

Thomas Würtenberger* und Axel Krohn

Abwahl des Rektors einer Hochschule

– Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 26.2.2016

Der Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 26.2.2016¹ befasst sich mit hochschulrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der vorzeitigen Beendigung des Amtes eines hauptamtlichen Rektoratsmitgliedes. Im Folgenden wird nicht allein die Entscheidung zum im baden-württembergischen Landeshochschulgesetz geregelten Abwahlverfahren vorgestellt. Es werden auch die das Abwahlverfahren regelnden Parallelvorschriften anderer Landeshochschulgesetze ebenso wie die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen des Abwahlverfahrens berücksichtigt.

I. Überblick über die Abwahlregelungen in den einzelnen Bundesländern

In Baden-Württemberg ist die Amtszeit des Rektors bzw. Präsidenten² einer Hochschule auf sechs bis acht Jahre³ begrenzt (vgl. § 17 Abs. 2 LHG BW⁴). Sofern keine unmittelbare Wiederernennung oder Bestellung erfolgt, endet die Amtszeit durch Zeitablauf oder Ruhestand. Die Hochschulgesetze der anderen Bundesländer sehen im Grundsatz ebenfalls ein Amtsverhältnis des Rektors auf Zeit vor.⁵

Daneben regeln die einzelnen Hochschulgesetze auch die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung des Amtes eines Rektors, in Baden-Württemberg etwa in § 18 Abs. 5 LHG. Voraussetzung einer Abwahl ist ein wechselseitiges Einvernehmen von Hochschulrat, Senat und Wissenschaftsministerium⁶ (Abs. 5 S. 1). Jedem der

Beteiligten steht dabei ein Vorschlagsrecht zu (S. 2), wobei die anderen beiden zur wirksamen Abwahl ihre Zustimmung erklären müssen (S. 3). Die Beschlüsse in den Gremien Hochschulrat und Senat bedürfen dabei jeweils einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder (S. 4). Auch wenn der Gesetzeswortlaut dies nicht erwähnt, wird vielfach das Vorliegen eines wichtigen Grundes als weitere Voraussetzung (unter Verweis auf das Rechtsstaatsprinzip) für die vorzeitige Abwahl gefordert.⁷ In Anlehnung an § 84 Abs. 3 AktG, der den Fall einer Abberufung des Vorstandes einer Aktiengesellschaft regelt, sollen grobe Pflichtverletzungen, die Unfähigkeit zur ordnungsgemäßen Amtsführung oder der Verlust des Vertrauens in die Amtsführung durch das hauptamtliche Rektoratsmitglied zu den wichtigen Gründen zählen.⁸ Im Folgenden ist auf diese Voraussetzung noch näher einzugehen.

Die Abwahlverfahren in den anderen Bundesländern unterscheiden sich von dem in Baden-Württemberg nicht unerheblich. Diskrepanzen bestehen im Hinblick auf die Verfahrensbeteiligten (und ihr Initiativrecht) und die erforderlichen Quoren in den Hochschulgremien:

Die unmittelbare Beteiligung des Wissenschaftsministeriums am Abwahlverfahren ist nur in Baden-Württemberg vorgesehen. Die Bundesländer Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen sehen ein Zusammenwirken von Senat und Hochschulrat vor.⁹ In Berlin, Bremen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein genügt eine

* Prof. Dr. Thomas Würtenberger war Prozessvertreter der im Verfahren vor dem VGH Baden-Württemberg beigeladenen Hochschule.

1 VGH BW, Beschluss vom 26.2. 2016, Az 9 S 2445/15.

2 Der Vereinfachung halber wird im Folgenden stets von dem *Rektor* einer Hochschule gesprochen, auch wenn die Hochschulgesetze anderer Bundesländer den Leiter einer Hochschule anders bezeichnen. Außerdem sind die folgenden Ausführungen auf den Rektor bezogen, die Abwahl weiterer hauptamtlicher Rektoratsmitglieder wird nicht weiter vertieft.

3 Die Grundordnungen der Hochschulen legen die Amtszeit konkret fest.

4 Landeshochschulgesetz BW vom 1.1.2005, GBl. S. 1, in der Fassung vom 1.4.2014, GBl. S. 1, 10, im Folgenden als „LHG“ zitiert.

5 Vgl. z.B. Bayern (Amtszeit des Präsidenten einer Hochschule „nach Maßgabe der Grundordnung bis zu sechs Jahren“ – vgl.

Art. 21 Abs. 2 S. 2 BayHSchG) oder Hamburg (feste Amtszeit des Präsidenten von sechs Jahren – vgl. § 80 Abs. 3 S. 1 HmbHG).

6 Vollständiger Name: Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg.

7 *Sandberger*, Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg, 2. Auflage 2015, § 18 Rn. 3; Amtl. Begr. LT-Drucks. 15/4684, S. 187.

8 So die Amtl. Begr. LT-Drs. 13/3640, S. 193; vgl. *Sandberger*, aaO, § 18 Rn. 3.

9 § 80 Abs. 4 HambHG; § 39 Abs. 7 HSchG HE; § 40 NHG; § 17 Abs. 4 HG NRW (die *Hochschulwahlversammlung* setzt sich gem. § 22a Abs. 1 HG NRW aus Mitgliedern von Senat und Hochschulrat zusammen); § 80 Abs. 4 HochSchG R-P; § 82 Abs. 8 iVm. § 81a Abs. 1 SächsHSFG (in Sachsen ist der „erweiterte Senat“ für die Abwahl zuständig; zu dessen Zusammensetzung vgl. § 81a Abs. 1 SächsHSFG); § 31 Abs. 5 ThürHG.

Mehrheitsentscheidung im Senat, in Bayern im Hochschulrat.¹⁰ Das Hochschulgesetz des Landes Brandenburg¹¹ weist das Abwahlverfahren dem „zuständigen Organ der Hochschule“ zu; eine Festlegung erfolgt in deren Grundordnung.¹² Das Hochschulgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern verlangt ein Zusammenwirken von Senat und dem sog. Konzil.¹³

Von den Bundesländern, in denen eine Entscheidung des Senats bzw. des Hochschulrates oder eines von der Grundordnung bestimmten Gremiums zur Abwahl des Rektors ausreicht, verlangen Brandenburg, Bremen, Berlin und Bayern das Erreichen einer Mehrheit von zwei Drittel der Gremienmitglieder; in Schleswig-Holstein muss dagegen eine Dreiviertelmehrheit, in Nordrhein-Westfalen eine Fünftelmehrheit¹⁴ erreicht werden. Das Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt sieht die Abwahl durch ein „konstruktives Misstrauensvotum“ vor.¹⁵ Hier muss eine einfache Mehrheit der Mitglieder des Senates die Abwahl mit der Neuwahl des Rektors verbinden.

Auch in den Hochschulgesetzen, die ein Zusammenwirken zweier Hochschulgremien verlangen, bietet sich im Hinblick auf die zu erreichenden Quoren kein einheitliches Bild. Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz verlangen je eine Mehrheit von Dreiviertel der Mitglieder des Senats, wobei die Entscheidung in Niedersachsen an eine „Bestätigung“ des Hochschulrates, in Rheinland-Pfalz an eine Zustimmung des Hochschulrates mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder und in Hamburg an eine Bestätigung durch den Hochschulrat mit einem Quorum von Dreiviertel seiner Mitglieder geknüpft ist. In Hessen und Sachsen genügt schon eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Senats, wobei das hessische Hochschulgesetz einen Antrag des Hochschulrates auf Abwahl oder dessen Zustimmung zur Abwahl fordert, während in Sachsen eine Bestätigung durch Mehrheitsentscheidung genügt.¹⁶

In den meisten Bundesländern muss die Initiative zur vorzeitigen Beendigung des Rektorenamtes vom Senat der Hochschule ausgehen. Anders ist dies in folgenden Hochschulgesetzen geregelt: In Bayern trifft der Hochschulrat, dem Senatsmitglieder angehören, die Abwahl-

entscheidung. In Thüringen liegt das Initiativrecht beim Hochschulrat, der mit einer Mehrheit von drei Viertel seiner Mitglieder über die Abwahl votieren muss. Diese Entscheidung bedarf der Bestätigung des Senats der Hochschule, wobei ebenfalls eine Mehrheit von Dreiviertel der Senatsmitglieder dafür stimmen muss. In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Abwahl durch ein einziges Gremium, der sog. Hochschulwahlversammlung. Diese setzt sich aus sämtlichen Mitgliedern von Senat und Hochschulrat zusammen.¹⁷ Ein Rektoratsmitglied kann durch die Hochschulwahlversammlung mit einer Mehrheit von fünf Achteln ihrer Mitglieder abgewählt werden.

Diese Übersicht zeigt, dass das Abwahlverfahren in Baden-Württemberg keinem der anderen Bundesländer auch nur annähernd gleicht. Hervor sticht zum einen, dass das baden-württembergische Hochschulgesetz eine Beteiligung des Wissenschaftsministeriums vorsieht. Zum anderen, dass sowohl Senat, als auch Hochschulrat und Ministerium das Recht haben, die Initiative für ein Abwahlverfahren zu ergreifen. In der Gesetzesbegründung der im Jahr 2014 novellierten Regelung heißt es hierzu: „Das Zusammenwirken der Beteiligten und die erforderlichen Mehrheitsverhältnisse schützen die Amtsinhaberinnen beziehungsweise Amtsinhaber vor willkürlichen Entscheidungen bezüglich der vorzeitigen Beendigung ihrer Amtszeit“.¹⁸

Ob die im Überblick dargestellten Abwahlregelungen jeweils den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen entsprechen, erscheint fraglich. Denn nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts stößt es auf erhebliche Bedenken, wenn die abstimmenden Wissenschaftler allein nicht in der Lage sind, das geforderte 2/3- oder 3/4-Quorum im für die Abwahl zuständigen Gremium zu erreichen und zudem ein wichtiger Grund für die Abwahlentscheidung vorliegen muss. Allerdings gilt diese vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte Entscheidungsmöglichkeit der Wissenschaftler wohl nur unter besonderen Voraussetzungen. Zu diesen zählt insbesondere eine starke Stellung des Rektorats gegenüber dem Senat. Soweit dem Senat weit reichende Beschlusskompetenzen zustehen, bedarf es bei Abwahlentschei-

10 Art. 21 Abs. 3 BayHG; §§ 52 Abs. 3, 53 Abs. 3 BerlHG (Abwahl durch Konzil); § 83 Abs. 3 BremHG; § 69 Abs. 7 S. 5 HSG LSA (das Gesetz verlangt ein *konstruktives Misstrauensvotum*; dieses erfolgt im Senat); § 23 Abs. 8 HSG S-H.

11 § 65 Abs. 4 S. 1 BbgHG; weitere Modalitäten des Abwahlverfahrens in § 65 Abs. 4 S. 2 ff. BbgHG.

12 Vgl. § 64 Abs. 2 Nr. 3 BbgHG.

13 § 82 Abs. 5 LHG M-V; zur Zusammensetzung des *Konzils* siehe §§ 80 Abs. 2, 52 Abs. 2 LHG M-V.

14 § 17 Abs. 4 HG NRW.

15 § 69 Abs. 7 S. 5 HSG LSA.

16 § 82 Abs. 8 S. 2 SächsHSFG.

17 Vgl. § 22a Abs. 1 HG NRW.

18 LT-Drs. 15/4684, S. 187.

dungen keiner besonderen Mehrheit der Wissenschaftler.¹⁹ Ob dies der Fall ist, lässt sich nur mit Blick auf die Regelungen der Hochschulleitung in den einzelnen Bundesländern beurteilen.²⁰ Über eine maßgebliche Beteiligung des Hochschulrates oder anderer universitärer Gremien an einer Abwahlentscheidung ist vom Bundesverfassungsgericht noch nicht abschließend entschieden worden.

II. Die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg²¹

Ende 2011 wurde die Antragstellerin vom Hochschulrat einer Hochschule zur Rektorin für die Dauer von sechs Jahren gewählt. Seit Beginn des Jahres 2014 kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen der Rektorin und den Hochschulgremien sowie auch innerhalb des Rektorates. Dabei wurde innerhalb der Hochschule heftige Kritik am Führungsstil der Rektorin geübt. Im September 2014 berief das Wissenschaftsministerium unter Verweis auf seine Aufsichtsrechte aus § 68 Abs. 1 LHG eine dreiköpfige Kommission, deren Aufgabe es sein sollte, die aktuelle und zukünftige Funktions- und Aktionsfähigkeit der Hochschule zu analysieren und Empfehlungen zur Überwindung der bestehenden Vertrauens- und Führungskrise vorzulegen. Im Kern stellte der Kommissionsbericht fest, dass bei gleichbleibenden Bedingungen die Funktionsfähigkeit der Hochschule „perspektivisch gefährdet“ und zur Bewältigung der Krise eine personelle Veränderung erforderlich sei. Im Januar 2015 beriet der Hochschulrat in nichtöffentlicher Sitzung über die Abwahl der Antragstellerin. Der Beschluss erfolgte nach Herstellung der (Hochschul-) Öffentlichkeit in geheimer Abstimmung. In der anschließenden Sitzung des Senats fand die Beratung wiederum in nichtöffentlicher Sitzung statt, nach Herstellung der (Hochschul-) Öffentlichkeit wurde geheim abgestimmt. In beiden Gremien wurde das für die Abwahl erforderliche Quorum erreicht.

Im Februar 2015 erging eine Verfügung des Wissenschaftsministeriums, die unter Anordnung sofortiger Vollziehung die Feststellung enthielt, dass das Amt der Antragstellerin als Rektorin nach Herstellung des Einvernehmens nach § 18 Abs. 5 S. 3 LHG beendet worden

sei. Gegen diesen Bescheid wehrte sich die Antragstellerin im einstweiligen Rechtsschutz. Das VG Stuttgart gab dem Antrag statt, während der VGH Baden-Württemberg auf Beschwerde des Landes den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz zurückwies. Die äußerst umfangreich begründete Entscheidung des VGH Baden-Württemberg hat eine Reihe von Rechtsfragen geklärt, die über das baden-württembergische Hochschulrecht hinaus von Bedeutung sind:

1. Statthaftigkeit des Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO

Die Ausführungen des Gerichts zur Statthaftigkeit des Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO setzen sich unter anderem mit der Verwaltungsaktsqualität des Schreibens des Wissenschaftsministeriums vom Februar 2015 auseinander.²² Bei einer flüchtigen Betrachtung erschließt sich diese nicht. Denn die Rechtsfolge der vorzeitigen Beendigung des Amtes als Rektorin trat nach § 18 Abs. 5 S. 3 LHG bereits qua Gesetzes ein.²³ Hiernach ist das Amt eines hauptamtlichen Rektoratsmitglieds beendet, wenn Hochschulrat, Senat und Wissenschaftsministerium dem Antrag eines Beteiligten auf vorzeitige Beendigung des Amtes eines hauptamtlichen Rektoratsmitglieds zustimmen. Da schon das Gesetz die regelnde Wirkung ausspricht, bleibt für die regelnde Wirkung durch einen Verwaltungsakt an sich kein Raum.

Gleichwohl wurde durch das ministerielle Schreiben eine verbindliche Feststellung über die vorzeitige Beendigung des Amtes getroffen. Denn die „Regelung“ bei einem feststellenden Verwaltungsakt liegt in der Konkretisierung der gesetzlich schon vorgesehenen Rechtsfolge.²⁴ Die Abgrenzung des feststellenden Verwaltungsaktes von dem schlichten Hinweis auf die Rechtslage oder der bloßen Mitteilung bzw. Auskunft ohne Regelungscharakter gestaltet sich im Einzelfall allerdings schwierig, da auch der feststellende Verwaltungsakt per Definition lediglich eine bestehende Rechtslage in rechtsverbindlicher Weise feststellt.²⁵ In erster Linie hängt die Einordnung von einer genauen Analyse der Gesetzeslage sowie der von der Behörde gewählten Formulierung ab.²⁶ Im Falle von Statusänderungen, die sich unmittelbar kraft Gesetz vollziehen, kann ein feststellender Verwaltungsakt aus Gründen der *Rechtssicherheit* ergehen.²⁷

19 BVerfG, Beschluss vom 24. 6. 2014, 1 BvR 3217/07 Rn. 95; in BVerfG, Beschluss vom 26. 10. 2004, 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 Rn. 188 wurde die Abwahlmöglichkeit einer 2/3 Mehrheit von Senatsmitgliedern für verfassungskonform erachtet; Vgl. zu dieser wenig einheitlichen Rechtsprechung *Württemberg*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Hochschulleitung im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg, OdW 2016, S. 1, 15.

20 Für Baden-Württemberg vgl. *Württemberg*, aaO.

21 VGH BW, Beschluss vom 26.2.2016, Az 9 S 2445/15.

22 Vgl. VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 4 ff.

23 So VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 4.

24 VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 5 f.

25 Vgl. *Pietzcker*, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 29. EL Oktober 2015, § 42 Abs. 1 VwGO, Rn. 26.

26 Vgl. *Pietzcker*, aaO, Rn. 26.

27 Vgl. *Pietzcker*, aaO, Rn. 27.

Der VGH Baden-Württemberg neigt daher dazu, zumindest bei Statusänderungen im grundrechtsrelevanten Bereich, mit der Annahme eines feststellenden Verwaltungsaktes großzügig zu verfahren.²⁸ Da eine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Klage auch bei feststellenden Verwaltungsakten in Betracht kommt, war der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO statthaft.

2. Öffentlichkeit der Beschlussfassungen in Hochschulrat und Senat

Im Kern behandelt die Gerichtsentscheidung die Rechtmäßigkeit des Abwahlverfahrens nach § 18 Abs. 5 LHG. Der VGH Baden-Württemberg prüft dabei die *Wirksamkeit des Vorschlags des Hochschulrates zur vorzeitigen Beendigung des Amtes der Antragstellerin* und die *Wirksamkeit der Zustimmung des Senats der Hochschule*. Abweichend von der Rechtsauffassung des erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts wird eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei den Beschlüssen der beiden Hochschulgremien abgelehnt.

Die erstinstanzliche Entscheidung²⁹ war zu der Ansicht gelangt, dass die Hochschulgremien zwar grundsätzlich gem. § 10 Abs. 4 S. 1 LHG nicht öffentlich tagen würden, aber ein Ausnahmefall gem. § 10 Abs. 4 S. 1 iVm § 19 Abs. 1 S. 2 iVm § 18 Abs. 5 LHG vorläge.³⁰ Nach dieser Ausnahme seien unter anderem Wahlen bzw. Beschlüsse über die vorzeitige Beendigung des Amtes der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder, vergleichbar dem Prinzip öffentlicher Verhandlung im Kommunalrecht, dem Öffentlichkeitsgrundsatz unterworfen. Da Hochschulrat und Senat lediglich die Abstimmungen, nicht aber die vorangehende Beratung (hochschul-) öffentlich durchgeführt hatten, seien die Beschlüsse jeweils formell rechtswidrig und damit nichtig gewesen.

Demgegenüber differenziert der VGH Baden-Württemberg klarer zwischen der Beratung und der Abstimmung selbst. Mit Blick auf *die Beratung im Hochschulrat* verwies das Gericht zunächst auf § 20 Abs. 6 S. 1 LHG, wonach dieser grundsätzlich nicht öffentlich tagt.³¹ Gesetzliche Ausnahme seien die „Angelegenheiten“ nach § 20 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 und 11 LHG. Abs. 1 S. 4 Nr. 1 LHG verweist auf die „Angelegenheit“ der Mitwirkung nach § 18 Abs. 5 LHG. Ob damit aber nur die Abstimmung über die Abwahl an sich oder auch die vorgeschalteten

Beratungen im Beisein der Öffentlichkeit stattzufinden hätten, sei dem Gesetz nicht eindeutig zu entnehmen. Bei der gebotenen Auslegung der Vorschrift zieht das Gericht *gesetzsystematisch* vor allem einen Vergleich zu den anderen Fällen, in denen das LHG die Öffentlichkeit der Sitzungen des Hochschulrates anordnet: Zum einen sei das öffentliche Tagen gem. § 20 Abs. 6 S. 1 LHG auf sehr wenige Ausnahmefälle beschränkt, was schon für sich im Gegenschluss eine enge Auslegung nahelege. Zum anderen sei der einzige *vergleichbare andere normierte Ausnahmefall* der der *Wahl der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder* gemeinsam mit dem Senat nach Maßgabe von § 18 Abs. 1 bis 3 LHG. Gem. § 18 Abs. 2 S. 2 LHG umfasse der Ablauf der Wahl lediglich die drei möglichen Wahlgänge, nicht aber die Beratung im Vorfeld der Wahl. Übertragen auf den kehrseitigen Fall der *vorzeitigen Beendigung des Amtes eines hauptamtlichen Rektoratsmitglieds* soll nach Ansicht des Gerichts nichts anderes gelten.

Zudem streiten nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg auch *teleologische Aspekte* für eine Rechtmäßigkeit der nicht öffentlichen Beratung des Hochschulrates: Zwar bestünde ein grundsätzlich hoch zu gewichtiges Interesse der Hochschulöffentlichkeit, über die Diskussion der vorzeitigen Beendigung des Amtes des hauptamtlichen Rektoratsmitglieds informiert zu sein. Dennoch müsse dieses Informationsbedürfnis gegenüber dem verfassungsrechtlich gebotenen Persönlichkeitsschutz des Betroffenen sowie dem Interesse an Funktionsfähigkeit und Reputation der Hochschule, welches bei einer hochschulöffentlichen Erörterung von äußerst sensiblen Interna Schaden nehmen könne, zurücktreten.³² Bei der Würdigung der Parallelproblematik der *nichtöffentlichen Beratung im Senat* der Hochschule hat das Gericht entsprechend auf die Ausführungen zur nichtöffentlichen Beratung im Hochschulrat verwiesen.³³

Der Auffassung des Gerichts ist zuzustimmen. Zu bedenken wird allerdings gegeben, ob die Entscheidung des Gesetzgebers für ein weitgehend nichtöffentlich stattfindendes Rektorwahlverfahren sachgerecht ist. Denn es gibt gute Gründe dafür, das gesamte Rektorwahlverfahren (hochschul-)öffentlich stattfinden zu lassen: Bei der Wahl des Rektors geht es schließlich im Kern um die *allgemeine Ausrichtung der Hochschulpolitik*, über die in (hochschul-) öffentlicher Sitzung verhandelt werden sollte. Im Fall der

28 VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 5; vgl. VGH BW NVwZ 1985, 593 (Entscheidung zum vorläufigen Rechtsschutz gegen eine Schulentlassung); im Ansatz auch Pietzcker, aaO, Rn. 27; zum Teil anders OVG Thüringen BeckRS 2015, 41413 unter II. 2.

29 VG Stuttgart, Beschluss vom 10. November 2015, Az 10 K 3628/15.

30 Zum Folgenden VG Stuttgart Az 10 K 3628/15, juris Rn. 33 ff.

31 Zum Folgenden VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 30 ff.

32 VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 37.

33 VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 56.

vorzeitigen Beendigung des Amtes des Rektors dagegen geht es in der Regel um *persönliche Verfehlungen und/oder mangelnde Führungsqualitäten* des Rektors, die zu einem Vertrauensverlust innerhalb der Hochschule geführt haben. Es ist offensichtlich, dass die *Öffentlichkeit einer Rektorwahl* durch andere gewichtige rechtliche Gesichtspunkte bestimmt wird, als es bei der vorzeitigen Abwahl der Fall ist. Daher kann lediglich bei den Beratungen im Zusammenhang mit der Abwahlentscheidung das Persönlichkeitsinteresse des Amtsträgers und auch das Öffentlichkeitsbild der Hochschule die für eine Sitzungsöffentlichkeit streitenden Gründe – wie das Gericht überzeugend ausgeführt hat – überwiegen.

3. „Wichtiger Grund“ bei der Abwahlentscheidung

Obwohl nicht ausdrücklich normiert, ging der Gesetzgeber vom *Vorliegen eines „wichtigen“ Grundes* als Prämisse einer wirksamen Abwahl der betroffenen Person gem. § 18 Abs. 5 LHG aus.³⁴ In seiner Entscheidung lies der VGH Baden-Württemberg offen, ob von einem wichtigen Grund bereits deshalb ausgegangen werden müsse, weil die zur vorzeitigen Beendigung des Amtes der Rektorin erforderlichen Mehrheiten von je zwei Dritteln der Mitglieder von Hochschulrat und Senat erreicht wurden oder ob darüber hinaus auch eine Sachprüfung stattzufinden habe.³⁵ Dabei betonte er den weiten Entscheidungsspielraum der Gremienmitglieder und die spiegelbildlich nur *eingeschränkt bestehende Möglichkeit gerichtlicher Überprüfbarkeit* ihrer Beschlüsse. Diese gerichtliche Kontrolle beschränke sich darauf, dass keine missbräuchlichen Zwecke durch die Abwahl verfolgt wurden. Diesen Entscheidungsspielraum hätten Hochschulrat und Senat im zu beurteilenden Verfahren nicht überschritten.³⁶

In sehr vergleichbarer Weise hat das OVG Lüneburg ebenfalls im Zusammenhang mit der Abwahl eines Rektors entschieden, dass angesichts des von § 40 S. 1 NHG geforderten Quorums von drei Viertel der Mitglieder des Senats der Hochschule regelmäßig der Vertrauensverlust zum Leitungsorgan indiziert sei.³⁷ Die „Berechtigung“ des *Vertrauensverlustes* – also die Frage, ob die dem Vertrauensverlust zugrunde liegenden Vorbehalte bzw. Vorfälle zutreffend sind – unterlägen damit grundsätzlich nicht der Nachprüfung durch das Gericht.³⁸ Le-

diglich eine Nachprüfung der Entscheidung anhand des Maßstabs einer *allgemeinen Willkürkontrolle*, also anhand der Frage, ob der Vertrauensverlust nur „vorge-schoben“ war, sei möglich.³⁹

Diese Spruchpraxis kann sich nicht auf entsprechende Passagen im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Niedersächsischen Hochschulgesetz berufen⁴⁰: „Es ist verfassungsrechtlich zulässig und zum Schutz der Betroffenen auch geboten, eine Entlassungsentscheidung an sachliche Kriterien zu binden. Die Bindung der Entlassung an einen wichtigen Grund muss angesichts des hier sehr hoch angesetzten Quorums jedoch zur Wahrung der Wissenschaftsfreiheit so verstanden werden, dass dieser Grund gegeben ist, wenn die erforderliche Mehrheit im Vertretungsorgan für die Abbestellung votiert; dieses weist dann grundsätzlich darauf hin, dass ein Leitungsorgan das Vertrauen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verloren hat“.

Dies leitet das Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 3 GG her, der in seiner objektiven Ausprägung eine das Verhältnis von Wissenschaft und Forschung zum Staat regelnde, *wertentscheidende Grundsatznorm* ist. Im Hinblick auf die Hochschulorganisation bedeutet dies, dass sich die Wissenschaftsfreiheit in einem organisatorischen Gesamtgefüge entfalten muss, „in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle durch die wissenschaftlich Tätigen so beschaffen sind, dass Gefahren für die Freiheit von Forschung und Lehre vermieden werden“.⁴¹ Ein zentrales und effektives Einfluss- und Kontrollinstrument der in einer Hochschule tätigen Wissenschaftler ist ihr *Recht zur Bestellung und zur Abberufung von Rektor und Prorektoren*.⁴²

Dabei gilt folgende vom Bundesverfassungsgericht entwickelte „Je-desto“-Formel: Je stärker der Gesetzgeber das Leitungsorgan Rektorat mit Kompetenzen ausstattet, desto stärker muss er im Gegenzug die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der kollegialen Organe, also insbesondere des Senats, ausgestalten, damit Gefahren für die Freiheit von Forschung und Lehre vermieden werden.⁴³ Nach dieser Formel gilt folgerichtig, dass mit einem wachsenden Ausmaß und Gewicht der dem Rektorat zustehenden Kompetenz auch das Bedürfnis für den Senat als dem demokratisch legitimierten Vertre-

34 Amtl. Begr. LT-Drs. 13/3640, S. 193.

35 VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 78.

36 Vgl. hierzu VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 77.

37 OVG Lüneburg, Beschluss vom 2.9.2014 Az 5 ME 104/14, juris Rn. 40.

38 OVG Lüneburg, aaO Rn. 40; ähnlich OVG Thüringen BeckRS 2015, 41413 unter II. 2a.

39 OVG Lüneburg, aaO Rn. 40.

40 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 95.

41 BVerfG BvR 1501/13, 1682/13 Rn. 68.

42 Nach der Rechtsprechung des BVerfG verlangt die von Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Wissenschaftsfreiheit, dass sich die Hochschule im Wege der Abberufung von ihren Leitungsorganen trennen kann – vgl. BVerfG 1 BvR 3217/07, Rn. 60, zuvor bereits BVerfG 1 BvR 748/06, Rn. 122 ff. (für den Bereich des Fakultätsrates).

43 Vgl. BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 95.

tungsorgan der Hochschule steigt, sich *selbstbestimmt* von einzelnen Leitungsorganen, etwa der Rektorin oder dem Rektor, zu trennen.⁴⁴ Die demokratisch gewählten Hochschulgremien müssen also selbstbestimmt darüber entscheiden können, ob der Vertrauensverlust eines Leitungsorganes ein solches Ausmaß angenommen hat, dass in der Hochschule keine wissenschaftsadäquaten Entscheidungen mehr getroffen werden können.

Diese Rechtsprechung lässt sich auf die Regelung in § 18 Abs. 5 S. 4 LHG übertragen. Zwar verlangt die baden-württembergische Regelung „nur“ das Erreichen eines Zwei-Drittel-Mehrheit, anstatt wie in Niedersachsen einer Drei-Viertel-Mehrheit, im Senat. Diese Entscheidung des Gesetzgebers ist sachgerecht, weil in zwei Leitungsorganen, nämlich im Hochschulrat und im Senat, eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich ist. Wo die einzelnen Hochschulgesetze ihre Quoren ziehen, bleibt, genauso wie die Frage, welche Hochschulgremien am Verfahren sonst beteiligt sind, der Einschätzung des Gesetzgebers überlassen.

Zweifelhaft erscheint, ob die von der Rechtsprechung befürwortete reine *Willkür-* und *Missbrauchskontrolle* überhaupt praktische Relevanz erlangen können. Es ist kaum eine Konstellation vorstellbar, in der eine mit hohem gesetzlichem Quorum getroffene Entscheidung von Hochschulgremien insgesamt als willkürlich oder missbräuchlich angesehen werden kann. Einer Suche nach Willkürgründen steht entgegen, dass bei (Ab-)Wahlentscheidungen die Motivierung der Abstimmenden nicht feststellbar ist und von ihnen mit hochschulpolitischem Sachverstand entschieden wird. Dies gilt umso mehr für jene Hochschulorgane, denen – schon nach dem gesetzlichen Leitbild – am Wohl der Hochschule gelegen ist. Letzten Endes sind von hochschulpolitischem Sachverstand legitimierte Wahlentscheidungen nicht justitiabel. Wegen des den Hochschulgremien von Art. 5 Abs. 3 GG eingeräumten weiten Entscheidungsspielraums findet eine gerichtliche Willkür- oder Missbrauchskontrolle jedenfalls bei einer Abwahl mit hohem gesetzlichem Quorum nicht statt.

4. Bei Abwahlentscheidungen keine Anwendbarkeit der Befangenheitsvorschriften

In diese Richtung zielen auch die Überlegungen des VGH Baden-Württemberg zur Befangenheit von Mitgliedern des Abwahlgremiums⁴⁵: Einige Mitglieder des Senats der Hochschule befanden sich in offenem Streit

mit der abgewählten Rektorin, was an sich zu deren Befangenheit hätte führen müssen. Sehr formal argumentierend meint der VGH Baden-Württemberg, das LHG enthalte keine Befangenheitsvorschriften, so dass ein Ausschluss einzelner Senatsmitglieder von der Abwahlentscheidung einer rechtlichen Grundlage entbehre.⁴⁶ Diese Regelungslücke könne auch nicht durch eine (entsprechende) Anwendung der §§ 20, 21 LVwVfG ausgefüllt werden. Denn die Abwahl sei „ein von demokratischen Grundsätzen geprägtes Verfahren, vergleichbar einem Misstrauensvotum“.⁴⁷ Diese vorrangig politische Legitimation der Abwahlentscheidung wird damit weiter bekräftigt, dass das hohe Quorum der Abwahlentscheidung die Besorgnis der Befangenheit einzelner Senatsmitglieder zerstreuen würde.

5. Obiter dictum zur Einsetzung ministerieller Kommissionen

Offen lassen konnte der VGH Baden-Württemberg, ob die Einsetzung der dreiköpfigen Kommission durch das Ministerium zur Klärung der aktuellen und künftigen Funktions- und Gestaltungsfähigkeit der Hochschule rechtlich zulässig war. Das Gericht meldete im Rahmen eines obiter dictum allerdings deutliche Bedenken an. Da die Klärung der Rechtmäßigkeit der Einsetzung von Kommissionen für die Frage nach der Ausgestaltung und Wahrnehmung ministerieller Handlungsmöglichkeiten von Bedeutung ist, wird hierauf näher eingegangen.

Die zentrale Frage ist: Wie ist die Einsetzung einer ministeriellen Kommission rechtlich einzuordnen? Im zu entscheidenden Fall hatte die Tätigkeit der ministeriellen Kommission eine recherchierende und beratende, aber keine sanktionierende Zielrichtung: Ihre Aufgabe war es (lediglich), die derzeitige und künftige Funktions- und Gestaltungsfähigkeit der Hochschule zu begutachten. Durchaus vergleichbar sind andere Kommissionen, die zur Aufgabe haben, Fehlverhalten im Forschungsbereich aufzuklären.

Für die Tätigkeit von Kommissionen, in denen Personen außerhalb des Ministeriums Sitz und Stimme haben, bedarf es einer *gesetzlichen Grundlage*. Denn es werden Aufgaben öffentlicher Verwaltung auf Private übertragen, was nach dem organisationsrechtlichen bzw. institutionellen Gesetzesvorbehalt einer Regelung durch Rechtssatz bedarf. Dies ist dann der Fall, wenn sich die Kommission nicht allein internen Beratungsfunktionen zu widmen hat, sondern durch Befragung Dritter außer-

44 Vertiefend zur „Je-dešto“-Formel vgl. *Würtenberger*, OdW Heft 3 (2016), S. 3 f., 16 f.

45 VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 62 ff.

46 VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 64.

47 VGH BW, aaO.

halb des engeren Verwaltungsbereichs tätig wird.⁴⁸ Die erforderliche gesetzliche Grundlage findet sich in § 68 Abs. 1 S. 3 LHG. Die Vorschrift des § 68 Abs. 1 LHG, die das Ministerium berechtigt, sich über Angelegenheiten der Hochschule zu unterrichten und weitere Informationsrechte – auch unter Hinzuziehung von Sachverständigen (S. 3) – wahrzunehmen, steht im Zusammenhang mit der in § 67 LHG geregelten Aufsicht über die Hochschulen.

Im Zusammenhang mit der Abwahl eines Rektoratsmitglieds folgt die Befugnis des Ministeriums zur Information und zur prospektiven Analyse der Funktionsfähigkeit der Hochschulleitung aus seiner Beteiligung am Verfahren nach Art. 18 Abs. 5 LHG. In der Gesetzesbegründung wurde hierzu ausgeführt, dass „das Zusammenwirken der Beteiligten (...) die Amtsinhaberinnen beziehungsweise Amtsinhaber vor willkürlichen Entscheidungen bezüglich der vorzeitigen Beendigung ihrer Amtszeit (schützt)“.⁴⁹ Dieser vom Gesetzgeber geäußerte, an sich aber, wie dargelegt, fern liegende Schutzgedanke legitimiert eine eigene Informationsbeschaffungsbefugnis des Ministeriums, die sich im sachlichen Zusammenhang mit dem Abwahlverfahren nach § 18 Abs. 5 LHG bewegt.

Dies führt zu der weiteren Frage, ob jenseits der Ermächtigungsgrundlage zu sachverständiger Beratung die vom Ministerium eingesetzte Kommission mit besonderen Investigationsrechten *beliehen* werden musste. Allgemein anerkannt ist, dass eine Beleihung die Übertragung der Befugnisse durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes fordert.⁵⁰ Eine derartige Rechtsgrundlage findet sich nicht in § 68 Abs. 1 S. 3 LHG, worauf der VGH Baden-Württemberg mit Recht hingewiesen hat.⁵¹

Entgegen der mit Rechtsprechungshinweisen nur oberflächlich begründeten Ansicht des VGH Baden-Württemberg ist äußerst zweifelhaft, ob es für die Kommissionsarbeit überhaupt einer Beleihung bedurfte. Eine Beleihung ist – in Abgrenzung zu einer bloßen Indienstnahme Privater – dann notwendig, wenn eingeschaltete natürliche oder juristische Personen des Privatrechts hoheitliche Befugnisse

wahrnehmen.⁵² Die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse umfasst die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben unter der Befugnis, diese *selbstständig* in den Handlungsformen des Öffentlichen Rechts, ggf. *zwangsweise*, im eigenen Namen durchzusetzen.⁵³ Für die Beleihung ist insbesondere typisch, dass hoheitlicher Zwang ausgeübt werden kann oder die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten übertragen wird. Hiervon abzugrenzen sind Hilfspersonen, „deren sich der Staat oder ein anderer Träger öffentlicher Verwaltung bei der Erfüllung seiner Aufgaben bedient, ohne Hoheitsgewalt zu übertragen“.⁵⁴ Im Unterschied zum *Beliehenen* sind derartige Hilfspersonen als *Verwaltungshelfer* in den Verwaltungsvollzug der Behörde eingebunden. Die Zuständigkeit und Verantwortung für die bloße Verwaltungshilfe bleibt bei der Verwaltungsbehörde.⁵⁵ Dass derartige Hilfspersonen nicht gegen Grundrechte verstoßen, ist von der öffentlichen Hand zu überwachen.

Anders als vom VGH Baden-Württemberg angenommen ist die vom Wissenschaftsministerium eingesetzte Kommission als Verwaltungshelferin tätig geworden. Sie hatte lediglich die Aufgabe, bei einer ministeriellen Entscheidung mitzuwirken, aber *keinerlei eigene Entscheidungsbefugnisse*. Sie hat mit ihrem Bericht die Entscheidung des Wissenschaftsministeriums auch nicht in eine bestimmte Richtung gelenkt oder gar präjudiziert.⁵⁶ Sie hat zwar mit ihrem Bericht einen Entscheidungsvorschlag verbunden, das Wissenschaftsministerium hat jedoch seine Entscheidung nicht von diesem Entscheidungsvorschlag abhängig gemacht. Es suchte vielmehr lediglich nach weiteren Informationen, als es ohnehin hatte, um die Abwahlentscheidung von Hochschulrat und Senat nachvollziehen und sodann rechtlich bestätigen zu können.

Gleichwohl bleibt zu klären, ob die Befragung einzelner Personen zu den Konflikten im Rektorat mit dem gebotenen Grundrechtsschutz im Einklang steht. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung lässt sich damit begründen, dass die Kommission bei Dritten Informationen über die Tätigkeit von Rektorats-

48 Tettinger, Die Beauftragten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 111 Rn. 54; Brohm, Sachverständige Beratung des Staates, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 1987, § 36.

49 LT-Drs. 15/4684, S. 187.

50 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 17.11.2015 – 9 B 21.15 – Rn. 13.

51 VGH BW Az 9 S 2445/15, juris Rn. 83.

52 So die herrschende Rechtsstellungs- oder Befugnistheorie; vgl. Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider/Bier, aaO, § 40 VwGO, Rn. 275; BeckOK VwGO/Reimer, § 40 VwGO Rn. 49 (Verleihung der Verwaltungsaktsbefugnis als typischem Fall der Beleihung); ähnlich bereits Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 15 ff. (Beleihung nur bei Übertragung von hoheitlichen Kompetenzen im eigenen Namen).

53 Vgl. Ehlers/Schneider, aaO, § 40 VwGO, Rn. 275.

54 Riefner, Grundrechtsadressaten, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Deutsches Staatsrecht, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 197 Rn. 19.

55 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 59; Schoch/Schneider/Bier/Ehlers/Schneider, VwGO, § 40 Rn. 289; Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 1 VwVfG Rn. 134; BGHZ NJW 2005, 286, 287 (keine Beleihung, sondern Verwaltungshilfe, wenn keine Verwaltungsaktsbefugnis übertragen wurde und die Letztentscheidungskompetenz bei der Verwaltungsbehörde verbleibt).

56 Zu derartigen Grenzziehungen vgl. Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 1 VwVfG Rn. 134 mwN.

mitgliedern erhoben hat. Für eine derartige staatliche Ausforschung der persönlichen Lebenswelt bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. So dürfen etwa im Polizeirecht bei Dritten personenbezogene Daten nur erhoben werden, wenn die Erhebung beim Betroffenen die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben gefährden würde.⁵⁷ Diese polizeirechtliche Parallele trifft aber nicht die hier diskutierte hochschulrechtliche Konstellation. Denn das Wissenschaftsministerium war im Rahmen seiner rechts- und dienstaufsichtlichen Informationsbefugnisse berechtigt, sich durch Befragung Beteiligter eine hinreichende Informationsgrundlage für seine Entscheidung zu schaffen. Wie im Bereich der Kommunalaufsicht⁵⁸ regelt § 68 Abs. 1 LHG ein umfassendes Informationsrecht des Ministeriums gegenüber seinen Universitäten. Zu diesen umfassenden Informationsrechten gehören insbesondere eine Besichtigung von Hochschuleinrichtungen sowie die Vorlage von Berichten und Akten. Hierzu gehört zudem, mit einzelnen Mitgliedern der Hochschule Gespräche über Fragen zu führen, die Anlass zu rechts- oder dienstaufsichtlichen Maßnahmen geben können. Dass das Verhalten einzelner Personen auch zum Gegenstand dieser Gespräche gemacht werden kann, ist naheliegend. Und dass den Gesprächspartnern Verschwiegenheit zugesagt wird, ist durch den Auftrag zur umfassenden und effizienten Informationsbeschaffung gedeckt. Im Ergebnis werden damit mögliche Rechte auf informationelle Selbstbestimmung durch informationelle Maßnahmen im Rahmen der Rechts- und Dienstaufsicht begrenzt.⁵⁹

Konsequenz ist: Die vom Wissenschaftsministerium eingesetzte Kommission hat als dessen verlängerter Arm dessen rechts- und fachaufsichtliche Informationsrechte wahrgenommen. Einer Beleiung bedurfte es nicht. Auch wurden durch die Befragungen und die Berichterstattung durch die Kommission keine Grundrechte der Betroffenen verletzt, da die gesetzliche Regelung der Aufsichtsmaßnahmen entsprechende Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht gestattet.

III. Fazit

Im Reigen der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen zur vorzeitigen Beendigung des Amtes hauptamtlicher Rektoratsmitglieder einer Hochschule nimmt das im baden-württembergischen Hochschulge-

setz geregelte Modell eine Sonderstellung ein: zum einen ist eine Beteiligung des Wissenschaftsministeriums vorgesehen, zum anderen steht Senat, Hochschulrat und Wissenschaftsministerium ein Initiativrecht im Abwahlverfahren zu. Die hier besprochene Entscheidung des VGH Baden-Württemberg klärt einige für die Praxis relevanten Detailfragen im baden-württembergischen Abwahlverfahren. Das Gericht schafft Klarheit, dass die Beratung der Hochschulorgane im Zusammenhang mit der vorzeitigen Beendigung des Amtes des Rektors einer Hochschule unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet. Ob dem ungeschriebenen Erfordernis eines „wichtigen Grundes“ zur Abwahl eines Rektors bereits dann Rechnung getragen ist, wenn die erforderlichen Mehrheiten im Senat und im Hochschulrat erreicht wurden, oder ob das Gericht in eine darüber hinausgehende Sachprüfung einzutreten hat, konnte in der Entscheidung offen gelassen werden. Hier spricht im Lichte des Art. 5 Abs. 3 GG viel dafür, dass das Erreichen der hohen Quoren in den Vertretungsorganen der Hochschule grundsätzlich einen Vertrauensverlust zum Leitungsorgan und damit einen wichtigen Grund indiziert. Eine Nachprüfung der geheim erfolgenden Abwahlentscheidung durch die Gerichte anhand einer allgemeinen Willkürkontrolle erscheint zudem faktisch nicht möglich, sodass auch aus diesem Grund eine gerichtliche Kontrolle von Abwahlentscheidungen bei hohen Quoren in den relevanten Hochschulorganen ausscheidet.

In einem obiter dictum streifte der VGH Baden-Württemberg auch die Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer vom Ministerium eingesetzten Expertenkommission zur Mitwirkung an der Klärung der Funktions- und Aktionsfähigkeit der Hochschule. Sofern der Kommission lediglich die Funktion eines sachverständigen Beratungsgremiums zufällt, ist dies von den Informationsrechten des Ministeriums nach § 68 Abs. 1 LHG umfasst. Einer Beleiung der Kommission bedarf es, anders als vom VGH Baden-Württemberg angenommen, in diesem Fall nicht.

Thomas Würtenberger ist Professor an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Leiter der Forschungsstelle für Hochschulrecht und Hochschulrechtsrecht. Referendar Axel Krohn ist wissenschaftlicher Mitarbeiter ebendort.

57 § 19 Abs. 1 S. 2 PolG BW; *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht in BW, 6. Aufl. 2005 Rn. 564 f.

58 Zu den kommunalaufsichtlichen Informationsrechten: *Geis*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2011, § 24 Rn.17; *Brüning*, Kommunalverfassung, in: *Ehlers/Fehling/Pünder* (Hg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 2013, § 64 Rn. 91.

59 So ist, um nochmals eine Parallele zum Polizeirecht zu ziehen, eine polizeiliche Vertrauensperson, die Informationen über dritte Personen liefert, nicht mit Hoheitsaufgaben beliehen, sondern agiert als Verwaltungshelfer (BVerwG NVwZ-RR 2010, 682, 683).