

Thomas Würtenberger

Bericht über das Symposium des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg 1 VB 16/15 zum Landeshochschulgesetz

Das als „Kracher“¹ bezeichnete und auf Kritik stoßende² Urteil des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14.11.2016³ hat den in den Senat oder in ein Leitungsorgan gewählten Hochschullehrern eine dominierende Rolle zuerkannt: Bei der Wahl der Mitglieder des Leitungsorgans einer Hochschule sei nur dann ein hinreichendes Mitwirkungs-niveau der Hochschullehrer gewährleistet, wenn ein Selbstverwaltungsgremium mit der Stimmenmehrheit der gewählten Vertreter der Gruppe der Hochschullehrer die Wahl eines Leitungsorgans verhindern kann, das das Vertrauen der Gruppe der gewählten Hochschullehrern nicht genießt. Vergleichbares soll für die Abwahl gelten: „Die in ein Selbstverwaltungsorgan gewählten Vertreter der Hochschullehrer müssen sich von dem Mitglied eines Leitungsorgans, das ihr Vertrauen nicht mehr genießt, trennen können, ohne im Selbstverwaltungsgremium auf eine Einigung mit den Vertretern anderer Gruppen und ohne auf die Zustimmung eines weiteren Organs oder des Staates angewiesen zu sein“ (LS 5). Diese Reduzierung von Wahl und Abwahl auf eine besondere Gruppe der gewählten Hochschullehrer war für das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Anlass, zu einem Symposium zur Zukunft der Hochschulgovernance in Baden-Württemberg einzuladen. In ihrem Grußwort erhoffte Ministerin *Theresia Bauer* vom Symposium konkrete Vorschläge für die Reform der hochschulrechtlichen Leitungsstruktur. Keine Urteils-kritik, sondern ein konstruktiver Umgang mit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs BW war angesagt.

Unter der kundigen Leitung des Journalisten für Bildung und Wissenschaft *Jan-Martin Warda* diskutierte

ein unterschiedliche Sichtweisen garantierendes Podium zunächst untereinander und sodann mit dem Auditorium von weit über 200 Personen eine Reihe von Reformvorschlägen. Die Hochschullehrerseite auf dem Podium wurde von Prof. Dr. *Jens-Peter Schneider*, Universität Freiburg, und Prof. Dr. *Wolfgang Löwer*, Universität Bonn, repräsentiert. Die Seite der Wirtschaft wurde von Dipl.-Vw. *Stefan Küpper*, Geschäftsführer des Arbeitgeberverbandes Südwestmetall, vertreten. Gleichermassen der Wirtschaft wie der Wissenschaft zurechenbar war Prof. Dr. Dr. *Andreas Barner*, u. a. Präsident des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft.

In den vier Eingangsstatements war man sich darin einig, dass die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs BW, trotz seiner besonderen Akzentsetzung, auf der Linie der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den hochschulrechtlichen Leitungsstrukturen liege. *Jens-Peter Schneider* hob die von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung immer wieder betonte weite Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in Sachen Hochschulorganisation hervor, die mit den nun äußerst detaillierten Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs BW nur schwer in Einklang zu bringen seien. Für die zentrale Frage, wie die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs BW landesrechtlich umgesetzt werden könne, hatte *Jens-Peter Schneider* einen Vorschlag bereit, der in der nachfolgenden Diskussion weitgehend auf Zustimmung stieß: Die Abwahl eines Rektors solle eine Angelegenheit des Senats bleiben, besondere Abwahlgremien sollten nicht geschaffen werden. Um den Anforderungen des Urteils des Verfassungsgerichtshofs BW auch für den Fall gerecht zu werden, dass sich der Gesetzgeber ent-

1 *Max-Emanuel Geis*, Hochschul-Selbstverwaltung – Ein Impulsreferat, OdW 2017, 97.

2 *Timo Rademacher/Jens-Peter Schneider*, Die „Hochschullehrermehrheit“ des § 10 Abs. 3 LHG in der Rechtsprechung des baden-württembergischen Verfassungsgerichtshofs, VBlBW 2017, 155, 156: schlichte Behauptungen des Verfassungsgerichtshofs BW statt gebotener Auseinandersetzung mit Literatur und Rechtsprechung, keine Berücksichtigung der abweichenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, S. 158 f.: keine Rechtsfortbildung nach anerkannten Methoden sowie S. 159: Überschreiten der Grenzen verfassungskonformer Auslegung. *Michael Fehling*, Unzureichende Kompetenzen des Senats im reformierten Landeshochschulgesetz

Baden-Württemberg, OdW 2017, 62 kritisiert u. a. das Reden von „prozessualen Mitwirkungs- oder Entscheidungsbefugnissen des Senats“, wobei man offensichtlich „prozessual“ und „prozedural“ verwechselt, S. 67 ff.: eine verzerrte Rezeption der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, S. 69: Verkennt, dass ein Gruppenmodell mit Gruppenrepräsentation nicht demokratisch ist, sondern vordemokratisch-ständisch.

3 VerfGH BW, Urteil vom 14.11.2016, 1 VB 16/15, juris; zu dieser Entscheidung vgl. die Nachw. in Fn. 1 und 2; *Lothar Zechlin*, Wissenschaftsfreiheit und Organisation. Die „Hochschullehrermehrheit“ im Grundrechtsverständnis der autonomen Universität, OdW in diesem Heft, S. 161 ff; *Friedhelm Hufen*, JuS 2017, 279 ff.

scheiden sollte, dass zur Abwahl eine qualifizierte Mehrheit etwa von zwei Dritteln erforderlich sein soll, könnten die gewählten Senatoren aus der Hochschullehrergruppe durch ihre Stellvertreter ergänzt werden. Damit könne ein hinreichend legitimes und nicht allzu kleines Gremium von gewählten Hochschullehrern aufgrund von senatsinternen Diskussionen die Abwahlentscheidung treffen. Allerdings vermochte er, wie die große Mehrheit der Diskutanten, die These des Verfassungsgerichtshofs, allein durch Wahl legitimierte Professoren seien zur Abwahl berechtigt, nicht zu teilen.

Wolfgang Löwer begrüßte demgegenüber die Exklusion der Dekane von Abwahlentscheidungen. Seiner Ansicht nach würden die Dekane keine fachwissenschaftlichen Interessen vertreten, sondern seien auf die Vertretung von Fakultätsinteressen festgelegt. Sollen allein die in den Senat gewählten Hochschullehrer über eine Abwahl entscheiden, müsse funktionelle Pluralität gesichert sein. Diese setze ein hinreichend breites, die Wissenschaftsdisziplinen spiegelndes Abwahlgremium voraus, so dass er den Vorschlag von *Jens-Peter Schneider* für nachdenkenswert hielt. Davon abgesehen forderte er stärkere Beteiligungsrechte des Senats an Zielvereinbarungen und an der Entwicklungsplanung.

Mit deutlichen Worten kritisierte *Stefan Küpper* die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs BW. Denn deren Umsetzung könne die hohe Leistungsfähigkeit der Hochschulen in Baden-Württemberg bedrohen, was für die Wirtschaft negative Folgen haben könne. Um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, dürfte aber auch nicht an alten Leitungsstrukturen festgehalten werden. Eine moderne Hochschulorganisation müsse entscheidungsfähig sein, um in Reaktion auf eine sich wandelnde Forschungslandschaft und den gesellschaftlichen Wandel immer wieder veränderte hochschulstrategische Konzepte auf den Weg bringen können.

Andreas Barner warnte, die in Deutschland derzeit von der Verfassungsgerichtsbarkeit vorgeschriebene Neugestaltung der hochschulrechtlichen Leitungsstrukturen zu verabsolutieren. So habe die ETH in Zürich ganz andere Leitungsstrukturen; und dennoch herrsche auch dort ein Ausmaß an Wissenschaftsfreiheit, die diese Hochschule in den Rang einer Spitzenuniversität hat gelangen lassen. Seiner Ansicht nach benötige eine ideale Universität nur wenig rechtliche Vorgaben für ihre Leitungsstrukturen; denn wenn das Hochschulrecht bemüht werden müsse, wären meist Defizite in der Hochschulkommunikation der Anlass. Hochschulsteuerung müsse in einem iterativen Dialog der Leitungsorgane mit einer Reihe von ganz unterschiedlichen Partnern stattfinden. Eine Gruppe, wie etwa die der Hochschullehrer,

ganz besonders herauszuheben, sei falsch. So könne etwa der Hochschulrat positive Akzente setzen. Zudem sei wichtig, junge Forscher in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, eine Einführung hochschulinterner Kommunikation in Sachen Wissenschaft auf die Professorengruppe sei anachronistisch.

Nach diesen Statements wandte sich die Diskussion auf dem Podium und mit dem Publikum einer Reihe von Fragen zu, die durch die jüngere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung aufgeworfen sind:

Wer sind die Grundrechtsträger im Hochschulorganisationsrecht? Muss die traditionelle Konzeption, dass nur die Hochschullehrer die Wissenschaftsfreiheit in der Hochschulorganisation repräsentieren, aufgebrochen werden? Es streitet, so die überwiegende Ansicht in der Diskussion, vieles dafür, jedenfalls besonders qualifizierte „Juniorforscher“ in den Kreis der für die Repräsentation relevanten Grundrechtsträger einzubeziehen. Vom Verfassungsgerichtshof BW ist diese Frage allerdings völlig ausgeblendet worden. Ob eine gewisse Öffnung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfolgt, bleibt nach Ansicht von *Jens-Peter Schneider* abzuwarten.

Wie stark muss die Stellung des Rektorats in der Hochschulorganisation sein? Die geläufige Formel, dass eine starke Stellung des Rektorats zum Ausgleich erhebliche Mitentscheidungsrechte des Senats erfordere, wurde aus guten Gründen nicht weiter thematisiert. Denn diese Formel krankt daran, dass starke Mitentscheidungsrechte des Senats eine starke Stellung des Rektorats verhindern und wichtige strategische Entscheidungen des Rektorats erschweren können. Nach *Andreas Barner* stehen die Universitäten mittlerweile unter erheblichem internationalem Konkurrenzdruck. Um konkurrenzfähig zu bleiben, müssen die Universitäten Prioritäten setzen und umsteuern können, was nur einem starken Rektorat gelingen kann. In diesem Zusammenhang betonte *Andreas Barner*: In der Exzellenzinitiative war Baden-Württemberg auch darum äußerst erfolgreich, weil es starke Rektorate hatte. Die Stärke der baden-württembergischen Rektorate müsse daher erhalten bleiben.

Welche Abwahlregelungen sollten getroffen werden? In der Diskussion sprach man sich überwiegend für gewisse Hürden bei den Abwahlregelungen aus. Bei zu weit reichenden Abwahlregelungen könne, so wurde befürchtet, der Universitätsleitung der Mut zu Reformen fehlen. Für *Stefan Küpper* führen erleichterte Abwahlregelungen zu Kompromisskandidaten des Mittelmaßes. Auf deutlichen Widerspruch stießen Vorschläge, den Rektor durch Urwahl zu bestimmen oder durch Urabwahl abzulösen. *Jens-Peter Schneider* verwies mit Nach-

druck darauf, dass ein Wahlverfahren unter Beteiligung einer Findungskommission den Vorteil einer besonders sachkundigen Kandidatenauslese habe.

Sollen die Dekane im Senat entgegen der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs BW mit Stimmrecht an der Wahl und Abwahl eines Rektors beteiligt sein? Nach *Jens-Peter Schneider* bedeutet es einen Kulturwechsel in Baden-Württemberg, wenn künftig in den Senaten eine Mehrheit gewählter Hochschullehrer notwendig sei. Es komme zudem zu schwer handhabbaren Folgeprobleme: Wie schafft es die Professorenschaft, Wahllisten zu erstellen, die dem Prinzip der wissenschaftspluralistischen Repräsentation genügen? *Wolfgang Löwer* schloss in diesem Zusammenhang ein Mehrfachstimmrecht in der Professorengruppe aus, weil dies wissenschaftspluralistische Entscheidungen hindern könne. *Andreas Bärner* plädierte, anders als *Wolfgang Löwer* in seinem Eingangsstatement, dafür, dass die Dekane ihr Stimmrecht bei der Abwahl eines Rektors behalten müssten. Denn die Dekane würden als Repräsentanten ihrer Fakultäten eine gemeinsame, gesamtuniversitäre Verantwortung wahrnehmen.

Die Ergebnisse des Stuttgarter Symposiums lassen sich sehen. Was verfassungsrechtlich möglich und was für die Behauptung der Universität in einer Phase raschen Wandels der Forschungslandschaft, gesellschaftlichen Wandels und Wandels der internationalen Rahmenbedingungen sinnvoll ist, lässt sich, wie das Symposium deutlich machte, nicht immer in Einklang zu bringen. Für die Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs BW konnten gleichwohl wichtige Vorschläge diskutiert werden. Da es starker Hochschulleitungen bedürfe, um die nötige innere Reformfähigkeit von Hochschulen zu sichern, sah man fast einhellig bei der im Landeshochschulgesetz geregelten Kompetenzverteilung zwischen Senat und Rektorat keinen grundsätzlichen Änderungsbedarf. Man darf gespannt sein, wie die problematischen Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs BW bei der Novellierung des Landeshochschulgesetzes umgesetzt werden.

Thomas Würtenberger ist Professor an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Leiter der Forschungsstelle für Hochschulrecht und Hochschularbeitsrecht.