobalisierung größere Gestaltungsspielräume eingeräumt.²⁹ Der Preis dafür sind aber detaillierte Vorgaben für die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen und für ein Berichtssystem.³⁰

In personalrechtlicher Hinsicht haben nur wenige Hochschulgesetze den Hochschulen die volle Dienstherreneigenschaft bzw. Arbeitgeberstellung eingeräumt.³¹ Stattdessen werden Entscheidungsbefugnisse des Ministeriums bei Berufungen und die Entscheidung über dem Dienstherren obliegende Statusfragen auf die Leitung der Hochschule delegiert.³²

Gleiches gilt für die **Genehmigung von Satzungen**, Einrichtung von Studiengängen und Erlass von Prüfungsordnungen.³³ Bei diesen wird die Genehmigung des Ministeriums durch externe Akkreditierungsverfahren mit eng gefassten Kriterienkatalogen ersetzt.

Mit dem Instrument der **Zielvereinbarung** bzw. **Hochschulvertrag**³⁴ wird ein **ergebnisorientiertes Steuerungssystem** eingeführt, das nicht nur die Finanzwirtschaft, sondern die Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschulen in ihrem gesamten Aufgabenbereich umfasst und die Finanzzuweisungen mit den in der Vereinbarung enthaltenen Zielvorgaben verknüpft. Nur in wenigen Hochschulgesetzen sind autonomiefreundliche Verfahrensgarantien für das Zustandekommen dieser Zielvereinbarungen im Sinne eines Initiativrechtes der Hochschule enthalten.

Die Einführung von Zielvereinbarungen hat jedoch keineswegs zu einer synchronen Reduktion der staatlichen Fachaufsicht geführt.³⁵ Vielmehr bleibt das Verhältnis von Zielvereinbarungen und Einzelaufsicht offen.

27 Gesetz über die Stiftung Europa Universität Viadrina v. 14.12.2007, GVBl. I Nr. 16, 206.

28 §§ 81 ff. HHG

29 Vgl. z.B. § 13 Abs. 3 LHG BW; § 6 HmbHG; § 11 Abs. 4 SächsHG.

30 § 13 Abs. 3, 8, 9 LHG BW; §§ 10 Abs. 4, 11 Abs. 2, 4, 5 SächsHG.

31 Z.B. §§ 33, 34 HG NRW. In Sachsen für die TU Dresden § 104 SächsHG.

32 Z.B. § 11 Abs. 5 LHG BW; § 78 Abs. 2 SächsHG.

33 Vgl. Art. 13 Abs. 2 BayHG; §§ 34 Abs. 1 LHG BW (PrüfungsO), 38 Abs. 5 LHG BW (PromotionsO), 39 Abs. 5 LHGBW (Habilitationso); § 2 Abs. 4 HG NRW; § 13 Abs. 3 SHG 2008; § 13 Abs. 3 und 4 SächsHG.

34 Z.B. Art. 15 BayHG; § 13 Abs. 2 LHG BW; §§ 2, 6 HmbHG;

§ 88 Abs. 2 Hess HG; § 6 HG NRW; § 11 SHG; § 57 HSG LSA;

§ 99 Abs. 2 SHG; §§ 10 Abs. 2, 11 Abs. 7 SächsHG 2008. Zum Instrument der Zielvereinbarungen vgl. G. Sandberger, Finanzierung

staatlicher Hochschulen über Ziel- und Leistungsvereinbarungen,

in: Fehling/Kämmerer/Schmidt (Hrsg.), Hochschulen zwischen

Gleichheit und Elitestreben, Schriften der Buccerius Law School,

Bd. I/5 2005, S. 21 ff. m. w. A.

35 Ausnahmen sind NRW: §§ 6 HG, 76 HG NRW. In BW beschränkt

sich die Fachaufsicht bei Bestehen von Zielvereinbarungen auf

deren Einhaltung, § 67 Abs. 2 Nr. 2 LHG BW.

Auch wenn der mit der Hochschulrechtsreform erreichte Autonomiegewinn spürbar ist, wäre es deshalb verfehlt, darin einen Quantensprung zu sehen.

Der Zugewinn an Verantwortung dient im Verbund mit der Neuordnung der Finanzierungsgrundsätze dem Ziel, Wettbewerbsprozesse zwischen Hochschulen zu stärken. Innerhalb der Hochschulen wird er allerdings vielfach als Entlastungsstrategie der Trägerländer gesehen, im Zeichen der Finanzkrise der staatlichen Haushalte notwendige konfliktträchtige Entscheidungen den Hochschulen zu überlassen.³⁶

Jedenfalls verlangen die neuen Steuerungssysteme aber von den Hochschulen eine stärkere strategische Ausrichtung ihrer Strukturen und Ressourcen auf Gesamtziele,³⁷ die in mittelfristig auszurichtenden Struktur- und Entwicklungsplänen, darauf ausgerichteten Zielvereinbarungen mit dem Trägerland und internen Zielvereinbarungen mit den Untergliederungen der Hochschule konkretisiert werden müssen.

Diese Aufgabe kann nach der Konzeption der Reformgesetzgebung nur von Entscheidungsorganen der Hochschulen mit klar definierten Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geleistet werden.

3. Reform der Leitungsstrukturen

Die Reform der Leitungsorganisation steht damit in einem engen Zusammenhang mit der Stärkung der Entscheidungsautonomie der Hochschule nach außen.³⁸

3.1. Grundprinzipien

Leitgedanke der Organisationsreform ist es, die gestärkten Handlungsfreiheiten der Hochschulen mit einer effizienten Entscheidungsorganisation zu verbinden. Bausteine dieses Konzepts sind:

- eine klare Trennung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Leitungsorganen auf zentraler Ebene und der Ebene der Fakultäten,
- die Verlagerung der Zuständigkeiten für die Ressourcenzuteilung und bisherigen Allzuständigkeit der Kollegialorgane auf die zentralen und dezentralen Leitungsorgane,
- eine klare Trennung von Leitungs- und Aufsichtsverantwortung,

- schließlich die Beschränkung der Kollegialorgane auf die Wahl der Hochschul- bzw. Fakultätsleitung, auf Satzungsangelegenheiten einschließlich der Organisationsatzung und auf die Zustimmung zu Entscheidungsgegenständen von grundsätzlicher strategischer Bedeutung wie dem Abschluss von Zielvereinbarungen oder den Struktur- und Entwicklungsplänen der Hochschule.

Damit werden die bereits eingangs erwähnten Defizite der bisherigen Leitungsorganisation der Hochschule behoben. Bei dieser klafften Recht und Wirklichkeit auseinander. Die Aufgaben der zentralen und dezentralen Leitungsorgane umfassten de jure die Außenvertretung, die Führung der laufenden Geschäfte, personalrechtliche Kompetenzen, die Leitung der Verwaltung, die Leitung der Selbstverwaltungsorgane, die Vorbereitung und Durchführung ihrer Beschlüsse. Die strategischen Kompetenzen oblagen dagegen den Kollegialorganen. De facto fiel aber die eigentliche strategische Funktion, d. h. die Planung und Durchführung des Zielfindungsprozesses schon bisher der zentralen Hochschulleitung zu.

Die Organisationsreform zeichnet damit in der Hochschulwirklichkeit vorweggenommene Strukturen eines Hochschulmanagements nach und beseitigt die in der bisherigen Hochschulgesetzgebung angelegte Kluft von Kompetenz und Verantwortung, die für die allseits kritisierte Intransparenz der Entscheidungsprozesse verantwortlich ist.

3.2. Hochschulleitung³⁹

Die rechtliche Umschreibung des Funktionswandels der Hochschulleitung spiegelt sich in der umfassend angelegten Leitungskompetenz wieder.

Neben der operativen wird die strategische Gesamtverantwortung der Hochschulleitung für die Struktur- und Entwicklungsplanung einschließlich der Personalentwicklung und Bauplanung besonders hervorgehoben.

Ebenso wurde die bisher überwiegend bei Kollegialorganen (Senatsausschüssen, Verwaltungsrat) angesiedelte Ressourcenverantwortung auf die Hochschulleitung übertragen. Die Grundsätze der leistungs- und leistungsbezogenen Mittelverteilung wurden mit den

36 So auch P. Lynen in: Hartmer/ Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, 3. Aufl. 2017, Kap 3, S. 119, Rn. 47

37 Vgl. dazu auch Monopolkommission, Sondergutachten 30, Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik, 2000, S. 109 ff., Rn. 138 ff.

38 So ausdrücklich die Amtliche Begründung zum UG Baden-Württemberg v. 1.2.2000, LT-Drucksache 12/4404, S. 225.

39 BW §§ 15, 16; BY Art. 19, 20; BE § 52; BB § 64; BR §§ 79, 81; HH §§ 79, 84 ff.; HE § 37; MVP § 82; NI §§ 36, 37; NRW § 18 ff.; SA §§ 68, 70; SN §§ 80, 82; SH §§ 18, 22; TH §§ 28 ff.; dazu Wissenschaftsrat, Hochschulgovernance, S. 65 ff.; K.F. Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung 2010, S. 527 ff.

Vorgaben der Struktur- und Entwicklungspläne und den Ergebnissen von Forschungs- und Lehrevaluationen verknüpft.

Wegen des erheblichen Machtzuwachses ist gesetzlicher Regeltypus die kollegiale Hochschulleitung (Rektorat, Präsidium, Vorstand). Ihr gehören neben dem Rektor/Präsidenten, mehrere Prorektoren/Vizepräsidenten und die Kanzlerin/der Kanzler/ die (der) Vizepräsident(in) für Verwaltung an. Dabei werden für die akademischen Mitglieder der Hochschulleitung Geschäftsbereiche zur selbständigen Wahrnehmung durch Organisationsakt festgelegt, während die Aufgabe der Wirtschafts- und Personalverwaltung gesetzlich zum Geschäftsbereich der Kanzlerin/des Kanzlers gehört. Soweit das Gesetz nicht der Rektorin/dem Rektor, der Präsidentin/dem Präsidenten nicht besondere Kompetenzen einräumt, handelt das Rektorat als Kollegialorgan.

Innerhalb der Hochschulleitung kommt dem Rektor /Präsidenten eine heraus gehobene, über den Status des Vorstandsvorsitzenden eines Unternehmens hinausgehende Funktion zu. Diese äußert sich in der Außenvertretung der Hochschule, der Stellung als Dienstvorgesetzter, in Vorschlagsrechten bei der Bestellung der weiteren Mitglieder des Rektorats und der Dekane, Veto-rechten und in der Richtlinienkompetenz.

Die Position des Kanzlers (Vizepräsidenten für Verwaltung) wird dabei tendenziell durch Reduzierung des Aufgabenbereichs in Wirtschafts- und Personalangelegenheiten, befristete und relativ kurze Amtszeiten und das Bestellungsverfahren geschwächt. Dies geht teilweise so weit, dass das Rektorat für die Bestellung und Abberufung des Kanzlers zuständig ist (Bayern, Brandenburg). Ob dies die Funktionsfähigkeit der wahrzunehmenden Aufgaben, vor allem eine effiziente Verwaltungsorganisation stärkt, muss nach allen Erfahrungen bezweifelt werden. Dies hat das Bundesverfassungsgericht aus beamten- und hochschulverfassungsrechtlichen Gründen veranlasst, den Beamtenstatus auf Zeit an die Voraussetzung gleichberechtigter Funktionen und die Wahl und Abwahl durch die Wahlorgane der Hochschule zu knüpfen.⁴⁰

3.3. Hochschulrat –Kuratorium⁴¹

Neben der Transformation der Hochschulleitung nach dem Modell eines Unternehmensvorstands ist die Ein-

führung von Hochschulräten/Kuratorien als Aufsichts- und Wahlorgan für die Hochschulleitung und als Zustimmungsorgan für strategisch bedeutsame Entscheidungen die nachhaltigste Änderung der Hochschulorganisation.

Ursprünglich als Ersatz der externen Aufsicht der Ministerien oder als Plattform des Zusammenwirkens von Staat und Hochschule konzipiert, übt der Hochschulrat neben der weiter bestehenden Rechts- und Fachaufsicht des Landes überwiegend nicht mehr staatliche Aufsichtsaufgaben, sondern Körperschaftsinterne Aufsichts-, Entscheidungs- und Beratungsfunktionen aus. Insoweit ist mit der Einführung des Hochschulrats / der Kuratorien keine Verminderung, sondern eine Vermehrung von Entscheidungsebenen eingetreten.

In einigen Bundesländern, z. B. in Brandenburg, hat der Hochschulrat hochschulübergreifende Beratungs- oder Entscheidungsfunktionen.

Auffallend ist die große Bandbreite der Aufgaben, die der Hochschulrat / das Kuratorium im Entscheidungssystem der Hochschulen wahrnimmt. Die Gesetze sehen dabei ein abgestuftes System von Beratung, Stellungnahmen, Mitwirkung, Zustimmung und Endentscheidungen vor.

Bei der Bestellung der Hochschulleitung erhält der Hochschulrat / das Kuratorium in den meisten Bundesländern ein Mitentscheidungsrecht, die endgültige Entscheidung über den Ernennungsvorschlag liegt beim Staat. Gerade diese Kompetenz wird als Eingriff in die Selbstverwaltung angesehen. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Hochschulleitung zugleich staatliche Aufgaben wahrzunehmen hat und deshalb als Konsequenz des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 2 GG) neben der Legitimation durch die Wahl des Senats/Konzils auch staatlicher Legitimation bedarf (personelle Legitimation)

Endentscheidungen trifft der Hochschulrat/das Kuratorium bei der Feststellung des Jahresabschlusses, bei der Beschlussfassung über die Struktur- und Entwicklungsplanung, über die Grundsätze der Mittelverteilung. In einigen Bundesländern ist er auch bei der Festlegung der Funktionsbeschreibung von Professuren beteiligt.

Eine zentrale Aufgabe des Hochschulrats / des Kuratoriums ist die Aufsicht über die Geschäftsführung des Rektorats und die Verantwortung für die Entwicklung der Gesamtuniversität, insbesondere für Maßnahmen

40 Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018- 2 BvL 10/16 - BVerfGE 149, 1 ff., dazu G. Sandberger, Der Funktionswandel des Kanzleramtes an Hochschulen - vom Hochschulorgan zum weisungsgebundenen Verwaltungsleiter?, DÖV 2018, 963 ff.

41 BW § 20; BY Art. 26; BE §§ 64, 65; BB § 77; BR § 80; HH § 84; HE § 42; MVP § 86; NI § 52; NRW § 21; RPF §§ 74, 75; Saar § 20; SA § 74; SN § 86; SH § 19; TH § 34; vgl. dazu Wissenschaftsrat, Hochschulgovernance, S. 80 ff.

der Profilbildung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.

Keine einheitliche Linie verfolgen die Länder bei der Zusammensetzung des Hochschulrats/Kuratoriums. Hochschulräte/Kuratorien mit Beratungsfunktionen sind meist extern besetzt. Bei Hochschulräten mit Entscheidungsfunktionen wird überwiegend eine Beteiligung von Hochschulmitgliedern bei mehrheitlich externer Besetzung vorgesehen. Als Anforderungsprofil an externe Mitglieder werden Erfahrungen im Bereich von Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft gefordert.

Eine besondere Konstruktion hat der Hochschulrat in Bayern erfahren. Ihm gehören neben den externen, vom Senat zu wählenden Mitgliedern die Wahlmitglieder des Senats an. Dies erleichtert die Vernetzung der strategischen Entscheidungsverantwortung und vermindert die Legitimationsprobleme.

Die Funktion des Hochschulrats / des Kuratoriums als Hochschulorgan erfordert seine Legitimation durch ein hochschulinternes Bestellungs- und Mitwirkungsverfahren, aber zugleich eine Mitwirkung des Trägerlandes. Soweit eine Einigung nicht erzielt wird, stehen Hochschule und Staat meist paritätische Vorschlagsrechte zu. Im Regelfall und bei Ausgestaltung als Organ der Körperschaft auch verfassungsrechtlich (Selbstverwaltungsgarantie) geboten, bedarf die Bestellung der Bestätigung durch den Senat.

Die Funktion des Hochschulrats/Kuratoriums war und ist in der hochschulpolitischen und hochschulrechtlichen Diskussion umstritten. Im Mittelpunkt stehen die ihm übertragenen Kompetenzen in wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten, seine Zusammensetzung mit beherrschendem Einfluss nicht zu den Hochschulangehörigen gehörenden Mitgliedern und die fehlende oder unzureichende personelle Legitimation durch den Senat als zentralem Kollegialorgan.⁴² Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat eine Popularklage gegen seine Einrichtung mit der Begründung verworfen, dass der Hochschulrat keine Aufgaben aus dem Kernbereich der akademischen Selbstverwaltung erfüllt.⁴³ Die umfassende Kritik an den Aufgaben, der Zusammensetzung und Bestellung des Hochschulrats durch den VerFGH von Baden-Württemberg im Urteil vom 16. 11. 2016 hat nur die

Bedeutung von obiter dicta, war aber nicht Entscheidungsgegenstand.⁴⁴

Die Arbeit des Hochschulrats / des Kuratoriums hat sich nach den zwischenzeitlichen Erfahrungen der Hochschulpraxis überwiegend als ein wichtiger Faktor für die Hochschulentwicklung herausgestellt. Die Beteiligung Externer kann zur Erweiterung der Perspektiven, zur Verankerung der Hochschule in ihrem Umfeld und zur Schlichtung schwieriger interner Konflikte beitragen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Tätigkeit ist aber, dass die Mitglieder des Hochschulrats bei Entscheidungen mit akademischem Bezug den internen Sachverstand der Hochschule respektieren und Sensitivität für die hochschulinternen Willensbildungsprozesse entwickeln, die die Integration und Überzeugung der Hochschulmitglieder zu gemeinsamen Handlungszielen und ihrer Realisierung in Forschung und Lehre zu gewährleisten haben. Hierbei kann Führungserfahrung aus anderen Organisationen hilfreich, bei undifferenzierter Übertragung von deren Entscheidungsmodellen auf Hochschulen aber auch hinderlich sein.

Die Integration des Hochschulrats in das Entscheidungssystem der Hochschule ist also ein wechselseitiger Lernprozess der Mitglieder des Hochschulrats und der traditionellen Selbstverwaltung, innerhalb dessen Gespür für die jeweiligen Verantwortlichkeiten entwickelt werden muss.

Dies impliziert auch die Entwicklung informeller Kommunikationsstrukturen neben den gesetzlichen Verfahrensregelungen. Wenn diese bei wichtigen Personalentscheidungen und für die Entwicklung der Hochschule bedeutsamen strategischen Entscheidungen nicht eingehalten werden, können - wie Erfahrungen in einzelnen Hochschulen belegen - lähmende Friktionen entstehen.

3.4. Senat⁴⁵

Die Stärkung der Hochschulleitung und die Einführung des Hochschulrats/Kuratoriums haben erhebliche Verschiebungen von Zuständigkeiten der zentralen Kollegialorgane zur Folge. Die Zuständigkeit des Senats wurde in den Ländern mit Hochschulräten massiv reduziert. Dies stößt wegen der geringen Verankerung des Hoch-

42 Vgl. dazu aus der Zeit der Einführung *Fittschen*, Wider die Einführung von Hochschulräten *Fittschen*, Wider die Einführung von Hochschulräten, *WissR* (39) 1997, 325 ff.; *Hartmer*, in *Hartmer/Detmer*, Hochschulrecht 2004, S. 200, Rn. 149 ff.; *J. Kersten*, Alle Macht den Hochschulräten?, *DVBl.* 1999, 1704 ff.; umfassende Darstellung des Streitstandes bei *K.F. Gärditz*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung 2010, S. 545 ff.; *W. Kahl*, Hochschulräte – Demokratieprin-

zip – Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Aufsichtsratsmodells in Baden-Württemberg, *AöR* 2005, 225 ff.

43 Beschluss v. 7.5.2008, *NVwZ* 2009, 177.

44 *ESVGH* 67, 124, Rn. 203 ff.

45 *BW* § 19; *BY* Art. 25; *BE* §§ 60, 61; *BB* § 64; *BR* § 80; *HH* § 85; *HE* § 36; *MVP* § 81; *NI* § 41; *NRW* § 22; *RPf* §§ 76, 77; *Saar* § 19; *SA* § 67; *SN* § 81; *SH* § 27; *TH* § 35; vgl. dazu *Wissenschaftsrat*, Hochschulgovernance, S. 75 ff.

schulrats in der Selbstverwaltung auch auf verfassungsrechtliche Kritik. In die Zuständigkeit des Senats fallen nunmehr in der Regel neben der Mitwirkung bei der Wahl der Hochschulleitung vor allem Satzungs-, Berufungs- und Organisationsentscheidungen.

3.5. Unterbliebene Gestaltung der Ablaufprozesse

Bei den dem Hochschulrat / dem Kuratorium obliegenden strategischen Entscheidungen erhält der Senat im Regelfall das Recht der Stellungnahme, insbesondere bei der Struktur- und Entwicklungsplanung. Da innerhalb der Strukturplanung die Festlegung von Schwerpunkten in Forschung und Lehre, auch die Entscheidung über Prioritäten verlangt wird, die wissenschaftlichen Sachverstand voraussetzt, kommt einem breit angelegten Informationsaustausch und der Herstellung eines Konsenses zwischen beiden Gremien in allen Fragen mit vorrangig akademischem Inhalt ein hoher Rang zu. Den dabei gebotenen Ablaufprozessen wird in den neuen Hochschulgesetzen vielfach keine oder nur untergeordnete Bedeutung beigemessen.⁴⁶

3.6 Vertikale Aufbauorganisation⁴⁷ – Fakultäten⁴⁸

Die Neuausrichtung der Fakultätsorganisation als der operativen Grundeinheit für Forschung und Lehre ist neben der Neugestaltung der zentralen Ebene das wichtigste Anliegen der Hochschulreform.

Für die fachliche Gliederung gibt es meist - außer vagen Formulierungen wie: „Zusammenfassung gleicher oder verwandter Fachgebiete“ - keine Vorgaben, dafür werden Mindestgrößen wie eine bestimmte Anzahl von Professuren festgelegt.

Deutlich erkennbar ist die Absicht des Gesetzgebers, die Fakultät nachhaltig auf strategische Ziele, Effizienz des Mitteleinsatzes und auf die Qualitätskontrolle auszurichten. Der Zuwachs an Aufgaben wird mit der Stärkung der Leitungsfunktion der Fakultätsleitung verbunden. Die meisten Hochschulgesetze haben sich für eine kollegiale Fakultätsleitung durch den Fakultätsvorstand entschieden.

Um die Einbindung in die Loyalität gegenüber der Hochschulleitung zu erreichen, sieht das Gesetz die doppelte Legitimation der Fakultätsleitung durch ein Vorschlagsrecht des Rektorats/Präsidiums und die Wahl

durch den Fakultätsrat vor. Spiegelbildlich zum Zuwachs der Aufgaben der Fakultätsleitung ist die Reduktion des Fakultätsrats auf Wahl-, Aufsichts- und Entscheidungskompetenzen in grundsätzlichen Angelegenheiten, insbesondere die **Beschlussfassung** über Berufungsvorschläge, Satzungen und Organisationsentscheidungen vorgesehen.

Unterhalb der Fakultätsebene lassen die neuen Hochschulgesetze erhebliche Gestaltungsspielräume zwischen den nach fachlichen Kriterien zugeschnittenen Instituten und neuen Entwicklungen in der Wissenschaft öffnen, häufig interdisziplinären und auf Zeit eingerichteten Zentren.

Dies erlaubt vor allem eine unterschiedlichen Ordnungsprinzipien folgende Organisation des Lehr- und Forschungsangebots.

3.7. Studienstruktureform und Qualitätssicherung⁴⁹

Die Einführung gestufter Studiengänge im Rahmen der Bologna-Reform hatte nicht nur eine inhaltliche Neuausrichtung der Studiengänge und Prüfungen mit einem international transferierbaren Leistungspunktesystem zur Folge. Im Zuge der Reform wurde auch das bisherige System von der KMK koordinierter Modellstudiengängen durch weitgehende Übertragungen der Entscheidungen über die Einrichtung und inhaltliche Gestaltung auf die Hochschulen abgelöst. Damit verbunden ist die Einführung von Qualitätssicherungsmaßnahmen wie der Systemakkreditierung, Akkreditierung von Studiengängen nach Maßgabe von vereinheitlichten Vorgaben und Verfahren durch externe Akkreditierungsorgane sowie eine interne Qualitätssicherung in Form laufender Lehrveranstaltungsevaluationen.

In das deutsche Hochschulsystem wurden damit Maßnahmen der Qualitätssicherung übernommen, die im angelsächsischen Hochschulsystem schon seit Jahrzehnten etabliert sind. Obwohl über die Notwendigkeit inzwischen weitgehende Einigkeit besteht, wurden bei der Institutionalisierung die mit ihr verbundenen Eingriffe in die Lehr- und Studierfreiheit, die dafür notwendige gesetzliche Grundlage und verfahrensmäßigen Sicherungen durch hinreichende Teilhabe der Wissenschaft vernachlässigt.⁵⁰ Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17.2.2016 hat zwar der Notwendigkeit

46 Auf diese Problematik weist auch der Wissenschaftsrat in seinen Empfehlungen zur Hochschulgovernance, S. 79 hin.

47 Organisationsgrundsätze enthalten folgende Landesgesetze: BW § 15; BE § 75a; BB § 71; BR § 86; HH § 92; HE § 47; NRW § 36; NI § 36; RPF § 71; Saar § 13; SA § 66; SH § 18; TH §§ 38-40.

48 BW §§ 22-26; BY Art. 27, 28; BE §§ 69-72; BB §§ 71-73; BR 86-90; HH §§ 89-92; HE §§ 43-47; MVP §§ 90-92 a; NI §§ 43-45;

NRW §§ 27-28; RPF §§ 85-88; Saar §§ 26-29; SA §§ 76-79; SN §§ 87-91; SH §§ 28-31; TH §§ 38-41.

49 Vgl. dazu A. Kalous, Studium, Lehre Prüfungen in Haug, Das Hochschulrecht Baden- Württemberg, 3. Aufl. 2020, Kap. 3 A, S. 290 ff. m.w.N.; G. Sandberger, Qualitätssicherung, in Haug, aaO. Kap. 3 E, S. 369 ff. m.w.N.

50 Vgl. dazu die Hinweise bei Sandberger, vorige Fn. Rn. 848.

der Akkreditierung von Studiengängen keine Absage erteilt und die Qualitätssicherung unter der Voraussetzung der Einhaltung wissenschaftskonformer Verfahren für geboten und verfassungskonform erklärt. Diesen Anforderungen genügte das bisher auf einem Staatsvertrag der Bundesländer beruhende System nicht. Vor allem war die von Hochschullehrern zu verantwortende wissenschaftliche Sachkompetenz bei der Zusammensetzung der Gremien nicht gewährleistet. Die im Beschluss des BVerfG enthaltenen Anforderungen wurden inzwischen durch den Studienakkreditierungsstaatsvertrag vom 7. 11. 2017 mit Wirkung zum 1.1.2018 umgesetzt.⁵¹

IV. Weitere Entwicklungen von 2010 bis 2020

Die Novellen in den Jahren 2010-2020 betreffen idR nicht die Grundkonzeption der Hochschulverfassung, sondern die in der Einleitung aufgeführten anlassbezogenen Ergänzungen. Schwerpunkte sind der Gleichstellungsauftrag, Förderung von Familie und Studium, Schutz behinderter Studierender, die Haushaltsflexibilisierung, die Qualitätssicherung, insbesondere Akkreditierung das Promotionswesen, der Hochschulzugang, die Wiedereinführung der Studierendenschaft, das Berufungswesen, die leistungsbezogene Besoldung, Korrekturen der Personalstruktur im wissenschaftlichen Dienst und die Einführung der Juniorprofessur als Qualifikationspfad zum Hochschullehrerberuf.

Grundsätzliche Korrekturen seit 2010 stehen demgegenüber in der Regel im Zusammenhang mit einem Regierungswechsel oder sind durch Vorgaben der Verfassungsjudikatur des BVerfG und der Länderverfassungsgerichte veranlasst. Daneben haben einige Bundesländer die zahlreichen Änderungen in einer Neufassung konsolidiert.⁵² Vom Regierungswechsel veranlasst sind insbesondere die Hochschulgesetznovellen in **Nordrhein-Westfalen** in den Jahren 2014 und 2019.

Unter dem Titel „Hochschulzukunftsgesetz“ hat die von der rot-grünen Mehrheit im Landtag getragene Landesregierung trotz eines Bekenntnisses zur Grundkonzeption wesentliche Reformelemente des Gesetzes von 2006 zurückgenommen. Dies betrifft vor allem den Rechtsstatus der Hochschulen und die in ihm erreichte Hochschulautonomie. Diese wurde wieder eingeschränkt, „weil staatliche Deregulierung im Hochschulwesen nicht dazu führen dürfe, das Land gänzlich aus

seiner Verantwortung zu entlassen und Gemeinwohlinteressen weniger Beachtung einzuräumen.⁵³ Die bisher auf eine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkte staatliche Aufsicht, wurde für die Personalverwaltung und die Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten wieder eingeführt (§ 33 Abs. 2 und 3 HG 2014). Die gravierendste Beschränkung stellen „Rahmenvorgaben“ nach § 6 Abs. 5 LHG dar, die nicht nur für den Einzelfall gelten, sondern eine Gesamtsteuerung der Hochschulen ermöglichen sollen (vgl. auch § 5 Abs. 9 LHG). Verstöße gegen Rahmenvorgaben konnten das Ministerium berechnen, einen angemessenen Teil des jährlichen Zuschusses (zeitweilig) zurückzubehalten oder (gänzlich) einzubehalten (§ 76 Abs. 6 S. 2 NRW HG 2014). Als Instrument der Steuerung diente ein Landeshochschulentwicklungsplan, der die landespolitisch bedeutsamen Aufgaben der Hochschulen beschrieb und den verbindlichen Rahmen für Hochschulverträge zwischen dem Ministerium und den Hochschulen bildete. Den Landeshochschulentwicklungsplan beschloss das Ministerium auf der Grundlage vom Landtag gebilligter Planungsgrundsätze als Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Landtag (§ 6 Abs. 2 NRW HG 2014).

Mit dem Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes v. 12.7.2019 wurden diese Beschränkungen, vor allem das Instrument der Rahmenvorgaben durch die von CDU und FDP getragene Landesregierung wieder weitgehend beseitigt. Die Abstimmung von strategischen Zielen erfolgt wieder gemeinsam zwischen den Hochschulen und dem Ministerium. Im Bereich des Hochschulbaus werden die Befugnisse der Hochschulen gestärkt: Ein „Optionsmodell“ erlaubt den Hochschulen, selbst zu Bauherren zu werden (§ 2 Abs. 8 NRW HG 2019).

Mit der Regierungsübernahme durch eine grün-rote Mehrheit im Jahr 2011 und eine grün-schwarze Mehrheit im Jahr 2016 sind auch die zahlreichen Korrekturen des Landeshochschulgesetzes am Leitbild der unternehmerischen Hochschule in **Baden-Württemberg** verbunden.

Das 3. HRÄG setzte sich in seinem hochschulorganisatorischen Teil zum Ziel, die Leitungsstrukturen der Hochschule neu zu justieren. Dies äußerte sich zum einen in der Ersetzung der an die Entscheidungsorganisation von Unternehmen erinnernden Bezeichnungen Vorstand durch Rektorat bzw. Präsidium, Aufsichtsrat

51 Für Baden-Württemberg abgedruckt GBl. 2017, 584.

52 Dazu gehören von den in Fn. 3 Aufgeführten folgende Landesgesetze: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-

Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.
53 LTDrs. 16/5410, 293.

durch Hochschul- oder Universitätsrat, Fakultätsvorstand durch Dekanat. Zum anderen wurde die personelle Legitimation der Hochschulleitung aus der Selbstverwaltung durch ein Findungs- Wahl- und Abwahlverfahren mit maßgeblichem Einfluss des Senats gestärkt. Schließlich wurde dem Senat beim Abschluss von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen das Recht der Stellungnahme eingeräumt.

Die formal zur Verfassungswidrigkeit des Wahl- und Abwahlverfahrens der Hochschulleitung ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes, stellte den Gesetzgeber vor die Wahl, die Mitwirkungsrechte des Senats in Angelegenheiten der Struktur- und Entwicklungsplanung, Bauplanung, Abschluss von Hochschulverträgen, Aufstellung und Vollzug des Haushalts- und Wirtschaftsplans und der Organisation wissenschaftlicher Einrichtung im Sinne von Mitentscheidungskompetenzen zu stärken oder für das Wahl- und Abwahlverfahren einen entscheidenden Einfluss eines aus Wahlmitgliedern der Professorenschaft zusammengesetzten Findungs- und Wahlgremiums zu sichern.

Das HRWeitEG entschied sich für die Beibehaltung des bisherigen Kompetenzgefüges, für die Neugestaltung des Wahl- und Abwahlverfahrens entsprechend den Vorgaben des VerfGH.

Neben dem Abwahlverfahren durch Senat und Hochschulrat wird die Möglichkeit einer Urabwahl durch die Professorenschaft geschaffen.

Einbezogen wurde auch das Wahl- und Abwahlverfahren der Fakultätsleitungen.

Neu gestaltet wurde die bisher von Amtsmitgliedern (Rektorat, Gleichstellungsbeauftragte, Dekane) beherrschte Zusammensetzung des Senats mit dem Ziel der Sicherung der Mehrheit der gewählten Professoren. Um eine angemessene Vertretung der Fächer zu sichern, ist statt einer Listenwahl eine Wahl für eine nach Fakultätsgröße bestimmte Zahl von Sitzen vorgesehen.

Mit dem Regierungswechsel in **Niedersachsen** verbunden ist das Gesetz zur Stärkung der Beteiligungskultur innerhalb der Hochschulen vom 15.12.2015 (Nds. GVBl. 384). Inhalt ist u.a. eine Stärkung der Beteiligungsrechte der Studierenden, Promovierenden und Personalvertretungen bezüglich der Entscheidungen der Hochschule. Zugleich wurde den Auflagen des Beschlusses des BVerfG zur Leitungsorganisation der MH Hannover Rechnung getragen.

Wesentliche Veränderungen sind von dem im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Entwurf des **bayeri-**

schen **Hochschulinnovationsgesetzes**⁵⁴ zu erwarten. Der bisherige Doppelstatus der Hochschulen soll durch ein Körperschaftsmodell abgelöst werden. Damit ist aber nur eine Option für einen Globalhaushalt verbunden, während die Dienstherrnereignischaft beim Freistaat verbleiben soll. In organisationsrechtlicher Hinsicht neu ist, dass das Gesetz die interne Organisation und Leitungsstruktur auf der dezentralen Ebene weitgehend der Grundordnung überlässt. Vorgegeben ist demgegenüber die Leitungsstruktur auf der zentralen Ebene mit einer kollegialen Hochschulleitung, einem kollegial verfassten zentralen Organ (Senat) und dem Hochschulrat als internem Aufsichtsorgan.

Für die dezentrale Ebene bleiben die Anforderungen an die Kompetenzgestaltung und Bestellungsverfahren weitgehend offen.

Auf zentraler Ebene folgt der Entwurf weitgehend der in Baden-Württemberg realisierten Option, die im MHH-Beschluss monierte Beteiligung des Senats in wissenschaftsrelevanten Fragen durch ein neben dem bestehenden Abwahlverfahren durch ein Urabwahlverfahren einer Mehrheit von 40 % der Professorenschaft zu ergänzen.

An diesem Entwurf hat *M. E. Geis* neben dem Problem der Konformität der zentralen Leitungsorganisation mit den Anforderungen des MHH-Beschlusses die Frage aufgeworfen, ob die vorgesehene Regelungsoffenheit mit der Wesentlichkeitstheorie (Art. 20 Abs.2 GG) vereinbar ist.⁵⁵

Das 2021 verabschiedete **Berliner Hochschulgesetz**⁵⁶ behält den Doppelstatus der Hochschulen (§ 2 Abs. 1) und die Dienstherren-/Arbeitgeberstellung für das Hochschulpersonal (§ 2 Abs. 4) bei. Die Aufgabe der Dienstbehörde wird vom Kuratorium auf die Präsidentin oder den Präsidenten übertragen (§ 67). Ebenso wird die Rechtsaufsicht und Fachaufsicht bei der Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten aufrechterhalten. In organisationsrechtlicher Hinsicht orientiert sich das Gesetz an der Organisationsentwicklung der anderen Bundesländer. In die Regelung der Leitungsorganisation gehen zugleich die Erfahrungen ein, die auf der Grundlage der Experimentierklausel mit den Leitungsmodellen in einzelnen Berliner Hochschulen gewonnen wurden. Schließlich trägt die Novelle den im MHH-Beschluss niedergelegten Maßstäben an eine verfassungskonforme Gestaltung Rechnung.

Regeltypus für die Leitung der Hochschule (§ 56) ist künftig eine kollegiale Präsidialverfassung (§ 52), der der

54 Bayrisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst, Bayerisches Hochschulinnovationsgesetz (BayHIG), Dok- Nr-2210-1-3 WK.

55 *M. E. Geis*, Das neue bayerische Hochschulinnovationsgesetz, OdW 2021, 211 ff., 216.

56 GVBl. 2021, S. 1039 ff.; RegE Drs. 18/ 3818.

Kanzler mit der Aufgabe der Wirtschafts- und Personalverwaltung und Leitung der Hochschulverwaltung gleichberechtigt angehört (§ 58).

An die Stelle des Konzils tritt der für die Wahl- und Abwahl der Hochschulleitung und den Erlass der Grundordnung zuständige erweiterte Akademische Senat (§ 63). Die Zuständigkeiten des Akademischen Senats werden entsprechend den Maßstäben des MHH-Beschlusses in wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten gestärkt (§ 61), der weitreichende Einfluss des Kuratoriums wird entsprechend reduziert (§ 65). Gleiches gilt für die Zuständigkeiten für das Wahl- und Abwahlverfahren der Hochschulleitung. Zu den Zuständigkeiten des Senats gehören auch Entscheidungen über die Flexibilisierung des Haushaltswesens (§ 88a). Im Kuratorium sind künftig die Vertreter der Senatsverwaltung nur noch mit beratender Stimme vertreten. Bei der Zusammensetzung des Senats ist die Professorinnen-Mehrheit zu gewährleisten.

Für die Organisation auf der Ebene der Fachbereiche (§§ 69 ff.) sieht § 75a eine weitreichende Gestaltungsfreiheit nach einem vorgesehenen Regelungskatalog vor.

Im Rahmen des jetzt als Innovationsklausel bezeichneten § 75a können die Hochschulen mit Zustimmung der Senatsverwaltung abweichende Regelungen treffen, soweit diese der Verbesserung der Beteiligungsstrukturen, der Organisation der Entscheidungsfindung und Wirtschaftlichkeit dienen.

V. Hochschulreformen auf dem Prüfstand des Hochschulverfassungsrechts⁵⁷

Bei allen bisherigen Reformschritten der Hochschulgesetzgebung war die Veränderung des Organisationsrechtes Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, meist aufgrund von Verfassungsbeschwerden von Mitgliedern von Hochschulgruppen, die sich durch die Organisationsänderungen in ihren Grundrechten beeinträchtigt sahen.

1. BVerfGE 35, 72 ff.- Niedersächsisches Vorschaltgesetz
Grundlegende Bedeutung für die weitere Entwicklung des Hochschulverfassungsrechts hat die Entscheidung

des Bundesverfassungsgerichts zum sog. Vorschaltgesetz zum Niedersächsischen Hochschulgesetz aus dem Jahre 1973.⁵⁸ Gegenstand waren diverse Verfassungsbeschwerden gegen die Einführung der Gruppenuniversität in der Form drittelparitätisch zusammengesetzter Kollegialorgane auf der zentralen und dezentralen Ebene der Universität.

Das BVerfG nahm dies zum Anlass grundlegender, aber auch ins organisationsrechtliche Detail gehender Ausführungen zum Inhalt der Wissenschaftsfreiheit, daraus zu ziehender Konsequenzen für das Verhältnis von Staat und Universität sowie der Gestaltung des Organisationsrechts und den dabei vom Gesetzgeber zu beachtenden Grenzen der Gestaltungsfreiheit.

Ausgangspunkt ist die Feststellung des Gerichts, dass Art. 5 Abs. 3 GG neben seinem abwehrrechtlichen individualrechtlichen Gehalt eine objektive Wertordnung verkörpert, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung alle Bereiche des Rechts bindet.

Dabei lässt das Gericht unter Hinweis auf die landesverfassungsrechtliche Garantie der akademischen Selbstverwaltung offen, ob Art. 5 Abs. 3 GG auch ein Grundrecht der deutschen Universität gewährleistet oder gar eine institutionelle Garantie der traditionellen Universitätsorganisation gewährleistet.

Konsequenz der objektiven Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit ist im Verhältnis zum Staat zum einen ein Ingerenzverbot in den Kernbereich von Forschung und Lehre, zum anderen eine Bestandsgarantie und Alimentationspflicht des Staates, soweit und solange freie Wissenschaft auf ein ausreichendes Angebot staatlicher Wissenschaftseinrichtungen angewiesen ist. Bezogen auf die Binnenorganisation definiert das Bundesverfassungsgericht die individueller Entscheidung vorbehaltenen Freiheitsräume der Lehr- und Forschungsfreiheit und grenzt diese von Beschränkungen ab, die für den einzelnen Grundrechtsträger aufgrund der organisatorischen Einbindung in den Wissenschaftsbetrieb unvermeidlich sind. Es betont Regelungen der Hochschulverfassung seien grundsätzlich wissenschaftsneutral und stünden folglich zur Disposition des Gesetzgebers, stellt aber zugleich klar, dass eine wissenschaftsinadäquate Organisation, Entscheidungsstrukturen die sachwidrige

57 Die nachfolgenden Zusammenfassungen beruhen auf dem Beitrag von H. Goerlich und Georg Sandberger, Hochschulverfassungsrecht - Kontinuität oder Paradigmenwechsel in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Festschrift f. F. J. Peine zum 70. Geburtstag, 2016, S. 297 ff. sowie dies., Zurück zur Professorenuniversität, Neue Leitungsstrukturen auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, DVBl. 2017, S. 667 ff.; zur Entwicklung der Judikatur des BVerfG vgl. auch Th. Württenberger, zur

Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Hochschulleitung nach dem Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg, OdW 2016, 1 ff.: W. Löwer, Organisationsvorhaben für das Hochschulrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Festschrift f. P.M. Lynen, Schiften zum Kunst- und Kulturrecht Bd. 28, 2018, S. 191 ff.

58 BVerfGE 35, 79, 115 ff.).

Einflussnahme auf wissenschaftsrelevante Entscheidungen ermöglichen, gegen Art. 5 Abs. 3 GG verstoßen. Dies schließt eine Beteiligung von nicht durch Art. 5 Abs. 3 GG privilegierten Gruppen bei Entscheidungen der Hochschulgremien nicht aus, jedoch müsse die Beteiligung der Statusgruppen nach dem Grad der Betroffenheit in diesem Grundrecht, der Sachkompetenz und Dauer der Zugehörigkeit zur Universität ausdifferenziert werden. Daraus folgert das Gericht, dass bei Entscheidungen von Kollegialorganen über Angelegenheiten von Lehre und Forschung eine Professorenmehrheit in dem Entscheidungsgremium gesetzlich gesichert sein muss.

Ebenso lässt Art. 5 Abs. 3 GG Gestaltungsspielräume zwischen einer unmittelbaren Mitwirkung oder Vertretung in durch Wahlen der Mitglieder legitimierten Repräsentationsorganen. Jedoch fordere Art. 5 Abs. 3 GG ein individuelles Anhörungsrecht des einzelnen Hochschullehrers bei Entscheidungen der Hochschulorgane, soweit sie ihn individuell betreffen.

Ausgehend von einer weit gezogenen Definition wissenschaftsrelevanter Entscheidungen, die neben der Abstimmung des Lehrangebots und der Koordination der Forschung Berufungsverfahren, die Gestaltung der Aufbauorganisation in den Fakultäten und Instituten, Beschlüsse über die Struktur- und Finanzplanung sowie den Haushaltsvollzug umfassen und insoweit eine Professorenmehrheit voraussetzen, erklärt es eine Reihe von Bestimmungen des Vorschaltgesetzes bis hin zu Berufungskommissionen für verfassungswidrig.

2. Folgeentscheidungen bis 2000

Die Kernsätze dieser Entscheidung finden sich stereotyp in Folgeentscheidungen zum hessischen⁵⁹ und nordrheinwestfälischen Hochschulgesetz,⁶⁰ bei denen durchgängig die Kompetenzabgrenzungen zwischen Leitungsämtern und Kollegialorganen vom Grundsatz der Allzuständigkeit der Kollegialorgane bestimmt sind.

3. Entscheidungen zu den Hochschulgesetznovellen ab 2000

Bereits im Urteil zu § 27 UG NRW⁶¹ hat das BVerfG die Tendenz erkennen lassen, die Kontrolldichte seiner Prüfungsmaßstäbe zurückzunehmen und die Stärkung der Leitungsorgane unter der Voraussetzung einer Rückbindung an die Selbstverwaltungsorgane bei grundsätzlichen Angelegenheiten für unbedenklich zu erklären.

a) BVerfGE 111, 333 - Brandenburgisches Hochschulgesetz

Erstmals hatte der 1. Senat des BVerfG mit Beschluss vom 26.4.2004⁶² über Verfassungsbeschwerden gegen das 1999 novellierte Brandenburgische Hochschulgesetz die Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes "neuen Typs" zu entscheiden.

Angriffspunkt der Verfassungsbeschwerde sind insbesondere die weit reichenden Entscheidungskompetenzen des Präsidenten bei der Wahl der Dekane, der Ressourcenzuweisung an die Fakultäten bei der Auflösung von Instituten, die Mitwirkung des als hochschulübergreifenden Landeshochschulrates bei der Strukturplanung und Wahl des Präsidenten, die fehlende Vertretung der Fachbereiche im Senat und die Kompetenzen des Dekans für die Koordination von Forschung und Lehre sowie für die fakultätsinterne Ressourcenverteilung.

Die materiellen Prüfungsmaßstäbe liegen im Grundansatz auf der Linie der Rechtsprechung seit dem Niedersachsenurteil. Aus der objektiv-rechtlichen Pflicht des Staates, für funktionstüchtige Institutionen eines freien Wissenschaftsbetriebes zu sorgen, erwächst ein Recht auf Maßnahmen organisatorischer Art, die dafür unerlässlich sind, anders gewendet auf eine wissenschaftsadäquate Organisation.

Dafür bleibt dem Gesetzgeber aber ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Die Grenze dafür ist erst überschritten, wenn durch Organisationsnormen die Aufgabenerfüllung strukturell, also nicht individuell gefährdet ist. Deutlicher als in den vorausgehenden Entscheidungen wird aber unter der Voraussetzung eines hinreichenden Maßes organisatorischer Selbstbestimmung der Grundrechtsträger die Prärogative des parlamentarischen Gesetzgebers vor der Selbstverwaltung betont, die Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Interessen der Beteiligten unter Wahrung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung zum Ausgleich zu bringen.

Dies umfasst die Kompetenz und die Pflicht des Gesetzgebers, bisherige Organisationsformen kritisch zu beobachten und zeitgerecht zu reformieren, neue Modelle und Steuerungstechniken zu entwickeln und zu erproben.

Dabei ist er nicht an überkommene hochschulorganisatorische Strukturen gebunden, sondern frei, die Art der Beteiligung der Grundrechtsträger durch direkte

59 BVerfGE 47, 327, bes. S. 403 ff.

60 BVerfGE 61, 261, 277 ff.

61 BVerfGE 93, 85, 96 ff. Dies fand seine Fortsetzung im Beschluss

der 2. Kammer des 1. Senats zum SHHG, DVBl. 2001, 1137.

62 BVerfGE 111, 333.

oder repräsentative Beteiligung, Entscheidungs-, Mitwirkungs-, Aufsichts-, Informations- oder Kontrollrechte zu regeln, je nachdem welche Strukturen dem Gesetzgeber für eine funktionsfähige Wissenschaftsverwaltung geeignet erscheinen. Dafür steht dem Gesetzgeber die Einschätzungsprärogative zu.

Der Kernsatz der Schlussfolgerung daraus lautet: „Die zur Sicherung der Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen gebotene Teilhabe muss nicht in jedem Fall im Sinne der herkömmlichen Selbstverwaltung erfolgen. Auch hochschulexterne Institutionen können dazu beitragen, einerseits staatliche Steuerung wissenschaftsfreiheitssichernd zu begrenzen, andererseits der Verfestigung von Status quo- Interessen bei reiner Selbstverwaltung zu begegnen.“⁶³

Dies ist zweifelsohne ein Paradigmenwechsel gegenüber der bisherigen Rechtsprechung, in der die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit von Modifikationen rein kollegialer Selbstverwaltung stets mit dem Hinweis der Legitimation und Rückbindung der Leitungsorgane an die Selbstverwaltungsorgane begründet wurde.

Entscheidend war aber bei der Beurteilung des Gesetzes, dass die Kompetenzen der Hochschulleitung und des Dekans im Bereich von Forschung und Lehre nur koordinierender Natur sind und Weisungsrechte in wissenschaftsrelevanten Tätigkeiten, die über das durch die Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Grundrechtsträgern notwendige Maß hinausgehen, nicht bestanden.

b) BVerfGE 127, 87 ff. - Hamburger Dekanatsbeschluss

Im Fall des sog. Hamburger Dekanatsbeschlusses des BVerfG vom 20.7.2010⁶⁴ stand aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht die zentrale, sondern die Leitungsorganisation der Fakultät nach deren Umwandlung auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand.

Diese Entscheidung greift zwar in ihrem Ausgangspunkt auf die bisherigen Prüfungsmaßstäbe zurück,⁶⁵ entwickelt diese aber in zwei wesentlichen Punkten mit der Folge einer weitergehenden Kontrolldicht fort. Bei der Beurteilung der Verfassungskonformität der Hochschulorganisation ist das „Gesamtgefüge“ der Hochschulverfassung in den Blick zu nehmen.⁶⁶ Das Gesamtgefüge kann insbesondere dann verfassungswidrig sein, wenn dem Leitungsorgan substantielle personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse im wissen-

schaftsrelevanten Bereich zugewiesen werden, dem mit Hochschullehrern besetzten Vertretungsgremium im Verhältnis hierzu jedoch kaum Kompetenzen und auch keine maßgeblichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte verbleiben.“ Der Gesetzgeber hat die Option, die Verfassungswidrigkeit entweder durch eine Rückverlagerung der wissenschaftsrelevanten Entscheidungskompetenzen auf die Kollegialorgane oder Stärkung von Mitwirkungs- und Kontrollrechten zu vermeiden oder den mit Professorenmehrheit besetzten Kollegialorganen einen entscheidenden Einfluss bei der Wahl und der Abwahl der Hochschulleitung einzuräumen.⁶⁷

Bei der Beurteilung der auf das Dekanat übertragenen Einzelkompetenzen hat das BVerfG vor allem die abschließenden Entscheidungszuständigkeiten über die Verteilung von Mitteln und Stellen und die Auffangzuständigkeit in gesetzlich nicht explizit dem Fakultätsrat zugewiesenen Angelegenheiten beanstandet, die nicht durch geeignete gesetzliche Mitwirkungsmöglichkeiten des Fakultätsrates oder die Möglichkeit vorzeitiger Abberufung der Fakultätsleitung aus dem Amt kompensiert war.⁶⁸

c) BVerfGE 136, 338 ff. - MHH Hannover

Eine weitere Weichenstellung erfolgte durch den Beschluss zur Leitungsorganisation der MHH Hannover v. 24. Juni 2014⁶⁹ Der Beschluss führt den Ansatz der Prüfung des Gesamtgefüges der Kompetenzverteilung mit einem hochdifferenzierten Prüfungsraster fort.

Auf dem Prüfstand steht das Kompetenzgefüge zwischen dem mit der Doppelfunktion als Leitung der Hochschule und des Universitätsklinikums betrauten Präsidium und dem Senat als deren zentralem Kollegialorgan und dem Hochschulrat. Das zu prüfende Kompetenzgefüge betrifft das Bestellungs- und Abberufungsverfahren der Mitglieder der Hochschulleitung durch Senat und Hochschulrat. Des Weiteren sind Prüfungsgegenstand die Zuständigkeit und Verfahren der Abstimmung der Belange von medizinischer Forschung, Lehre und Krankenversorgung zwischen den Vorstandsmitgliedern für Forschung und Lehre, Krankenversorgung und Haushalt. Gegenstand der weiteren Prüfung ist die Frage hinreichender Kompensation von Entscheidungszuständigkeiten des Präsidiums und seiner Mitglieder durch Mitwirkungs-, Kontroll- und Abwahlrechte des Senats. Gegenüber der bisherigen Rechtsprechung wird neben dem hochdifferenzierten Prüfungsraster der Kreis

63 Rn. 141.

64 BVerfG 127, 87 ff.

65 Entscheidungsgründe, Rn. 88 ff.

66 Leitsatz 2 und Entscheidungsgründe Rn. 95 ff.

67 Entscheidungsgründe

68 Entscheidungsgründe, Rn. 118 ff.

69 BVerfG 136, 338 ff.

wissenschaftsrelevanter Entscheidungen über den Kernbereich wissenschaftlicher Forschung und Lehre auf Entscheidungen über die Struktur- und Entwicklungsplanung, den Abschluss von Zielvereinbarungen, die Aufstellung und den Vollzug des Haushalts und Organisationsentscheidungen über die Einrichtung, Zusammenlegung und Aufhebung wissenschaftlicher Einrichtungen und Einrichtungen der Krankenversorgung erweitert. Zugleich entwickeln die Entscheidungsgründe weitergehende Kriterien, für welche Gegenstände Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Senats als verfassungsrechtlich hinreichende Kompensation angesehen werden können und welche abschließender Entscheidungskompetenzen des Senats bedürfen.

Eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit sieht das BVerfG in den nicht hinreichenden Mitwirkungsbefugnissen des Senats an den Entscheidungen des Vorstands über den Wirtschaftsplan (§ 63e Abs. 2 Nr. 3 NHG), und die Aufteilung der Sach-, Investitions- und Personalbudgets auf die Organisationseinheiten (§ 63e Abs. 2 Nr. 10 NHG), sowie über die Bereitstellung von Mitteln für zentrale Lehr- und Forschungsfonds (§ 63e Abs. 2 Nr. 11 NHG).⁷⁰

„Grundlegende ökonomische Entscheidungen wie diejenige über den Wirtschaftsplan einer Hochschule sind nicht etwa wissenschaftsfern, sondern angesichts der Angewiesenheit von Forschung und Lehre auf die Ausstattung mit Ressourcen wissenschaftsrelevant. Haushalts- und Budgetentscheidungen müssen die verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG garantierten Anforderungen an den Schutz der Wissenschaftsfreiheit hinreichend beachten. Dennoch hat der Gesetzgeber bei der Entscheidung über den Wirtschaftsplan neben dem Vetorecht des Vorstandsmitglieds für Wirtschaftsführung und Administration kein Vetorecht zugunsten des Vorstands für Forschung und Lehre vorgesehen.“⁷¹

Die Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen über die Organisation und Weiterentwicklung von Forschung und Lehre nach § 63e Abs. 4 S. 1 Nr. 1 NHG an das zuständige Mitglied des Vorstands hält nach Auffassung des Gerichts im hier maßgeblichen Gesamtgefüge einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand.

Desgleichen sei jedenfalls im vorliegenden Gesamtgefüge die Entscheidungsbefugnis über die Aufteilung der Mittel für Forschung und Lehre nach § 63e Abs. 4 S. 1 Nr. 2, § 63e Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 4 NHG zu beanstanden.

Auch hier entscheidet das Vorstandsmitglied lediglich im Benehmen mit dem Senat und unterliegt, soweit ersichtlich, keinen weiteren normativen Vorgaben (anders als beispielsweise in Hamburg, wo die Grundsätze für die Ausstattung und die Mittelverteilung vom Hochschulrat beschlossen werden).⁷²

Schließlich stößt aus der Sicht des BVerfG die Ausgestaltung der Kreation des Leitungsorgans der Hochschule bei der derzeitigen Ausgestaltung der Befugnisse des Vorstands insofern auf verfassungsrechtliche Bedenken, als das für Wirtschaftsführung und Administration zuständige Vorstandsmitglied ohne hinreichende Mitwirkung des Senats auf Vorschlag des externen Hochschulrats im Einvernehmen mit dem für Forschung und Lehre zuständigen Vorstandsmitglied bestellt wird.

Durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet es schließlich, der Bestellung einer wie hier mit weitreichenden Befugnissen ausgestatteten Hochschulleitung ein Findungsverfahren vorzuschalten, in dem – anders als nach dem für sonstige Hochschulen geltenden § 38 Abs. 2 S. 2 NHG – eine Mitwirkung der Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen nicht hinreichend gesichert ist.⁷³

Im Ergebnis bedeutet dies zum einen das Erfordernis einer **personellen Legitimation** bei der Wahl und Abwahl von Mitgliedern des Leitungsorgan mit Zuständigkeiten im Bereich wissenschaftsrelevanter Entscheidungen durch das Selbstverwaltungsorgan als Repräsentationsorgan der Grundrechtsträger, zum anderen die **sachliche Legitimation** wissenschaftsrelevanter Entscheidungen des Leitungsorgans durch Rückbindung an das Selbstverwaltungsorgan oder gesetzliche Vorgaben zum Schutze der Belange von Forschung und Lehre. Zu den wissenschaftsrelevanten Entscheidungen gehören neben der Bestellung und Abberufung des leitenden ärztlichen Personals auch die Struktur- und Finanzplanung sowie Entscheidungen über die Aufteilung des Budgets für Forschung, Lehre und Krankenversorgung und die Grundsätze der Mittelverteilung.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts führt damit die im Beschluss zur Fakultätsorganisation nach Hamburgischen Hochschulgesetz erkennbare Tendenz fort, die einerseits die Leitung einer Hochschule oder Fakultät durch einen Vorstand (Rektorat, Präsidium, Dekanat) für grundgesetzkonform erklärt, diese Leitungsorganisation andererseits einer personellen und sachlichen

70 Beschluss vom 24.6.2014 – BVerfGE 136, 338 ff., 371 Rn. 70.

71 Beschluss vom 24.6.2014 – BVerfGE 136, 338 ff., 371 Rn. 71.

72 Beschluss vom 24.6.2014 – BVerfGE 136, 338 ff., 373 Rn. 76 u. 77.

73 Beschluss vom 24.6.2014 – BVerfGE 136, 338 ff., 375 Rn. 82 ff.

Legitimation durch die akademische Selbstverwaltung unterwirft.

Die Organisation der Krankenversorgung (Vorstand, Aufsichtsrat) ist davon nur insoweit betroffen, als es um Entscheidungen im Schnittstellenbereich zu Forschung und Lehre geht.

d) Urteil des VerfGH Baden-Württemberg v. 16.11. 2016 - HAW

Mit der 2015 eingeführten Landesverfassungsbeschwerde eines Hochschullehrers einer Hochschule für Angewandte Wissenschaften wurde der Verstoß der das 3. HRÄG gestalteten Leitungsorganisation der Hochschulen in Baden-Württemberg gegen die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 20 LV geltend gemacht. Da der größte Teil der angegriffenen Vorschriften über die Kompetenzen der Hochschul- und Dekanatsleitung durch das 3. HRÄG unverändert geblieben waren, war die Verfassungsbeschwerde nur zulässig, soweit das Wahl- und Abwahlverfahren der Hochschulleitung betroffen war.

Gleichwohl nahm der VerfGH die Verfassungsbeschwerde zum Anlass der Prüfung der gesetzlichen Kompetenzzuweisungen in wissenschaftsrelevanten Fragen zwischen den Leitungsorganen und Selbstverwaltungsorganen auf zentraler und dezentraler Ebene, um aus der Feststellung unzureichender Beteiligung der Selbstverwaltungsorgane in Fortführung der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und auf die Auslegung des Art. 20 LV übertragen, die Notwendigkeit einer Kompensation des bestimmenden Einflusses der Selbstverwaltungsorgane auf die Wahl und Abwahl der Hochschul- und Fakultätsleitung zu begründen.^{74 75}

In Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht weiten die Entscheidungsgründe den Begriff der „Entscheidungen über wissenschaftsrelevante Fragen“, an denen eine Letzt- oder Mitentscheidung der Selbstverwaltungsorgane aus Art. 5 Abs. 3, 20 LV geboten ist, über den Kernbereich der akademischen Angelegenheiten und Satzungsangelegenheiten, Wahl- und Abwahl,

Berufung von Professoren auf Entscheidungen im Bereich der Struktur- und Entwicklungsplanung, Funktionsbeschreibung von Professuren, Bauplanung, Ausstattungspläne, Abschluss von Hochschulverträgen, Qualitätssicherung, Evaluation, Haushaltsaufstellung, Haushaltsvollzug und Mittelverteilung, Abschluss von Zielvereinbarungen, Grundstücks- und Raumverteilung, Besoldungsfragen und Organisation der Hochschule aus.

Den größten Teil der Entscheidungsgründe nimmt eine umfassende Analyse der gesetzlichen Aufbauorganisation und Ablaufprozesse von Entscheidungen einschließlich der Abstufung von Mitentscheidungs- und Mitwirkungskompetenzen im Verhältnis von Leitungs- und Selbstverwaltungsorganen ein. Obwohl nicht mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen, werden auch die Zusammensetzung und die Kompetenzen des Hochschulrats in wissenschaftsrelevanten Fragen und seine Kompetenzen bei Wahl- und Abwahl der Hochschulleitung einbezogen.⁷⁶

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg verlangt in Abwandlung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich, dass der Senat als entscheidendes Wahlorgan mehrheitlich von gewählten Mitgliedern der Professorengruppe zusammengesetzt sein und Wahl- und Abwahl der Hochschulleitung von einer Professorenmehrheit getragen sein muss.⁷⁷

Die Entscheidungsgründe münden in die Feststellung, dass die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Leitungsorganen und Selbstverwaltungsorganen den Anforderungen an die durch Art. 20 LV, Art. 5 Abs. 3 GG gebotene Mitwirkung der Grundrechtsträger nicht genügt. Ebenso wenig sei in dem bisherigen Wahl- und Abwahlverfahren deren bestimmender Einfluss gewährleistet.⁷⁸

Dementsprechend wurden § 18 Abs. 1 bis 3, 5 S. 1 bis 4 und Abs. 6 S. 1 und 5 des LHG mit Art. 20 Abs. 1 der Landesverfassung für unvereinbar erklärt.

74 VerfGH BW, Ur. v. 14.11.2016, VB 16/15, ESVGH 67, 124 (Leitsatz), WissR 2016, 302-332 (Leitsatz und Gründe); dazu *Michael Fehling*, Unzureichende Kompetenzen des Senats im reformierten Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg? – Anmerkungen zum Ur. des VerfGH BW vom 14.11.2016, OdW 2017, 63 ff.; *Helmut Goerlich* und *Georg Sandberger*, Zurück zur Professoren-Universität? – Neue Leitungsstrukturen auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand – Zum Ur. des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg, vom 14.11.2016, DVBl. 2017, 667 ff.; *Friedhelm Hufen*, JuS 2017, 279-281 (Anmerkung); *Hendrik Jacobsen*, VBIBW 2017, 69-70 (Anmerkung); *Jörg Ennuschat*, RdJB 2017, 34-46 (Entscheidungsbesprechung); *Timo Rademacher/Jens-Peter Schneider*, Die „Hochschullehrermehrheit“ des § 10 Abs. 3 LHG in der Rechtsprechung des baden-württem-

bergischen Verfassungsgerichtshofs, VBIBW 2017, 155 ff.; zur Beurteilung der Leitungsorganisation vor dem Ur. des VerfGH *Thomas Würtenberger*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Hochschulleitung im LHG von Baden-Württemberg, OdW 2016, 1 ff.

75 Entscheidungsgründe unter E II, Rn. 93 ff. Dazu *Helmut Goerlich* und *Georg Sandberger*, Zurück zur Professoren-Universität? – Neue Leitungsstrukturen auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand – Zum Ur. des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg, vom 14.11.2016, DVBl. 2017, 667 ff.

76 Entscheidungsgründe unter E II, Rn. 142 ff.

77 Entscheidungsgründe unter E II, Rn.158.

78 Entscheidungsgründe unter E II, Rn. 163 ff.

Dem Gesetzgeber wurde eine Frist auferlegt, die verfassungswidrigen Regelungen über das Wahl- und Abwahlverfahren bis zum 31.3.2018 durch eine verfassungskonforme Neuregelung zu ersetzen.⁷⁹ Der VerFGH ließ dabei die Option offen, statt der „Kreation und Abberufung der Rektoratsmitglieder“ die Sachentscheidungsbefugnisse der Hochschullehrer im Senat anzupassen. Ebenso hält es der VerFGH für möglich, statt einer Änderung der Zusammensetzung des Senats die Abstimmungsregelungen mit der Hochschulleitung so zu ändern, dass ein bestimmender Einfluss der gewählten Hochschullehrer gesichert wird.⁸⁰

e) Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 5.2. 2020 - Duale Hochschule⁸¹

Eine bereits 2014 beim BVerfG eingereichte Verfassungsbeschwerde eines Hochschullehrers der DHBW richtete sich zunächst gegen die Änderungen des LHG durch das 3. HRÄG. Nach dem Urteil des VerFGH v. 16.11.2016 wurde die Verfassungsbeschwerde modifiziert und richtete sich, erweitert um Verfassungsbeschwerden von 80 weiteren Beschwerdeführern, gegen § 18 Abs. 2 S. 3 bis 6 und Abs. 5 S. 1 bis 4, § 18a und § 16 Abs. 3 S. 2 Nr. 15 LHG, hilfsweise gegen § 27a Abs. 3 S. 1 bis 4, Abs. 4 S. 6 bis 7 LHG i.d.F. des 3. HRÄG sowie § 27e Landeshochschulgesetz HRWeitEG.

Die Verfassungsbeschwerde wurde z.T. wegen Unzulässigkeit, in der Sache aber wegen mangelnder grundsätzlicher Bedeutung nicht angenommen.

Dennoch enthalten die Entscheidungsgründe des Beschlusses eine zusammenfassende Darstellung der bisherigen Judikatur des Gerichts zum Hochschulverfassungsrecht und grundsätzliche Hinweise zur Verfassungskonformität der auch für andere Hochschulen geltenden zentralen Leitungsorganisation und der dezentralen Leitungsorganisation der DHBW. Zugleich setzt sich das Gericht in einigen Punkten von der Entscheidung des VerFGH v. 16.11.2016 ab:

Am Anfang der Entscheidungsgründe stellt der Beschluss klar, dass die Repräsentation der Hochschullehrer in Selbstverwaltungsgremien nur durch von diesen gewählte Vertreter, sich nicht aus der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG ergäbe.⁸² Bestätigt wird dies durch die Bezugnahme auf die Formulierungen voraus-

gehender Entscheidungen, dass „für die Beurteilung der nötigen Mitwirkung der Einfluss der wissenschaftlich Tätigen beziehungsweise der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler insgesamt entscheidend“ sei.⁸³

In einer Gesamtschau der Zuständigkeiten zum Wahlverfahren und der Abstimmung der Entscheidungsbefugnisse zwischen kollegialen Selbstverwaltungsorganen und Leitungsorganen kommt der Beschluss zum Ergebnis, dass das Gesamtgefüge der Organisation der DHBW den Anforderungen des BVerfG an die Kompensation von Leitungskompetenzen der Hochschulleitung durch Mitwirkungsprozesse, Kontrollrechte, Wahl- und Abwahlverfahren der Selbstverwaltungsgremien unter maßgeblichem Einfluss der Hochschullehrer als Grundrechtsträger genügt.⁸⁴

Beim Wahl- und Abwahlverfahren sieht der Beschluss durch die Neufassung des § 18 Abs. 3 i.V.m. Abs. 5 und § 10 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LHG den hinreichenden Einfluss der Hochschullehrer auf die Wahl- und Abwahl gesichert.⁸⁵

Nach einer Analyse der Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse zwischen Hochschulleitung und Senat in wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten, wie den Struktur- und Entwicklungsplänen, der Vorbereitung und dem Abschluss von Hochschulverträgen, Funktionsbeschreibungen von Professuren, Berufungen, Haushalts- und Budgetentscheidungen, Satzungen sowie der bestehenden Berichtspflichten der Hochschulleitung und Informationsrechte des Senats sieht die Kammer die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze für eine wissenschaftskonforme Organisation gewahrt.

Die Entscheidungsgründe zum Wahlverfahren der Hochschulleitung, zum Verhältnis von Entscheidungskompetenzen zwischen Hochschulleitung und Senat betreffende Bestimmungen, gelten nicht nur für die DHBW, sondern für alle Hochschulen. Sie setzen sich zugleich von der Bewertung der umfangreichen obiter dicta des baden-württembergischen VerFGH zum Zusammenspiel der Entscheidungskompetenzen und Abstimmungsverfahren zwischen Hochschulleitung und Selbstverwaltungsgremien ab. Das bedeutet, dass es bei der Frage der Leitungsorganisation bei der jetzigen Regelung des baden-württembergischen HRWeitEG bleiben kann.

79 Entscheidungsgründe unter E II, Rn. 170.

80 Entscheidungsgründe unter E II, Rn. 169.

81 1 BvR 1586/14, vgl. dazu die Entscheidungsanalyse von R. Penßel, Zu den Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit an die Rechtsstellung des kollegialen Selbstverwaltungsorgans - Anmerkungen zu den Nichtannahmebeschlüssen des Bundesverfassungsgerichts

vom 5.2. und 6.3.2020, OdW 2020, 253 ff.

82 Entscheidungsgründe, Rn. 8.

83 Entscheidungsgründe, Rn. 15, 19.

84 Entscheidungsgründe, Rn. 15 ff.

85 Entscheidungsgründe, Rn. 27.

Ein in den Entscheidungsgründen und im Ergebnis weitgehend gleichlautender Beschluss ist am 6. März 1920 zum **Niedersächsischen Hochschulgesetz** idF. von 2015 ergangen.⁸⁶

VI. Fazit

Die Entwicklungsgeschichte des Hochschulorganisationsrechtes in den Bundesländern weist trotz erkennbarer gemeinsamer Strukturen, bezogen auf den Rechtsstatus der Hochschulen, auf den Grad der Organisations-, Satzungs- und Finanzautonomie und der Binnenorganisation, ein heterogenes Bild auf. Die Aufgabe des Doppelstatus der Hochschulen als Körperschaft und staatliche Einrichtung in einigen Bundesländern ist ohne Einschränkung der Aufsichtsrechte und ohne Stärkung der internen Autonomie nicht zielführend. Von der in Aussicht genommenen Deregulierung ist wenig zu erkennen. Der Autonomiegewinn liegt vorrangig in der Finanzwirtschaft. Die gewonnene Flexibilität wird mit dem Risiko unterfinanzierter Haushalte erkaufte.

Ein Urteil über den Erfolg der Organisationsreformen ist von den dabei anzulegenden Maßstäben und dem jeweiligen Blickwinkel abhängig.

Aus externer Sicht und aus der Sicht der Hochschulleitungen und der sie repräsentierenden HRK wird als wesentlicher Erfolg die Stärkung der Strategiefähigkeit der Hochschulen angesehen, die als Voraussetzung maßgeblich zum Gelingen der Exzellenzinitiative beigetragen hat. Dieser Zusammenhang wird auch durch den Imboden-Bericht betont, der in diesem Zusammenhang zu geringer Reformbereitschaft im deutschen Hochschulsystem anmahnt, von einer Baustelle spricht, aber auch die Wirkungen der Exzellenzinitiative für die Verbesserung der Leitungsstrukturen würdigt.⁸⁷

Dem steht die Sicht der durch die Verschiebung der Entscheidungskompetenzen um ihre Mitwirkungsmöglichkeiten besorgten Mitglieder der Universität gegenüber. Aus dieser Sicht besteht der Autonomiegewinn der Hochschulen nur in einem Autonomiegewinn der Hoch-

schulleitungen.⁸⁸ Aus dieser Perspektive stellt sich die Organisationsreform als eine Gefährdung ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit dar, die mit einem bis zur Indolenz reichenden Motivationsverlust verbunden sein kann.

Diese Einwände haben Gewicht. Gute Führung einer Hochschule kann nur gelingen, wenn sich die Hochschulleitung bei der Ausübung ihrer Leitungsaufgabe von den Prinzipien der Wissenschaft leiten lässt, sich ständig um Einvernehmen in der Bestimmung und Verwirklichung der Ziele bemüht, dabei wechselseitiges Vertrauen, Loyalität und Offenheit untereinander praktiziert, sich der durch weitgehende Freiheiten der Mitglieder und vom Wesen der Wissenschaft bestimmten Struktur einer wissenschaftlichen Hochschule bewusst ist, diese in angemessener Weise an den Entscheidungen teilhaben lässt und Wissenschaft mit wissenschaftskonformen Mitteln unterstützt.

Mit dem „neuen Leitbild“ wurde das bisher die Hochschulorganisation beherrschende Kollegialprinzip durch eine das angemessene Maß überschreitende Hierarchisierung abgelöst. Verstärkt wird diese durch die Einführung von Hochschulräten, deren personelle Legitimation in einigen Bundesländern nicht auf Wahl- und Beststellungsakten der Kollegialorgane beruht. Der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts ist es zu verdanken, dass im Zuge der Entwicklung die Balance zwischen den Kompetenzen der Leitungsorgane, Mitwirkung und Kontrolle der Kollegialorgane bei grundsätzlichen wissenschaftsrelevanten Entscheidungen wiederhergestellt wurde.

Universitätskanzler a.D. Prof. Dr. Dr. h.c. Georg Sandberger, Juristische Fakultät der Universität Tübingen.

86 BVerfG Beschluss v. 6.3.2020, 1 BvR 2862/16, Rn. 7 ff. und 12 ff.

87 Evaluation der Exzellenzinitiative, Endbericht der internationalen Expertenkommission, 2016, S. 20 ff.

88 So die Formulierung von *Ch. Scholz* und *Volker Stein*, Sag mir wo

die Uni ist..., Eine Systemdiagnose am Rande der Resignation, F&L 2015, S. 552. Darauf nimmt *W. Löwer*, in Festschrift Lynen 2018, S. 194, Bezug.

