

Renate 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

Übersicht

I. Vorgeschichte und Kontext der Entscheidungen

II. Inhalt und Bedeutung der beiden Nichtannahmebeschlüsse

1. Zum Beschluss vom 5. Februar 2020, die Duale Hochschule Baden-Württemberg betreffend

2. Zum Beschluss vom 6. März 2020, die Medizinische Hochschule Hannover betreffend

III. Zusammenfassende Bewertung der Nichtannahmebeschlüsse in ihrem Kontext

I. Vorgeschichte und Kontext der Entscheidungen

Seit den späten 1990er Jahren zielten Reformen des Hochschulorganisationsrechts darauf, die Autonomie der Hochschulen dem Staat gegenüber zu erweitern und gleichzeitig innerhalb der Hochschulen Kompetenzen bei einer gestärkten Hochschulleitung zu konzentrieren.¹ Dies warf und wirft immer wieder neu die Frage auf, wie weit der Hochschulgesetzgeber dabei – sowohl auf der zentralen als auch auf der dezentralen Ebene (der Fakultäten bzw. Fachbereiche) – gehen und die Entscheidungsspielräume und Einflussmöglichkeiten des kollegialen Selbstverwaltungsorgans zugunsten einer monokratischen oder ebenfalls kollegialen, aber deutlich kleineren Hochschul- oder Fakultätsleitung beschneiden darf.²

Mit zwei Nichtannahmebeschlüssen vom 5. Februar³ und vom 6. März 2020⁴ setzt das Bundesverfassungsgericht eine Reihe von Entscheidungen zu dieser Frage fort. Wesentliche Meilensteine waren die Beschlüsse über die Stärkung des Präsidenten und der Dekane im Brandenburgischen Hochschulgesetz von 2004 (BVerfGE 111, 333), über die Befugnisse des Dekanats nach dem Hamburgischen Hochschulgesetz von 2010 (BVerfGE 127, 87), über die Rechtsstellung des Fachbereichs- bzw. Fakultätsrats und des Senats an der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) von 2014 (BVerfGE 136, 338) und über die Einsetzung einer vorübergehenden, nicht durch ein kollegiales Selbstverwaltungsorgan kontrollierten Leitung an der durch Fusion neugegründeten Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg von 2015 (BVerfGE 139, 148).⁵

In den drei zuletzt genannten Entscheidungen sah das Bundesverfassungsgericht die Wissenschaftsfreiheit durch zu weitgehende Befugnisse des Leitungsorgans verletzt. Die grundlegenden Weichenstellungen des Hochschulurteils⁶ ausbauend hielt es fest, dass die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) Hochschulen, ihre Untergliederungen und die einzelnen Träger der Wissenschaftsfreiheit vor hochschulorganisatorischen Entscheidungen schützt, die die Erfüllung ihrer Aufgabe, freie Wissenschaft ermöglichen oder zu betreiben, ge-

1 Für einen Überblick über diese Entwicklung und ihre Hintergründe s. nur Löwer, Hochschulmedizinrecht nach der MHH-Entscheidung, *WissR* 48 (2015), 193 (2016ff.); Sandberger, Die Neuordnung der Leitungsorganisation der Hochschulen durch die Hochschulrechtsnovellen der Länder, *WissR* 44 (2011), 118; ders., Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht, 2009; Gärditz, Hochschulrecht und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 33ff.

2 Näher zu dieser Problematik s. (u.a.) auch Mager, Steuerung, Freiheit und Partizipation in der Hochschulorganisation, *OdW* 2019, 7; Groß, Kollegialprinzip und Hochschulselbstverwaltung, *DÖV* 2016, 449; Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, 2012, S. 75ff., 442ff.; Burgi/Gräf, Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, *DVBl.* 2010, 1125; Fehling, Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung in Hochschule und Wissenschaft, *Die Verwaltung* 35 (2002), 399 (416-420).

3 BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 5.2.2020, Az. 1 BvR 1586/14 – juris; auch abrufbar über die Homepage des Gerichts (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/02/rk20200205_1bvr158614.html) und als BeckRS 2020, 4223.

4 BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 6.3.2020, Az. 1 BvR 2862/16 – juris; auch abrufbar über die Homepage des Gerichts (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/03/rk20200306_1bvr286216.html) und als BeckRS 2020, 7865.

5 Näher zu diesen Entscheidungen und der sich in ihnen vollziehenden Rechtsprechungsentwicklung s. z.B. anschaulich Mager (Fn. 2), 9-11; Löwer (Fn. 1), 204-219; Enmuschat, Das Hochschulorganisationsrecht nach der MHH-Entscheidung des BVerfG vom 24.6.2014, *RdJB* 2017, 34.

6 BVerfGE 35, 79.

fährden können.⁷ Die Wissenschaftsfreiheit ist verletzt, wenn eine Gesamtbetrachtung des hochschulorganisatorischen Gefüges ergibt, dass die freie Forschung und Lehre „strukturell gefährdet“ sind.⁸ Eine solche strukturelle Gefährdung kann entstehen, wenn die zentrale Ebene gegenüber der wissenschaftsnäheren dezentralen Ebene zu sehr gestärkt wird. Oder sie kann entstehen, wenn die Befugnisse monokratischer oder auch kollegialer Leitungsorgane (Präsidium, Rektorat, Dekanat usw.) zulasten des größeren, repräsentativeren kollegialen Selbstverwaltungsorgans (Senat, Fachbereichs- bzw. Fakultätsrats) zu sehr ausgeweitet werden. Denn ein breit besetztes, kollegiales Selbstverwaltungsorgan kann sowohl durch die in ihm versammelte wissenschaftliche Kompetenz als auch durch die Pluralität seiner Zusammensetzung die verfassungsrechtlich garantierte Selbstbestimmung der Träger der Wissenschaftsfreiheit grds. besser sichern und vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen schützen, als kleine Leitungsorgane, die sich umgekehrt durch die Fähigkeit zu effizienter Entscheidungsfindung und eine größere Distanz zu einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern auszeichnen.⁹ In seiner Entscheidung zum Hamburgischen Hochschulgesetz führte das Bundesverfassungsgericht näher aus, wann eine solche „strukturelle Gefährdung“ der freien Wissenschaft vorliegt und konstatierte, dass das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge insbesondere dann verfassungswidrig ist, „wenn dem Leitungsorgan substantielle personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse im wissenschaftsrelevanten Bereich zugewiesen werden, dem mit Hochschullehrern besetzten Gremium im Verhältnis hierzu jedoch kaum Kompetenzen und auch keine maßgeblichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte verbleiben“. Zwar könne der Gesetzgeber dem Leitungsorgan umfangreiche Kompetenzen in Bereichen mit Wissenschaftsbezug einräumen. „Je stärker (er) jedoch (...) das Leitungsorgan mit Kompetenzen ausstattet, desto stärker muss er im Gegenzug die direk-

ten oder indirekten Mitwirkungs-, Einfluss-, Informations- und Kontrollrechte der Kollegialorgane ausgestalten, damit Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden.“¹⁰ Noch ein wenig konkreter formulierte das Gericht in seiner Entscheidung zur Medizinischen Hochschule Hannover, dass „je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker (muss) im Gegenzug die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans an der Bestellung und Abberufung dieses Leitungsorgans und an dessen Entscheidungen ausgestaltet sein.“¹¹ Gleichzeitig stellte es klar, dass „wissenschaftsrelevante Entscheidungen“ nicht nur solche sind, die Forschung und Lehre unmittelbar betreffen,¹² sondern dass dazu auch die Planung der weiteren Entwicklung einer Einrichtung, die Entscheidung über die von ihr intern zu beachtenden Ordnungen sowie alle „den Wissenschaftsbetrieb prägenden“ Entscheidungen über die innere Organisation und – „angesichts der Angewiesenheit von Forschung und Lehre auf Ausstattung mit Ressourcen“¹³ – über den Haushalt gehören.¹⁴ Es erstreckt den Einflussbereich der Wissenschaftsfreiheit also explizit auch auf solche Entscheidungen, die nur mittelbare Wirkungen auf Forschung und wissenschaftliche Lehre entfalten, ohne dabei eine genaue Grenzziehung, etwa im Sinne der traditionellen Unterscheidung zwischen Staatsangelegenheiten, Selbstverwaltungsangelegenheiten und Kooperationsangelegenheiten¹⁵ vorzunehmen.

Auch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit hatte sich inzwischen mit dieser Thematik zu befassen: Mit Urteil vom 14. November 2016¹⁶ erklärte der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg die Bestimmungen des Landeshochschulgesetzes (LHG BW) über die Wahl und Abberufung der hauptamtlichen Rektorsratsmitglieder für mit der Landesverfassung unverein-

7 BVerfGE 111, 333 (354f.).

8 BVerfGE 111, 333 (355f.).

9 So zumindest sinngemäß BVerfGE 136, 338 (364, Rn. 59). Die in BVerfGE 111, 333 (356) formulierte Aussage, dass „kein Vorrang von Kollegialorganen gegenüber monokratischen Leitungsorganen“ besteht, wird damit – zu Recht – ein Stück weit relativiert bzw. präzisiert: BVerfGE 136, 338 (364, Rn. 60) spricht nun nur noch davon, dass „kein grundsätzlicher Vorrang (plural zusammengesetzter) Organe gegenüber den Leitungsorganen“ anzunehmen sei. Ausführlicher zur Rolle der kollegialen Repräsentationsorgane als „legitimatorische(n) Basisorgane(n) der Hochschule“ Gärditz (Fn. 1), S. 535ff.

10 BVerfGE 127, 87 (117f.).

11 BVerfGE 136, 338 (365, Rn. 60).

12 In einem solchen engeren Sinne konnte BVerfGE 35, 79 (123) durchaus noch verstanden werden, selbst wenn auch dort bereits z.B. die „haushaltsmäßige Betreuung“ von Forschungsvorhaben und Lehrveranstaltungen als „Forschung und Lehre unmittelbar berührend“ und damit „wissenschaftsrelevant“ eingeordnet werden.

13 BVerfGE 136, 338 (371, Rn. 71).

14 BVerfGE 136, 338 (364, Rn. 58).

15 Zu dieser s. nur Mager (Fn. 2), 8f.

16 Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, 14.11.2016, Az. 1 VB 16/15 – juris; auch veröffentlicht in LVerfGE 27, 31; VBlBW 2017, 61; WissR 2016, 302.

bar¹⁷. Dabei stellte er die Frage ins Zentrum, ob nicht nur das kollegiale Selbstverwaltungsorgan als solches, sondern auch die in ihm vertretenen Hochschullehrenden – als die nach Maßgabe des Hochschulurteils zentralen Träger der Wissenschaftsfreiheit¹⁸ – hierbei besondere Rechte haben müssten. Während das Bundesverfassungsgericht diese Frage lediglich streifte, ohne sie als entscheidungserheblich einer klaren Lösung zuzuführen,¹⁹ leitete der baden-württembergische Verfassungsgerichtshof konkrete Mitwirkungsbefugnisse gerade der Gruppe der Hochschullehrenden innerhalb des Selbstverwaltungsorgans aus den Prämissen des Hochschulurteils²⁰ ab: Er hielt fest, dass „(h)insichtlich der Wahl der Mitglieder eines Leitungsorgans (...) ein hinreichendes Mitwirkungs-niveau gewährleistet (ist), wenn ein Selbstverwaltungs-gremium mit der Stimmenmehrheit der gewählten Vertreter der Hochschullehrer die Wahl eines Mitglieds, das das Vertrauen dieser Gruppe nicht genießt, verhindern kann“ und dass „(d)ie in ein Selbstverwaltungsorgan gewählten Vertreter der Hochschullehrer (...) sich von dem Mitglied eines Leitungsorgans, das ihr Vertrauen nicht mehr genießt, trennen können (müssen), ohne im Selbstverwaltungs-gremium auf eine Einigung mit den Vertretern anderer Gruppen und ohne auf die Zustimmung eines weiteren Organs oder des Staates angewiesen zu sein“.²¹ Dabei arbeitete er heraus, dass diese besonderen Rechte grds. nur „gewählten Vertretern der Hochschullehrer“, also nicht Hochschullehrern zustehen, die dem Selbstverwaltungsorgan kraft Amtes angehören,²² und stützte auf diese Berechnungsregel seine Verwerfung der Regelung über die Wahl der Rektorsratsmitglieder als verfassungswidrig. Ohne dies ganz eindeutig und unabweislich zu formulieren, klingt in dem Urteil zumindest an, dass diese Anforderungen nicht unterschritten werden dürfen, wenn dem Leitungsorgan ein starkes kompetenzrechtliches Übergewicht zukommt.

II. Inhalt und Bedeutung der beiden Nichtannahmebeschlüsse

An diese Rechtssprechungslinie knüpfen die beiden im Frühjahr erlassenen Nichtannahmebeschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Februar und 6. März 2020 an:

Der Nichtannahmebeschluss aus dem Februar setzt sich mit den Regelungen des baden-württembergischen Hochschulgesetzes über die Wahl und Abwahl von Rektorsratsmitgliedern auseinander, die teilweise infolge der Entscheidung des Landesverfassungsgerichtshofs neu gefasst worden waren. Darüber hinaus griffen die ihm zugrundeliegenden Verfassungsbeschwerden Spezialbestimmungen an, die sich mit der Verwaltung der dezentral in Studienakademien gegliederten „Dualen Hochschule Baden-Württemberg“ befassen und dem Präsidium der zentralen Ebene weitgehenden Zugriff auf die Verwaltung der Studienakademien sichern. Der Beschluss hat damit jedenfalls z.T. die Sondersituation dieser speziellen, aus Berufsakademien hervorgegangenen und der „dualen Ausbildung“ dienenden Hochschulform zum Gegenstand.

Gegenstand des Nichtannahmebeschlusses aus dem März sind die Änderungen der Bestimmungen des Niedersächsischen Hochschulgesetzes über die Medizinische Hochschule Hannover (MHH), die der Umsetzung der MHH-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2014 dienen.

In beiden Verfahren war damit u.a. zu beantworten, ob die durch die vorausgehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bzw. des baden-württembergischen Landesverfassungsgerichtshofs angestoßenen Gesetzeskorrekturen ausreichen, um die aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG abzuleitenden Mitwirkungsrechte des kollegialen Selbstverwaltungsorgans zu wahren.

17 Vgl. dazu die Entscheidungsbesprechungen von *Fehling*, OdW 2017, 63, *Goerlich/Sandberger*, Zurück zur Professoren-Universität? – Neue Leitungsstrukturen auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, DVBl. 2017, 667; *Ennuschat* (Fn. 5), 43f.; *Hufen*, JuS 2017, 279; *Jacobsen*, VBlBW 2017, 69.

18 BVerfGE 35, 79 (126f.).

19 Vgl. z.B. BVerfGE 136, 338 (381, Rn. 95), wo es lediglich heißt, dass es „auf erhebliche Bedenken“ stoße, wenn die Mehrheit für die Abberufung von Mitgliedern des Leitungsorgans „von den Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen allein nicht erreicht werden kann.“ Auch in BVerfGE 127, 87 (130f.) wird zwar problematisiert, dass der Vorschlag des Fakultätsrats zur Abwahl des Dekans an eine $\frac{3}{4}$ Mehrheit gebunden ist, die von der Gruppe der Hochschullehrer allein nicht erreicht werden kann. Die Unzuläng-

lichkeit dieser Regelung wird aber letztlich nicht (bereits) darauf gestützt, sondern damit begründet, dass der Fakultätsrat nur das Recht hatte, die Abwahl vorzuschlagen, während die Abwahl selbst dem Präsidium mit Zustimmung des Hochschulrats übertragen war. In BVerfGE 111, 333 (364) wird es dagegen als verfassungskonform gewertet, wenn das kollegiale Selbstverwaltungsorgan die Hochschulleitung mit $\frac{2}{3}$ Mehrheit abwählen kann, ohne zu problematisieren, ob diese Mehrheit von den darin vertretenen Hochschullehrenden erreicht werden kann (was nicht der Fall ist). S. dazu auch *Krausnick* (Fn. 2), S. 76.

20 BVerfGE 35, 79.

21 Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, 14.11.2016, Az. 1 VB 16/15 – juris, Rn. 131.

22 Zur kritischen Auseinandersetzung mit dieser Unterscheidung s.

1. Zum Beschluss vom 5. Februar 2020, die Duale Hochschule Baden-Württemberg betreffend

Bemerkenswert ist zunächst, dass das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Erörterung der „grundsätzlichen Bedeutung“ der Verfassungsbeschwerde (§ 93a Abs. 2 a BVerfGG) (Rn. 8) festhält, dass offenbleiben könne, ob dem baden-württembergischen Verfassungsgerichtshof darin zuzustimmen sei, dass zur Gruppe der „Hochschullehrenden“ in Selbstverwaltungsgremien nur die gewählten Repräsentanten dieser Gruppe zu zählen seien. Gleichzeitig bleibt es dabei nicht stehen, sondern ergänzt in einem knappen Halbsatz unter Bezugnahme auf die Formulierungen vorausgehender Entscheidungen, dass „für die Beurteilung der nötigen Mitwirkung (...) der Einfluss der wissenschaftlich Tätigen beziehungsweise der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler *insgesamt* (Hervorheb. d. Verf.) entscheidend“ sei.²³ Diese Aussage kann kaum anders interpretiert werden, als dass damit Sonderrechten gerade der „Hochschullehrenden“ im Sinne des Hochschulurteils eine Absage erteilt und weitere wissenschaftlich Tätige (wozu insbesondere die Wissenschaftlichen Mitarbeiter gehören²⁴) in den Kreis der besonders geschützten Personen einbezogen werden. Auch wenn das Gericht mit dieser Formulierung nicht explizit festlegt, sondern als Frage im Raum stehen lässt, ob „Mitglieder kraft Amtes“ als „wissenschaftlich Tätige“ bzw. „Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler“ anzusehen sind, hat es damit die zweite, durch den baden-württembergischen Verfassungsgerichtshof aufgeworfene Rechtsfrage nach einer Sonderrolle der Gruppe der „Hochschullehrenden“ für die Wahl und Abwahl eines mit weitreichenden wissenschaftsrelevanten Befugnissen ausgestatteten Leitungsorgans an vergleichsweise versteckter Stelle mit knappst möglichen Worten negativ beantwortet. Eine Stufung zwischen der „Gruppe der Hochschullehrenden“ und anderen „wissenschaftlich Tätigen“ innerhalb des Selbstverwaltungsorgans erfolgt nicht. Stattdessen ist an anderer Stelle einheitlich von den Mitwirkungsrechten der „Gruppe der Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger“ bei der Kreation der Leitungsorgane die Rede (Rn. 19).²⁵

Im nachfolgenden, zentralen Entscheidungsteil führt das Gericht aus, dass die Annahme der Verfassungsbe-

schwerde nicht zur Durchsetzung der Wissenschaftsfreiheit angezeigt sei (§ 93a Abs. 2 b BVerfGG), weil sie – soweit zulässig – unbegründet ist.

Obwohl die Entscheidung hier die in der vorausgehenden Rechtsprechung entwickelten Grundsätze anwendet und ihr Ergebnis insofern nicht überrascht, enthält sie trotzdem – auch für das Verständnis der Wissenschaftsfreiheit – bedeutsame, bisher noch nicht getroffene Aussagen. So wird z.B. festgehalten, dass die Beschwerdeführer, Professoren an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg, Träger des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit seien, da sie der Gesetzgeber damit betraut habe „wissenschaftlich eigenständig zu forschen und zu lehren“ (Rn. 13). Die Frage, ob dies evtl. dadurch ausgeschlossen wird, dass Forschung an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg gem. § 2 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 LHG BW nur als „kooperative Forschung“ im Zusammenwirken mit einer Ausbildungsstätte vorgesehen ist, hat das Bundesverfassungsgericht damit implizit (ohne explizite Erörterung dieser im Zuge des Verfahrens von den Parteien problematisierten Bestimmung) verneint. Es hat damit die Anforderungen an die „Eigenverantwortlichkeit“ der den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit eröffnenden Tätigkeit so zurückgenommen, dass auch Forschung in obligatorischer Kooperation mit Anderen davon erfasst wird.

Bei den folgenden Ausführungen dazu, ob die Wissenschaftsfreiheit der Beschwerdeführer durch die bestehenden Organisationsregeln verletzt, weil „strukturell gefährdet“ wird, fällt auf, dass das Gericht den Schutz der Wissenschaftsfreiheit bei seiner Bewertung des organisationsrechtlichen „Gesamtgefüges“ nicht danach abstuft, dass die Beschwerdeführer durch den Gesetzgeber einen weniger eigenverantwortlichen Auftrag zu wissenschaftlicher Forschung und Lehre eingeräumt bekommen haben, als dies etwa für Universitätsprofessoren der Fall ist und dass es sich bei der Dualen Hochschule um eine Hochschulform handelt, in der der Auftrag zur Forschung gegenüber dem zur praxisbezogenen Ausbildung im Vergleich der Hochschularten geringsten Stellenwert hat.²⁶ Das Gericht hat damit das Konzept eines im Rahmen der Güterabwägung (zwischen der Wissenschaftsfreiheit einerseits und dem Erfordernis der Funktionsfähigkeit der Hochschule und den grundrechtlich geschützten Ausbildungsinteressen der Studierenden

nur *Goerlich/Sandberger* (Fn. 17), 670; 672; *Fehling* (Fn. 17), S. 68f. m.w.N.

23 Bei den Passagen in früheren Entscheidungen, auf die hierbei rekurriert wird, handelt es sich um solche, in denen zwar von den besonderen Rechten der „Träger der Wissenschaftsfreiheit“ die Rede ist, die aber die hier aufgeworfene Frage nicht explizit behandeln und entscheiden.

24 Allg. M., s. nur BVerfGE 35, 79 (125).

25 Allerdings wird wiederum an anderer Stelle die Gruppe der „Grundrechtsberechtigten“ – entgegen dem Hochschulurteil – mit derjenigen der „Hochschullehrer“ gleichgesetzt, s. Rn. 27 a.E. bei Bezugnahme auf § 10 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LHG BW.

26 S. die Umschreibung der Aufgabenstellung der verschiedenen Hochschultypen in § 2 Abs. 1 S. 3 LHG BW.

andererseits) nach Hochschularten abgestuften Schutzes der Wissenschaftsfreiheit, das im Zuge des Verfahrens thematisiert worden war, zumindest nicht ausdrücklich aufgegriffen.

Vielmehr beschränkt sich der Nichtannahmebeschluss darauf, in Anwendung der in früheren Entscheidungen entwickelten Maßstäbe festzuhalten, dass angesichts der Erforderlichkeit der Zustimmung des Senats zum Struktur- und Entwicklungsplan der Hochschule (§ 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LHG BW) und der Bindung weiterer, dem Leitungsorgan überlassener Entscheidungen an den Struktur- und Entwicklungsplan, angesichts des Umfangs der beim Senat verbleibenden Entscheidungsbefugnisse, seiner Rechte auf Information durch das Präsidium, und schließlich aufgrund der infolge der Entscheidung des Landesverfassungsgerichtshofs eingeführten Sperrminorität der Gruppe der Hochschullehrenden bei der Wahl der Präsidiumsmitglieder sowie des eigenständigen Abwahlrechts dieser „Gruppe“, das organisationsrechtliche „Gesamtgefüge“ zu keiner „strukturellen Gefährdung“ der Wissenschaftsfreiheit führe.²⁷ Auch strenger interpretierbare Passagen des MHH-Beschlusses²⁸ präzisierend hält er außerdem fest, dass es im Rahmen einer „Gesamtwürdigung“ kompensierbar ist, wenn der Senat bezüglich des gemäß der bisherigen Rechtsprechung eminent „wissenschaftsrelevanten“ Haushaltsvoranschlags oder Wirtschaftsplans nur ein Recht zur „Stellungnahme“ hat (s. § 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 4), (Rn. 24).

Eine Vertiefung der durch den Verfahrensstoff aufgeworfenen Frage, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen es eine Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit bedeuten kann, dass das zentrale Leitungsorgan der Dualen Hochschule die Leitung der Studienakademien (bei Vorliegen von Gründen) an sich ziehen kann (s. § 16 Abs. 3 S. 2 Nr. 15 i.V.m. Abs. 8 LHG BW), wird mit dem Hinweis vermieden, dass bei sachgerechter Auslegung der einschlägigen Bestimmungen eine „zentrale Leitung“ der Studienakademien nicht vorliege (Rn. 32).

Insgesamt betrachtet lässt sich konstatieren, dass es das Bundesverfassungsgericht in dieser sich an die des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg anschließenden Entscheidung vermeidet, den durch diesen formulierten konkreteren, weniger Spielraum für eine individuelle Gesamtabwägung lassenden Leitlinien (insbesondere über eine Abwahlmöglichkeit gerade durch die „Hochschullehrenden“) ausdrücklich zuzustimmen, um die Bestimmung der Mindestbefugnisse des kollegialen Selbstverwaltungsorgans einer freieren Gesamtwürdigung offenzuhalten.

2. Zum Beschluss vom 6. März 2020, die Medizinische Hochschule Hannover betreffend

Diesen Eindruck unterstreicht auch der Beschluss, die Verfassungsbeschwerde gegen die neugefassten Regelungen über die Medizinische Hochschule Hannover nicht zur Entscheidung anzunehmen. Auch in ihm kommt das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass der Gesetzgeber von seinem ihm zustehenden Gestaltungsspielraum in verfassungskonformer Weise Gebrauch gemacht hat und die erneuerte Organisationsstruktur keine „strukturelle Gefährdung“ der Wissenschaftsfreiheit (mehr) begründet.

Sein Schwerpunkt liegt dabei gerade auf der Frage, ob angesichts zwar gestärkter, aber immer noch - verglichen mit denen des Vorstands geringer eigener Entscheidungs- und Mitwirkungsbefugnisse des kollegialen Selbstverwaltungsorgans²⁹ seine Einflussmöglichkeiten auf die Wahl und Abwahl der Mitglieder des Vorstands ausreichen, um das genannte Defizit zu kompensieren (s. Rn. 11³⁰).

Das Bundesverfassungsgericht wertet es dabei als ausreichend, dass der Senat mit $\frac{3}{4}$ seiner Mitglieder die Entlassung von Vorstandsmitgliedern vorschlagen kann (s. § 40 S. 1 NHG), (Rn. 26). Nicht problematisiert wird dabei, dass angesichts der Zusammensetzung des Senats³¹ die Gruppe der Hochschullehrenden für sich einen solchen Vorschlag nicht erzwingen kann, und nur

27 Für die dezentrale Ebene, auf der dem örtlichen Senat in gewisser Hinsicht eine stärkere Stellung zukommt als dem Senat auf zentraler Ebene, gelangt der Beschluss konsequenter- und gut nachvollziehbarer Weise zu einem entsprechenden Ergebnis.

28 S. BVerfGE 136, 338 (371f., Rn. 70-74). Zu diesen und ihrer Interpretation im Schrifttum s. nur *Ennuschat* (Fn. 5), S. 42; *Groß* (Fn. 2), S. 453 m.w.N.

29 Dazu gehören insbesondere das neu eingeführte, wenngleich unter dem Vorbehalt des „Einvernehmens des Vorstandes“ stehende Recht, die Entwicklungsplanung zu beschließen (§ 41 Abs. 2 NHG), und das neu eingeführte „Einvernehmenserfordernis“ bei Vorstandsentscheidungen mit „grundsätzlicher Bedeutung“ für Forschung und Lehre, s. § 63e Abs. 4 S. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG). Näher BVerfG, Nichtannah-

mebeschl. v. 6.3.2020, Rn. 20-24.

30 Dort wird der wesentliche Gehalt der Entscheidung wie folgt zusammengefasst: „Der Gesetzgeber hat dem Vorstand der Hochschule zwar weitreichende wissenschaftsrelevante Entscheidungsbefugnisse übertragen (aa), und der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Niedersächsischen Landtags hatte deshalb insoweit zutreffend auf verfassungsrechtliche Bedenken hingewiesen (vgl. LTDrucks 17/4810, S. 16 f.). Die Entscheidungsbefugnisse des akademischen Senats sind im Gesamtgefüge aber so ausgestaltet, dass jedenfalls ein maßgeblicher Einfluss auf Wahl und Abwahl des Vorstands als Leitung der Hochschule gesichert ist (bb).“

31 S. dazu § 16 Abs. 3 S. 1, § 41 Abs. 4 NHG; *Heun/Lange*, in: von Coelln/Pautsch (Hg.), *BeckOK Hochschulrecht Niedersachsen* (16. Ed., Stand: 1.12.2019), § 41 Rn. 16.

kurz erwähnt, dass angesichts des überwiegend – wenn auch nicht ausnahmslos – gegebenen Letztentscheidungsrechts des Senats (§ 40 S. 4 NHG) das Erfordernis der Bestätigung durch den Hochschulrat (§ 40 S. 2 NHG) sowie die Zuständigkeit des Ministeriums für die Durchführung der Entlassung (§ 48 Abs. 1 NHG) – wegen dessen verfassungsrechtlicher Bindung – unschädlich sind (Rn. 27, 28). War im MHH-Beschluss noch die Rede davon, dass „es auf erhebliche Bedenken (stößt), wenn (die qualifizierte Abwahlmehrheit) von den Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen allein nicht erreicht werden kann“³², fehlt in der erneuten Bewertung des insofern unverändert gebliebenen § 40 S. 1 NHG eine Auseinandersetzung damit, ob die erforderliche Mehrheit entweder durch die Gruppe der „Hochschullehrer“, oder stattdessen – da dies eindeutig nicht der Fall ist – durch die Gruppe aller „Träger der Wissenschaftsfreiheit“ erreicht werden kann oder nicht. Hinsichtlich des Einflusses auf die Wahl lässt es das Bundesverfassungsgericht (in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung) genügen, dass sie auf Vorschlag des Senats erfolgt (§ 63c Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 38 Abs. 2 S. 1 NHG), auch wenn die Entscheidung über die Bestellung dem Ministerium obliegt (§ 38 Abs. 2 S. 6 NHG), (Rn. 35).

Während das Mitwirkungsrecht der Gruppe der Hochschullehrenden bei der Wahl der Vorstandsmitglieder auch den durch das Landesverfassungsgericht Baden-Württemberg formulierten Anforderungen entspricht, weil diese durch ihre Mehrheit im Senat (§ 16 Abs. 3 S. 1 NHG) einen entsprechenden Wahlvorschlag verhindern können, bleibt ihr Einfluss auf die Abberufung von Mitgliedern hinter diesen Anforderungen zurück: Ohne Mitwirkung weiterer Gruppen und Stellen kann die Gruppe der „Hochschullehrer“ eine Abberufung nicht erzwingen.

III. Zusammenfassende Bewertung der Nichtannahmebeschlüsse in ihrem Kontext

Die aufgeführten, in den Beschlüssen „versteckten“, durchaus grundlegenden Entscheidungen – einschließlich der Ablehnung der durch den baden-württembergischen Verfassungsgerichtshof formulierten Anforderungen an das Abberufungsrecht der „Hochschullehrenden“ im kollegialen Selbstverwaltungsorgan – fordern eine Stellungnahme heraus.

Dabei ist dem die Duale Hochschule Baden-Württemberg betreffenden Nichtannahmebeschluss entschieden darin zuzustimmen, dass die gesetzgeberische Ent-

scheidung, die Duale Hochschule mit einem – wenn gleich eingeschränkten – Forschungs- und wissenschaftlichen Lehrauftrag als „Hochschule“ auszugestalten, den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) eröffnet. Insbesondere der dieser Hochschule übertragene Auftrag zu „kooperativer Forschung“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 LHG BW) muss daher so ausgelegt werden, dass er die entsprechend beauftragten Hochschullehrenden zu einer dem verfassungsrechtlichen Wissenschaftsbegriff³³ tatsächlich unterfallenden Tätigkeit ermächtigt und verpflichtet.

Schwerer fällt die Bewertung der Leitlinien für einen hinreichenden Einfluss des kollegialen Selbstverwaltungsorgans, die in den beiden Beschlüssen in weitgehender Übernahme der bisherigen Rechtsprechung fortgeführt werden.

Zuzustimmen ist der – auch durch den baden-württembergischen Verfassungsgerichtshof aufgegriffenen – Grundannahme, dass der „hinreichende Einfluss“ des kollegialen Selbstverwaltungsorgans prinzipiell durch eine „Gesamtabwägung“ festzustellen, und Zurückhaltung dabei geboten ist, feste Vorgaben für eine Mindestmitwirkung in konkreten Einzelfragen zu formulieren. Eine solche moderate, für unterschiedliche Lösungen offene Auslegung der organisatorischen Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit achtet den Gestaltungsspielraum des mit stetig wechselnden tatsächlichen Herausforderungen konfrontierten, demokratisch legitimierten Gesetzgebers, der (ebenfalls) durch das Verfassungsrecht vorgegeben ist.

Zuzustimmen ist außerdem der beiden Nichtannahmebeschlüssen genauso wie den vorausgehenden Entscheidungen zugrundeliegenden Prämisse, dass alleine ein maßgeblicher Einfluss auf Wahl und Abwahl des Leitungsorgans (selbst wenn er so weit geht, wie der baden-württembergische Verfassungsgerichtshof fordert) nicht genügt, um eine „strukturelle Gefährdung“ der Wissenschaftsfreiheit auszuschließen, sondern dass weitere eigenständige Entscheidungs- und Mitentscheidungsbezugnisse, sowie hinreichende Informations- und Fragerechte des kollegialen Selbstverwaltungsorgans hinzukommen müssen. Der Bedeutung des kollegialen Repräsentativorgans für die organisatorische Absicherung der Wissenschaftsfreiheit (s. dazu oben S. 254) würde es nicht gerecht, es im Wesentlichen auf die Vermittlung personeller Legitimation zu beschränken.

Gleichzeitig zementieren die beiden Nichtannahmebeschlüsse jedoch die schon in den ihnen zugrunde liegenden Entscheidungen vorgezeichnete, beträchtliche

32 BVerfGE 136, 338 (381, Rn. 95).

33 Vgl. dazu nur BVerfGE 35, 79 (112ff.); Gärditz (Fn. 1), S. 300ff. m.w.N.

Unbestimmtheit: Wann in der zwingend durchzuführenden „Gesamtwürdigung“ die Schwelle der „strukturellen Gefährdung“ der Wissenschaftsfreiheit erreicht ist, weil kein „hinreichender Einfluss der Träger der Wissenschaftsfreiheit“ mehr gegeben ist, bleibt in vielen Punkten vage.³⁴ Die Feststellung, dass entgegen früherer, strenger anmutender Andeutungen eine Beschränkung des Selbstverwaltungsorgans auf eine bloße „Stellungnahme“ zu Haushaltsvoranschlag oder Wirtschaftsplan³⁵ einer Kompensation genauso zugänglich ist wie die Einschränkung des Abberufungsrechts durch das Erfordernis einer $\frac{3}{4}$ Mehrheit und die Mitwirkung von Hochschulrat und Ministerium³⁶ (trotz nach wie vor weitgehender „wissenschaftsrelevanter“ Entscheidungsbefugnisse des Leitungsorgans),³⁷ verstärkt den Eindruck von Beliebigkeit.

Auch wenn die Ergebnisse der beiden Entscheidungen, genau wie die der ihnen vorausgehenden, keineswegs unnachvollziehbar sind, sondern im Großen und Ganzen überzeugen, und außerdem für sich in Anspruch nehmen können, dem Hochschulgesetzgeber die notwendige „Flexibilität“ zu belassen, kann man ihnen anlasten, es versäumt zu haben, den v.a. dem baden-württembergischen Verfahren zugrundeliegenden Rechtsstoff und die vorausgehende Entscheidung des baden-württembergischen Landesverfassungsgerichtshofs zu nutzen, um für ein weniger an „Vagheit“ und ein größeres Maß an Rechtssicherheit für den Hochschulgesetzgeber zu sorgen:

Aus Sicht der Verfasserin überzeugt die durch den baden-württembergischen Verfassungsgerichtshof in seinen Leitsätzen 4 und 5 angelegte Schlussfolgerung aus dem Hochschulurteil, dass jedenfalls für den Fall, dass einem schmal besetzten Leitungsorgan signifikante wissenschaftsrelevante Befugnisse zur eigenständigen (d.h. nicht mitwirkungsgebundenen) Erledigung übertragen wurden, den in besonderem Maße zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit berufenen „Hochschullehrenden“ zumindest ein Vetorecht bei der Bestellung der Leitungspersonen und die Möglichkeit zu deren Abberufung verbleiben muss.³⁸ Denn auf diese Weise wird si-

chergestellt, dass das Handeln der betreffenden Leitungspersonen, das angesichts der vielfältigen Zwecke und Aufgaben von Hochschulleitung³⁹ gerade nicht prinzipiell und primär auf die Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit und Repräsentation der Träger der Wissenschaftsfreiheit ausgelegt sein kann und muss, zumindest das Vertrauen und die Billigung derjenigen genießt, die in der Hochschulorganisation als die maßgeblichen Sachwalter der Wissenschaftsfreiheit auftreten. Obwohl zu begrüßen ist, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Distanzbekundung zu dieser Leitlinie die Wissenschaftsfreiheit anderer Mitglieder des kollegialen Selbstverwaltungsorgans, insbesondere die der wissenschaftlichen Mitarbeiter, ernst nimmt, gelingt es ihm mit der im Nichtannahmebeschluss vom 5. Februar verwendeten und zudem – wie oben dargelegt⁴⁰ – keineswegs konsequent gehandhabten Umschreibung der maßgeblichen Entscheidungsträger als „wissenschaftliche Tätige“ nicht, die überzeugend begründete, auch in jüngerer Zeit wieder aufgegriffene und erläuterte⁴¹ Gruppendifferenzierung des Hochschulurteils durch eine ebenso überzeugende und klar handhabbare zu ersetzen.

Auch weitere, v.a. im die Duale Hochschule Baden-Württemberg betreffenden Verfahren angelegte Präzisierungsmöglichkeiten, z.B. die Entscheidung der Frage, unter welchen Voraussetzungen im Selbstverwaltungsorgan vertretene Träger von Leitungspersonen der Gruppe der Hochschullehrenden zugerechnet werden können, der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Leitung der dezentralen Ebene auf die zentrale Ebene gehoben werden darf, oder der Frage, ob eine in geringerem Maße mit einem eigenständigen Forschungsauftrag ausgestattete Hochschulform einer zentralistischeren Leitung zugänglich ist als andere Hochschulformen (insbesondere Universitäten), hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Nichtannahmebeschlüssen ungenutzt gelassen.

Die Beschlüsse geben deshalb Anlass, auf die – der Rechtssicherheit dienende – Möglichkeit solcher Präzisierungen hinzuweisen.⁴²

34 S. auch *Würtenberger*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Hochschulleitung im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg, *OdW* 2016, 1 (4): „Was ein hinreichendes Maß an Mitwirkung der wissenschaftlich Tätigen an wissenschaftsrelevanten Entscheidungen von Leitungsorganen (usw.) (ist), ist einer weiteren Konkretisierung bedürftig. Nur dadurch lässt sich jene Rechtssicherheit stiften, an der sich der Hochschulgesetzgeber orientieren kann.“

35 S. Nichtannahmebeschl. v. 5.2.2020, Rn. 24.

36 S. Nichtannahmebeschl. v. 6.3.2020, Rn. 26-28.

37 Ebd. Rn. 11.

38 So auch *Krausnick* (Fn. 2), S. 445ff.; zustimmend wohl auch *Ennuschat* (Fn. 5), 44.

39 Zu deren Betrauung mit Staats- genauso wie Selbstverwaltungsaufgaben und ihren unterschiedlichen Funktionen s. nur BVerfGE 111, 333 (362); *Gärditz* (Fn. 1), S. 536ff.

40 S. Fn. 25.

41 Vgl. BVerfGE 139, 148 (188, Rn. 78).

42 So wurden z.B. in der Literatur bereits Versuche unternommen, das notwendige Ausmaß der sachlichen Mitentscheidungsbefugnisse des kollegialen Selbstverwaltungsorgans zu systematisieren (vgl. *Mager* Fn. 2, 11ff.). Auch solche, der Herstellung von Rechtssicherheit dienliche Überlegungen hat das Bundesverfassungsgericht in beiden Entscheidungen jedenfalls nicht ausdrücklich aufgegriffen bzw. angestellt.

Gleichzeitig liefern die hier zueinander in Beziehung gesetzten Entscheidungen ein Beispiel dafür, dass es der Landesverfassungsgerichtsbarkeit möglich ist, neben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eigene Akzente in der Abwägung verfassungsrechtlicher Rechtsgüter zu setzen, gerade wenn sie sich auf eine eigenständige Normgrundlage stützen kann, wie es in Baden-Württemberg mit Art. 20 der Landesverfassung, und genauso in vielen anderen Landesverfassungen in Gestalt von neben der „Wissenschaftsfreiheit“ stehenden Selbstverwaltungsgarantien für die Hochschulen der Fall ist. Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht seine im Beschluss vom 5. Februar angedeutete, großzügigere Linie beibehalten oder sogar präzisieren sollte, bleibt gem. Art. 142 GG Raum für eine strengere Auslegung der Wissenschaftsfreiheit und des Selbstverwaltungsrechts der

Hochschulen durch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit, solange diese nicht gegenläufigen Rechtspositionen der Bundesverfassung, als die das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung die Funktionsfähigkeit der Hochschulen⁴³ und die Ausbildungsfreiheit der Studierenden (aus Art. 12 GG)⁴⁴ herausgearbeitet hat, unvertretbar zuwiderläuft.

Renate Penßel ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kirchenrecht, Staats- und Verwaltungsrecht von Prof. Dr. Heinrich de Wall (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg)

43 Vgl. nur BVerfGE 126, 1 Rn. 55.

44 Ebd.; s. außerdem (sinngemäß) BVerfGE 35, 79 (125f.).