

Dok-HuF-2005/13

Peter Becker/Peter Hauck-Scholz/Jürgen Lühje/Thomas Neie:

„Zum Einfluss der Wissenschaftsfreiheit auf die Regelungen im Brandenburgischen Hochschulgesetz über das Zusammenwirken von Staat und Hochschule sowie die interne Gewaltenteilung in der Hochschulorganisation“

Stellungnahme der GEW zur Verfassungsbeschwerde gegen einzelne Bestimmungen des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (1 BvR 911/00, 927/00, 928/00)

Stichwörter: Hochschulgesetze der Länder: Brandenburg, Hochschulleitung, Dekane, Evaluationen, Hochschulrat

Verteiler: W00, W10, W11, W12, W30/31, ProG Arpla HuF

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

die Rechtsanwältin Dr. Peter Becker, Dr. Peter Hauck-Scholz und Thomas Neie sowie der Hamburger Universitätspräsident Dr. Jürgen Lühje haben im Auftrag der GEW die im Folgenden abgedruckte Stellungnahme zu der Verfassungsbeschwerde von ProfessorInnen aus den Universitäten Potsdam und Frankfurt/Oder gegen das 1999 verabschiedete Brandenburgische Hochschulgesetz geschrieben.

Es geht um die Gefährdung der individuellen und institutionellen Wissenschaftsfreiheit durch die Ausweitung der Rechte von Dekanen und Hochschulleitung, um die Einführung von Hochschulräten und die Bindung leistungsorientierter Mittelvergaben an Evaluationsergebnisse.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde abgelehnt (vgl. GEW Dok-2005/12).

Mit freundlichen Grüßen



Gerd Köhler

**Dr. Peter Becker, Dr. Peter Hauck-Scholz,
Dr. Dr. h.c. Jürgen Lüthje, Thomas Neie**

Zum Einfluss der Wissenschaftsfreiheit auf die Regelungen im Brandenburgischen Hochschulgesetz über das Zusammenwirken von Staat und Hochschule sowie die interne Gewaltenteilung in der Hochschulorganisation

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft hat uns gebeten, zu den Verfassungsbeschwerden gegen einzelne Bestimmungen des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (1 BvR 911/00, 927/00, 928/00) Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahme wird hiermit vorgelegt. Sie ist wie folgt gegliedert:

- I Die angegriffenen Bestimmungen
- II Regelungen und Regelungstendenzen zum Zusammenwirken von Staat und Hochschule in neueren Gesetzen/Gesetzentwürfen
- III Grundsätze der bisherigen Entscheidungen zum Einfluß der Wissenschaftsfreiheit auf die Hochschulorganisation
- IV Wie weit reicht der sichere Boden, wo beginnt das Neuland?
- V Bereiche des Zusammenwirkens
- VI Verfassungsrechtliche Würdigung der Angriffe der Verfassungsbeschwerden im einzelnen
- VII Konsequenzen bei festzustellenden Verfassungsverstößen

I. Die angegriffenen Bestimmungen

1. Landeshochschulrat

Der Landeshochschulrat (LHR) ist nach der Konstruktion des Gesetzes ein hochschulübergreifendes Organ auf Landesebene. Ihm komme vielmehr die Rolle eines „Mittlers zwischen Staat und Hochschulen sowie zwischen deren zentralem Organ“ zu. Seine wichtigste Kompetenz ist das alleinige Vorschlagsrecht für das Amt des Universitätspräsidenten. Der Senat kann nur wählen, nicht aber auswählen, insbesondere eige-

ne Kandidaten vorschlagen. Den Grund hat Reiche, der seinerzeitige Wissenschaftsminister, wie folgt beschrieben:

„Die Hochschule kann, da sie ihr Geld ja auch von außen bekommt, nicht einfach frei wählen, sondern ist gebunden an einen Vorschlag des Hochschulrates eben im Sinne eines vollen Gleichgewichts.“

Neben dieser hochschulexternen Stellung des LHR wird an dessen Mitgliedern auch das Fehlen von Qualifikationsanforderungen bemängelt.

2. Der Präsident

Der Präsident (§ 65 BbgHG) ist „für alle Aufgaben der Hochschule zuständig“, insbesondere die

- Hochschulentwicklung,
- Errichtung und Auflösung von Fachbereichen etc.,
- Koordination der Tätigkeit der Fachbereiche und Zentralen Einrichtungen insbesondere in Bezug auf Lehre und Forschung,
- Evaluation der Forschung an den Fachbereichen und Zentralen Einrichtungen,
- Aufstellung des Haushalts,
- befristete und leistungsbezogene Zuweisung von Mitteln und Stellen an die Fachbereiche nach den Ergebnissen der Evaluation.

Der Präsident wird vom Senat auf Zeit gewählt und von der Landesregierung bestellt.

Der Präsident kann durch „konstruktives Misstrauensvotum“ mit einer Zweidrittelmehrheit abgewählt werden.

3. Der Senat

Der Senat (§ 67 BbgHG) ist zuständig für die Wahl und Abwahl des Präsidenten, Grundsatzfragen in Forschung und Lehre sowie die Entscheidung über die Fachbereichsvorschläge für die Berufung von ProfessorInnen

Dem Senat gehören aus der Professorengruppe nur sechs Vertreter an. Diese haben damit keine zahlenmäßige Mehrheit. Die Fachbereiche sind nicht als solche repräsentiert

4. Der Dekan

Der Dekan (§ 73) wird vom Präsidenten vorgeschlagen und vom Fachbereichsrat gewählt.

Er hat insbesondere die folgenden Kompetenzen:

- Studien- und Prüfungsorganisation und Koordinierung von Forschung und Lehre,
- Weisungsrecht gegenüber dem Lehrkörper in Angelegenheiten der Lehr- und Prüfungsorganisation,
- Zuweisung der Mittel und Stellen unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Evaluation von Lehre und Forschung,
- Erteilung von Lehraufträgen

5. Die Disposition über Hochschulen

Die Landesregierung kann im Einvernehmen mit dem zuständigen Landtags-Ausschuß Hochschulen durch Rechtsverordnung errichten, zusammenlegen und erschließen: Eines formellen Gesetzes bedarf es nicht.

6. Die Rügen

Die Beschwerdeführer verfechten neben ihrer individuellen Wissenschaftsfreiheit auch eine „binnenorganisatorische Geltung von Grundrechtsprinzipien“ Aus Art 5 Abs 3 GG erwachse demgemäß

„ein Recht auf solche Maßnahmen organisatorischer Art, die unerlässlich sind, um den Freiheitsraum zu sichern.“

Die Fachbereiche rügen daher, daß der Gesetzgeber in „die unmittelbare oder durch Repräsentation vermittelte Mitwirkung der Grundrechtsträger eingegriffen hat“, indem er Rechte durch die zentrale Ebene verdrängt und mit seiner „fachbereichsinternen Umstrukturierung“ in den Freiheitsbereich der Fachbereich gemäß Art. 5 Abs. 3 GG eingreift.

Die Professoren rügen ebenfalls Eingriffe in ihre Grundrechtsstellung

Insgesamt werden angegriffen

- das Vorschlagsrechts des LHR für den Präsidenten sowie seine weiteren Eingriffsmöglichkeiten,
- die Einwirkungsmöglichkeit des Präsidenten auf die Fachbereichsebene,
- die nicht gesicherte Repräsentation der Fachbereiche im Senat,
- die Umstrukturierung der Fachbereiche und
- die Möglichkeit zur Schließung von Hochschulen ohne formelles Gesetz

II. Regelungen und Regelungstendenzen zum Zusammenwirken von Staat und Hochschule in neueren Gesetzen/Gesetzentwürfen

Das Brandenburgische Hochschulgesetz steht mit seinen Regelungen zum Hochschulrat, zur Wahl der Hochschulleitung und der Fachbereichsleitung sowie der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Leitungsorganen und den Kollegialorganen in einer Reihe neuer Hochschulgesetze, die eine Stärkung der Hochschulautonomie mit dem Ziel verbinden, die Verwaltung und Selbstverwaltung der Hochschulen durch Stärkung der Leitungsorgane effizienter zu gestalten. Erweiterung der Autonomie und Neugestaltung der inneren Struktur stehen dabei in einander bedingendem Zusammenhang und streben die Übertragung wesentlicher Elemente des Neuen Steuerungsmodells für die öffentliche Verwaltung auf die Hochschulverwaltung an¹. Die staatliche Detailsteuerung durch Normen, Vorgaben, Aufsicht und kameralistische Haushalte soll von einem institutionellen Wettbewerb abgelöst werden, in dem die einzelnen Hochschulen eigene Profile entwickeln, auf der Grundlage von Globalhaushalten den Einsatz ihrer Ressourcen weitgehend selbst bestimmen und ihre innere Organisation sowie ihre Leistungsangebote eigenständig gestalten. Die Lehrangebote sollen sich stärker als bisher an der Nachfrage der Studierenden und des Arbeitsmarktes orientieren, die Forschung soll durch Einwerbung von Drittmitteln aus unterschiedlichen Quellen die staatliche Grundfinanzierung ergänzen und damit ebenfalls ihre Themen und Fragen teilweise an Programmen und Förderungszielen ausrichten. Die staatliche Steuerung der Hochschulen soll in diesem Konzept auf die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die finanzielle Ausstattung der Hochschulen, die Gestaltung der Hochschulstruktur sowie die Vereinbarung strategischer Ziele beschränkt werden. An die Stelle der bisherigen Gegenüberstellung von staatlicher Hochschulverwaltung und akademischer Selbstverwaltung sowie deren Verknüpfung durch einen gesetzlich ausgestalteten Ko-

¹ Vgl. dazu Irute, Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich, WissR Bd 33 (2000), S. 134 ff.

operationsbereich tritt eine eigenverantwortliche Wahrnehmung staatlicher und akademischer Aufgabenbereiche durch die Hochschulen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der ausgehandelten Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Dieses System der Hochschulsteuerung soll flexibler und schneller auf neue Entwicklungen reagieren, Eigeninitiative fördern, Leistungsanreize schaffen und Innovation bewirken, indem die operativen Kompetenzen in die Hochschulen verlagert und dort von einer professionalisierten Leitung wahrgenommen werden.

- a. Die rechtlichen Voraussetzungen für diese grundlegenden Veränderungen wurden durch die 4. HRG-Novelle geschaffen, indem die Regelungen zur Organisation der Hochschulen gestrichen wurden. Dadurch erhielten die Länder die Freiheit, die Rechtsform und Organisation der Hochschulen unterschiedlich zu gestalten und den Hochschulen eigene Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen.
- b. Bewertet man die dadurch eingeleitete Entwicklung vor dem Hintergrund der Verfassungsgarantie der Wissenschaftsfreiheit, so erhalten die Hochschulen als Institutionen erweiterte Gestaltungsrechte. In der inneren Organisation der Hochschulen ergibt sich allerdings eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Leitungsorgane zu Lasten der Zuständigkeiten kollegialer Selbstverwaltungsorgane. Insofern wird die Eigenständigkeit der Hochschulen als Selbstverwaltungskörperschaften gestärkt, die Mitbestimmung der einzelnen Mitglieder in der körperschaftlichen Selbstverwaltung aber geschwächt. Die individuelle Rechtsposition der Hochschulmitglieder bleibt allerdings unberührt, Veränderungen betreffen vor allem die institutionelle Partizipation.
- c. Nur noch einzelne Bundesländer sehen in ihren Hochschulgesetzen keinen Hochschulrat vor. Es handelt sich um Bremen und Schleswig-Holstein. Bei den übrigen Ländern ist zwischen denjenigen zu unterscheiden, die einen Hochschulrat mit Entscheidungsbefugnissen vorsehen, und denjenigen, die ihm nur eine beratende Funktion zuweisen. Entscheidungsbefugnisse haben die Hochschulräte in Berlin, Baden-Württemberg und dem Saarland, beratende Zuständigkeiten in Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt. In Hamburg können die Hochschulen einen Beirat mit beratenden Kompetenzen bilden und berufen.

Als Entscheidungszuständigkeiten haben der Hochschulrat oder das Kuratorium in Baden-Württemberg, Saarland und Berlin insbesondere die Befugnis, über die Struktur- und Entwicklungspläne und die Zielvereinbarungen zu entscheiden, in Berlin auch das Recht, den Haushaltsplan festzulegen. Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Hochschulräte sehen Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen nur externe Mitglieder vor, die aber in einigen Ländern zum Teil von den Hochschulen vorgeschlagen oder gewählt werden, Berlin, Niedersachsen und Saarland auch Hochschulmitglieder als Mitglieder des Hochschulrates oder Kuratoriums

- d. Bei der Regelung von Zuständigkeiten der Hochschulleitung unterscheiden sich die Landeshochschulgesetze vor allem im Hinblick auf die Zuständigkeit für die Stellen- und Mittelverteilung: In Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen obliegt sie uneingeschränkt der Hochschulleitung. In Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein entscheidet der Hochschulsenat über den Wirtschaftsplan und über Grundsätze der Stellen- und Mittelverteilung, während in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Hochschulsenat auch über die Stellen- und Mittelverteilung sowie den Haushalts- oder Wirtschaftsplan entscheiden kann
- e. Vergleicht man nun die Regelungen des Brandenburgischen Hochschulgesetzes mit denen der anderen Landesgesetze, so ergeben sich einige wichtige Unterschiede, die für die verfassungsrechtliche Bewertung von erheblicher Bedeutung sein können. Zunächst einmal weicht die Stellung des Hochschulrates in mehrfacher Hinsicht von den Hochschulräten ab, wie sie in anderen Landesgesetzen vorgesehen sind. Vom Ministerpräsidenten berufen und für alle Hochschulen des Landes zuständig, ist der brandenburgische Hochschulrat kein Organ einer einzelnen Hochschule, aber auch kein Selbstverwaltungsorgan der Hochschulen auf Landesebene, sondern ein Organ der staatlichen Hochschulverwaltung. Zwar unterscheidet er sich als Expertengremium und durch Mitwirkungsrechte der Hochschulen bei der Bestellung von einer klassischen Behörde und nimmt er moderierende Funktionen im Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen wahr. Gleichwohl beruht er auf staatlichem Willen, nimmt er staatliche Befugnisse wahr und tritt er den Hochschulen als externe Autorität gegenüber, die gesellschaftliche Interessen vertritt und sich eindeutig auf staatliche Legitimation stützt. Diese ist über die Wahl

des die Mitglieder des Hochschulrates berufenden Ministerpräsidenten demokratisch abgeleitet. In seiner Unabhängigkeit gegenüber der staatlichen Wissenschaftsverwaltung verkörpert der brandenburgische Hochschulrat den Typus des "entpolitisierten" Expertengremiums im Rahmen staatlicher Organisation, ähnlich etwa dem Wissenschaftsrat oder dem Sachverständigenrat nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Gleichwohl nimmt er seine Aufgaben in Ausübung übertragener staatlicher Kompetenzen wahr.

Ein weiterer bedeutender Unterschied zu anderen Hochschulräten liegt in seiner Rolle bei der Wahl der Hochschulleitung. Während die Bestellung, Bestätigung oder Wahl der Hochschulleitung nach den Regelungen anderer Hochschulgesetze einer Auswahlentscheidung der Hochschulsenate nachfolgt, ist das Vorschlagsrecht des brandenburgischen Hochschulrates der Wahl durch den Hochschulsenate vorgelagert. Damit kehrt sich das Verhältnis von Auswahlinitiative und endgültiger Bestätigung der zuvor ausgewählten Person um. Nach dem brandenburgischen Hochschulgesetz kann der Hochschulrat die Wahlmöglichkeit des Hochschulsenates auf die von ihm vorgeschlagenen Personen beschränken. Die Wahlentscheidung besteht dann in der Möglichkeit, diesen Vorschlag anzunehmen oder abzulehnen, sofern der Hochschulrat nur einen Kandidaten zur Wahl vorschlägt, im übrigen aber beschränkt sich das Wahlrecht des Hochschulsenates auf die bindend vorgeschlagenen Kandidaten. Im Falle der Ablehnung des oder der vorgeschlagenen Kandidaten kann der Hochschulsenate nicht von sich aus auf die Bewerberinnen und Bewerber zurückgreifen, sondern wiederum nur der Hochschulrat. Damit liegt in Brandenburg die Auswahlinitiative für die Hochschulleitung bei einem staatlichen Organ, während der Hochschulsenate als Hochschulorgan nur noch im Rahmen der vorgelagerten staatlich organisierten Auswahl bestätigen oder ablehnen kann. Diese Regelung bricht mit einem wichtigen Prinzip körperschaftlicher Tradition der Hochschulen, der Auswahl der Leitungspersonen durch die Hochschulmitglieder oder ein von ihnen gewähltes Hochschulorgan. Insofern stellt sich die verfassungsrechtliche Frage, ob Artikel 5 Absatz 3 GG die körperschaftliche Selbstverwaltung garantiert und ob die brandenburgische Regelung mit einer so verstandenen Verfassungsgarantie vereinbar ist.

- f. In gleicher Weise wie bei der Hochschulleitung verlagert das brandenburgische Hochschulgesetz auch die Vorauswahl der Dekanin oder des Dekans auf die übergeordnete Ebene indem es der Hochschulleitung ein Vorschlagsrecht zuweist, das dem Selbstverwaltungsorgan des Fachbereichs nur noch die Bestätigung oder Ablehnung des Vorschlags überlässt. Auch auf dieser Ebene liegt damit die Auswahlinitiative ausschließlich bei der Hochschulleitung. Auf diese Weise wirkt die Dominanz des staatlichen Einflusses auf die Besetzung der Leitungsfunktion der Hochschule mittelbar sogar bis in die zweite Selbstverwaltungsebene hinein. Die Bewertung dieses mittelbaren staatlichen Einflusses auf die Selbstverwaltung der Fachbereiche muss berücksichtigen, dass auf dieser Ebene der Schwerpunkt unmittelbar wissenschaftsbezogener Angelegenheiten liegt und dass diese nach der gesetzlichen Zuständigkeitsverteilung zu erheblichen Teilen von der Dekanin oder dem Dekan zu regeln sind. Noch stärker als im Falle der Wahl der Hochschulleitung kann dadurch der Grundsatz wissenschaftlicher Selbstverwaltung zumindest aller akademischen Angelegenheiten verletzt sein
- g. Zu prüfen ist, ob Artikel 5 Absatz 3 GG insofern Mindestgarantien wissenschaftlicher Selbstorganisation enthält oder ob es ausreicht, dass die Leitungsfunktionen nicht gegen den Willen der kollegialen Selbstverwaltungsorgane besetzt werden können. Sollte die Regelung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes zur Wahl der Hochschulleitung und der Fachbereichsleitung letztlich mit Art. 5 Abs 3 GG vereinbar sein, bleibt zu prüfen, welche Zuständigkeiten den auf diese Weise gewählten Leitungsorganen übertragen werden können. Insbesondere bei allen unmittelbar wissenschaftsbezogenen Angelegenheiten ist die Frage zu klären, ob sie einem Hochschulorgan übertragen werden können, das von einem kollegialen Selbstverwaltungsorgan, in dem die Professorinnen und Professoren über die Mehrheit der Stimmen verfügen, zwar akzeptiert, nicht aber positiv ausgewählt wurde und das deshalb nur schwerlich als Repräsentant oder Vertretung der Mitglieder der Hochschule oder des Fachbereichs angesehen werden kann. Ein solches Leitungsorgan ist jedenfalls nicht ausschließlich durch die Grundrechtsträger legitimiert, sondern maßgeblich durch ein staatliches Organ.

III. Grundsätze der bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Einfluß der Wissenschaftsfreiheit auf die Hochschulorganisation durch den Gesetzgeber

1. Das „Hochschulurteil“ im 35. Band

a. Die tragenden Entscheidungsgründe

Im Urteil vom 29.05.1973 zum Niedersächsischen Vorschaltgesetz² hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit der Einführung des Organisationsmodells der „Gruppenuniversität“ durch das Vorschaltgesetz für ein Niedersächsisches Gesamthochschulgesetz vom 26.10.1973 zu befassen. Das Gesetz hatte die verschiedenen Hochschulangehörigen in Gruppen eingeteilt und Regelungen für deren Vertretung in den Kollegialorganen getroffen. Diese hat das Bundesverfassungsgericht beanstandet,

- soweit die Zusammensetzung der Gruppe der Hochschullehrer für die Wahlen zum Senat und Fachbereichsrat nicht homogen sei,
- soweit im Fachbereichsrat bei Abstimmungen zu Fragen der Lehre für den Fall der Stimmgleichheit keine Regelungen zu deren Auflösung getroffen seien,
- soweit Hochschullehrern bei Entscheidungen, die unmittelbar Fragen der Forschung oder die Berufung der Hochschullehrer betreffen, nur eine Hälfte der Stimmen eingeräumt sei und
- soweit in den Berufungskommissionen die Gruppe der Hochschullehrer nur über die Hälfte der Stimmen verfüge.

Diese Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere damit begründet, dass Art 5 Abs. 3 GG nicht nur ein individuelles Freiheitsrecht gewähre, sondern zugleich eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde wertentscheidende Grundsatznorm aufstelle. Da der Staat die Pflege der Wissenschaft und ihre Vermittlung an die Lernenden durch Bereitstellung personeller, finanzieller und organisatorischer Mittel zu ermöglichen und zu fördern habe, müsse er funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung stellen. Diese Verpflichtung beziehe sich insbesondere auf eine geeignete Organisation und entsprechende finanzielle Mittel, weil ansonsten keine unabhängige Forschung und wissenschaftliche Lehre mehr betrieben werden könnten. Art 5 Abs. 3 GG sei notwendig mit einer Teilhabe an staatlichen Leistungen verbunden.

² BVerfGE 35, 79 ff.

Art 5 Abs. 3 gewährleiste dem einzelnen Grundrechtsträger die Selbstbestimmung für den Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung. Jedoch verstärke seine Wertentscheidung auch die Geltungskraft des Freiheitsrechts in Richtung auf Teilhabeberechtigungen. Deswegen stehe dem einzelnen Grundrechtsträger ein Recht auf solche staatlichen Maßnahmen auch organisatorischer Art zu, die zum Schutz seines grundrechtlich gesicherten Freiheitsraums unerlässlich seien, weil sie ihm freie wissenschaftliche Betätigung überhaupt erst ermöglichten.

Allerdings ergäben sich hieraus keine Vorgaben für ein bestimmtes Organisationsmodell der deutschen Universität. Vielmehr sei ein Doppelcharakter von selbständiger Korporation und staatlicher Anstalt in dem Nebeneinander von staatlicher Hochschulverwaltung und akademischer Selbstverwaltung sichtbar geblieben. Weitergehende Festlegungen seien nicht erkennbar. Somit verbleibe dem Gesetzgeber bei der organisatorischen Gestaltung des Hochschulwesens ein breiter Raum zur Verwirklichung seiner hochschulpolitischen Auffassungen.

Soweit aber durch organisatorische Regelungen Einfluss auf den durch Art 5 Abs. 3 GG geschützten Freiraum genommen werde, erfordere ein effektiver Grundrechtsschutz adäquate organisationsrechtliche Vorkehrungen. Allerdings sei die Universität heute bevorzugt auf die Heranbildung einer möglichst großen Zahl von Fachleuten für eine zunehmend „verwissenschaftliche“ berufliche Praxis eingestellt. Deswegen sei die Universität nicht nur Raum für eigengesetzliche Wissenschaft, sondern Gegenstand und Mittel einer öffentlich kontrollierten Bildungs- und Forschungspolitik. In diesem Spannungsfeld konkurrierender Rechte und Interessen könne sich naturgemäß die Wissenschaftsfreiheit des Einzelnen nicht schlechthin und schrankenlos durchsetzen.

Begrenzt sei die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit aber im Bereich der Angelegenheiten, die als „wissenschaftsrelevant“ angesehen werden müssten, d. h. die Forschung und Lehre unmittelbar berührten. Betroffen seien bei den Zuständigkeiten der Kollegialorgane u. a.

- die Planung wissenschaftlicher Vorhaben,
- die Forschungs- und Lehrangebotsplanung,
- die Koordinierung der wissenschaftlichen Arbeit,
- die organisatorische Betreuung und Sicherung der Durchführung von Forschungsvorhaben und Lehrveranstaltungen,
- insbesondere ihre haushaltsmäßige Betreuung einschließlich der Mittelvergabe.

In diesem wissenschaftlich relevanten Organisationsbereich seien Grenzen unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten gesetzt:

- Zum einen müsse den Trägern des Individualrechts soviel Freiheit in ihrer wissenschaftlichen Betätigung gewährt werden, wie dies unter Berücksichtigung der Aufgaben der Universität und der Belange der verschiedenen Grundrechtsträger möglich sei,
- negativ gesehen verbiete Art. 5 Abs. 3 eine organisatorische Gestaltung des Wissenschaftsbetriebs, die die Gefahr der Funktionsunfähigkeit des für die wissenschaftliche Betätigung der Mitglieder erforderlichen Freiheitsraums mit sich bringe

Die Teilhaberechte der Hochschullehrer könnten nur auf der Grundlage der Kooperations- und Koordinationspflichten verwirklicht werden. Zwar könne hier der Hochschullehrer Sitz und Stimme in den Kollegialorganen der Gruppenuniversität verlangen. Wenn aber Stimmgewichtungen vorgenommen würden, müssten die besondere Stellung der Hochschullehrergruppe und die zum Schutz ihrer freien wissenschaftlichen Betätigung erforderlichen Sicherungsvorkehrungen getroffen werden.

Daraus könne zwar nicht ein Anspruch auf eine „eindeutige Mehrheit“ der Hochschullehrer in den Gremien der Hochschulselbstverwaltung abgeleitet werden. Die Ausstrahlungswirkung des Art. 5 Abs. 3 beschränke sich vielmehr, was die Organisationsform angeht, auf die Forschung und Lehre unmittelbar betreffenden Angelegenheiten. Dabei sei der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers anheimgegeben, durch welche organisatorischen Maßnahmen er den sich stellenden Anforderungen nachkommen wolle. Soweit er sich für das Modell der Gruppenuniversität und die Einführung von Kollegialorganen entschieden habe, könne derzeit nicht festgestellt werden, dass die Belastungen der Gruppenvertreter in den Kollegialorganen so stark seien, dass sie zu einer Funktionsunfähigkeit dieser Organe führten. Jedoch müsse bestimmten Gefahren vorgebeugt werden:

Diese hat das Gericht einmal in der Zusammensetzung der Hochschullehrergruppe gesehen, mit der gegen das „Gebot der homogenen Gruppenbildung“ verstoßen worden sei; insbesondere soweit in einer Gruppe unabhängige Wissenschaftlicher mit weisungsgebundenen Tätigen zusammengestellt seien.

Außerdem müsse der Gesetzgeber Vorkehrungen dagegen treffen, dass Stimmgleichheiten – insbesondere aufgrund einer Polarisierung aus wissenschaftsfremden Motiven

– vermieden werden müssten Schließlich sei der Gruppe der Hochschullehrer in Forschungs- und Berufsangelegenheiten ein ausschlaggebendes Gewicht zuzumessen, weil vornehmlich den Hochschullehrern die Pflege der Wissenschaft zugewiesen sei.

Allerdings hat das Gericht die beanstandeten Vorschriften nicht für nichtig erklärt. Vielmehr hat es dem Gesetzgeber die Entscheidung anheim gestellt, auf welchem Wege er die festgestellten Verfassungsverstöße beseitigen wolle.

b. Die abweichende Meinung

Verfassungsrichterin Rupp-von Brünneck und Verfassungsrichter Simon haben eine abweichende Meinung abgegeben³. Sie bemängeln, dass sich das Bundesverfassungsgericht unter Überschreitung seiner Funktion an die Stelle des Gesetzgebers gesetzt habe. Es erhebe Zweckmäßigkeitserwägungen zu unabdingbaren, mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbaren Postulaten. Dafür werde die objektive Wertentscheidung des Art 5 Abs 3 sinnwidrig in ein ständisches Gruppenprivileg und Herrschaftsrecht umgemünzt. Dabei hätten die behaupteten Gefahren nicht durch nachprüfbar belegte Beispiele belegt werden können, etwa, dass die Kollegialorgane allein schon wegen ihrer personellen Zusammensetzung zu grundrechtswidrigen Entscheidungen prädestiniert seien.

Schon immer hätten die Kollegialorgane notwendigerweise einer Fremdbestimmung durch die Wissenschaftsverwaltung unterlegen. Mit der Gruppenuniversität sei gerade nicht in die eigene Lebensgestaltung des Wissenschaftlers eingegriffen worden. Vielmehr gehe es gerade umgekehrt um die Erweiterung wissenschaftlichen Wirkens durch Partizipation an Mitteln und Einrichtungen, die der Staat auf Kosten der Allgemeinheit bereitstelle. Die Freiheitsverwirklichung werde durch Partizipation überhaupt erst ermöglicht. Das sei auch erforderlich, weil bei der Ausgestaltung der Wissenschaftsverwaltung notwendig auch andere Wertentscheidungen (z. B. Art. 12 Abs. 1 GG und das Sozialstaatsprinzip) berücksichtigt werden müssten.

Bei der Ordnung dieser Verhältnisse sei der Gesetzgeber frei. Nachprüfbar sei erst die Einhaltung äußerster Grenzen, deren Überschreitung im Wege der Verfassungsbeschwerde dann gerügt werden könne, wenn der Träger des jeweiligen Grundrechts da-

³ BVerfGE 35, 148 ff.

durch unmittelbar betroffen sei. Geprüft werden könne nur, ob der Gesetzgeber sachwidrig oder willkürlich verfahren habe.

Soweit die Senatsmehrheit beispielsweise bei der Kritik an der mangelnden Homogenität der Gruppe der Hochschullehrer die Erwägung für maßgeblich halte, dass der „wissenschaftliche Sachverstand ... nicht überspielt“ werden dürfe, könne dies auf allgemeinen Beifall rechnen. Ein verfassungsrechtlich zwingendes Kriterium für die Beurteilung gesetzgeberischer Regelungen ergebe sich hieraus aber nicht.

Genauso wenig zwingend seien die Überlegungen der Senatsmehrheit bei den Berufungs- und Forschungsangelegenheiten: Über Berufungen von Hochschullehrern entscheide endgültig das staatliche Ministerium; die Kollegialorgane der Universität wirkten lediglich durch Vorschläge mit. Ähnlich sei die Sachlage bezüglich der Forschungsangelegenheiten; auch über deren Bewilligung entscheide endgültig der Staat unter Festlegung der Haushaltskosten.

Deswegen sei nicht erkennbar, warum ausgerechnet bei Berufungs- und Haushaltsangelegenheiten das Freiheitsrecht des Art. 5 Abs. 3 GG derart ausgeweitet werden solle, dass der Gesetzgeber seine Gestaltungsfreiheit weitgehend zugunsten der Beliehenen einbüße. Es sei schon fraglich, inwiefern amtierende Hochschullehrer durch Vorschlagsregelungen für die Berufung von Kollegen überhaupt in ihrem *eigenen* Grundrecht rechtlich betroffen sein könnten. Zwar habe viel für sich, dass an der Entscheidung über Berufungen nur mitwirken könne, wer über eine entsprechende Qualifikation verfüge. Es handele sich aber nicht um ein mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbares verfassungskräftiges Prinzip und sei zudem unvereinbar mit der Entscheidungszuständigkeit des Ministeriums.

Das Mehrheitsergebnis lasse sich auch nicht mit der Verpflichtung des Gesetzgebers begründen, die Funktionsfähigkeit der Universität sicherzustellen. Insoweit habe der Gesetzgeber Gestaltungsfreiheit, die ihm auch die Vorhand für eine „Reform der Reformen“ lasse. Eine Verfassungsverletzung lasse sich überhaupt erst dann feststellen, wenn sich die Beurteilung der Sachlage durch den Gesetzgeber und die von ihm für geboten erachteten Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren unter Berücksichtigung der Komplexität der Problematik als „offensichtlich fehlsam“ erwiesen hätten. Ein solcher Nachweis sei bislang nicht erbracht worden. Auch habe der Senat keine eigenen Ermittlungen angestellt.

Die verfassungsrechtliche Beurteilung im Hochschulmitbestimmungsurteil sei auf eine Gruppenuniversität bestimmter Ausprägung beschränkt. Sie sei schon nicht auf eine Zusammensetzung solcher Kollegialorgane übertragbar, in denen neben den Gruppen der Hochschulangehörigen außeruniversitäre Kräfte als Vertreter der Allgemeininteressen mitwirkten. Eine Einengung der Gestaltungsbefugnisse des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Gruppenuniversität könnte diesen zu Auswegen in Richtung auf ein Wissenschaftsmanagement veranlassen und damit den Anfang vom Ende der Hochschulautonomie einleiten⁴.

c. Die Meinungen von Zwirner und Hauck/Lüthje

Zwirner hat in seinem Gutachten für die Bundesregierung⁵ ebenfalls am Doppelcharakter des Art 5 Abs. 3 GG angesetzt. Weder das Individualgrundrecht noch die wertentscheidende Grundsatznorm vermittelten einen Anspruch auf persönliche Mitgliedschaft in den Organen oder auf eine bestimmte Organzusammensetzung. Die Wertentscheidung sei vielmehr als Element objektiver Ordnung zu sehen und entwickle insoweit ähnliche Konsequenzen wie die sogenannten institutionelle Garantie. Im Rahmen dieser objektiven Ordnung müsse auch die Ausbildungsaufgabe berücksichtigt werden, die ebenfalls aus objektiven Wertentscheidungen der Verfassung hergeleitet sei (Art. 12 und 20 GG). Es gehe daher nicht nur um die einzelnen Aufgaben der Forschung, Lehre und Ausbildung, sondern auch um die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems Hochschule. In diesem Sinne gewinne die Integrationsfunktion der Mitbestimmung auch rechtlichen Gehalt. Unzulässig sei nur eine Organisation, die erwarten lasse, dass „regelmäßig wissenschaftsbezogene Angelegenheiten nicht nach sachgemäßen Gesichtspunkten entschieden oder dass die Kompetenzen eines Organs überschritten würden und dadurch die Freiheit des Einzelnen eingeschränkt zu werden drohe“.

Hauck und Lüthje haben in ihrem Gutachten unter dem Titel „Wissenschaftsfreiheit durch Mitbestimmung“⁶

Anlage

für die Bundesassistentenkonferenz auf die Verpflichtung des Staates hingewiesen, die Einrichtung von Wissenschaftsinstitutionen an wissenschaftsgerechten Ordnungsprinzipien zu orientieren. Charakteristisch seien für die Wissenschaft prinzipielle Unvoll-

⁴ BVerfGE 35, 79, 170

⁵ BVerfGE 35, 97 ff.

endetheit und Offenheit, Öffentlichkeit von Kommunikation und Diskussion, mit wachsender Spezialisierung zunehmende Kooperation, „kooperative Autonomie“ im Verhältnis zur Gesellschaft. Dem entsprächen als wissenschaftsgerechte Ordnungsprinzipien Chancengleichheit und Teilhabe, Mobilität, Pluralismus, Transparenz, Universalismus, Genossenschaftlichkeit zur Herrschaftsminderung.

Die Universität gebe die Chance, wissenschaftliche Selbstbestimmung kooperativ und organisiert zu verwirklichen. Entscheidungsbefugnisse hätten die Kollegialorgane der Universität nur, soweit Konflikte zwischen den Grundrechten mehrerer Wissenschaftler durch Koordination und Organisation aufzuheben seien oder Prioritätsentscheidungen wegen einer Mangelsituation notwendig würden.

Eine qualitative Repräsentation der Hochschulangehörigen in den Entscheidungsgremien sei vom Grundgesetz nicht vorgeschrieben.

2. Der Beschluß im 47. Band

Im Beschluss vom 01. März 1978⁷ hatte sich das Verfassungsgericht mit dem Vorschlagsrecht des Universitätspräsidenten (Sondervotum) für die Besetzung von Professoren gemäß § 40 Abs. 3 Satz 7 des Hessischen Universitätsgesetzes (HUG) auseinanderzusetzen. Es wurde befürchtet, dieses Sondervotum könne den Berufungsvorschlag der Fachbereiche ersetzen.

Die Verfassungsbeschwerden hatten keinen Erfolg.

In seinem Beschluss hat das Verfassungsgericht die Grundsätze der Entscheidung im 35. Band bekräftigt. Im Einzelnen wurde darauf hingewiesen, dass das Sondervotum den Berufungsvorschlag des Fachbereichs weder verändern noch ersetzen könne. Deswegen sei der ausschlaggebende Einfluss der Hochschullehrer auf die Berufungsvorschläge nicht in Frage gestellt. Aufgrund der Stellung des Präsidenten als Leiter der zentralen Universitätsverwaltung und Vertreter der Interessen der Universität als Ganzes sei das Sondervotum auch keine wissenschaftsfremde Einflussnahme wie etwa das undifferenzierte Stimmenrecht nicht-wissenschaftlicher Bediensteter. Zwar trage die Stellung des Universitätspräsidenten dem Erfordernis einer starken kontinuierlichen zentralen Leitung der Universität Rechnung, jedoch erlaubten insbesondere die bean-

⁶ BVerfGE 35, 104 ff.

⁷ BVerfGE 47, 327.

standeten Kompetenzen keine unzulässige Einflussnahme auf die freie wissenschaftliche Betätigung der Hochschullehrer

3. Der Beschluss im 55. Band

Im Beschluss vom 07.10.1980⁸ hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit Regelungen des Bremischen Hochschulgesetzes auseinandersetzen, durch die die Zusammensetzung von Hochschulgremien als Verstoß gegen die Wissenschaftsfreiheit gewertet wurde. Die Verfassungsbeschwerde hatte keinen Erfolg:

Die Zusammensetzung des akademischen Senats müsse den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, weil seine Aufgaben im erheblichem Umfang wissenschaftsrelevante Fragen enthielten. Diesen Anforderungen sei genügt. Zwar habe sich die Gesetzgeber bemüht, das „Bremer Modell“ der Drittel-Parität beizubehalten. Jedoch verfügten die Vertreter der Professoren im Senat mittels eines Mehrfachstimmrechts zusammen über eine Stimme mehr als die Vertreter der anderen Gruppen. Dasselbe war durch § 101 Abs. 4 BremHG gewährleistet, der vorsah, dass die Stimmenmehrheit eine Mehrheit der Stimmen der Professorengruppe enthalten müsse.

Zwar war damit denkbar, dass Entscheidungen auch gegen die Mehrheitsmeinung der Professorenvertreter ergehen können, wenn diese nicht geschlossen abstimmen. Jedoch solle der maßgebliche Einfluss der Hochschullehrer nicht dazu führen, dass sich stets die Mehrheitsmeinung der Hochschullehrergruppe durchsetze. Die Sicherung der Aufgabe fordere vielmehr nur, dass der Einfluss der Hochschullehrer, die ihren Sachverstand zur Geltung bringen könnten, auf die Entscheidungsfindung der Selbstverwaltungsorgane gewahrt sei.

4. Der Beschluß im 85. Band

In dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 10. März 1992⁹ ging es – soweit hier von Interesse – um die Auflösung von Einrichtungen der Akademie der Wissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik. Eine dieser Einrichtungen war das Zentralinstitut für Physikalische Chemie, das auf der Grundlage des Artikel 38 EV aufgelöst wurde.

⁸ BVerfGE 55, 37.

⁹ BVerfGE 85, 360.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung lapidar festgestellt, dass sich der Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit nicht auf den Fortbestand von Einrichtungen selbst erstreckt. Zwar könnten öffentliche Einrichtungen, die der Wissenschaftsfreiheit dienen und denen deshalb das Grundrecht aus Artikel 5 Abs. 3 S. 1 GG unmittelbar zugeordnet sei, grundsätzlich Eingriffe in ihre organisatorischen Strukturen abwehren, die einer freien wissenschaftlichen Betätigung abträglich seien. In diesem Bereich könne daher auch dem Zentralinstitut für Physikalische Chemie Grundrechtsschutz zustehen.

Für ihren eigenen Fortbestand könne jedoch eine öffentliche Einrichtung grundsätzlich keinen Grundrechtsschutz in Anspruch nehmen. Innerhalb des hoheitlichen Gesamtaufbaus des Staates könne es keine Grundrechte als subjektive öffentliche Rechte geben.

5. Der Beschluß im 93. Band

In dem Beschluß vom 31.5.1995¹⁰ ging es – soweit hier einschlägig – um die Abgrenzung der Zuständigkeiten des Dekans und des Fachbereichsrats, soweit § 27 UG NW dem Dekan Zuständigkeiten für die Lehr- und Prüfungsorganisation zugewiesen hatte.

Die Verfassungsbeschwerden hatten keinen Erfolg. Die Wissenschaftsfreiheit gewährleistet dem einzelnen Hochschullehrer keine unbeschränkte Teilhabe an der Leitung der Wissenschaftseinrichtung, an der er arbeitet. Das Kollegialitätsprinzip sei nicht in vollem Umfang verfassungsrechtlich vorgegeben. Es sei nicht zu beanstanden, dass der Dekanin oder dem Dekan das Recht zur zeitlichen und räumlichen Koordinierung der Lehrveranstaltung des Fachbereichs und die Sicherstellung der Vollständigkeit des Lehrangebots zugewiesen werde.

¹⁰ BVerfGE 93, 85.

6. Der Beschluss vom 07. Mai 2001

In dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2001 (1 BvR 2206/00) ging es um die schleswig-holsteinische Regelung über die Zusammensetzung des Konsistoriums (Konvent), zu dessen Aufgaben u a

- die Beschlussfassung über die Verfassung,
- die Befugnis, Rektoratsmitglieder abzurufen,

gehörte

Angegriffen wurde auch die Regelung, dass einem Rektor, der zuvor ein Hochschul-lehreramt bei einem anderen Dienstherrn innehatte, nach Ablauf seiner Amtszeit ohne Berufungsverfahren eine entsprechendes Amt an der Hochschule zu verleihen sei, wo er Rektor war

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen, weil ihr keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukomme. Sie habe auch keine Aussicht auf Erfolg.

Der Gesetzgeber könne die Organisation der Hochschule nach seinem Ermessen ordnen, solange gewährleistet sei, dass der Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung der Selbstbestimmung des einzelnen Grundrechtsträgers vorbehalten bleibe. Dasselbe gelte für den verfassungsrechtlich gebotenen Einfluss der Gruppe der Hochschullehrer, wobei eine typisierende Betrachtungsweise zulässig sei

Mit diesen Grundsätzen seien die angegriffenen Regeln vereinbar. Das gelte insbesondere für die Rektoratswahl. Ein weitgehender Einfluss der Gruppe der Hochschullehrer im Konsistorium ergebe sich bereits daraus, dass die Mitglieder des Rektorats sämtlich auf Vorschlag des Senats gewählt werden. Dadurch könnten die Hochschullehrer sicherstellen, dass nur Personen mit der erforderlichen Qualifikation gewählt würden. Zwar habe die Gruppe der Hochschullehrer im Senat nur eine Sperrminorität. Deswegen bestehe ein Zwang zur Verständigung mit anderen Senatsmitgliedern. Dies sei jedoch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Hinzukomme, dass die Aufgaben des Rektorats nicht typischerweise unmittelbar wissenschaftsrelevant seien. So-

weit sie es seien, sei ein hinreichender Einfluss der Gruppe der Hochschullehrer gewährleistet

Das gelte insbesondere für die zumindest teilweise wissenschaftsrelevanten Zielvereinbarungen. Hier sei die Befugnis des Rektors, in den Zielvereinbarungen verbindliche Absprachen zu treffen, inhaltlich durch die Entscheidungskompetenz des Senats begrenzt. Diese bedürften nämlich seiner Zustimmung.

7. Kurze Zusammenfassung, Tendenzen

Das Bundesverfassungsgericht hat, begründet durch die Entscheidung im 35. Band, am Dualismus des Verständnisses der Wissenschaftsfreiheit festgehalten. Sie gewähre dem einzelnen Hochschullehrer ein individuelles Abwehr- und Teilhaberecht und sei zugleich wertentscheidende Grundsatznorm für die Gestaltung der Rechtsverhältnisse von Wissenschaft, Forschung und Lehre. Deswegen müsse der Staat funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung stellen. Diese Verpflichtung beziehe sich insbesondere auf eine geeignete Organisation und entsprechende finanzielle Mittel.

Dem Staat komme im Bereich der Hochschulorganisation grundsätzlich Gestaltungsfreiheit zu. Begrenzt sei diese gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit im Bereich der „wissenschaftsrelevanten“ Angelegenheiten. Grenzen seien dem Staat nur insoweit gesetzt, als organisatorische Vorkehrungen sicherstellen müssen, dass nicht in den Kernbereich des individuellen Grundrechts eingegriffen wird. Außerdem müsse der Wissenschaftsbetrieb so organisiert sein, dass Gefahren für die Funktionsfähigkeit ausgeschlossen seien und der für die wissenschaftliche Betätigung der Mitglieder erforderliche Freiheitsraum auch organisatorisch gesichert werde.

Alle Verfassungsbeschwerden, die nach dem Hochschulurteil eingelegt wurden, haben sich auf dessen Grundsätze berufen. Keine hatte Erfolg. Das Bundesverfassungsgericht hat offenbar unter dem Eindruck des Sondervotums und der wissenschaftlichen Kritik im Hochschulurteil „judicial self-restraint“ geübt. Die staatlichen Vorkehrungen für die Neuorganisation des Hochschulwesens wurden im wesentlichen unbeanstandet gelassen.

Insbesondere ist eine Tendenz feststellbar, die es genügen lässt, wenn den Hochschul-
lehrern in einem System von „checks and balances“ eine Mitgestaltungsbefugnis ein-
geräumt wird, die das Übergehen ihrer Wissenschaftsfreiheit nicht erlaubt. Typisch ist
die Entscheidung vom 7. Mai 2001, die der Gruppe der Hochschullehrer im Konvent
nur mehr eine Sperrminorität vorbehält, die zu einem Zwang zur Verständigung mit
anderen Konventsmitgliedern führt.

IV. Wie weit reicht der sichere Boden, wo beginnt das Neuland?

1. Grundlagen

Für die Rechtsstellung und Organisation der Hochschulen hat das Bundesverfassungs-
gericht offengelassen, ob Artikel 5 Abs. 3 GG die Selbstverwaltung im akademischen
Bereich als Grundrecht der Universität gewährleistet, „weil die akademische Selbst-
verwaltung in den Landesverfassungen und Hochschulgesetzen der Länder ausdrück-
lich garantiert ist und faktisch unangefochten besteht“.

Damit hat das Gericht aber keineswegs die Selbstverwaltungsgarantie als Inhalt der
Verfassungsgarantie der Wissenschaftsfreiheit abgelehnt, sondern die Gestaltungsfrei-
heit des Gesetzgebers bei deren Ausgestaltung betont. Als „das Verhältnis der Wissen-
schaft zum Staat regelnde Grundsatznorm“ verpflichtet Art. 5 Abs. 3 GG den Staat,
„im Bereich des mit öffentlichen Mitteln eingerichteten und unterhaltenen Wissen-
schaftsbetriebes durch geeignete organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass
das Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung unangetastet bleibt. Daraus
erwächst auch ein Anspruch der einzelnen Grundrechtsträger auf Maßnahmen organi-
satorischer Art, die zum Schutz ihres grundrechtlich gesicherten Freiheitsraums uner-
lässlich sind¹¹. Der Staat hat nicht nur „funktionsfähige Institutionen für einen freien
Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung zu stellen“. Darüber hinaus verstärkt Artikel 5
Abs. 3 GG die Geltungskraft des Freiheitsrechtes in Richtung auf Teilhabeberechtig-
ungen. Für die innere Organisation der Hochschulen bedeutet dies, dass zumindest
die unmittelbar wissenschaftsbezogenen Regelungen und Entscheidungen entweder
der individuellen Selbstbestimmung oder aber der Mitbestimmung der in den Hoch-
schulen wissenschaftlich Tätigen als besonders prägender freiheitlicher Organisations-
form überlassen werden müssen¹². Damit hat die Garantie der Wissenschaftsfreiheit
zwar „weder das überlieferte Strukturmodell der deutschen Universität zur Grundlage,

¹¹ BVerfGE 35, 115 f.

¹² BVerfGE 35, 122 ff.

noch schreibt sie überhaupt eine bestimmte Organisationsform des Wissenschaftsbetriebes an den Hochschulen vor. Dem Gesetzgeber steht es zu, innerhalb der aufgezeigten Grenzen die Organisation der Hochschulen nach seinem Ermessen zu ordnen und sie den heutigen gesellschaftlichen und wissenschafts-soziologischen Gegebenheiten anzupassen. Ihm verbleibt somit ein breiter Raum zur Verwirklichung seiner hochschulpolitischen Auffassungen¹³

Organisationsnormen von Hochschulgesetzen sind demnach "danach zu beurteilen, ob und in welchem Grade sie das Grundrecht der einzelnen Wissenschaftler auf Freiheit der Forschung und Lehre oder die Funktionsfähigkeit der Institution "Freie Wissenschaft" als solche begünstigen oder behindern"¹⁴

a. Ungeklärte Fragen

Sicheren Boden bietet die Rechtsprechung des BVerfG demnach bei der Bestimmung des Individualgrundrechtes auf freie wissenschaftliche Betätigung und bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Zusammensetzung und Aufgaben von gruppenmäßig zusammengesetzten Kollegialorganen. Auch für die Abgrenzung der Zuständigkeit von monokratischen Leitungsorganen und Kollegialorganen lassen sich der Rechtsprechung des BVerfG tragfähige Maßstäbe entnehmen. Weitgehend ungeklärt ist dagegen, ob die Hochschulen körperschaftlich als Selbstverwaltungsinstitution verfasst sein müssen und nach welchen Maßstäben die Abgrenzung von staatlichen und akademischen Zuständigkeiten vorzunehmen ist¹⁵. Dazu gehört auch die Frage, wie die Leitungsorgane der Hochschulen zu bilden sind. Zu diesen Problemen liegt bisher keine höchstrichterliche Rechtsprechung vor. Vielmehr hat die Rechtsprechung insoweit stets darauf verwiesen, dass im positiven Gesetzesrecht sowohl die Selbstverwaltung der Hochschulen als auch ihre körperschaftliche Verfassung im akademischen Bereich sowie die Wahl der Leitungsorgane durch Selbstverwaltungsgremien unbestritten Geltung besitzen. Daraus können zwei unterschiedliche Schlüsse gezogen werden: Entweder setzt die Rechtsprechung die akademische Selbstverwaltung der Hochschulen einschließlich des Rechtes, die Leitungsorgane selbst wählen zu können, als verfassungsrechtlich garantiert voraus oder sie stellt diese Frage zurück, um über ihre Beantwortung erst bei zwingendem Anlass zu entscheiden. Nicht zulässig wäre der

¹³ BVerfGE 35, 116 ff.

¹⁴ BVerfGE 35, 120

¹⁵ Vgl. dazu Erichsen, NVwZ 1990, S. 8 ff.

Schluss, die höchstrichterliche Rechtsprechung verneine die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Hochschulsebstverwaltung und der daraus folgenden Rechte.

Die Regelungen des BbgHG zum Hochschulrat und zur Wahl der Hochschulleitung und des Dekans oder der Dekanin stellen nun gerade die bisher offengelassenen Fragen zur Entscheidung. Mit der Konstellation eines bindenden Wahlvorschlags durch den Hochschulrat als staatliches Organ und der Reduktion der Wahlentscheidung des Hochschulsenates auf die Bestätigung oder Zurückweisung des Wahlvorschlages ist ein entscheidendes Element bisheriger körperschaftlicher Selbstverwaltung berührt.

b. Das Prinzip wissenschaftlicher Selbstregulierung

Soweit die Selbstverwaltung nicht nur die funktionale Verselbständigung eines Aufgabenbereichs durch Ausgliederung aus der unmittelbaren Staatsverwaltung anstrebt, wie dies bei vielen Anstalten des öffentlichen Rechtes der Fall ist, sondern eine Ausformung der Rechte von Mitgliedern eines Personenverbandes ist, dem öffentliche Aufgaben zur unabhängigen Wahrnehmung überlassen sind, gehören die mitgliederschaftliche Verfassung und die körperschaftliche Legitimation der Leitung zu den unverzichtbaren Merkmalen autonomer körperschaftlicher Verfasstheit. Für die Hochschulen ergibt sich dieser Charakter der Hochschulsebstverwaltung aus der Grundrechtsgarantie der Wissenschaftsfreiheit als Grundlage auch der Hochschulorganisation. Sie gebietet sowohl die Ausgliederung der wissenschaftlichen Aufgaben und ihrer Koordination aus der unmittelbaren Staatsverwaltung als auch die mit eigenen Rechten ausgestattete Teilhabe der wissenschaftlich Tätigen an der Wahrnehmung der wissenschaftlichen und wissenschaftsrelevanten Aufgaben. Denn der Zweck der verfassungsrechtlichen Garantie wissenschaftlicher Freiheit ist neben der individuellen Grundrechtsgewährleistung die Selbstregulierung des Wissenschaftssystems. Aufgabe des Staates ist die Gewährleistung unabdingbarer Voraussetzungen wissenschaftlicher Selbstregulierung durch funktionsfähige Institutionen und freiheitsverbürgende rechtliche Rahmenbedingungen. Die Organisation des grundrechtsverwirklichenden öffentlichen Wissenschaftsbetriebes muss darum den wissenschaftlich Tätigen neben dem individuellen Freiheitsrecht institutionelle Teilhaberechte zur Mitwirkung am Prozess wissenschaftlicher Selbstregulierung verbürgen. Ohne Mitgliedschaftsrechte ist das organisatorisch nicht vorstellbar.

Auch für die institutionelle Verfassung des öffentlichen Wissenschaftsbetriebes ergeben sich aus dem Grundsatz wissenschaftlicher Selbstregulierung Mindestanforderungen körperschaftlicher Selbstverwaltung. Dazu gehört, dass die Leitung der Einrichtung ihre Legitimation aus dem Prozess wissenschaftlicher Selbstregulierung beziehen und in ihrer die wissenschaftliche Arbeit koordinierenden, der wissenschaftlichen Selbstregulierung verpflichteten Funktion unabhängig sein muss.

Der staatliche Gesetzgeber ist berechtigt und verpflichtet, die freiheitsverbürgenden und grundrechtsentfaltenden Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Selbstregulierung gesetzlich zu regeln. Dabei ist er nicht an bestimmte, historisch überkommene Formen der Hochschulselbstverwaltung gebunden, sondern kann durchaus neue Formen entwickeln und erproben. Bindend bleibt für ihn aber das **Prinzip wissenschaftlicher Selbstregulierung des Wissenschaftssystems und des Wissenschaftsprozesses**. Es steht einer Eingliederung der Wissenschaft in die unmittelbare Staatsverwaltung und einer staatlichen Steuerung der Wissenschaft entgegen. Das schließt Organisationsformen eines effizienten Managements anstelle kollegialer Willensbildung keineswegs aus, setzt aber voraus, dass die Managementfunktion aus der Selbstverwaltung heraus korporativ legitimiert ist und durch eine wirksame Rückbindung der körperschaftlichen Selbstverwaltung verantwortlich bleibt.

2. Die Trägerfunktionen

Diese verfassungsrechtlich durch Artikel 5 Abs. 3 GG verbürgten Organisationsgrundsätze beziehen sich auf die akademischen Angelegenheiten der Hochschulen, also die wissenschaftliche Arbeit in Forschung, Lehre, Studium und wissenschaftlicher Weiterbildung sowie die wissenschaftsrelevanten Organisations-, Koordinations- und Regelungsfunktionen. Sie gelten nicht in gleicher Weise für diejenigen Aufgaben, die sich aus der Trägerfunktion ergeben, durch die das Bestehen und die Arbeit der Hochschulen erst möglich wird: die Finanzierung, die Bereitstellung personeller und sachlicher Ressourcen sowie die Schaffung organisatorischer und infrastruktureller Voraussetzungen des Wissenschaftsbetriebes. Wenn der Staat diese Trägerfunktionen selbst wahrnimmt, kann er sie nach eigenem Ermessen sachgerecht gestalten und ausüben. Ebenso kann er die Trägerfunktionen anderen Rechtssubjekten überlassen oder übertragen, sofern die Funktionsfähigkeit eines grundrechtsgewährleistenden freiheitlichen Wissenschaftssystems und die Selbstregulierung der Wissenschaft nicht beeinträchtigt

werden. Insoweit hat der Staat eine unaufgebbare Gewährleistungs- und Regulierungspflicht.

3. Konsequenzen integrierter Organisation

In Ausübung dieser Verantwortung für ein grundrechtsverwirklichendes Hochschulsystem kann der Staat seine Trägerfunktionen im Rahmen gesetzlicher Regelungen autonom organisieren und damit gegenüber der unmittelbaren Staatsverwaltung mehr oder weniger verselbständigen¹⁶. Praktisch gehen die Landesgesetze dabei unterschiedliche Wege. Überwiegend verbinden sie eine unselbständige, der Fachaufsicht unterliegende staatliche Einrichtung, der die Trägerfunktionen übertragen werden, mit einer rechtlich verselbständigten und rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechtes, der die akademischen Aufgaben obliegen. Teilweise wird aber auch eine rechtsfähige, aus der Staatsverwaltung ausgegliederte Anstalt oder Stiftung, der die Trägerfunktionen übertragen werden, mit einer rechtsfähigen Körperschaft verbunden, in der die akademischen Aufgaben durch deren Mitglieder wahrgenommen werden.

Verbindet nun der Staat, wie dies in allen neueren Hochschulgesetzen im Interesse einer integrierten und ganzheitlichen Entwicklung der Hochschulen geschieht, die Leitungs- und Verwaltungsfunktionen beider Bereiche in einer einheitlichen Organisationsstruktur, so muss diese den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, wie sie aus Artikel 5 Absatz 3 GG für die Wissenschaftsorganisation abgeleitet wurden. Der Staat ist frei, ob er den Weg einer integrierten Organisation für die Trägerfunktionen und die wissenschaftlichen und wissenschaftsrelevanten Aufgaben gehen will. Entscheidet er sich aber dafür, ist er an die verfassungsrechtlichen Prinzipien wissenschaftsgerechter Organisation und wissenschaftlicher Selbststeuerung gebunden. Denn diese verlieren ihre Verfassungsrelevanz nicht etwa deswegen, weil der Hochschule und ihren Organen auch Zuständigkeiten aus dem Trägerbereich übertragen werden

Dabei kann der Staat seine Belange durch staatliche Mitwirkungsrechte wahrnehmen, indem er die Wirksamkeit von Entscheidungen von seiner Zustimmung abhängig macht, Aufsichtsrechte begründet und wahrnimmt oder bestimmte Entscheidungsverfahren so gestaltet, dass die Entscheidung in gleichberechtigtem Zusammenwirken akademischer und staatlicher Organe getroffen werden. Soweit akademische Angele-

¹⁶ Vgl. dazu Erichsen, a a O. (FN 15).

genheiten betroffen sind, kann er aber kein Übergewicht staatlichen Einflusses begründen.

Für die Regelungen des BbgHG zur Wahl der Hochschulleitung und der Fachbereichsleitung sowie zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Leitungs- und Kollegialorganen ergibt sich daraus die Notwendigkeit, einerseits das Gewicht des staatlichen und des körperschaftlichen Einflusses auf die Wahlentscheidungen zu bewerten, andererseits die Zuständigkeiten der jeweiligen Organe daraufhin zu untersuchen, ob sie der Trägerfunktion zuzurechnen sind oder aber dem akademischen Aufgabenbereich.

VI. Verfassungsrechtliche Würdigung der Angriffe der Verfassungsbeschwerden im einzelnen

1. Zur organisatorischen Grundkonzeption des Brandenburgischen Hochschulgesetzes

Das BbgHG ist dadurch geprägt, dass es einerseits das traditionelle Selbstverwaltungskonzept um Elemente eines modernen Wissenschaftsmanagements angereichert und zugleich eine wesentliche Verlagerung bisher staatlicher Kompetenzen auf die Universitäten und den neu gebildeten Landeshochschulrat vorgenommen hat. Dieses Konzept hat eine Einschränkung bisheriger Mitwirkungsrechte der Grundrechtsträger, die ihre Grundlage im Organisationsmodell der Gruppenuniversität hatten, zur Folge. Die Gruppenuniversität ist durch den Gesetzgeber damit verändert, wenn auch nicht abgeschafft worden.

2. Der Landeshochschulrat

a. Funktion des Landeshochschulrats

Dem Landeshochschulrat (LHR) obliegen Funktionen, die Sachverstand erfordern, aber nicht unbedingt fachwissenschaftlichen Sachverstand. Dies muss – im Sinne einer verfassungskonformen Praktizierung der Gesetzesbestimmungen - Auswirkungen auf die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Gremiums haben.

Dass § 63 Abs 5 BbgHG für die Mitglieder keine Qualifikationsvoraussetzungen im Hinblick auf die wahrzunehmenden Aufgaben formuliert, ist für sich betrachtet verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn die in Betracht kommenden Kriterien

sind angesichts der Aufgabenstellung so vielfältig, dass eine starre gesetzliche Regelung entweder nichtssagend oder dysfunktional sein könnte. Dies entbindet die auswählenden Behörden aber nicht von der Verpflichtung solche Kriterien zu entwickeln und anzuwenden.

Aus der Vielfalt und Offenheit angemessener Qualifikationskriterien ergeben sich aber Anforderungen an das Verfahren, in dem die Mitglieder des Hochschulrates bestellt werden. Es muss gewährleistet sein, dass der Hochschulrat nicht einseitig – etwa nach parteipolitischen Gesichtspunkten – zusammengesetzt wird. Das Gesetz sieht ein Vorschlagsrecht des für die Hochschulen zuständigen Ministers nach Anhörung der Hochschulen und im Benehmen mit dem zuständigen Landtagsausschuss vor (§ 63 Abs. 5 BbgHG). Damit sind Beratungs- und Anhörungspflichten des Ministers normiert, nicht aber Initiativrechte oder Vorschlagsrechte. Die Auswahl- und Vorschlagsinitiative liegt allein beim Ministerpräsidenten. Aus der gesetzlichen Funktion des Landeshochschulrats, die Hochschulen zu unterstützen, ergibt sich für das Verfahren des Ministerpräsidenten bei der Ausübung des Vorschlagsrechtes zumindest das Gebot hochschulfreundlicher Handhabung des Verfahrens und kooperativer Willensbildung. Um der Beliebigkeit der Verfahrensgestaltung vorzubeugen, muss das Verfahren vor seinem Beginn festgelegt werden und es darf nicht für jeden neu zu bestellenden Hochschulrat neu gestaltet werden.

Verstößt der Ministerpräsident bei der Bestellung des Hochschulrates gegen diese Grundsätze, kann darin ein Verstoß gegen Artikel 5 Abs. 3 GG liegen, wenn die Gefahr einer einseitigen politischen Steuerung des Hochschulsystems nicht ausgeschlossen werden kann. In diesem Fall könnten die Hochschulen eine Verletzung des Artikels 5 Abs. 3 GG geltend machen.

Die – von den Beschwerdeführern vermisste – demokratische Legitimation¹⁷ der Mitglieder des LHR leitet sich aus der Bestellung durch den parlamentarisch verantwortlichen Ministerpräsidenten und seine – auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung gegebene – Abberufungsbefugnis ab. Ohnehin stellt sich dieses Problem nur bei entscheidungsähnlichen Aufgaben des LHR.

Im übrigen sind die Angriffe der Beschwerdeführer gegen die Kompetenzen des LHR unbegründet.

¹⁷ BVerfGE 93, 37, 66 ff.; einschränkend Groß, DöV 1999, 895, 899 m. w. Nachw.

b. Das Vorschlagsrecht des LHR für die Präsidentenwahl

Im Zentrum der Auseinandersetzung steht das Vorschlagsrecht des LHR zur Wahl des Präsidenten. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass es an die Stelle des Vorschlagsrechts der Hochschule tritt, dessen Ausübung nach der Regelung des inzwischen aufgehobenen § 60 Nr. 4 HRG ein Fall des Zusammenwirkens zwischen Staat und Hochschule war¹⁸. Nach § 65 Abs. 2 BbgHG bleibt der Hochschule nur noch das Wahlrecht aus dem Wahlvorschlag des LHR; das Wahlrecht steht dem gruppenparitätisch - mit Stimmenübergewicht der Gruppe der Hochschullehrer - zusammengesetzten Senat zu

Bei dieser Lösung kommt dem LHR ein wesentlicher Einfluss auf die Personalentscheidung, wer Präsident der Hochschule wird, zu. Dieser Einfluss kann nicht damit gerechtfertigt werden, dass es sich hier lediglich um eine vorgezogene Prüfung der Mindesteignungsvoraussetzungen für das Präsidentenamt gem. § 65 Abs. 3 Satz 1 BbgHG handelt. Denn mit dem Wahlvorschlag findet gleichzeitig auch ein Ausschluss von Kandidaten statt, die im Sinne des § 65 Abs. 3 Satz 1 BbgHG geeignet sind, aber dennoch nicht vorgeschlagen werden. Es ist evident, dass mit der Beschränkung des Wahlrechts des Senats auf den Wahlvorschlag des LHR eine erhebliche Beschneidung der Möglichkeiten der Hochschule verbunden ist, eine Person ihrer Wahl zum Präsidenten zu wählen.

Die Wahl der Hochschulleitung durch Organe der Hochschule selbst gehört zu den wesentlichen Rechten körperschaftlicher Hochschulselbstverwaltung. Allerdings gibt es spätestens seit Einführung der sog. Einheitsverwaltung¹⁹ auch legitime staatliche Interessen, an dieser Personalentscheidung mitzuwirken, weil der Präsident auch in bisher staatlichen Angelegenheiten tätig wird²⁰. Diesem Interesse trug der inzwischen aufgehobene § 62 Abs. 3 HRG in der Weise Rechnung, dass der von der Hochschule gewählte Präsident staatlicher Bestellung bedurfte²¹. Außerdem wirkte die staatliche Seite bereits bei der Aufstellung des Wahlvorschlags der Hochschule mit, § 60 Nr. 4 HRG a.F., was keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterlag.

¹⁸ Hierzu Lüthje in Denninger, HRG, 1984, § 60 Rz 1, 12; dieser betont auch bei dieser Regelung den Primat der Hochschule.

¹⁹ Akademische und staatliche Angelegenheiten werden durch ein und dieselbe Verwaltung in der Hochschule ausgeführt.

²⁰ Hender, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984, S. 215 ff., nimmt eine Dreiteilung der Verwaltungsaufgaben in einen inneren, mittleren und einen äußeren Bereich unter dem Oberbegriff der akademischen Selbstverwaltung vor.

²¹ Zur rechtsdogmatischen Bewertung des Bestellungsaktes vgl. Lüthje, a. a. O. (FN 18), § 62 Rz 42 ff.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Wahlvorschlagsrechts des LHR kann zunächst weiterhin offen bleiben, ob die akademische Selbstverwaltung vom Schutzbereich des Art 5 Abs. 3 GG umfasst wird²². Denn die akademische Selbstverwaltung ist den Hochschulen durch § 58 Abs. 1 Satz 3 HRG gewährleistet. Bei der Überprüfung landesrechtlicher organisatorischer Bestimmungen auf ihre Vereinbarkeit mit Art 5 Abs. 3 GG ist incident auch zu prüfen, ob sie mit Bundesrecht vereinbar sind²³. Allerdings gewährleistet § 58 Abs. 1 Satz 3 HRG das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen der Gesetze. Dies ändert aber nichts daran, dass sich der Gesetzgeber bei seiner Ausgestaltungsbefugnis am objektiven Wertgehalt des Grundrechts orientieren muss.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist zunächst bedeutsam, dass die Bestellung des Präsidenten als solche keine wissenschaftsrelevante Angelegenheit ist²⁴. Allerdings räumt ihm das BbgHG eine Reihe von Kompetenzen ein, die wissenschaftsrelevante Angelegenheiten betreffen. Zu nennen sind

- die Generalkompetenz nach §§ 65 Abs. 1 Satz 3, 3 BbgHG,
- die Errichtung und Auflösung von Fachbereichen nach § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 BbgHG,
- die Koordination von Lehre und Forschung nach § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 BbgHG,
- die Evaluation der Forschung nach § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 BbgHG,
- die Erstellung eines Gesamtlehrberichts gem § 7 Abs. 3 BbgHG,
- die Genehmigung von Studien-, Prüfungs-, Promotions- und Habilitationsordnungen gem. §§ 9 Abs. 2 Satz 1, 13 Abs. 2 Satz 1, 18 Abs. 3 Satz 2 und 19 Abs. 2 BbgHG,
- die Verleihung der Lehrbefugnis nach § 53 Abs. 1 Satz 2 sowie
- die Ernennung zum apl. Professor gem § 54 S. 1 BbgHG

Ein Teil dieser Befugnisse oblag herkömmlich dem Staat, insbesondere die Genehmigungsbefugnisse für Satzungen, so dass insoweit eine Delegation ehemals staatlicher Befugnisse auf ein Hochschulorgan vorliegt. In diesem Zusammenhang ist auf die Bestimmung des § 2 Abs. 2 Satz 2 BbgHG hinzuweisen, wonach staatliche Angelegenheiten nach den Festlegungen des Gesetzgebers nur noch die Personal-, Haushalts- und Finanzverwaltung der Hochschulen sind und nur in diesem Bereich noch staatliche

²² Die h.M. in der Literatur (statt aller Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, Berlin, 1993, S. 530 ff. mit zahlreichen Nachweisen) vertritt diese Auffassung, während sich das BVerfG hier zurückhält (vgl. BVerfGE 15, 256, 264; 51, 369, 381; 67, 202, 208).

²³ BVerfGE 80, 137, 153; 93, 85, 94 f.; in der letzten Entscheidung hält das BVerfG sogar den sonst üblichen Rückgriff auf Art 2 Abs. 1 GG für entbehrlich.

Fachaufsicht gem. § 2 Abs 5 BbgHG vorgesehen ist²⁵, im übrigen aber Rechtsaufsicht, § 2 Abs. 4 BbgHG.

Die Rechtsstellung des Präsidenten wird weiterhin durch das umfassende Aufsichtsrecht des Senats gem. § 67 Abs. 2 Satz 1 BbgHG und die Möglichkeit des konstruktiven Misstrauensvotums des Senats gem. § 65 Abs. 4 BbgHG geprägt²⁶

Die aufgezeigten – teilweise ehemals staatlichen – Kompetenzen des Präsidenten lassen es als verständlich erscheinen, dass der Gesetzgeber den staatlichen Einfluss bei der Präsidentenwahl zu stärken versucht. Es findet eine Verlagerung staatlicher Kompetenzen von der Sachebene auf die Ebene der Auswahl des Organwalters statt. Die Sachkompetenzen werden delegiert, im Gegenzug wird der Einfluss auf die Personalentscheidung, wer die delegierten Funktionen wahrnehmen soll, verstärkt. Dabei wird das Wahlvorschlagsrecht aber nicht vom Ministerium ausgeübt, sondern dem ihm gem. § 63 Abs 4 BbgHG berichtspflichtigen LHR eingeräumt²⁷. Hierbei handelt es sich um ein kollegiales Sachverständigengremium. Insoweit liegt eine doppelte Delegation vor: die staatlichen Angelegenheiten werden auf die Hochschulen delegiert, die Personalbefugnis in Form der Auswahlinitiative bei der Präsidentenbestellung auf den LHR.

Verwaltungsrechtlich ist der Präsident nach dem BbgHG ein monokratisches Hochschulorgan, dem im Vergleich mit dem nordrhein-westfälischen Dekan nicht nur Kompetenzen mit überwiegend ausführendem oder technischem Charakter zukommen. Allerdings handelt es sich bei den wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten, für die der Präsident zuständig ist, um solche, die primär organisatorischer und koordinierender Art sind oder bei denen es z. T. um bloße Rechtsanwendung geht. Dagegen bleibt die Entscheidungskompetenz in Grundsatzangelegenheiten dem Senat vorbehalten.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist ausschlaggebend, dass der Präsident einer uneingeschränkten Aufsicht des Senats unterliegt und durch konstruktives Misstrauensvotum abwählbar ist. Damit behält die akademische Selbstverwaltung die Kon-

²⁴ Zum Begriff vgl. BVerfGE 35, 79, 123; 61, 260, 280.

²⁵ Gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 BbgHG gilt das auch für die Ermittlung der Ausbildungskapazität und die Festsetzung von Zulassungszahlen.

²⁶ Im Falle des konstruktiven Misstrauensvotums wird der neue Präsident nicht mehr auf Vorschlag des LHR, sondern auf Vorschlag eines oder mehrerer Senatsmitglieder gewählt.

trolle über ihren Präsidenten. Dies kann im Ergebnis sogar zu einer Stärkung der akademischen Selbstverwaltung führen, weil der Präsident auch Funktionen wahrzunehmen hat, die bisher staatliche Angelegenheiten waren. Ein personeller Einfluss auf die früheren staatlichen Organwalter bzgl. dieser Funktionen war den Hochschulen vor der Gesetzesnovelle verwehrt.

Die Rechtsstellung des Präsidenten ist Ausdruck einer Stärkung des Prinzips moderner und als effektiver eingeschätzter Wissenschaftsverwaltung in Form eines Wissenschaftsmanagements. Konsequenterweise wird das Präsidentenamt hauptberuflich wahrgenommen (§ 65 Abs. 5 und 6 BbgHG), während das Amt des Vizepräsidenten nebenberuflich ausgeübt wird (§ 66 Abs. 3 Satz 3 BbgHG). Da Art. 5 Abs. 3 GG weder das überlieferte Strukturmodell der deutschen Universität garantiert noch eine bestimmte Organisationsform des Wissenschaftsbetriebes an den Hochschulen vorschreibt²⁸, liegt es grundsätzlich in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, neue Formen des Wissenschaftsmanagements einzuführen. Das Selbstverwaltungsrecht der Hochschule gem. § 58 Abs. 1 Satz 3 HRG richtet sich gegen den Staat. Dieser zieht sich durch die Regelungen des BbgHG aus bisher staatlichen Kompetenzen zugunsten der Hochschule zurück. Sein durch den LHR mediatisierter Einfluss auf die Präsidentenwahl ist im Vergleich zum bisherigen Rechtszustand eine Minderung des staatlichen Einflusses auf die traditionell staatlichen Angelegenheiten.

Auch die vom Bundesverfassungsgericht geforderte²⁹ freiheitliche Struktur der Universität steht der gesetzlichen Regelung nicht entgegen. Denn dieses Postulat bezieht sich auf die Binnenstruktur der Hochschule, nicht aber auf die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Hochschule. Ein generelles Gebot, dass die Organwalter einer Selbstverwaltungskörperschaft ausschließlich von Mitgliedern oder Gremien dieser Körperschaft bestimmt werden müssten, lässt sich Art. 5 Abs. 3 GG wohl nicht entnehmen. Denn auch bisher hatte der Staat Mitwirkungsbefugnisse bei der Wahl und Bestellung der Hochschulleitung. Hierbei ist vielmehr nach den vom betreffenden Organwalter wahrzunehmenden Kompetenzen zu differenzieren. Geht es – wie beim Präsidenten – um einen Organwalter, der nicht nur Hochschulangelegenheiten, sondern auch staatliche Angelegenheiten wahrzunehmen hat, verbietet Art. 5 Abs. 3 GG ein „gemischtes“ Bestellungs- und Wahlverfahren nicht. Allerdings muss ein hinreichen-

²⁷ Eine Aufsichtskompetenz des Ministeriums gegenüber dem LHR, wie sie z. B. Groß, a. a. O. (s. o. FN 17), 901, für notwendig hält, ist im BbgHG nicht vorgesehen.

²⁸ BVerfGE 35, 79 (LS 4).

²⁹ BVerfGE 35, 79 (123 f.)

der Einfluss der Selbstverwaltungskörperschaft auf den Bestimmungsakt gewährleistet sein³⁰. Verfassungsrechtlich steht Art. 5 Abs. 3 GG einer verstärkten Mitwirkung des Staates bei der Auswahl der Hochschulleitung nicht entgegen. Allerdings stößt diese Veränderung der Organisationsstruktur der Hochschule dort auf eine Grenze, wo durch die Neuregelung wissenschaftsrelevante Angelegenheiten erfaßt werden oder das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung angetastet wird³¹. Dagegen ist die Einführung von professionellen Managementstrukturen und die damit verbundene monokratische Organisationsstruktur grundsätzlich verfassungsgemäß³². Da die Hochschulautonomie mit kollegialer Selbstverwaltung nicht identisch ist, dürfen Kollegialorgane und deren Kompetenzen durch den Gesetzgeber zugunsten von monokratischen Managementstrukturen verändert werden. Die Wissenschaftsfreiheit erfordert vom Verfahren her, die Grundrechtsträger bei der Entscheidung von sie und ihr Fachgebiet betreffenden wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten zumindest anzuhören³³. Da sich dieses Anhörungsrecht unmittelbar aus der Verfassung ableitet, bedarf es auch keiner expliziten gesetzlichen Regelung, an der es in Brandenburg mangeln würde³⁴. Dagegen lässt sich aus Art. 5 Abs. 3 GG kein Recht auf Einflussnahme des individuellen Grundrechtsträgers bei der Bestellung von Leitungsgremien der Hochschule ableiten³⁵.

Zu prüfen bleibt, ob das Verfahren, aus dem der Vorschlag des Hochschulrates zur Wahl der Präsidenten oder des Präsidenten hervorgeht, den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine wissenschaftsgerechte Hochschulorganisation entspricht. § 63 Abs. 2 Nr. 4 BbgHG sieht vor, dass "Kandidatinnen und Kandidaten" im "Benehmen mit dem Senat" vorgeschlagen werden. Aus dem Plural "Kandidatinnen und Kandidaten" ergibt sich – zumindest in verfassungskonformer Auslegung – dass der Vorschlag wenigstens zwei Personen umfassen muss, zumal andernfalls keine "Wahl", sondern nur eine Zustimmung oder Ablehnung verbliebe. Das herzustellende "Benehmen" ist aber weniger als das "Einvernehmen". Der Hochschulrat könnte demnach den Senat lediglich zu einem von ihm beabsichtigten Vorschlag anhören und auch gegen das Votum des Senates die von ihm bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen. Diese Konstellation wäre verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn der Präsidentin

³⁰ Ein Zusammenwirken setzt grundsätzlich die Zustimmung beider Partner voraus.

³¹ BVerfGE 35, 79, 115; 93, 85, 95.

³² BVerfGE 93, 85, 96.

³³ BVerfGE 35, 79, 129.

³⁴ Wenn man von der Bestimmung des § 72 Abs. 5 BbgHG absieht.

³⁵ BVerfGE 57, 70, 92; 93, 85, 96.

oder dem Präsidenten ausschließlich staatliche Trägerfunktionen als Aufgaben obliegen würden § 64 Abs. 1 BbgHG weist der Hochschulleitung jedoch eine umfassende Leitungsfunktion in der Hochschule zu, die sich auch auf die Koordination der wissenschaftlichen Aufgaben bezieht. Insoweit gebietet das verfassungsrechtliche Prinzip wissenschaftlicher Selbstregulierung eine positive Legitimation der Hochschulleitung durch korporative Willensbildung. Diese darf sich nicht nur auf das notgedrungene Akzeptieren eines an sich nicht gewollten Vorschlags beschränken, sondern muss Ergebnis einer eigenen positiven Auswahlentscheidung sein. Ein solches Ergebnis ist nach den Regelungen des BbgHG zwar durchaus wahrscheinlich, zumal der amtierende Hochschulrat faktisch bei der Wahl der gegenwärtigen Hochschulleitungen die Vorstellungen der Hochschulsenate sorgfältig erkundet und bei seinen Vorschlägen berücksichtigt hat. Gesichert ist ein solches Vorgehen aber durch die gesetzlichen Regelungen nicht. Das macht die gesetzliche Regelung noch nicht verfassungswidrig, verlangt aber eine Ergänzung der gesetzlichen Regelung durch eine Verfahrensregelung, die ein wirkliches Gleichgewicht zwischen dem LHR und dem Hochschulsenat herstellt³⁶. Eine solche Verfahrensregelung kann durch eine Geschäftsordnung des Hochschulrates oder eine Verfahrensordnung der Landesregierung getroffen werden. Sie muss den Hochschulsenaten eine verlässliche Rechtsgrundlage für die gleichberechtigte Beteiligung am Zustandekommen des Wahlvorschlags verschaffen.

c. Die Mitwirkung des LHR bei den Entwicklungsplänen

Gem § 63 Abs. 2 Nr. 2 BbgHG wirkt der LHR bei der Entscheidung über die Entwicklungspläne der Hochschulen zur Gewährleistung einer ausgewogenen Strukturentwicklung der Hochschulen mit. Auch insoweit handelt es sich um eine Angelegenheit aus dem Bereich des Zusammenwirkens zwischen Staat und Hochschulen im Sinne des § 60 Nr. 3 HRG a.F. Die dem LHR zugewiesene Kompetenz betrifft die Wahrnehmung ehemals staatlicher Kompetenzen bei der Hochschulplanung, bei der es vor allem um eine Abstimmung der einzelnen Hochschulentwicklungspläne auf Landesebene im Hinblick auf die Landesentwicklungsplanung, die Landesfinanzplanung und einen sachgerechten Ausbau des Hochschulwesens geht. Diese staatliche Planungsfunktion wird nach dem Willen des Gesetzgebers durch den LHR wahrgenommen. Art 5 Abs. 3 GG wird hierdurch ebenso wenig berührt, wie wenn keine Delegation

³⁶ Vgl. dazu Battis, Kersten, DÖV 1999, S. 973 ff., die aus diesem Mangel die Legitimation der Abwahlmöglichkeit ableiten.

dieser staatlichen Kompetenz stattgefunden hätte und der Staat seine Kompetenzen selbst wahrnehmen würde. Da die Hochschulentwicklungsplanung legitime Interessen der staatlich organisierten Hochschule berührt, steht der staatlichen eine Hochschulkompetenz in § 67 Abs. 1 Nr. 3 BbgHG gegenüber, wonach der Senat für die Entscheidung über den Entwicklungsplan der Hochschule zuständig ist. Dem Gesetz lässt sich also die klassische und mit Art. 5 Abs. 3 GG vereinbare Lösung entnehmen, wonach bei den sog. gemeinsamen Angelegenheiten jede Seite für ihren Part zuständig ist³⁷.

3. Die Kompetenzen des Präsidenten

Die Angriffe der Beschwerdeführer gegen die Kompetenzen des Präsidenten sind unbegründet.

a. Das Vorschlagsrecht des Präsidenten für den Dekan

Das Vorschlagsrecht des Präsidenten für die Wahl des Dekans verwirklicht das Prinzip der sog. doppelten Legitimation und verschafft dem so gewählten Dekan Vertrauen nach oben und nach unten. Diese doppelte Vertrauensbasis erleichtert nicht nur dem Dekan seine Aufgabenstellung. Vielmehr wird unter Effektivitätsgesichtspunkten die Zusammenarbeit zwischen Präsident und Dekan, die beide Teil der neuen Wissenschaftsmanagementstruktur sind, verbessert und dadurch die Leistungsfähigkeit der Wissenschaftsverwaltung erhöht. Die gesetzgeberische Lösung vermindert die Notwendigkeit von Weisungsstrukturen im Verhältnis zwischen Präsident und Dekan und erreicht auf anderem Weg eine größere Funktionalität der Wissenschaftsverwaltung. Die Lösung dient einer besseren Abstimmung und Koordination zwischen den zwei Ebenen der Hochschule, ohne die bestehenden Fachbereichskompetenzen zu beschneiden.

Dass eine solche Struktur für eine Übergangszeit zunächst Widerstand bei den Anhängern des ancien régime auslöst, macht die Regelung nicht verfassungswidrig, sondern verstärkt die Pflicht des Gesetzgebers bei der Regelung komplexer Sachverhalte zur

³⁷ Vgl. Jestaedt, a. a. O. (s. o. FN 22), 534 f.

Beobachtung und ggf. Neuregelung, wenn sich seine Einschätzung am Ende als unrealistisch erweisen sollte³⁸.

Dass der neu strukturierten ebenso wie der nach bisherigem Recht organisierten Hochschulverwaltung Eingriffe in die individuelle Rechtssphäre der Grundrechtsträger, vor allem in den unantastbaren Kern des Grundrechts (das „Unabstimmbare“) verwehrt sind, versteht sich von selbst.

Allerdings liegt bei der Fachbereichsleitung nach § 73 Abs. 2 BbgHG eine umfassende Leitungs- und Koordinationskompetenz im Hinblick auf alle Aufgaben des Fachbereichs in Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung. Mehr noch als die Hochschulleitung ist die Fachbereichsleitung für wissenschaftsrelevante Entscheidungen zuständig. Dementsprechend sieht § 73 Abs. 1 BbgHG die Wahl der Dekanin oder des Dekans aus dem Kreise der dem Fachbereichsrat angehörenden, also durch die Professorengruppe gewählten Professorinnen oder Professoren vor und verlangt für die Wahl eine Mehrheit der Professorengruppe. Damit trägt die Regelung dem Erfordernis des für wissenschaftsrelevante Entscheidungen zu verlangenden Sachverständes Rechnung und sichert die Legitimation durch die Gruppe der Professorinnen und Professoren. Die Auswahl der zur Wahl stehenden Person liegt allerdings in der Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten. Wie bei der Wahl der Hochschulleitung verlagert auch hier das Gesetz die Auswahlinitiative von dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan auf die übergeordnete Ebene, die zudem nur auf Vorschlag des Hochschulrates, also eines staatlichen Organs, gewählt werden kann. Die damit vermittelte staatliche Legitimation der Fachbereichsleitung ist insoweit sachgerecht, als die Dekanin oder der Dekan auch Trägerfunktionen wahrnehmen, z. B. die Verteilung der Stellen und Mittel. Im Hinblick auf die weitgehend wissenschaftsrelevanten Aufgaben der Dekanin oder des Dekans ist aber fraglich, ob das die Wahlmöglichkeiten des Fachbereichsrates auf möglicherweise eine einzige Person einschränkende Vorschlagsrecht der Hochschulleitung dem Erfordernis eines zumindest gleichgewichtigen Einflusses des Selbstverwaltungsorgans auf die Wahlentscheidung genügt³⁹. Auch insoweit regelt das Gesetz nicht das Verfahren, in dem der Vorschlag der Hochschulleitung zustande kommt. Damit bietet das Gesetz alle Möglichkeiten einer fachbereichsfreundlichen, kooperativen Handhabung des Vorschlagsrechtes, stellt diese aber nicht sicher. Durch

³⁸ Praktische Erfahrungen mit den neuen Managementstrukturen liegen bereits in den Niederlanden, Dänemark und Schweden vor. Dort ist der Einsatz externer Gremienwähler noch erheblich häufiger, ohne daß dies zu erkennbaren Beschneidungen freier Wissenschaftsausübung geführt hat

³⁹ Vgl. dazu Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Tübingen, 1999, S. 217 ff.

eine verfassungskonforme Verfahrensregelung über das Zustandekommen des Wahlvorschlags der Hochschulleitung kann das Gleichgewicht des Einflusses von Hochschulleitung und Fachbereichsrat im Wahlverfahren aber sichergestellt werden. Eine solche Regelung kann die Hochschule gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 BbgHG durch ihre Grundordnung schaffen, die gemäß § 67 Abs. 1 Nr. 1 BbgHG der Hochschulsenat erlässt. Damit bietet das BbgHG in der Zusammenschau der gesetzlichen Regelungen hinreichende Möglichkeiten, das Gleichgewicht zwischen Hochschulleitung und Fachbereichsrat bei der Wahl der Fachbereichsleitung in verfassungskonformer Weise sicherzustellen.

b. Die Verlagerung der Kompetenz zur Verleihung der Lehrbefugnis

Die Verlagerung der Kompetenz zur Verleihung der Lehrbefugnis (§ 53 Abs. 1 BbgHG) berücksichtigt die veränderte rechtliche Bewertung dieses Rechtsaktes⁴⁰. Habilitierte haben nämlich einen aus Art 12 Abs. 1 GG abgeleiteten Rechtsanspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag. Die Verleihung der *venia legendi* wird nicht mehr als Kooptationsakt des aufnehmenden Fachbereichs gewertet. Die spezifisch fachwissenschaftlichen Fragestellungen wurden nämlich bei der allein dem Fachbereich vorbehaltenen Habilitation unter weitestgehender Beteiligung der Hochschullehrer geklärt. Soweit bei der Entscheidung, ob eine sinnvolle Ergänzung des Lehrangebots vorliegt, fachliche Gesichtspunkte eine Rolle spielen, hat der Präsident eine Konsultationspflicht. Der Fachbereich hat ein verfassungsrechtlich verbrieftes Anhörungsrecht. Zu der Stellungnahme des Fachbereichs kann der Präsident aber auch eine unabhängige, gegebenenfalls externe fachwissenschaftliche Einschätzung einholen.

c. Die Koordinationskompetenz des Präsidenten

Die Koordinationskompetenz des Präsidenten (§ 65 Abs. 1 Nr. 3 BbgHG) ist eine typische Funktion des Wissenschaftsmanagements. Sie dient der Abstimmung und dem Ausgleich von Interessen, die über den einzelnen Fachbereich hinausgehen. Die zuweilen unzureichende Wahrnehmung dieser Abstimmungskompetenz auf Hochschulebene durch gruppenparitätisch besetzte Kollegialorgane ist ein gravierender Mangel gegenwärtiger Hochschulorganisation, auf den der Gesetzgeber im vorliegenden Fall reagiert hat, indem er die Aufgabe einem monokratisch strukturierten Organ zugewie-

⁴⁰ BVerwGE 91, 24

sen hat. Auch soweit es sich hierbei um wissenschaftsrelevante Angelegenheiten handelt, hat weder der Fachbereich noch der einzelne Grundrechtsträger die Möglichkeit, von sich aus die notwendige Koordinierung zu leisten. Wenn die Wahrnehmung der Koordinationskompetenzen durch mitbestimmte Kollegialorgane nach Einschätzung des Gesetzgebers nicht den gewünschten Erfolg gehabt hat, kann er in Ausübung seiner Einschätzungsprärogative die Koordinationszuständigkeit einem anders strukturierten Organ übertragen. Es fällt nicht in die Aktivlegitimation der Beschwerdeführer, das Fehlen einer Koordinierungskompetenz des Senats zu rügen. Im übrigen gilt, dass sich der Präsident evtl. fehlenden Sachverstand verschaffen muss. Die betroffenen Fachbereiche und Grundrechtsträger haben Anhörungsrechte, denen der Präsident oder die Präsidentin kooperations- und grundrechtsfreundlich Rechnung tragen müssen. Dadurch werden "einsame" Entscheidungen ausgeschlossen.

d. Die Evaluationskompetenz des Präsidenten

Die Evaluationskompetenz des Präsidenten bedarf einer verfassungskonformen Auslegung⁴¹. Gegenstand der Evaluation kann nicht eine inhaltliche Bewertung der Lehr- oder Forschungsergebnisse sein, sondern eine Bewertung der Produktivität und der Aufnahme der wissenschaftlichen Leistung durch die "scientific community". Die Wahrnehmung der Kompetenz erfordert die Einholung entsprechenden Sachverständigen (peer review). Der Gesetzgeber hat sowohl für die Lehr- als auch die Forschungsevaluation eine Beteiligung der betroffenen Fachbereiche ausdrücklich vorgesehen (§§ 7, 74 Abs. 1 Nr. 5 BbgHG). Da Evaluation nicht nur Selbst-, sondern auch Fremdbeurteilung ist, erscheinen Beteiligungsrechte der betroffenen Wissenschaftler in der Form von Anhörungsrechten unverzichtbar, aber auch ausreichend. Der kritisierte Mangel an vom Gesetzgeber festgelegten Evaluationskriterien begründet keinen Verfassungsverstoß; eher wäre ein entsprechendes Handeln des Gesetzgebers bedenklich. Denn hier fehlen noch weitgehend Erfahrungen. Außerdem wird hierdurch die Kriterienentwicklung gerade der "scientific community" überlassen.

Unter diesen Bedingungen ist auch die bereits durch §§ 5, 6 HRG vorgeschriebene Anwendung von Evaluationsergebnissen bei der Mittelverteilung unbedenklich. Bei der Mittelverteilung steht den Grundrechtsträgern ein Anhörungsrecht zu.

⁴¹ Vgl. BVerwG, U v. 11.12.1996, NJW 1997, 1996 = DVBl 1997, 1173

e. **Die Kompetenz des Präsidenten zur Auflösung von Fachbereichen und weiterer Einrichtungen**

Die Kompetenz des Präsidenten zur Auflösung von Fachbereichen und weiterer Einrichtungen der Hochschule ist als solche verfassungsrechtlich unbedenklich⁴². Hiergegen wenden sich die Beschwerdeführer auch nicht. Sie sehen den Verfassungsverstoß vielmehr in der Zuweisung dieser Kompetenz allein an den Präsidenten, der hierbei den Senat nur anhören muss

Nach § 60 Nr. 2 HRG a.F. gehörte die Kompetenz zu den gemeinsamen Angelegenheiten von Staat und Hochschule; zuvor lag sie überwiegend in der ausschließlichen Kompetenz des Staates⁴³. Nach der Konzeption des BbgHG wurde die ehemals staatliche Kompetenz auf die Hochschule delegiert und gleichzeitig ihres Charakters als staatliche Angelegenheit entkleidet⁴⁴

Da die Einrichtung und Auflösung von Hochschuleinrichtungen ein hohes Konfliktpotential in sich birgt, ist dies bei einer hochschulinternen Kompetenzregelung legitimerweise zu berücksichtigen. Dabei konnte der Gesetzgeber allerdings nicht auf den Erfahrungssatz zurückgreifen, dass die Aufhebung oder Einrichtung von Hochschuleinrichtungen in der Kompetenz von zentralen Kollegialorganen zum Entscheidungspunkt führen würde. Denn jüngere Erfahrungen belegen, dass Hochschulen mit der Selbstverwaltungsstruktur gem. HRG a.F. unter dem Diktat leerer Kassen durchaus in der Lage waren, durch ihre Selbstverwaltungsorgane die notwendigen Beschlüsse zur Aufhebung oder Verlagerung von Studiengängen sowie zur Zusammenlegung von Fachbereichen zu fassen. Zu beachten ist weiterhin, dass der Gesetzgeber – wenn auch rechtstechnisch missglückt – offenbar von einer zumindest teilweise bestehenden Prärogative der Fachbereiche ausgegangen ist: Gem. § 73 Abs. 2 Satz 7 BbgHG schlägt der Dekan dem Fachbereichsrat die Bildung von Fachbereichseinrichtungen vor. Dieser Vorschlagskompetenz entspricht jedoch keine Beschlusskompetenz des Fachbereichsrates (§ 74 Abs. 1 BbgHG). Dies ist um so bedauerlicher, als die Beschlusskompetenzen des Fachbereichsrates enumerativ aufgezählt sind und dem Dekan daneben die Auffangkompetenz zusteht (§ 73 Abs. 2 Satz 2 BbgHG). Aus dem Umstand, dass dem Dekan bzgl. der Bildung von Fachbereichseinrichtungen lediglich ein Vorschlagsrecht zusteht und § 75 Abs. 1 Satz 2 BbgHG eine Anzeigepflicht gegenüber

⁴² BVerfGE 85, 360, 382, 384 f.; 86, 81, 89.

⁴³ Vgl. Lütjhe, a a O (s o FN 18), § 60 Rz 10.

⁴⁴ Umkehrschluss aus § 2 Abs. 2 Satz 2 BbgHG

dem Ministerium im Falle der Bildung einer Fachbereichseinrichtung vorsieht, kann geschlossen werden, dass der Gesetzgeber zumindest die Initiative zur Einrichtung von Fachbereichseinrichtungen bei den Fachbereichen belassen wollte. Ein solcher Schluss lässt sich allerdings für die Errichtung und Schließung von Fachbereichen sowie die Einrichtung und Aufhebung von Studiengängen nicht ziehen.

Dieser gesetzliche Befund erlaubt für den Teilbereich der Errichtung von Fachbereichseinrichtungen den Schluss, dass der Präsident oder die Präsidentin ihre Kompetenz nur unter dem Aspekt ehemals staatlicher Interessen ausüben dürfen. Dabei geht es auch um haushaltsmäßige Aspekte, bzgl. derer der Präsident gem. § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 5 BbgHG ebenfalls eine ausschließliche Zuständigkeit besitzt. Wissenschaftsrelevante Aspekte dürfen in seine Entscheidungsfindung nicht einfließen.

Eine Begrenzung der Kompetenzen des Präsidenten oder der Präsidentin gem. § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 BbgHG ergibt sich auch aus dem vom Senat zu beschließenden Entwicklungsplan der Hochschule, an den die Hochschulgremien und der Präsident oder die Präsidentin bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen gebunden sind. Eine maßgebliche Mitwirkung hieran ergibt sich für die Fachbereiche aus ihrer Kompetenz zur Aufstellung der Struktur- und Entwicklungsplanung der Fachbereiche.

Andererseits ist die von den Beschwerdeführern angeführte Gefahr nicht ganz von der Hand zu weisen, wonach ein Präsident einen unbotmäßigen Fachbereich dadurch in die Kniee zwingt, dass er mit seiner Auflösung droht. Im Unterschied zum Ministerium ist die Distanz zwischen Entscheidungsträger und Entscheidungsbetroffenen hier sehr gering. Mit dem Gebot, die Hochschule möglichst freiheitlich zu organisieren, ist dies nur schwerlich vereinbar. Auf ein Mitentscheidungs- statt eines bloßen Anhörungsrechtes des Senates kann daher aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verzichtet werden. Zumindest muss dem Fachbereich die Möglichkeit offen stehen, eine Stellungnahme oder Entscheidung des Senates herbeizuführen. Dieses Ergebnis kann angesichts des eindeutigen gesetzlichen Wortlautes auch nicht im Wege einer verfassungskonformen Regelung erreicht werden.

Auch wenn § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 BbgHG daher mit Art. 5 Abs. 3 GG nicht vereinbar und daher verfassungswidrig ist, kommt eine Nichtigkeitsklärung durch das Bundesverfassungsgericht nicht in Betracht, weil hierdurch eine Regelungslücke geschaffen würde, die mit der Verfassung noch schwerer vereinbar wäre als die beanstandete Re-

gelung. Dem Gesetzgeber ist daher ein Neuregelungsauftrag zu erteilen, zumal es mehrere denkbare Lösungen zur Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes gibt.

4. Zur Repräsentation der Fachbereiche im Senat

a. Die bundesrechtlichen Regelungen

Bereits aus der bis 1998 geltenden Fassung des HRG ließ sich eine Verpflichtung des Landesgesetzgebers zu einer Regelung, wonach die Dekane bzw. andere Vertreter der Fachbereiche im Senat bzw. im Konzil vertreten sein müssen, nicht herleiten. Vielmehr stand es dem Landesgesetzgeber auch bis zur Aufhebung der §§ 60 ff. HRG a.F durch das 4. HRGÄndG (BGBl. I 1998, 2190 ff.) frei, die Zusammensetzung des/ der zentralen Gremien zu regeln⁴⁵.

1985 hatte der Gesetzgeber § 38 Abs. 3 Satz 2 HRG dahingehend geändert, dass die Fachbereichssprecher dem zentralen Kollegialorgan stimmberechtigt oder mit beratender Stimme kraft Amtes angehören. Zugleich wurde die Regelung durch Satz 3 insofern beschränkt, als im Interesse der Funktionsfähigkeit des Organs durch Landesrecht bestimmt werden kann, dass mehrere Fachbereiche durch einen Fachbereichssprecher vertreten werden. Hieraus kann zunächst geschlossen werden, dass auch nach der bis 1998 geltenden Rechtslage eine Vertretung aller Fachbereiche bzw. von Vertretern aller Fachbereiche im zentralen Kollegialorgan nicht erforderlich war. Vor dem Hintergrund der Verfassungsbeschwerden erscheint zudem wichtig darauf hinzuweisen, dass sich bei der Novellierung des § 38 Abs. 3 Satz 2 HRG im Jahre 1985 die von den Beschwerdeführern angestrebte zwingende Vertretung der Fachbereiche mit Stimmrecht im zentralen Kollegialorgan nicht durchgesetzt hatte. Denn ursprünglich war vorgesehen, den Fachbereichsvertretern Sitz und Stimme einzuräumen. Wegen erheblicher Bedenken des Bundesrates setzte sich dies im Gesetzgebungsverfahren nicht durch⁴⁶.

Der Bundesgesetzgeber hatte sich damit eindeutig gegen eine zwingende Vertretung – letztlich der Fachbereichssprecher – im zentralen Gremium entschieden. Soweit die Verfassungsbeschwerde darauf abzielen sollte, dass zumindest die Vertretung der

⁴⁵ Zur grundsätzlichen Offenheit der Organisationsbestimmungen Schimpf, in Denninger, HRG, München 1984; zur Praxis der Länder ders., aaO, § 61 Rn. 1; § 63 Rn. 47.

⁴⁶ Vgl. BT-Drs. 10/2883, S. 25; BT-Protokoll 10/9073 f., BT-Drs. 10/3751, S. 8.

Gruppen aller Fachbereiche im zentralen Gremium gewährleistet sein müsste, wurde dies zum HRG nicht diskutiert. Wegen der Anzahl der Gremienvertreter, die nicht der Gruppe der Professoren angehören, wäre dies praktisch auch nicht realisierbar gewesen. Letztlich blieb es nach dem HRG bis 1998 daher bei der freien Gestaltungsmöglichkeit der Länder. Im Land Brandenburg wurden dies dergestalt genutzt, dass in § 84 Abs. 3 BbgHG a.F. eine Vertretung von 7 Professoren im Senat vorgesehen war. Auch nach der alten Rechtslage war eine zwingende Mitgliedschaft der Dekane nicht vorgesehen. In Abhängigkeit von der Grundordnung konnten darüber hinaus auch bisher schon nicht alle Fachbereiche im Senat vertreten sein.

Mit dem 4. HRGÄndG und dem weitgehenden Verzicht auf Rahmenvorgaben für die interne Organisation der Hochschulen wollte der Bundesgesetzgeber 1998 die Möglichkeiten auf Landes- und Hochschulebene erweitern. Vor Ort soll den Besonderheiten Rechnung getragen werden können⁴⁷.

Nach all dem steht fest, dass die Bestimmungen des Hochschulrahmengesetzes den angegriffenen Regelungen des BbgHG nicht entgegenstehen bzw. auch keine weitergehende Regelungen verlangen.

b. Kontrolle am Maßstab des Art. 5 Abs. 3 GG

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer lässt sich auch dem Grundgesetz ein entsprechender Anspruch auf Verankerung des "Fachprinzips" nicht entnehmen. Das vom Brandenburger Gesetzgeber verankerte Repräsentationsprinzip und die Zusammensetzung des Senates nach Gruppen ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

aa. Zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Das Grundgesetz schreibt keine bestimmte Organisationsform vor. Dies gilt auch für die Bildung und Zusammensetzung des Senats. Dem Gesetzgeber verbleibt ein breiter Raum zur Verwirklichung seiner hochschulpolitischen Auffassungen. Maßgeblich kann dabei nur sein, ob eine freie Wissenschaft möglich ist und ungefährdet betrieben werden kann. Wenn dies der Fall ist, stehen Einzelregelungen zur Disposition des Ge-

⁴⁷ Dazu: Geis, in: Hailbronner/ Geis, Kommentar zu HRG, Stand: Mai 2001, § 58 Rn. 9; BT-Drs. 13/8796, S. 13 f.; Daxner, Das neue Hochschulrahmengesetz - (k)eine Hoffnung auf Erneuerung?, KJ

setzgebers, der seinerseits das Recht und die Pflicht hat, den Wissenschaftsbetrieb an den Hochschulen den Zeitbedürfnissen entsprechend zu gestalten⁴⁸.

Ferner muss berücksichtigt werden, dass das Teilhaberecht der einzelnen Wissenschaftler bzw. der Fachbereiche von vornherein unter dem Vorbehalt des Möglichen, im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann, stehen. Die insoweit erforderliche Beurteilung hat in erster Linie der Gesetzgeber in Eigenverantwortung wahrzunehmen. Auch wenn es hier also um einen Schutz der Grundrechtsträger geht, können andere vom Gesetzgeber zu berücksichtigende Aspekte nicht ausgeblendet werden.

bb. Auswirkungen der Kontrollfunktion des Senats

Soweit die Beschwerdeführer wegen der dem Senat zukommenden Kontrollfunktion bzw. der dem Senat verbliebenen Kompetenzen eine Vertretung aller Fachbereiche im Senat fordern, ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber Gruppen- und Fachprinzip aber auch die Funktionsfähigkeit der Gremien abwägen und eine hieran orientierte Entscheidung treffen durfte und musste. Insofern war bereits bisher anerkannt, dass der Gesetzgeber die (stimmberechtigte) Vertretung der Fachbereichssprecher im Senat vorsehen kann, aber nicht muss. Gruppenvertreter hingegen müssen nach § 37 HRG vertreten sein. Würde man nun der Rechtsauffassung der Beschwerdeführer folgen, würde dies – etwa im Falle der Universität Potsdam – zu einer erheblichen Vergrößerung des Senats führen müssen. Damit wäre aber unzweifelhaft die Frage der Arbeitsfähigkeit des Senats und damit der effektiven Erfüllung der dem Gremium übertragenen Aufgaben betroffen. Ohnehin müsste man, der Logik der Verfassungsbeschwerde folgend, fragen, ob die Vertretung aller Fachbereiche eine hinreichende Vertretung aller Fächer gewährleistet. Angesichts der gegenwärtig zu konstatierenden Zusammenfassung von Fachrichtungen in Fachbereichen (etwa im Falle der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/ Oder) könnte auch eine Vertretung der Fächer im zentralen Gremium gefordert werden. Hier nur an die Fachbereichsebene anzuknüpfen, wäre möglicherweise willkürlich. Diese Kontrollüberlegung zeigt zugleich, dass die Arbeitsfähigkeit des Senats nicht gewährleistet wäre.

1998, 30 ff.; Detmer, Die Novelle des HRG – auch eine "Rolle rückwärts", NVwZ 1999, 828 ff.; Neie, Die neue Hochschulrahmengesetz ist nicht die Hochschulreform!, hochschule ost, 1999, 249 ff.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 35, 79, 117; BVerfGE 47, 327, 404

cc. Auswirkungen der Aufgaben des Senats

Eine Vertretung der Fachbereiche ist auch angesichts der Aufgaben des Senats nicht erforderlich, sondern eher hinderlich. Für die bisher vom Konzil wahrgenommenen Aufgaben ist dies unstrittig⁴⁹.

Aber auch im Übrigen wurde hinsichtlich der sonstigen Aufgaben der Fachbereiche bisher nicht die Auffassung vertreten, die Fachbereiche müssten zwingend vertreten sein. Die dem Senat zustehenden Grundsatz- und Planungskompetenzen erfordern primär nicht (fach-)wissenschaftlichen, sondern planerischen und wissenschaftspolitischen Sachverstand. Nach der gesetzgeberischen Konzeption ist der Senat keine Interessenvertretung der Fachbereiche, sondern das zentrale Steuerungsgremium der Hochschule – neben dem Präsidenten – in fachübergreifenden Grundsatzangelegenheiten. Er hat also vor allem übergeordnete, nicht aber die Interessen einzelner Fachbereiche wahrzunehmen. Angesichts dieser Sachlage ist die gesetzgeberische Lösung sachgerecht⁵⁰.

dd. Auswirkungen des Repräsentationsprinzips

Das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung – auch für Hochschullehrer – das Repräsentationsprinzip anerkannt. Danach steht es dem Gesetzgeber frei, Kollegialorgane nach dem Repräsentationsprinzip zu bilden⁵¹.

Denn gerade in Anbetracht der Größe der heutigen Hochschuleinrichtungen kann eine Vertretung aller Grundrechtsträger in den Gremien nicht mehr realisiert werden. Nichts anderes gilt für die Vertretung aller Fächer. Ausreichend ist, dass sich der Gesetzgeber bei der Wahl des Repräsentationsprinzips von sachlichen Gründen leiten lässt⁵².

In Anbetracht dessen ist nicht zu beanstanden, dass sich der Brandenburger Gesetzgeber in § 67 BbgHG für eine Zusammensetzung nach Gruppen (wie durch § 37 HRG

⁴⁹ Vgl. Schimpf, a a O (FN 45, § 63 Rz 14, Rn 43 z.

⁵⁰ In Konsequenz dessen könnte die Grundordnung festlegen, daß Senatsmitglieder nicht mitberaten und mitstimmen dürfen, wenn es um die Belange des Fachbereichs geht, aus dem sie kommen. Umgekehrt steht den Fachbereichen ein Anhörungs- und Beratungsrecht gegenüber dem Senat zu, wenn es um ihre Angelegenheiten geht.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 35, 79, 128

vorgegeben) unter Anwendung des Repräsentationsprinzips (Wahlen nach § 60 BbgHG) entschieden hat. Der Gesetzgeber konnte davon ausgehen, dass die Grundrechtsträger im Rahmen der Wahl auf eine ausgewogene Zusammensetzung des Senates achten würden. Ferner konnte der Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Gremiums Vorrang eingeräumt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass dem Präsidenten der Hochschule nach § 67 Abs. 3 Satz 2 BbgHG, der Gleichstellungsbeauftragten nach § 69 Abs. 4 BbgHG und dem Beauftragten für Behinderte nach § 70 BbgHG eine Teilnahmerecht an den Sitzungen des Senats zusteht. Auch wenn sich den Gesetzgebungsmaterialien eine besondere Berücksichtigung der Arbeitsfähigkeit bei der Bestimmung der Größe des Senats nicht entnehmen lässt, kann angesichts der mit der bisherigen Fassung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes gesammelten Erfahrungen davon ausgegangen werden, dass sich der Gesetzgeber hier an der Funktionsfähigkeit des Gremiums orientiert hat.

ee. **Beteiligungsrechte der Grundrechtsträger**

Verfassungsrechtlich zu beanstanden wären die Organisationsbestimmungen nur dann, wenn sie jede weitere Beteiligung der Fachbereiche und einzelnen Hochschullehrer ausschließen würden. Die individuelle Wissenschaftsfreiheit erfordert jedoch, die Grundrechtsträger bei der Entscheidung von sie und ihr Fachgebiet betreffenden wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten anzuhören⁵³. Da sich dieses Anhörungsrecht unmittelbar aus der Verfassung ableitet, bedarf es auch keiner expliziten gesetzlichen Regelung, an der es in Brandenburg mangeln würde⁵⁴.

Hierzu passt, daß § 61 BbgHG die Öffentlichkeit der Sitzungen und eine Unterrichtung der Mitglieder und Angehörigen der Hochschule über die Tätigkeit der Gremien vorsieht.

Tatsächlich entsprechen die Hochschulen sowohl in der Praxis als auch von den Grundordnungen her den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Universität Potsdam trägt ihnen etwa mit Artikel 14 (Öffentlichkeit der Sitzungen) und Artikel 15 Abs. 5 (Beteiligung der Organisationseinheit) Rechnung. Die Grundordnung sieht ferner vor, dass die Fachbereiche in die zentralen Kommissionen einbezogen sind (Artikel 19 f.

⁵² Vgl. zum sachlichen Grund bei der Differenzierung innerhalb der Gruppe der Hochschullehrer BVerfGE 54, 363 ff.

⁵³ BVerfGE 35, 79, 129; 47, 327, 387, 407.

⁵⁴ Wenn man von der Bestimmung des § 72 Abs. 5 BbgHG absieht.

der Grundordnung) Vorstehende Regelungen belegen, dass nach den für die Beschwerdeführer der Universität Potsdam maßgeblichen Normen ihre Mitwirkung – freilich nicht über eine geborene Mitgliedschaft – gesichert ist. Für die Europa-Universität Viadrina Frankfurt/ Oder stellt sich das in der Verfassungsbeschwerde thematisierte Problem offenkundig wegen der drei Fachbereiche nicht. Die Möglichkeit, dass sich ein Fachbereich gegen die anderen Fachbereichen durchsetzt, erscheint fernliegend. Über die Grundordnung wird darüber hinaus eine Beteiligung der Fachbereiche in den sie betreffenden Angelegenheiten zu gewährleisten sein. Mängel sind nicht dargelegt.

ff. Ergebnis

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die Verfassungsbeschwerden, soweit sie auf die nicht gesicherte Repräsentation der Fachbereiche im Senat gestützt werden, unbegründet sind.

5. Verhältnis Dekan - Fachbereichsrat

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet, soweit die Beschwerdeführer geltend machen, dass die Allzuständigkeit des Dekans nach § 73 Abs. 2 Satz 2 BbgHG, die Zuständigkeit des Dekans für die Koordinierung von Forschung und Lehre nach § 73 Abs. 2 Satz 3 BbgHG, die Zuständigkeit des Dekans für die Verteilung der Mittel und Stellen unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Evaluation von Lehre und Forschung aus den dem Fachbereich zur Verfügung stehenden Mitteln nach § 73 Abs. 3 BbgHG und die Zuständigkeit des Dekans für die Erteilung von Lehraufträgen nach § 55 BbgHG mit Art 5 Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar seien.

a. Keine grundsätzliche Neuregelung

Mit den angegriffenen Regelungen bewegt sich der brandenburgische Hochschulgesetzgeber im Rahmen der vom BVerfG in seiner Rechtsprechung entwickelten Vorgaben. Insofern geht es lediglich um eine Anwendung der bisherigen Grundsätze. Soweit der Gesetzgeber darüber hinaus ein neues Verhältnis zwischen dem Dekan und dem Fachbereichsrat vorsieht, entwickelt er unter Berücksichtigung der geänderten Anforderungen an die Hochschulen das Organisationsmodell fort.

b. Das monokratische Element

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Verstärkung des monokratischen Elements (in der Leitung und Verwaltung des Fachbereiches) nicht von vornherein mit Art 5 Abs. 3 GG unvereinbar⁵⁵.

Die Wissenschaftsfreiheit gewährleistet dem einzelnen Hochschullehrer keine unbeschränkte Teilnahme an der Leitung der Wissenschaftseinrichtung, an der er arbeitet⁵⁶.

Dies gilt insbesondere für die Zuweisung von Kompetenzen für Entscheidungen mit überwiegend ausführendem oder technischem Charakter an Einzelpersonen. Insofern steht Art 5 Abs. 3 Satz 1 GG entsprechenden Regelungen nicht entgegen.

c. Organstruktur nach dem Prinzip von checks and balances

Geht es um Entscheidungskompetenzen in wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten, ist es mit Art 5 Abs. 3 GG vereinbar, wenn der Gesetzgeber im Interesse der effektiven Wahrnehmung der den Hochschulen übertragenen Aufgaben Kompetenzen auf Einzelpersonen überträgt, die von einem Kollegialorgan gewählt wurden, von ihm beaufsichtigt werden und ihm gegenüber berichtspflichtig sind⁵⁷. Systematisch geht es dabei wohl weniger um die Frage einer Kompetenzverschiebung als um eine Kompetenzverteilung zwischen dem Kollegialorgan mit Grundsatz- und Aufsichtskompetenzen und dem monokratischen Organ mit Ausführungskompetenzen im Sinne von checks and balances. Welche Kompetenzen des Fachbereichsrates sich hieraus im einzelnen ergeben, ist gerichtlich bislang nicht geklärt. Die Intention des Gesetzgebers war offenbar, für schnellere Entscheidungen sorgen zu wollen. So hat der zuständige Minister Reiche in der 2. Lesung des Gesetzes am 05.05.1999 die neuen Regelungen unter dem Gesichtspunkt der "Entscheidungsfreude" gerechtfertigt⁵⁸. Mit der Beschleunigung der Entscheidungen geht eine Intensivierung der Kontrolle des Entscheidungsträgers einher.

Allerdings hat der Gesetzgeber das Verfahren und die Mittel der Aufsicht, die dem Fachbereichsrat zustehen, nicht ausdrücklich benannt. Die Aufsichtszuständigkeit be-

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 93, 85, 96

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 57, 70, 92.

⁵⁷ Für das Verhältnis von Präsident und Senat s. o. Pkt. VI 2. b.

⁵⁸ Vgl. Plenarprotokoll 2/102, 8253, 8260

gründet keine eigenständigen Kompetenzen, sondern wird durch die gesetzlich normierten Kompetenzen ausgeübt. Als Grundlage einer wirksamen Aufsicht stellt § 74 Abs 2 Satz 3 BbgHG allerdings ein umfassendes Informationsrecht des Fachbereichsrates sicher. Durch die Abwahl als weitest gehendes Recht kann der Fachbereichsrat seine Aufsicht wirksam wahrnehmen.

Der Vollständigkeit halber sei exemplarisch auf § 92 des Landeshochschulgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 05.07.2002 verwiesen. Dort wird in § 92 Abs. 3 HSG M-V eine diesen Grundsätzen entsprechende Zuständigkeit des Fachbereichsleiters begründet.

d. Auffangzuständigkeit des Dekans

Unter Berücksichtigung vorstehender Ausführungen konnte der Brandenburger Gesetzgeber die von den Beschwerdeführern gerügte "Allzuständigkeit" vorsehen. Dabei muss zunächst klargestellt werden, dass es sich systematisch nicht um eine Allzuständigkeit des Dekans, sondern um eine Auffangzuständigkeit handelt. Nur wenn dem Gesetz eine abweichende Regelung nicht zu entnehmen ist, kommt die Kompetenznorm des § 73 Abs 2 Satz 2 BbgHG zum Tragen. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass im Bereich dieser "Restzuständigkeit" Auswirkungen auf den Kernbereich freier wissenschaftlicher Betätigung der Hochschulangehörigen nicht zu befürchten sind. Die grundsätzlichen Richtungsentscheidungen hat der Gesetzgeber jedoch dem gruppenparitätisch zusammengesetzten Kollegialorgan selbst zugewiesen. Im übrigen steht dem Fachbereichsrat das Aufsichtsrecht nach § 74 Abs 2 Satz 1 BbgHG zu, auf das nachfolgend noch einzugehen ist.

e. Befugnisse des Dekans zur Koordinierung der Lehre

Nichts anderes gilt auch für die Zuständigkeit des Dekans zur Koordinierung der Lehre. Eine entsprechende Kompetenz wurde vom BVerfG im Rahmen der bestehenden Vorgaben ausdrücklich anerkannt⁵⁹.

Das BVerfG hat allerdings offen gelassen, was unter bestehenden Vorgaben zu verstehen ist. Offenbar wird auf Studien- und Prüfungsordnungen (§ 13 Abs. 1 und 2 BbgHG), die vom Fachbereichsrat nach § 74 Abs. 1 Nr. 1 BbgHG zu erlassen sind,

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 93, 85, 97.

abgestellt. Dann handelt es sich in der Tat um eine rein vollziehende Tätigkeit des Dekans. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Koordinierung der Lehre forschungsrelevante Lehrveranstaltungen begrenzen würde. Eine entsprechende Befugnis zur Beschränkung der Lehre ergibt sich aus der angegriffenen Norm nicht (dazu ausdrücklich § 4 Abs. 1 Satz 2 BbgHG). Dass die Norm möglicherweise in verfassungswidriger Weise im Einzelfall ausgelegt und angewandt wird, kann die gegenteilige Auffassung nicht begründen. Es handelt sich dann vielmehr um Einzelfälle, für die Rechtsschutz individuell erreicht werden kann. Im Übrigen vermag sich die Forschungsfreiheit nicht generell gegen die weiteren Aufgaben der Hochschule durchzusetzen, so dass im Einzelfall auch forschungsbezogene Lehrveranstaltungen wegen der kollidierenden verfassungsrechtlichen Positionen zurückzutreten haben.

f. Befugnisse des Dekans zur Koordinierung der Forschung

Zutreffend gehen die Beschwerdeführer davon aus, dass ein Ausgleich der konkurrierenden verfassungsrechtlichen Positionen im Bereich der Forschung durch Koordinierung von Forschung und Forschungsvorhaben erfolgen muss (so ausdrücklich auch § 22 Abs. 2 BbgHG). Grundsätzlich bedarf es daher auch auf Fachbereichsebene einer Regelung, die die Abstimmung gewährleistet. Zu beachten ist dabei, daß § 73 Abs. 2 Satz 3 BbgHG keine vom Fachbereichsrat losgelöste Entscheidungskompetenz begründet. Das ergibt sich zunächst aus § 74 Abs. 1 Nr. 2 BbgHG, wonach der Fachbereichsrat Entscheidungen über die Struktur- und Entwicklungsplanung zu treffen hat. Damit werden die wesentlichen Vorgaben über die Schwerpunktsetzung der Forschung des Fachbereiches und ihre Abstimmung getroffen. Im Übrigen obliegt die Abstimmung primär den betroffenen Wissenschaftlern. Damit verbleibt für eine eigenständige Koordinierungstätigkeit des Dekans im Bereich der der Forschung nur ein begrenzter Anwendungsbereich. Zudem sieht § 74 Abs. 1 Nr. 5 BbgHG ausdrückliche Mitwirkung des Fachbereichsrates vor. Ein Anhörungsrecht der betroffenen Wissenschaftler ist durch Art. 5 Abs. 3 GG unmittelbar gewährleistet. Schließlich wird man im hier interessierenden Zusammenhang auch § 74 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 BbgHG berücksichtigen müssen. Danach beaufsichtigt der Fachbereichsrat den Dekan bei der Aufgabenerfüllung⁶⁰.

⁶⁰ Vgl. zur fehlenden Erläuterung Drs. 2/5977, Seite 26 der Begründung.

g. Mittel- und Stellenverteilung durch den Dekan

Nichts anderes gilt für den angegriffenen § 73 Abs. 3 Satz 1 BbgHG, nach dem der Dekan für die Mittel- und Stellenverteilung unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Evaluation von Lehre und Forschung an die Einrichtungen zuständig ist. Das Teilhaberecht des einzelnen Grundrechtsträgers beschränkt sich bei der Mittelzuweisung auf einen Anspruch auf Gewährung einer Grundausstattung. Dieses Recht wird jeder, der Haushaltskompetenzen wahrnimmt, zu beachten haben. Darüber hinaus wird die Mittelverteilung maßgeblich durch den Fachbereichsentwicklungsplan bestimmt. Denn dieser wird Jahr für Jahr durch die verfügbaren Mittel aus dem Landeshaushalt umgesetzt. Ungeachtet dessen wird die Entwicklung einer Fachrichtung in Forschung und Lehre auch dadurch beeinflusst, in welcher Reihenfolge und zu welchem Zeitpunkt der durch den Fachbereichsentwicklungsplan anerkannte Mittelbedarf befriedigt wird. Durch die angegriffene Kompetenz des Dekans wird diesem die Möglichkeit eingeräumt, hierauf maßgeblich Einfluss zu nehmen. Der Sache nach handelt es sich um Prioritätsentscheidungen, die er bei der Mittelverteilung zu treffen hat. Abgesehen davon, daß der Fachbereichsrat im Fachbereichsentwicklungsplan auch Prioritäten festlegen und damit die Entscheidungskompetenzen des Dekans beschneiden kann, beruht die gesetzliche Regelung auf der Einschätzung des Gesetzgebers, daß Prioritätsentscheidungen in Kollegialorganen der Hochschulen nur selten getroffen werden, vielmehr das Prinzip der „Gießkanne“ vorherrscht. Angesichts der finanziellen Neuregelungen durch Einführung eines Globalhaushalts und einer Ausgabenbudgetierung ist es sachgerecht, wenn der Gesetzgeber für notwendig gehaltene zügige und möglicherweise Einzelne stark betreffende Haushaltsentscheidungen auf ein monokratisches Organ überträgt, sofern dieses, wie hier geschehen, einer hinreichenden Kontrolle unterliegt.

h. Zuständigkeit des Dekans zur Erteilung von Lehraufträgen

Die Zuständigkeit für die Erteilung eines Lehrauftrags ist in § 55 HRG nicht geregelt. Dem Landesgesetzgeber obliegt es, eine Zuständigkeit zu begründen. Einige Hochschulgesetze (etwa § 57 SächsHG, § 76 HSG M-V) verzichten hierauf. In Folge des-

sen ist eine Zuständigkeit des Präsidenten/Rektors vorbehaltlich einer internen Zuständigkeitsübertragung die Folge⁶¹.

Wegen der größeren Sachnähe aber auch der erwünschten Finanzverantwortung ist es sachdienlich, die Erteilung der Lehraufträge auf die Fachbereichsebene zu übertragen.

Damit kann es hier nur noch darauf ankommen, ob der Erteilung eines Lehrauftrages als Verwaltungstätigkeit des Dekans eine Beschlussfassung bzw. Beratung im Fachbereichsrat vorhergehen muss. Diese Frage ist zu verneinen.

Lehraufträge dienen lediglich der Ergänzung des Lehrangebotes, haben also nicht die Funktion, zu einer Profilbildung im Bereich der Lehre beizutragen. Diese wird vielmehr maßgeblich durch den Inhalt der Studien- und Prüfungsordnungen beeinflusst, für den gem. § 74 Abs. 1 Nr. 1 BbgHG der Fachbereichsrat zuständig ist. Berücksichtigt man neben der Priorität der Ordnungen ferner die durchschnittlich geringe Finanzausstattung im Land Brandenburg, besteht die von den Beschwerdeführern beschriebene Gefahr einer Profilbildung durch den Dekan realistisch nicht. Nach § 74 Abs. 1 Nr. 2 BbgHG ist der Fachbereichsrat auch für Entscheidungen über die Strukturplanung des Fachbereiches zuständig. Im Rahmen dieser Kompetenz wird offenkundig über die wissenschaftliche Profilbildung entschieden.

§ 55 BbgHG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

6. Errichtung/ Schließung von Hochschulen

Stellt man hier nicht zu erörternde Zulässigkeitsbedenken gegen die Verfassungsbeschwerden zurück, ist weiterhin fraglich, ob durch die Regelung in § 1 Abs. 3 BbgHG der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG tangiert wird. Denn es ist durchaus zweifelhaft, ob die Einrichtung, Finanzierung und Aufrechterhaltung eines bestimmten staatlich organisierten Wissenschaftsbetriebes eine staatliche Pflicht ist, der das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG korrespondiert. Fraglich ist weiterhin, wer für eine solche grundrechtliche Position aktiv legitimiert wäre⁶². Nichtsdestoweniger werden die grundsätzlichen Bedenken gegen § 1 Abs. 3 BbgHG geteilt, soweit die Entscheidung über die

⁶¹ Vgl. etwa die ausdrückliche Zuständigkeit des Präsidiums nach § 34 Abs. 1 NHG.

⁶² Vgl. hierzu vor allem BVerfGE 85, 360; wohl a. A. für das Berliner Landesrecht VerfGH Berlin v. 22.10.1998 – 44/96, wo ein Mitwirkungsrecht an wissenschaftsrelevanten Organisationsentscheidungen des Gesetzgebers angenommen wird.

Errichtung oder Aufhebung einer Hochschule nicht beim Gesetzgeber verbleibt⁶³. Denn bei den fraglichen Entscheidungen handelt es sich um solche im Sinne der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts. Die Errichtung, Zusammenlegung und die Schließung einer Hochschule hat erhebliche Auswirkungen nicht nur auf die jeweiligen oder potentiellen Hochschulangehörigen, sondern auch auf das kommunale und wirtschaftliche Umfeld der betroffenen Hochschuleinrichtung. Hier geht es um Grundsatzfragen für die künftige Entwicklung des Hochschulbereichs, die in Anbetracht der Welthandelsbeziehungen⁶⁴ auch eine internationale Dimension haben.

VII. Konsequenzen bei festgestellten Verfassungsverstößen

Kommt das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass einzelne Bestimmungen des Gesetzes gegen Art. 5 Abs. 3 GG verstoßen, so wird dennoch aus den Gründen im Hochschulurteil⁶⁵ nicht die Nichtigkeit der Bestimmungen festzustellen sein. Vielmehr wird dem Gesetzgeber die Entscheidung vorzubehalten sein, welche Abhilfemaßnahmen zu treffen sind, wann diese zu treffen sind und welche Vorkehrungen beachtet werden müssen.

1. Regelungspflicht bei komplexen Sachverhalten

Das Sondervotum zum Hochschulurteil hatte der Mehrheitsmeinung nicht nur vorgehalten, dass sich das Bundesverfassungsgericht unter Überschreitung seiner Kompetenzen zum Gesetzgeber gemacht habe. Vielmehr wurde auch kritisiert, dass das Gericht trotz nur denkbarer, aber nicht bewiesener Gefahren für die Wissenschaftsfreiheit des einzelnen Hochschullehrers in gesetzgeberische Gestaltungsrechte eingegriffen habe.

Wir halten diese Kritik für berechtigt und sehen in den aufgezeigten Bedenken gegenüber der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Regelungen vor allem einen Anwendungsfall für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Regelungs-

⁶³ Zum Problemkreis auch Knemeyer, Hochschulautonomie/ Hochschulselbstverwaltung, in: Flämig u. a., HdbWissR, Band 1, 2. Aufl., Berlin u. a. 1996, S. 237, 250; Tettinger, Forschungseinrichtungen an den Hochschulen, ebenda, Seite 1005, der eine klare Rechtsgrundlage für das Engagement der Hochschulen fordert; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., München 1999, § 21 RdNr. 66 ff.

⁶⁴ Hier wird gerade um die grundsätzliche Frage gerungen, ob Bildungs- und Wissenschaftsleistungen Dienstleistungen sind, die im Weltmaßstab frei handelbar sein sollen. Dies hätte u. a. zur Folge, daß ausländische Hochschulen in der Bundesrepublik nicht nur ein Recht auf Niederlassung hätten, sondern auch auf staatliche Subventionierung im selben Umfang wie staatliche Hochschuleinrichtungen.

⁶⁵ BVerfGE 35, 79, 148.

pflicht bei komplexen Sachverhalten, die dem Gesetzgeber zunächst eine gewisse Frist zur Sammlung von Erfahrungen einräumt und wonach die Mängel einer Regelung dann Anlaß zum verfassungsgerichtlichen Eingreifen geben, wenn der Gesetzgeber eine Überprüfung und Verbesserung trotz ausreichender Erfahrungen für eine sachgerechtere Lösung unterläßt⁶⁶.

So liegt es hier.

Ein Beispielfall ist das bemängelte alleinige Vorschlagsrecht des LHR für den Präsidenten. Bei nicht angemessener Handhabung kann dieses von außen in die Hochschule hineinwirkende Recht in der Tat eine Verletzung der Hochschulautonomie darstellen.

Wird andererseits gesehen, dass der Präsident vom Senat gewählt und vom Staat zu ernennen ist,⁶⁷ wird erkennbar, dass hier ein System von „checks and balances“ begründet werden soll, das alle Interessierten in den Prozeß, einen fähigen Präsidenten zu finden, gleichberechtigt einbindet und zu Sondierungen und Vorabstimmungen nötigt. Allen Beteiligten muss damit eine mitentscheidende Rolle zukommen; auch dem Senat als dem Organ, in dem die Professoren die Mehrheit haben. Gegen den Senat kann kraft dieser Organisationsvorgabe niemand Präsident werden. Dem Senat kommt damit eine Rolle zu, die der Sperrminorität der Gruppe der Hochschullehrer im Senat nach § 38 des Schleswig-Holsteinischen Hochschulgesetzes entspricht. Diese Konstruktion hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluß vom 07. Mai 2001 für verfassungsmäßig gehalten.

Deswegen kann und muss den aufgezeigten Bedenken gegen das – jedenfalls rechtlich gesehen – alleinige Vorschlagsrecht des LHR durch ergänzende Verfahrensregelungen Rechnung getragen werden, die nicht notwendig der Gesetzgeber selbst treffen muss. Das Gleiche gilt für die Gestaltung des Verfahrens zur Bestellung der Mitglieder des Hochschulrates und für das gleichberechtigte Zusammenwirken von Hochschulleitung und Fachbereichsrat bei der Wahl der Fachbereichsleitung

2. Monitoring

Moderne Gesetze wie etwa das Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien (EEG, vom 29. März 2000, BGBl I S. 305) oder das Gesetz über die Energie- und Gasversor-

⁶⁶ BVerfGE 43, 291, 321, seither ständige Rechtsprechung

⁶⁷ Vgl. § 65 Abs. 2 BbgHG

gung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG), das im letzten Deutschen Bundestag zunächst gescheitert war,⁶⁸ sehen ein Monitoring vor, um dem Gesetzgeber Handreichungen für die Wahrnehmung eventueller Anpassungspflichten zu liefern. So heißt es in § 12 EEG wie folgt:

„§ 12
Erfahrungsbericht

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat dem Bundestag bis zum 30. Juni jedes zweiten auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Jahres im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über den Stand der Markteinführung und der Kostenentwicklung von Anlagen zur Erzeugung von Strom im Sinne des § 2 zu berichten, sowie gegebenenfalls zum 1. Januar des jeweils übernächsten Jahres eine Anpassung der Höhe der Vergütungen nach den §§ 4 bis 8 und der Degressionsätze entsprechend der technologischen und Marktentwicklung für Neuanlagen sowie eine Verlängerung des Zeitraums für die Berechnung des Ertrages einer Windkraftanlage gemäß dem Anhang in Abhängigkeit von den Erfahrungen mit dem nach diesem Gesetz festgelegten Berechnungszeitraum vorzuschlagen.“

§ 3 des zu novellierenden EnWG lautet

„Monitoring

Das Bundesministerium für Wirtschaft wird dem Deutschen Bundestag bis zum 31. August 2003 über die energiewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarung berichten und gegebenenfalls auf dieser Basis Vorschläge für eine Verbesserung der Zugangsregelung und der wettbewerblichen Überwachung unterbreiten.“

Ein entsprechendes Monitoring könnte ggf. dem brandenburgischen Gesetzgeber auferlegt werden.

gez. Dr. Peter Becker

gez. Dr. Peter Hauck-Scholz

gez. Dr. Jürgen Lüthje

gez. Thomas Neie

⁶⁸ BT-Drs 14/24856