

# Thomas Würtenberger

## Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Hochschulleitung im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg

Die baden-württembergische Hochschulreformgesetzgebung hat in den vergangenen 20 Jahren ein neues Steuerungsmodell für das Verhältnis des Landes zu seinen Hochschulen entwickelt. Dieses überträgt in einem ersten Schritt bislang vom Land wahrgenommene hochschulrechtliche Aufgaben auf die Hochschulen. Wesentliche Bereiche sind die „Delegation von Entscheidungszuständigkeiten auf die Hochschulen, Aufhebung von Zustimmungsvorbehalten und Tatbeständen der Fachaufsicht sowie der Einstieg in eine Haushaltsglobalisierung und leistungsbezogene Mittelverteilung“.<sup>1</sup> Rektorat und Dekanat werden hierbei *ganz wesentlich gestärkt*, das Rektorat ist zudem *professionalisiert* worden. Ihnen obliegt nun als *Leitungsorganen* in diesen Bereichen die Wahrnehmung von Aufgaben, die das Land bisher in seiner Verantwortung für die Hochschulen vollzogen hat.

Verfassungsrechtlich ebenso wie politisch ist es nicht zugänglich, dass sich das Land zu weitgehend aus seiner Verantwortung für die Hochschulentwicklung zurückzieht. Die Hochschulreform in Baden-Württemberg hat daher in einem zweiten Schritt das alte *hierarchische durch ein neues kooperatives Steuerungsmodell* abgelöst. In diesem kooperativen Steuerungsmodell erhalten zwar das Rektorat und das Dekanat neue, bisher vom Land wahrgenommene Kompetenzen. In wichtigen Bereichen, wie etwa der Struktur- und Entwicklungsplanung oder bei der Bestellung und Abberufung der hauptamtlichen Leitungsorgane, erfolgt nunmehr eine kooperative,

auf Verständigung angelegte Kompetenzausübung gemeinsam mit dem Land.

Dieses neue Steuerungsmodell ist, wie auch die Steuerungsmodelle anderer Bundesländer, auf den Prüfstand verfassungsgerichtlicher Kontrolle gestellt worden. Mit einer Gesetzesverfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof Baden-Württemberg ist die Verfassungswidrigkeit der im Landeshochschulgesetz (LHG) in der Fassung des Dritten Gesetzes zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften (Drittes Hochschuländerungsgesetz)<sup>2</sup> geregelten Hochschulorganisation gerügt worden.<sup>3</sup> Die angegriffenen Vorschriften betreffen die enumerative Aufzählung der Zuständigkeiten des Rektorats, die Wahl und die Abberufung der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder, die Zuständigkeiten des Senats sowie die Regelung dessen Amtsmitglieder, einzelne Zuständigkeiten des Dekanats, die Wahl sowie die Abwahl des Dekans sowie die Beratungskompetenz des Fakultätsrates. Alle diese Vorschriften werden für unvereinbar mit Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG gehalten, der über Art. 2 Abs. 1 Landesverfassung Baden-Württemberg (LVerf) zur Anwendung gelangt.<sup>4</sup>

Dies ist Anlass, sich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Maßstäben einer grundgesetzkonformen Hochschulorganisation zu befassen (I.) und anhand dieser Maßstabsbildung nach der Verfassungskonformität des Hochschulorganisationsrechts in Baden-Württemberg (II.) zu fragen.

Dieser Beitrag beruht auf Überlegungen des Verfassers, die in einem Rechtsgutachten für die Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg entwickelt wurden.

- 1 Vgl. den eindrucksvollen Überblick über Einzeländerungen bei Haug, Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2009, Einführung, Rn. 4 ff.; Sandberger, Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2015, Einl. Rn. 5; König, Länderstudie Baden-Württemberg, in: Institut für Hochschulforschung an der Universität Halle-Wittenberg (Hg.), Steuerungsinstrumente auf der Ebene Land-Hochschule, 2007, S. 40 ff.; In der Smitten/Jaeger, Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Instrument der Hochschulfinanzierung, in: HIS. Forum Hochschule 16/2012.
- 2 Vom 1. April 2014, GBl. S. 99.
- 3 StGH BW Az. 1VB 16/15.

- 4 Auf die Frage, in welchem Verhältnis die Grundrechte des Art. 5 Abs. 3 GG zum landesverfassungsrechtlichen, über Art. 2 Abs. 1 LVerf rezipierten Grundrecht der Wissenschafts-, Forschungs- und Lehrfreiheit steht, wird nicht eingegangen. Vgl. hierzu StGH BW, Urteil vom 17.6.2014, 1 VB 15/13, S. 79 f. des Umdrucks; Voßkuhle, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsverbund, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Bd. 59 (2011), S. 215, 229 ff.; Dietlein, Die Rezeption von Bundesgrundrechten durch Landesverfassungsrecht, AöR 120 (1995), S. 1 ff.; Nordmann, „Rezipierte“ Grundrechte für Schleswig-Holstein, NordÖR 2009, 97, 99 ff.; Löwer, Das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen nach Landesverfassungsrecht als Erscheinungsform funktionaler Selbstverwaltung, in: Festschrift für Wendt, 2015, S. 285 ff.

### I. Zur Ausdifferenzierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Hochschulorganisationsrecht am Maßstab des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht

In seinem Urteil zum niedersächsischen Vorschaltgesetz hat das Bundesverfassungsgericht vor über 40 Jahren eine Organisation der Hochschulen gefordert, die das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung so weit als möglich verwirklicht.<sup>5</sup> In der Folgezeit blieben Verfassungsbeschwerden gegen die Hochschulorganisation meist erfolglos. Das neue Modell der Hochschulorganisation mit starken, oftmals monokratischen Leitungsorganen an der Spitze der Hochschule und auf Ebene der Fachbereiche<sup>6</sup> hat allerdings zu Gesetzesverfassungsbeschwerden geführt, denen das Bundesverfassungsgericht durch eine differenzierte Fortentwicklung der Partizipationsrechte von Vertretungsorganen an Leitungsentscheidungen der Hochschule in einem begrenztem Umfang abgeholfen hat.

Will man den Stand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für gesetzliche Regelungen der Kompetenzen der Hochschulleitung bestimmen, so darf nicht an einer einzelnen oder einigen wenigen Entscheidungen angesetzt werden. Aufgabe ist vielmehr, induktiv aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Problembereich jene verfassungsrechtlichen Maßstäbe herzuleiten, die die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung leiten.<sup>7</sup> Die Verfassungsmäßigkeit von Regelungen der hochschulrechtlichen Leitungsebene bestimmt sich nach folgenden verfassungsrechtlichen Rahmenseetzungen, die das Bundesverfassungsgericht<sup>8</sup> in seiner jüngeren Rechtsprechung vorgegeben hat:

#### 1. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG als objektive Grundsatznorm

Wissenschaft als ein von Fremdbestimmung freier Raum autonomer Verantwortung bedarf eines umfänglichen rechtlichen Schutzes. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG gewährleistet

nicht allein ein Abwehrrecht gegen Eingriffe in die Freiheit von Forschung und Wissenschaft. Er ist zugleich eine *objektive wertentscheidende Grundsatznorm*<sup>9</sup>, die rechtlicher Ausgestaltung bedarf. Diese zielt darauf, dass der Staat durch geeignete organisatorische Maßnahmen für die Funktionsfähigkeit der Institutionen eines freien Wissenschaftsbetriebes sorgt und dabei den Wissenschaftlern die „Teilhabe am Wissenschaftsbetrieb“<sup>10</sup> ermöglicht. Dabei hat der Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen, dass das Grundrecht auf freie wissenschaftliche Betätigung *nur durch konkurrierende Grundrechte* der verschiedenen Beteiligten sowie durch die von den *Universitäten zu verfolgenden legitimen Aufgaben*, vor allem der Berufsausbildung, *begrenzt* wird.<sup>11</sup>

#### 2. Der grundsätzlich weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung des Hochschulorganisationsrechts

Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber verfügt bei der Regelung des Hochschulorganisationsrechts grundsätzlich über einen weiten Gestaltungsspielraum. An überkommene Modelle des Hochschulorganisationsrechts ist er nicht gebunden.<sup>12</sup> Gemäß seiner jeweiligen hochschulpolitischen Auffassung regelt er die Binnenorganisation von Hochschulen, die Legitimation und Verantwortung der einzelnen Hochschulorgane, die Bewirtschaftung der Hochschulhaushalte und anderes mehr.

#### 3. Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in einem rechtlichen Gesamtgefüge strukturell freier wissenschaftlicher Betätigung und Aufgabenerfüllung

Wissenschaftsfreiheit muss sich in einem *organisationsrechtlichen Gesamtgefüge* entfalten, „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“.<sup>13</sup> Diese grundrechtlich gebotene Sicherung der Wissenschaftsfreiheit verlangt organisationsrechtliche Regelungen

5 BVerfGE 35, 79 ff.

6 Sandberger, Die Neuordnung der Leitungsorganisation der Hochschulen durch die Hochschulrechtsnovellen der Länder, *WissR* 44 (2011), S. 118 ff., 131 (zur Begrenzung der Zuständigkeiten der Hochschulsenate); kritisch zu dieser Entwicklung Löwer, „Starke Männer“ oder „starke Frauen“ an der Spitze der Universität?, in: Ruffert (Hrsg.), *Recht und Organisation*, 2003, S. 25, 30 ff.

7 Grundlegend zu dieser induktiven Methode: Tanneberger, Die Sicherheitsverfassung, 2014, S. 56 ff.

8 BVerfG Beschluss vom 26.10.2004, 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00; BVerfG Beschluss vom 20.7.2010, 1 BvR 748/06; BVerfG Beschluss vom 24.6.2014, 1 BvR 3217/07; BVerfG Beschluss vom 12.5.2015, 1 BvR 1501/13, 1682/13; zusammenfassende Darstellung und Würdigung bei Miechelsen, *Hochschulorganisation und Wissenschaftsfreiheit*, 2013, S. 68 ff., 82 ff.; ausführlich zur Verfas-

sungskonformität von neuen Kompetenzen für die Hochschulleitung; Fehling, Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung in Hochschule und Wissenschaft, *Die Verwaltung* 35 (2002), 399 ff.; Görisch, *Wissenschaftsfreiheit und Hochschulmanagement*, DÖV 2003, 583 ff.; Smedding, Die deregulierte Hochschule, DÖV 2007, 269 ff.

9 BVerfGE 35, 79, 112; BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 88, - st. Rspr.; Mager, *Freiheit von Forschung und Lehre*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 166 Rn. 21 ff.

10 Zu dieser Teilhabeseite der Wissenschaftsfreiheit: BVerfG 1 BvR 1501/13, 1682/13, Rn. 68.

11 BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 88.

12 BVerfGE 35, 79, 116, 120; BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 93.

13 BVerfG 1 BvR 1501/13, 1682/13 Rn. 68.

gen, kraft derer die in der Hochschule tätigen Wissenschaftler über ihre Vertretungen in den Gremien Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abwehren und ihre Vorstellungen einer gelebten Wissenschaftsfreiheit in die Hochschulorganisation einbringen können. Demgemäß müssen die Regelungen der hochschulinternen Willensbildung die Voraussetzungen dafür schaffen, dass in der Hochschule freie Wissenschaft ungestört betrieben werden und *wissenschaftsinadäquate Entscheidungen vermieden* werden.<sup>14</sup>

In dieser Perspektive geht es nicht allein um Einzelregelungen, die möglicherweise die Wissenschaftsfreiheit beeinträchtigen könnten. Es geht vielmehr um eine Gesamtsicht auf das *hochschulrechtliche Gesamtgefüge* mit seinen unterschiedlichen Entscheidungskompetenzen, mit seinem verfahrensrechtlich geordneten Zusammenspiel von Leitungs- und Vertretungsorganen sowie dem Land und nicht zuletzt mit all seinen unterschiedlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten.<sup>15</sup> Dieses äußerst komplexe Gesamtgefüge ist von checks and balances gegenseitiger Kontrolle ebenso wie von vertrauensvoller wissenschaftsadäquater Zusammenarbeit bestimmt. Die Finalität des baden-württembergischen Hochschulorganisationsrechts zielt, wie in Folgendem entwickelt, auf ein wissenschaftsadäquates Hochschulorganisationsrecht, das den Leitungsorganen jene Kompetenzen gibt, derer die Hochschulführung zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben bedarf, und das den Vertretungsorganen jene Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten gibt, derer gelebte Wissenschaftsfreiheit in der Hochschule bedarf.

Um dies weiter zu präzisieren: Organisationsnormen sind dann nicht mehr mit Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG vereinbar, wenn die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährdet erscheint, weil wissenschaftsinadäquate Entscheidungen zu befürchten sind.<sup>16</sup> Eine solche strukturelle Gefährdung wird ausgeschlossen, wenn im „*wissenschaftsorganisatorischen Gesamtgefüge*“ ein hinreichendes Maß an Mitwirkung von Wissenschaftlern an der Planung der Hochschulentwicklung und einzelner Hochschuleinrichtungen, an allen den Wissenschaftsbetrieb prägenden Entscheidungen über die Organisation und den Haushalt sowie am hochschulinternen Satzungsrecht besteht. Die Wichtigkeit der zu treffenden Entscheidung für die Verwirklichung von Wissenschaftsfreiheit spielt bei den erforderlichen Abwägungen naturgemäß eine zentrale Rolle.

Leitgedanke ist dabei, die Wissenschaftler nicht allein vor *wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen* zu schützen. Sie sollen darüber hinaus *ihre fachliche Kompetenz* zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Hochschule einbringen können.

Für das Hochschulorganisationsrecht ist seit jeher die Absichtung von *Leitungsorganen* und *Vertretungsorganen* unter Beteiligung von Wissenschaftlern strukturprägend. Ein Vorrang von Vertretungsorganen gegenüber Leitungsorganen besteht nicht. Der Gesetzgeber ist nicht daran gehindert, den Leitungsorganen umfangreiche Kompetenzen im Wissenschaftsbereich einzuräumen.<sup>17</sup> „Die Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen an Leitungsorgane darf jedoch nur in dem Maße erfolgen, wie sie inhaltlich begrenzt und organisatorisch so abgesichert ist, dass eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaft ausscheidet.“<sup>18</sup> Im hochschulrechtlichen Gesamtgefüge müssen „Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so beschaffen“ sein, dass Gefahren für die Freiheit von Forschung und Lehre vermieden werden.“<sup>19</sup>

Aus diesen grundsätzlichen Erwägungen folgen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gewichtige Selbstverwaltungskompetenzen und Partizipationsmöglichkeiten von Vertretungsorganen im Hochschulbereich, die vom Gesetzgeber zu berücksichtigen sind:

(1) Die Beteiligung der Wissenschaftler kann in unterschiedlichen Formen geschehen, nämlich durch „unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme, Entscheidungs-, Veto-, Mitwirkungs- oder Anhörungsrechte, Aufsichts-, Informations- oder Kontrollrechte.“<sup>20</sup> Die Einräumung derartiger Beteiligungsrechte, in Einzelbereichen differenziert nach der jeweiligen Wissenschaftsrelevanz, ist in der Lage, strukturellen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit entgegenzuwirken.

(2) Es kann erforderlich sein, die Wissenschaftler nicht bloß auf Stellungnahmen zu wissenschaftsrelevanten Entscheidungen zu verweisen, sondern ihnen auch das Recht einzuräumen, ihre Auffassungen bei derartigen Entscheidungen durchzusetzen.

(3) Die Bestellung und auch die Abberufung von Leitungsorganen sind als effektive Einfluss- und Kontrollinstrumente einem plural zusammengesetzten Vertretungsorganen zuzuweisen. Wenn in verfassungsrechtlich noch zulässiger Weise wissenschaftsrelevante Entscheidungsbefugnisse den Selbstverwaltungsorganen entzogen werden sollen, gilt folgende je desto-Formel: „Je

14 BVerfG 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 Rn. 156.

15 BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 92; BVerfG 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 Rn. 158.

16 BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 92.

17 BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 95.

18 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 60; BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 97.

19 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 57.

20 BVerfG 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 Rn. 160.

mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker muss im Gegenzug die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans an der Bestellung und Abberufung dieses Leitungsorgan und an dessen Entscheidungen ausgestaltet sein.<sup>21</sup> Oder anders formuliert: „Je höher Ausmaß und Gewicht der den Leitungspersonen zustehenden Befugnisse sind, desto eher muss die Möglichkeit gegeben sein, sich selbstbestimmt von diesen zu trennen.“<sup>22</sup>

(4) Die Orientierung des Gesetzgebers an einer zweckmäßigen und effizienten Hochschulorganisation ist damit begrenzt: In wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten muss von ihm ein *hinreichendes Maß*<sup>23</sup> an Mitwirkung der Wissenschaftler an wissenschaftsrelevanten Entscheidungen der Leitungsorgane garantiert sein. Unter dieser Voraussetzung ist er frei, „den Wissenschaftsbetrieb nach seinem Ermessen zu regeln, um die unterschiedlichen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und die Interessen der daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in angemessenen Ausgleich zu bringen.“

#### 4. Konkretisierung dieser wissenschaftsrelevanten verfassungsrechtlichen Rahmenseetzungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die vorstehend zusammengefassten wissenschaftsrelevanten verfassungsrechtlichen Rahmenseetzungen an die Leitungsstrukturen von Hochschulen sind sehr allgemein formuliert. Was „ein hinreichendes Maß an Mitwirkung der wissenschaftlich Tätigen an wissenschaftsrelevanten Entscheidungen von Leitungsorganen“ sein kann, welchen Spielraum die je desto-Formel bei der Austarierung von wissenschaftsrelevanten Entscheidungen, die Leitungs- oder Vertretungsorgan zugewiesen werden, belässt, was unter einem organisatorischen Gesamtgefüge, das die Wissenschaftsfreiheit strukturell gefährdet, zu verstehen ist, ist einer weiteren Konkretisierung bedürftig. Nur dadurch lässt sich jene Rechtssicherheit stiften, an der sich der Hochschulgesetzgeber orientieren kann. Eine derartige Konkretisierung der weitgehend formelhaften Vorgaben kann mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Einzelfälle und damit auf das Fallrecht erfolgen:

(1) Verfassungsrechtlich statthaft ist, den Beschluss über den Entwicklungsplan einer Hochschule dem Leitungsorgan zu übertragen, soweit dem Senat die Befugnis zur Entscheidung über die Grundzüge der Entwicklungsplanung zugewiesen ist.<sup>24</sup>

(2) Die Entscheidung über die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Organisationseinheiten samt der Festlegung ihrer Aufgaben und Organisationsstrukturen kann nur unter ausschlaggebender Beteiligung des Senats mit seinem *gefächerten Sachverstand*, also mit dessen Einvernehmen, getroffen werden.<sup>25</sup>

(3) Die Entscheidung über den Wirtschaftsplan sowie über die Aufteilung der Sach-, Investitions- und Personalbudgets auf die Organisationseinheiten sind wegen der Angewiesenheit von Forschung und Lehre auf Ressourcen wissenschaftsrelevant.<sup>26</sup> Hier kann der Gesetzgeber die Mittelverwendung rechtlich regeln, wobei dem Schutz der Wissenschaftsfreiheit Rechnung zu tragen ist. Soweit bei der *Budgetaufteilung tiefgreifende wissenschaftsrelevante Entscheidungen* zu treffen sind, bedarf es der Mitwirkung des Senats.<sup>27</sup>

(4) Das Dekanat kann zur Verteilung von Stellen und Mitteln ermächtigt sein. Dies daher, da derartige Allokationsentscheidungen, sollten sie von den Betroffenen Hochschullehrern selbst getroffen werden, wegen mangelnder persönlicher Distanz fehlerbehaftet sein können. Allerdings muss eine umfassende Kompetenz zur Verteilung von Stellen und Mitteln hinreichend kontrolliert und umgrenzt sein.<sup>28</sup>

(5) Die Organisation und Weiterentwicklung von Forschung und Lehre, etwa durch die Bildung von Schwerpunkten, hat unter wesentlicher Beteiligung des Senats zu erfolgen.<sup>29</sup>

(6) Für die Bestellung einer mit weit reichenden Befugnissen ausgestatteten Hochschulleitung bedarf es eines *Findungsverfahrens*, in dem Mitwirkungsrechte der Wissenschaftler gesichert sind. Denn in der Findungskommission wird bereits darüber entschieden, wer überhaupt für die Hochschulleitung infrage kommt. Im hochschulrechtlichen Gesamtgefüge muss die Mitwirkung der Wissenschaftler an der Findung von Leitungsorganen gewichtig sein, damit Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit ausgeschlossen werden.<sup>30</sup> Am zu fordernden Stimmgewicht würde es fehlen, wenn lediglich zwei von elf stimmberechtigten Mitgliedern in der Findungskommission vom Senat bestimmt werden und

21 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 60.

22 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 60.

23 So ausdrücklich BVerfG 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 Rn. 159, hier auch das folgende Zitat.

24 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 67.

25 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 69.

26 So bereits BVerfGE 35, 79, 123; 61, 260, 279.

27 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 70 ff.

28 BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 113.

29 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 76 f.

30 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 84.

dem Leitungsorgan gewichtige wissenschaftsrelevante Befugnisse zugewiesen sind.

(7) „Im Gesamtgefüge der Hochschulorganisation kommt der Möglichkeit des Vertretungsorgans, sich von einem Leitungsorgan zu trennen, umso größere Bedeutung zu, je mehr wissenschaftsrelevante Befugnisse diesem zugewiesen und dem Vertretungsorgan entzogen sind.“<sup>31</sup> Dabei ist entscheidend, mit welchem Quorum der Senat die Entlassung eines Leitungsorgans veranlassen kann. Wie auch in vergleichbaren Fällen ist ein besonderes Quorum statthaft, damit nur bei erheblichem Vertrauensverlust eine Abberufung auf den Weg gebracht werden kann. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts stößt es auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, wenn die Wissenschaftler in dem Vertretungsorgan das Quorum nicht erreichen können und die Entlassung im Übrigen an eng gefasste sachliche Voraussetzungen geknüpft wird.<sup>32</sup>

## II. Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Kompetenzen der Leitungsorgane

Bei den folgenden Überlegungen steht nicht allein im Mittelpunkt, dass das LHG die Kompetenzen der Leitungsorgane in verfassungskonformer Weise regelt. Von zentraler Bedeutung ist zudem die Praxis, *dass und wie* nämlich die hochschulrechtlichen Vorschriften in Baden-Württemberg in *verfassungskonformer* Weise praktiziert und vollzogen werden.<sup>33</sup>

### 1. Hochschulautonomie und Wissenschaftsfreiheit à la carte

Zu den Besonderheiten der Hochschulreform in Baden-Württemberg gehört, dass die Hochschulen in einzelnen Bereichen autonom über die Gestaltung der Wissenschaftsfreiheit entscheiden können. Diese *Organisationsautonomie* gilt etwa, um nur zwei Bereiche zu nennen, für die Gestaltung der Zusammensetzung des Universitätsrates und für die Zusammensetzung des Dekanats bzw. des Rektorats jeweils durch Regelungen in der Grundordnung (§ 23 Abs. 1 S. 2 bzw. § 16 Abs. 1 S. 2 LHG). Hinsichtlich der Zusammensetzung des Universitätsrates können die Hochschulen kraft ihrer Grundordnungautonomie bestimmen, dass auch hochschulinterne Mitglieder Sitz und Stimme haben (§ 20 Abs. 5 S. 3 LHG). Sie haben also die Autonomie, durch Regelung in der Grundordnung den Universitätsrat für eine Mitentscheidung

durch Wissenschaftler und damit Mitglieder der Universität zu öffnen. Es sind Fälle bekannt, in denen sich der Senat erfolgreich gegen Pläne des Rektorats durchgesetzt hat, für den Hochschulrat nur externe Mitglieder vorzusehen.

Soweit die Grundordnung dies vorsieht können neben dem Dekan vier weitere Prodekane, neben dem Rektor fünf weitere Prorektoren gewählt werden. Bei einem Dekanat mit fünf und bei einem Rektorat mit sechs Mitgliedern lässt sich bereits davon sprechen, dass ein *interner (Wissenschafts-)Pluralismus* von Auffassungen über die Verwirklichung von Wissenschaftsfreiheit und die Gestaltung der Hochschule besteht. Gerade ein solcher Pluralismus sichert wissenschaftsadäquate Entscheidungen besser, als wenn sich das Leitungsgremium lediglich aus zwei oder drei Personen zusammensetzt. Derartige Leitungsgremien jedoch, zum Teil auch monokratische Leitungsgremien, waren bislang Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Fragen einer wissenschaftsfreiheitskonformen Gestaltung des Hochschulorganisationsrechts.<sup>34</sup>

Nach dem baden-württembergischen Hochschulorganisationsrecht haben die Hochschulen also die Möglichkeit, bei ihrer rechtlichen Regelung der Zusammensetzung von Leitungsorganen den Bereich der Wissenschaftsfreiheit sozusagen à la carte zu verwirklichen. Zu ihrer Hochschulautonomie und Wissenschaftsfreiheit gehört, über so zentrale Fragen wie der personellen bzw. zahlenmäßigen Zusammensetzung ihrer Leitungsgremien zu entscheiden. Wenn eine Hochschule diese Möglichkeiten der Ausdehnung von Repräsentation durch Wissenschaftler nicht wahrnimmt, kann diese autonome Gestaltung kein Verstoß gegen die verfassungsrechtlich geschützte Wissenschaftsfreiheit sein. Zur Ausübung seiner Autonomie kann eben niemand, auch keine Institution, gezwungen werden. Bei der verfassungsrechtlichen Würdigung der organisationsrechtlichen Regelungen des LHG lässt sich daher mit guten Gründen davon ausgehen, welche Möglichkeiten die Hochschulen bei der Repräsentation durch Wissenschaftler generell ausschöpfen können.

### 2. Verfassungsmäßigkeit der Kompetenzen des Dekanats nach § 24 Abs. 3 S. 6 Nrn. 2, 3, 4, 5 LHG

Nach § 23 Abs. 1 S. 1 LHG leitet das Dekanat die Fakultät. Soweit das Landeshochschulgesetz nichts anderes regelt, ist das Dekanat für alle Angelegenheiten der Fakultät

31 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 92.

32 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 95.

33 Welche akademischen Gepflogenheiten vertrauensvollen und an Konsens orientierten Zusammenarbeitens insoweit Usus sind, kennt Verfasser aus seiner über 15jährigen Tätigkeit als Rechtsbe-

rater von vier Rektoren der Freiburger Universität.

34 Vgl. etwa BVerfG 1 BvR 3217/07 zu den Kompetenzen lediglich eines von drei Vorstandsmitgliedern für den Bereich von Forschung und Lehre.

zuständig (§ 23 Abs. 3 S. 1 LHG). Es stellt sich die Frage, ob die Zuständigkeiten des Dekanats für die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsvoranschlags (Nr. 2), für die Entscheidung über die Verwendung der vom Rektorat der Fakultät zugewiesenen Stellen und Mittel nach den Grundsätzen des § 13 Abs. 2 LHG (Nr. 3), für den Vorschlag zur Funktionsbeschreibung von Stellen für Hochschullehrer (Nr. 4) sowie für Evaluationsangelegenheiten nach § 5 Abs. 2 LHG (Nr. 5) verfassungskonform sind.

a) Das Dekanat als Kollegialorgan mit gefächertem wissenschaftlichem Sachverstand

Die verfassungsrechtliche Würdigung der Kompetenzen des Dekanats kann an dessen Zusammensetzung ansetzen. Das Dekanat ist nach § 23 Abs. 2 S. 2 LHG ein *kollegiales Leitungsorgan*, das aus dem Dekan und mindestens zwei Prodekanen gebildet wird. Es ist ein *Vertretungsorgan der Fakultät*, in dem in der Regel Hochschullehrer der Fakultät aufgrund von Wahlen das Amt des Dekans und weiterer Prodekanen ausüben.

Im Kollegialorgan Dekanat wird die Fakultät mit *gefächertem wissenschaftlichem Sachverstand* verwaltet. Der Dekan, der Prodekan, weitere Prodekanen, soweit nach der Grundordnung vorgesehen, sowie der Prodekan für Studienangelegenheiten treffen mehrheitlich die dem Dekanat zugewiesenen Entscheidungen (§ 23 Abs. 2 LHG). Durch derartige Kollegialentscheidungen, vor allem wenn die *höchstzulässige Zahl von Prodekanen ausgeschöpft* wird, ist garantiert, dass in der Fakultät bestehende unterschiedliche Ansichten über die Gestaltung der Fakultät zur Geltung und zum Ausgleich gebracht werden können.<sup>35</sup>

b) Legitimation durch Wahl und Abwahlmöglichkeit

Auf die Wahl des Dekans und der Prodekanen hat der Fakultätsrat als Vertretungsorgan der Mitglieder der Fakultät einen bestimmenden Einfluss. Der Dekan wird auf Vorschlag des Rektors vom Fakultätsrat gewählt. Dabei ist es in Baden-Württemberg *eine gute Übung*, dass sich der Rektor, bevor er den Wahlvorschlag unterbreitet, mit der Fakultät ins Benehmen setzt, wer aus Sicht der Fakultät das Amt des Dekans übernehmen sollte. Ähnlich wie im politischen Bereich wird der Rektor aus nachvollziehbaren Gründen nur jenen Hochschullehrer als Dekan vorschlagen, der auch die Mehrheit im Fakultätsrat finden wird. Jedenfalls kann der Rektor der Fakultät keinen Dekan aufzwingen. Diese Verfahrens-

weise ist vom Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform anerkannt worden.<sup>36</sup> Es ergibt sich eben aus der Wissenschaftsfreiheit kein Recht der Fakultät, die Fakultätsleitung ausschließlich autonom zu bestimmen.

Entscheidend ist weiter, dass die Prodekanen vom Fakultätsrat gewählt werden (§ 24 Abs. 4, 5 LHG). Stellt man auf diese Wahlakte ab, hat der Fakultätsrat einen wesentlichen personellen Einfluss auf all jene Entscheidungen, die *kollegial* vom Dekanat zu treffen sind. Diese Einflussmöglichkeiten des Fakultätsrates werden dadurch gestärkt, dass der Dekan auf Vorschlag des Rektors mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Fakultätsrates abgewählt werden kann (§ 24 Abs. 3 S. 8 LHG). Bei einer Abwahl des Dekans endet zudem automatisch die Amtszeit der Prodekanen und der Studiendekane (§ 24 Abs. 4 S. 3, Abs. 5 S. 3 LHG).

Das Dekanat genießt als Kollegialorgan *über die Wahl seiner Mitglieder* das Vertrauen des Fakultätsrates und darüber hinaus der Fakultät insgesamt. Schon deshalb sind wissenschaftsinadäquate Entscheidungen nicht zu befürchten, wenn es über den Haushaltsvoranschlag und den Wirtschaftsplan entscheidet, über die Verwendung der vom Rektorat der Fakultät zugewiesenen Stellen und Mittel verfügt, die Funktionsbeschreibung von Stellen für Hochschullehrer vorschlägt sowie die Evaluationsangelegenheiten regelt.

c) Unterrichtspflicht des Fakultätsrates

In all diese Entscheidungen ist der *Fakultätsrat verfahrensmäßig eingebunden*. Denn die entsprechenden Entscheidungen trifft das Dekanat nicht in Distanz zum Fakultätsrat. Es ist vielmehr verpflichtet, den Fakultätsrat regelmäßig über diese wichtigen Entscheidungen zu *unterrichten* (§ 23 Abs. 3 S. 5 LHG). Dieser Unterrichtspflicht des Dekanats entspricht zweifelsohne ein entsprechender gerichtlich durchsetzbarer *Informationsanspruch* des Fakultätsrates.<sup>37</sup> Nach gutem *akademischem Brauch* verbindet sich mit der Unterrichtung des Fakultätsrates eine Meinungsbildung im Fakultätsrat, die für das Dekanat bei seinen Kollegialentscheidungen von erheblichem Gewicht ist. Gemäß diesem akademischen Brauch, dem *fast* schon die Qualität einer *Observanz* zukommt, ist das Dekanat bei seinen Entscheidungen und seiner Amtsführung darauf festgelegt, was mehrheitlich in den Diskussionen des Fakultätsrates geäußert wurde.<sup>38</sup>

35 Zur Möglichkeit innerhalb der Wissenschaft bestehende Unterschiede in die Hochschulorganisation einbringen zu können: BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 59.

36 BVerfG 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 Rn. 190.

37 Zur verfassungsrechtlichen Absicherung der Wissenschaftsfrei-

heit durch Informationsrechte des Fakultätsrates: BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 121.

38 Sandberger, Landeshochschulgesetz, § 25 Rn. 2 spricht plastisch von Rückbindung des Dekanats an die Willensbildung im Fakultätsrat.

d) Zustimmung des Fakultätsrates zum Struktur- und Entwicklungsplan

Hinzu kommt, dass der Fakultätsrat dem *Struktur- und Entwicklungsplan der Fakultät zustimmen* muss (§ 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LHG).<sup>39</sup> In diesem Struktur- und Entwicklungsplan wird für den Planungszeitraum festgelegt, welche Mittel mittelfristig benötigt werden. An dieser mittelfristigen Finanzplanung orientiert sich wiederum der Entwurf des Haushaltsvoranschlags für ein Haushaltsjahr. Der Fakultätsrat hat also mit seiner Zustimmung zum Struktur- und Entwicklungsplan zugleich auch seine Zustimmung zu den entsprechenden Haushaltsvoranschlägen gegeben.

Vergleichbares gilt für den Vorschlag des Dekanats an das Rektorat, mit welcher *Funktionsbeschreibung* frei werdende Stellen von Hochschullehrern ausgeschrieben werden sollen. In aller Regel legt bereits der Struktur- und Entwicklungsplan der Fakultät sowie der Universität fest, mit welcher Funktionsbeschreibung frei werdende Stellen ausgeschrieben werden (vgl. § 46 Abs. 3 S. 6 LHG: keine Beteiligung des Wissenschaftsministeriums an der Festlegung der Funktionsbeschreibung, wenn diese mit dem Struktur- und Entwicklungsplan übereinstimmt; unter dieser Voraussetzung auch keine Beteiligung des Senats: § 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 LHG). Aus der Fortschreibung des Struktur- und Entwicklungsplans ergibt sich im Großen und Ganzen, welche zusätzlichen Stellen und Mittel von der Fakultät benötigt werden oder künftig wegfallen bzw. umgeschichtet werden sollen.

e) Geringer rechtlicher und finanzieller Spielraum bei der Entscheidung über Stellen und Mittel

Bei der Entscheidung des Dekanats über die Verwendung der vom Rektorat der Fakultät zugewiesenen Stellen und Mitteln ist zu berücksichtigen, dass den Fakultätsgremien die nötige persönliche Distanz für eine sachgerechte Entscheidung fehlt.<sup>40</sup> Soweit sein *Entscheidungsspielraum begrenzt* ist, kann die Mittelverteilung dem Dekanat zugewiesen werden. Wegen des Verweises auf die Grundsätze des § 13 Abs. 2 LHG (§ 23 Abs. 3 S. 6 LHG) hat das Dekanat nur einen *rechtlich begrenzten Entscheidungsspielraum*. Denn aus § 13 Abs. 2 LHG folgen die maßgeblichen Vorgaben für die Mittelverteilung. Davon abgesehen besteht bei der Verteilung von zugewiesenen Stellen und Mitteln nur ein im Vergleich zum Universitäts- oder Fakultätshaushalt eher *geringer Spielraum* sowohl des

Rektorats als auch des Dekanats. Denn die Haushaltsmittel sind trotz aller Flexibilisierung des Haushalts in weitem Umfang durch Berufungszusagen oder anderweitige längerfristige Stellen- und Mittelbindungen festgelegt.<sup>41</sup>

f) Zwischenergebnis

Im *Gesamtgefüge* der Kompetenzen von Fakultätsrat und Dekanat können die Wissenschaftler durch ihre Vertreter in ausreichender Weise an wissenschaftsrelevanten Entscheidungen mitwirken und diese kontrollieren. Der Fakultätsrat bestimmt über die Wahl und über seine Abwahlkompetenz die Zusammensetzung des Dekanats. Dass eine Abwahl nur unter Mitwirkung des Rektors rechtlich möglich ist, ist im Gesamtgefüge der organisationsrechtlichen Regelungen verfassungskonform.<sup>42</sup> Denn zentrale wissenschaftsrelevante Entscheidungen, wie das Votum über Berufungsvorschläge, über die Studien- und Prüfungsordnungen der Fakultät, über die interne Struktur der Fakultät und nicht zuletzt über den Struktur- und Entwicklungsplan (§ 25 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1-4 LHG), bedürfen der *Zustimmung des Fakultätsrates*. Nicht zuletzt: Die Unterrichtungspflicht des Dekanats und damit auch der Informationsanspruch des Fakultätsrates ermöglichen und garantieren eine wissenschaftsadäquate Amtsführung.

3. Verfassungsmäßigkeit der wissenschaftsrelevanten Befugnisse des Rektorates nach § 16 Abs. 3 S. 2 Nrn. 1-14 LHG

§ 16 Abs. 3 LHG regelt die Kompetenzen des Rektorats als Leitungsorgan. Auf den Prüfstand verfassungsrechtlicher Kontrolle lässt sich die enumerative Aufzählung der Rektorskompetenzen in § 16 Abs. 3 S. 2 Nrn. 1-14 LHG stellen. Klärungsbedürftig ist, ob im organisatorischen Gesamtgefüge weichenstellende Entscheidungen über die Entwicklung und die Organisation der Hochschule sowie über die Ressourcen für Forschung und Lehre im Wesentlichen dem Rektorat als zentralem Leitungsorgan in verfassungswidriger Weise zugewiesen und damit dem Senat entzogen worden sind.

Ebenso wie der Fakultätsrat ist auch das Rektorat ein Kollegialorgan. Der Rektor und die Prorektoren leiten die Universität mit, wird die hochschulrechtliche Zahl an Prorektoren ausgeschöpft, *breit gefächertem wissenschaftlichem Sachverstand*. In ihren Kollegialentscheidungen werden *unterschiedliche Ansichten* über die Ge-

39 Zu diesem für die Verwirklichung von Wissenschaftsfreiheit zentralem Mitwirkungsrecht des Fakultätsrates: BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 120.

40 *Fehling*, Die Verwaltung 35 (2002), 399, 405; BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 113.

41 Zu dieser im Ergebnis verfassungskonformen Begrenzung der Dekanatskompetenz zur Mittelvergabe: BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 114.

42 Zu dieser Bilanzierung: BVerfG 1 BvR 748/06 Rn. 130 f.

staltung der Universität zum Ausgleich gebracht. Anlässlich der Wahlverfahren der haupt- und nebenamtlichen Prorektoren wird traditionell von den Vertretungsorganen auf das *wissenschaftliche Profil* des Rektorats eingewirkt. Zu diesem Zweck werden der zu wählende Rektor und die zu wählenden Prorektoren vor dem Wahlgang in aller Regel von den Senatsmitgliedern eindringlich auf ihr Wissenschaftsverständnis und ihre Zielvorstellungen für die Entwicklung der Universität befragt. Die im Rektorat gebündelte und von den *akademischen Wahlorganen gesteuerte „Wissenschaftspluralität“* ist ein wesentliches Element dafür, dass das Rektorat wissenschaftsadäquate Entscheidungen trifft.

a) Verfassungsmäßigkeit der Beschlussfassung über den Struktur- und Entwicklungsplan nach § 16 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 LHG

Nach § 7 Abs. 1 S. 1 LHG stellen die Hochschulen für einen Zeitraum von fünf Jahren Struktur- und Entwicklungspläne auf, die regelmäßig fortgeschrieben werden. In diesen Struktur- und Entwicklungsplänen konkretisieren die Hochschulen „ihre Aufgaben und die vorgesehene fachliche, strukturelle, personelle, bauliche und finanzielle Entwicklung“; es werden zudem „Festlegungen für die künftige Verwendung freiwerdender Stellen von Professuren getroffen“ (S. 2). In diesen Plänen werden „insbesondere die Schwerpunkte der Ausbildung und der Forschung sowie die in den einzelnen Studiengängen angestrebten Studienanfängerplätze“ bezeichnet (S. 4). Der Struktur- und Entwicklungsplan ist geradezu das *Herzstück des Forschungs- und Lehrprofils* und der Zukunftsgestaltung der Universität.

Die Struktur- und Entwicklungsplanung ist *verzahnt* mit anderen Bereichen staatlicher Gemeinwohlverwirklichung. Denn sie bindet die Entwicklung der Hochschule in die Landesentwicklung ein. Im Sinne einer *integrierten Landesentwicklungsplanung* sollen die Struktur- und Entwicklungspläne ein fachlich ausreichendes und regional ausgewogenes Angebot in Forschung und Lehre sicherstellen. Sie sollen darüber hinaus das gemeinschaftliche oder hochschulübergreifende Angebot von Einrichtungen und deren wirtschaftliche Nutzung gewährleisten (§ 7 Abs. 2 LHG). Mit diesem breit gefächerten Aufgabenspektrum wird die Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschulen in die *politisch und demokratisch zu verantwortende* Aufgaben-, Ressourcen- und Landesentwicklungsplanung integriert. Dass bei einer derart integrativen Planung eine Gemengelage zwischen den der Hochschulautonomie zuzuordnenden

und den im öffentlichen Interesse zu verfolgenden Planzielen entsteht, ist zwangsläufig.

Die Struktur- und Entwicklungsplanung als multifunktionales und integratives Steuerungsinstrument der Hochschulentwicklung verfolgt weitere Zielsetzungen, die nicht lehr- und wissenschaftsrelevant sind. Jenseits des engeren Bereiches von Forschung und Lehre geht es um die Aufgabe des Landes, die *Hochschulfinanzierung* sicher zu stellen, eine *hinreichende Kapazität von Studienanfängerplätzen* zu gewährleisten, um die Integration eines ausgewogenen Angebotes in Forschung und Lehre in die Regionalentwicklung, um die wirtschaftliche Nutzung von hochschulübergreifenden Angeboten von Einrichtungen und letztlich auch um eine landesweite Steuerung der Schwerpunkte in Ausbildung und Forschung. In dieser Perspektive ist die hochschulrechtliche Struktur- und Entwicklungsplanung *janusköpfig*: Zum einen ist sie in die *demokratisch legitimierte Landes- und dabei Haushaltspolitik* eingebunden und muss gesamtgesellschaftlich wichtige Aufgaben, wie etwa die Ausbildung für im Wandel begriffen Berufszweige, sicherstellen. Zum anderen geht es um die *Schwerpunktsetzung im Bereich von Forschung und Lehre* an den einzelnen Hochschulen, ihren Fakultäten und ihren Einrichtungen. Die alte Unterscheidung zwischen Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts und als staatliche Einrichtung wird bei der Struktur- und Entwicklungsplanung ein Stück weit eingeebnet, bleibt aber für die Mitgestaltungsrechte der Wissenschaftler nach wie vor von Bedeutung.

Mit der Regelung der Struktur- und Entwicklungsplanung hat sich der Gesetzgeber für das eingangs angesprochene *neue Steuerungsmodell* entschieden. Zuvor wurde seitens der Ministerialverwaltung durch Detailsteuerung über die Rechts- und Fachaufsicht sowie vom Landtag über haushaltsrechtliche Mittel- und Stellenzuweisungen auf die Entwicklung der Hochschulen ein ganz *direkter* und die *Hochschulautonomie verkürzender* Einfluss genommen. Nunmehr ist ein *strategisches Steuerungsmodell* gewählt, in dem ein kontinuierlicher Abstimmungsprozess zwischen dem Land und seinen einzelnen Hochschulen sowie innerhalb der Hochschulen stattfindet.<sup>43</sup>

Das Steuerungsmodell der hochschulrechtlichen Struktur- und Entwicklungsplanung bedarf einer besonderen verfahrensmäßigen Gestaltung. Das Verfahren, in dem die Struktur- und Entwicklungspläne der Hochschule zustande kommen, muss zum einen die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten des Landes gewährleisten,

43 Vgl. LT-Drs. 12/4404, S. 244; Sandberger, Landeshochschulgesetz, § 7 LHG Rn. 2.



zum anderen aber auch eine ausreichende Partizipation der Wissenschaftler in ihren Vertretungsorganen ermöglichen.

Wegen ihrer *Janusköpfigkeit* bedürfen die Struktur- und Entwicklungspläne der Zustimmung des Wissenschaftsministeriums (§ 7 Abs. 2 S. 2 LHG). Diese darf nur verweigert werden, wenn sie nicht mit den Zielen und Vorgaben des Landes in struktureller, finanzieller und ausstattungsbezogener Hinsicht übereinstimmen. Dies bedeutet: Das Land kann den Struktur- und Entwicklungsplänen einzelner Universitäten im Landesinteresse strukturelle, finanzielle und ausstattungsbezogene Vorgaben machen. Dies ist *nichts Neues*. Derartige Steuerungsleistungen sind zuvor unter anderem über die Stellen- und Mittelzuweisungen in den Haushaltsplänen, die vom Landtag verabschiedet wurden, geleistet worden. Da man insoweit mittlerweile weitgehend zu Globalhaushalten übergegangen ist, werden die Hochschulen nunmehr in einer flexiblen Weise durch allgemeine strukturelle und Ressourcen-Vorgaben des Landes sowie durch dessen Beteiligung an der Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschulen gesteuert.

Ergebnis ist also, dass die Struktur- und Entwicklungsplanung der jeweiligen Hochschule sozusagen zur gesamten Hand<sup>44</sup> mit dem Land geschieht. Die Hochschule und das Land müssen einvernehmlich handeln, wobei das Land auf die Verwirklichung hochschulpolitischer und gesamtgesellschaftlicher Zielsetzungen hinwirkt und die Hochschulen diese Zielsetzungen in den wissenschafts- und forschungsrelevanten Bereich integrieren.

Diese Funktion und *Rationalität* der hochschulrechtlichen Struktur- und Entwicklungsplanung erfordern ein Planungsverfahren, das im Sinne einer *planerischen Gesamtverantwortung* die übergeordneten Landesinteressen und den grundrechtlich geschützten Freiraum für Forschung und Lehre mitsamt der gebotenen Partizipation von Vertretungsorganen in Einklang bringt. Diesen Anforderungen genügen die Regelungen der Kompetenzverteilung und verfahrensrechtlichen Mitwirkung. In ihrem Gesamtgefüge regeln sie die planerische Verantwortung für den Bereich der Verwirklichung übergeordneter Interessen sowie für den wissenschaftsrelevanten Bereich in sachgerechter und wissenschaftsadäquater Weise:

(1) § 16 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 LHG regelt lediglich, dass das Rektorat für die Struktur- und Entwicklungsplanung einschließlich der Personalentwicklung zuständig ist. Wer auch sonst könnte den Struktur- und Entwicklungsplan der Hochschule aufstellen? Der Senat ist ein Be-

schlussorgan; mit der *Aufstellung* eines Struktur- und Entwicklungsplanes wären ihm operative Aufgaben zugewiesen, für deren Erledigung er nicht in der Lage wäre. Hochschulrechtlich beschließt das *Rektorat als Kollegium* und damit *bei entsprechender Größe* mit breit gefächertem wissenschaftlichem Sachverstand über den Struktur- und Entwicklungsplan. Im rechtlichen Gesamtgefüge ist dieser Beschluss allerdings *nur vorläufig* und sozusagen nur Entscheidungsgrundlage, da drei weitere Instanzen (Senat, Hochschulrat und Ministerium) zur Zustimmung bzw. zur Beschlussfassung berufen sind.

(2) Nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 LHG muss der Senat den Struktur- und Entwicklungsplänen zustimmen. Er hat damit eine *Vetoposition*. Er kann zwar nicht selbst Änderungen beschließen. Wenn er jedoch seine Zustimmung verweigert, ist das Rektorat gehalten, Änderungen vorzuschlagen, die im Senat auf Zustimmung stoßen. Könnte der Senat den Struktur- und Entwicklungsplan gegenüber einer Rektorsvorlage abändern, so hätte er auch Entscheidungskompetenzen über nicht unmittelbar wissenschaftsrelevante Festlegungen im Struktur- und Entwicklungsplan. Derartiges wollte der Gesetzgeber offensichtlich aus guten Gründen vermeiden.

(3) Die Struktur- und Entwicklungsplanung wird unter Beteiligung aller Ebenen der Hochschulorganisation erarbeitet. In einem bottom up-Verfahren haben die Fakultäten *den ersten Zugriff*.<sup>45</sup> Nach § 23 Abs. 3 S. 6 Nr. 1 LHG stellt das Dekanat im Rahmen der vom Land sowie von Hochschulrat und Rektorat getroffenen Festlegungen den Struktur- und Entwicklungsplan der Fakultät auf. Über die Aufstellung des Struktur- und Entwicklungsplans unterrichtet das Dekanat den Fakultätsrat (§ 23 Abs. 3 S. 5 LHG).

In der baden-württembergischen Praxis erfolgt bei der Aufstellung der Struktur- und Entwicklungspläne durch die Fakultäten eine enge Rückkoppelung der jeweiligen Fakultätsinstitute und Professuren mit dem Dekanat. Erst nach diesem internen Abstimmungsprozess, auf den sogleich noch einzugehen ist, erfolgt die *Zustimmung* des Fakultätsrates zum Struktur- und Entwicklungsplan der Fakultät (§ 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LHG). Auch hier gilt: Gegen den Willen des Fakultätsrates kommt kein Struktur- und Entwicklungsplan der Fakultät zu Stande. Wenn das Gesetz von Zustimmung spricht, so bleiben die *vielfältigen Abstimmungsprozesse* in der Praxis der Hochschulen in Baden-Württemberg, um eben diese Zustimmung zu erreichen, ausgeblendet.

44 Zu den Fragen einer gesamthänderischen Planung im politischen Bereich: Würtenberger, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, 1979, S. 252 ff.

45 Sandberger, WissR 44 (2011), S. 132.

(4) Letzteres gibt Veranlassung, danach zu differenzieren, in welchen Bereichen und mit welcher Wirkung es Zustimmungserfordernisse gibt. Zustimmung kann, um einen Begriff aus der französischen Dogmatik zu bemühen, ein „vote bloqué“ bedeuten. In diesem Fall kann vom Parlament die Zustimmung zu einem Gesetz oder von einer Gemeinde zu einer Planung entweder erteilt oder abgelehnt werden. Tertium non datur. Der Hebel des Zustimmungserfordernisses kann beim „vote bloqué“ nicht dazu benutzt werden, um mit einer Drohung der Verweigerung der Zustimmung Nachverhandlungen zu veranlassen.

Zustimmung in der *akademischen Kultur der baden-württembergischen Hochschulen* hat einen ganz anderen Charakter. Wenn der Senat oder der Fakultätsrat etwa zu Struktur- und Entwicklungsplänen zustimmen müssen, dann ist dies ein rechtlicher Hebel, der dazu genutzt wird, bereits im Vorfeld an der Ausarbeitung der Planung beteiligt zu werden (sog. *Vorwirkung* eines Zustimmungserfordernisses) oder zu beschließen, dass die Zustimmung erst nach Korrektur oder Modifizierung bestimmter Festlegungen in der Planung zu erwarten steht.<sup>46</sup> Ein hochschulrechtliches Zustimmungserfordernis kommt in der Praxis der Hochschulen des Landes faktisch einer Beschlussfassungskompetenz gleich. So ist es wohl an den meisten Hochschulen üblich, dass der Struktur- und Entwicklungsplan mindestens zwei „Lesungen“ im Senat erfährt. Diese Praxis und Kultur des Diskutierens und Verhandeln ist ein ganz wesentliches Element bei auf Konsens und Akzeptanz zielenden hochschulinternen Aushandlungsprozessen.<sup>47</sup> Wenn solches in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Zustimmungserfordernis im Hochschulorganisationsrecht anderer Bundesländer bislang nicht hinreichend gewürdigt worden ist, so mag dies an einer anderen landesspezifischen Kultur hochschulinterner Willensbildung liegen.

(5) Wie diese *akademische Kultur unterhalb der normativen Vorgaben* sich entfaltet, ist fast stellvertretend

für die anderen Landesuniversitäten im Editorial des 246 Seiten umfassenden Struktur- und Entwicklungsplans der Universität Freiburg 2014-2018<sup>48</sup> ausgeführt. Dieser kam in einer „offenen Dialogkultur“ und in „vertrauensvolle(r) und konstruktive(r) Zusammenarbeit aller Akteure und Gremien“ zustande. Am Anfang standen „Strategiegespräche des Rektorats mit den Fakultätsvorständen“. Diese führten zu „Meilensteinen in den Bereichen Forschung, Lehre und institutionelle Infrastruktur vor dem Hintergrund der finanziellen Ressourcen“. Die vom Rektorat zu entwickelnde Struktur- und Entwicklungsplanung wurde sodann „in den universitären Gremien mehrfach diskutiert“, insbesondere auch in der Struktur- und Entwicklungskommission des Senats. In ähnlicher Weise wurde die Struktur- und Entwicklungsplanung auch an anderen Hochschulen des Landes erarbeitet.<sup>49</sup> Der Struktur- und Entwicklungsplan der Universität Tübingen kam in „einem umfassenden Aushandlungsprozess mit allen Akteuren und Gremien“ zustande. Bei der Erarbeitung des Struktur- und Entwicklungsplans der Universität Heidelberg hat man „großen Wert auf eine Transparenz des Verfahrens und eine intensive Abstimmung innerhalb der universitären Gremien gelegt“.<sup>50</sup> Ein Mehr an Beteiligung von Fakultäten, Fakultätsräten und Senat ist kaum vorstellbar.

(6) Wie alle Planung zielt auch die Struktur- und Entwicklungsplanung auf *Realisierung*<sup>51</sup>: Der Struktur- und Entwicklungsplan einer Universität enthält die *wesentlichen Eckdaten* für die Planung der baulichen Entwicklung (§ 16 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 LHG), für die Aufstellung der Ausstattungspläne (Nr. 3), den Abschluss von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen nach § 13 Abs. 2 LHG (Nr. 4), für die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsvoranschlags (Nr. 6), für die Verteilung der für die Hochschule verfügbaren Stellen nach den Grundsätzen von § 13 Abs. 2 LHG (Nr. 8) sowie für die Entscheidung über die Grundstücks- und Raumverteilung nach den Grundsätzen des § 13 Abs. 2 LHG (Nr. 9). Über seine Zustimmung zum Struktur- und Entwicklungsplan hat der Se-

46 Zu den verfassungskonformen Einwirkungsmöglichkeiten des Senats auf die Struktur- und Entwicklungsplanung: BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 68 (Entscheidung über die Grundzüge der Entwicklungsplanung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden).

47 Dass das Rektorat sich über ein vom Senat mit guten Argumenten geäußertes Meinungsbild in wissenschaftsrelevanten Bereichen hinweggesetzt hätte, hat es während der langen Zeit, in der der Verfasser Rechtsberater der Freiburger Rektoren war, praktisch nie gegeben.

48 Im Internet auf der Internetseite der Universität Freiburg abruf-

bar; die folgenden Zitate auf S. 5; mit ganz ähnlichen Formulierungen schildert die Einleitung zum Struktur- und Entwicklungsplan der Universität Konstanz dessen Ausarbeitung.

49 So etwa für den Zeitraum von 2012-2017 an der Hochschule der Medien, Stuttgart, S. 8 f.

50 So die Einführung zum Struktur- und Entwicklungsplan der Universität Mannheim, der Universität Heidelberg und der Universität Tübingen.

51 Zur Realisierungsfunktion von Planungen: *Württemberg*, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, S. 93 ff.

nat die *Road Map* für die vorgenannten Bereiche legitimiert.<sup>52</sup> Dass die Ausführung des Struktur- und Entwicklungsplan in all diesen Bereichen durch das Rektorat geschieht, gehört zu den *genuinen Aufgaben eines Leitungsorgans*.

Davon abgesehen hat der Senat nach 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 und 5 LHG das *Recht zur Stellungnahme*. Auch kann er sich über jeden Akt der hochschulinternen Umsetzung des Struktur- und Entwicklungsplans informieren lassen und dies auf die Tagesordnung von Senatssitzungen setzen. Dies bedeutet: Der Senat verfügt mit seinem Zustimmungserfordernis über die große, teils auch schon detaillierte Linie der Hochschulentwicklung, das Rektorat muss gegebenenfalls dem Senat *bei der Umsetzung der Planung Rede und Antwort* stehen. All dies garantiert effektive Beteiligungsmöglichkeiten des Vertretungsgremiums Senat.

(7) Nach § 20 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 LHG beschließt der Hochschulrat die Struktur- und Entwicklungspläne sowie die Planung der baulichen Entwicklung der Hochschule. Dieser Beschluss des Hochschulrats betrifft eine Planung, die von den Fakultäten sowie von dem Rektorat erarbeitet wurde und die die Zustimmung des Senats gefunden hat. Eine derartige Planung zeitigt beträchtliche Vor- und Bindungswirkungen.<sup>53</sup> Was den Konsens von Fakultäten, Senat und Rektorat gefunden hat, nämlich ein abgestimmtes und in sich stimmiges Konzept der Hochschulentwicklung, kann vom Hochschulrat nicht mehr aufgebrochen werden. Bei seiner Beschlussfassung ist der Hochschulrat als Kollegialorgan faktisch ohnehin nicht in der Lage, die ihm vorgelegten Struktur- und Entwicklungspläne neu zu gestalten. Dass dem so auch sein soll, ergibt sich aus der *Systematik* des § 20 Abs. 1 LHG. Dessen S. 1 und 2 bezeichnen allgemein die Aufgaben, die dem Hochschulrat übertragen sind: Nach § 20 Abs. 1 S. 1 LHG übernimmt der Hochschulrat Verantwortung in strategischer Hinsicht und schlägt Maßnahmen vor, die der Profilbildung und der Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit dienen. Dies ist die Perspektive und sind die Zielsetzungen, die der Hochschulrat bei der Beschlussfassung über die

Struktur- und Entwicklungspläne nach § 20 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 LHG zu verfolgen hat.<sup>54</sup>

(8) Der *Einfluss der Wissenschaftler auf die Entscheidungen des Hochschulrates* hängt von dessen Zusammensetzung ab. Nach § 20 Abs. 3 S. 1 LHG besteht der Hochschulrat aus mindestens sechs und höchstens zwölf externen Mitgliedern. Dies ist jedoch *nicht zwingend*. Dass sich der Hochschulrat aus *internen und externen* Mitgliedern zusammensetzt, kann, wie bereits erwähnt, durch die *Grundordnung* bestimmt werden (§ 20 Abs. 5 S. 3 LHG).<sup>55</sup> Bei Verabschiedung der Grundordnung wird also über ein Stück Hochschulautonomie entschieden. Die Mehrheit der Mitglieder des Hochschulrates muss extern sein, also außerhalb der Hochschule tätig sein. Die Wissenschaftler als interne Mitglieder im Hochschulrat können in dieser Konstellation auf dessen Entscheidungen einen durchaus beachtlichen Einfluss ausüben. In den Diskussionen und anlässlich der Entscheidungen des Hochschulrates bringen sie die wissenschaftsrelevanten Aspekte zur Geltung und können wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen entgegenwirken.

(9) Insgesamt gesehen garantieren die organisationsrechtlichen Vorschriften ein ausgewogenes Maß an wissenschaftsadäquater und auch demokratischer Legitimation bei der normativen Festlegung der Struktur- und Entwicklungspläne der Hochschulen. An der Entwicklung der strategischen Ziele wirken das Rektorat, der Hochschulrat und das zuständige Landesministerium mit. Die hochschulinternen Mitwirkungsrechte der Dekanate und Fakultätsräte sowie vor allem des Senats garantieren, dass die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre im Planungsprozess in wirksamer Weise zur Geltung gebracht werden kann.

b) Verfassungsmäßigkeit der Kompetenzen des Rektors nach § 16 Abs. 3 S. 2 Nrn. 2-10 LHG

Bei der verfassungsrechtlichen Würdigung der Kompetenzen des Rektorates nach § 16 Abs. 3 S. 2 Nrn. 2-10 LHG muss man auf das *Gesamtgefüge* der Kompetenzen von Rektorat, Senat und auch Hochschulrat abstellen. Für die erforderlichen Abwägungen hat das Bundesverfassungs-

52 Wie detailliert ein Struktur- und Entwicklungsplan ist, zeigt der von der Universität Freiburg verabschiedete: umfassende Aufstellung von Einnahmen und Ausgaben (S. 162 ff.), Maßnahmen effizienter Ressourcennutzung (S. 165 ff.) bauliche Entwicklung, geplante größere Bau- und Sanierungsmaßnahmen (S. 168 ff.), detaillierte Entwicklungsziele für die Fakultäten mit „Professorenplanung“ (S. 176 ff.).

53 Württemberg, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, S. 90 ff. zur allseits bekannten Vorwirkung der Planausarbeitung.

54 So ausdrücklich LT-Drs. 15/4684, S. 164.

55 Es liegt also in der Autonomie der Hochschule, ob sie einen extern oder extern/intern besetzten Hochschulrat wählt. Zwar kommt der extern/intern besetzte Hochschulrat der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Beteiligung von Wissenschaftlern in Leitungsgremien näher als ein bloß extern besetzter Hochschulrat. Damit steht aber noch nicht fest, dass der gesetzliche Regelfall eines lediglich extern besetzten Hochschulrates nicht mit den Vorgaben des landesgrundrechtlichen Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG übereinstimmt. Denn die Hochschule hat die Autonomie, zwischen beiden Varianten zu wählen. Sie kann dabei auf einen Teil ihrer Freiheit von Einflüssen Dritter verzichten.

gericht folgende Anforderungen an das Gesamtgefüge des Hochschulorganisationsrechts entwickelt: Dieses „kann insbesondere dann verfassungswidrig sein, wenn dem Leitungsorgan substantielle personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse im wissenschaftsrelevanten Bereich zugewiesen werden, dem mit Hochschullehrern besetzten Vertretungsorgan im Verhältnis hierzu jedoch kaum Kompetenzen und auch keine maßgeblichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte verbleiben.“<sup>56</sup> Die Kompetenzen des Senats und des Rektorates müssen also zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Die verhältnismäßige Zuordnung ist erst dann verletzt, wenn dem Senat im wissenschaftsrelevanten Bereich *kaum Kompetenzen* und *keine* maßgeblichen Beteiligungsrechte verbleiben.

#### aa) Ein Blick auf die Kompetenzen des Senats

Dem Senat sind wichtige Kompetenzen und maßgeblichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte zugewiesen: Er hat im akademischen Bereich wichtige *Beschlusskompetenzen*: Wahl der nebenamtlichen Rektoratsmitglieder und damit Einwirkungsmöglichkeit auf das Kollegium Rektorat (§ 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 2), Beschlussfassung über Studiengänge, Hochschuleinrichtungen, Fachgruppen etc. (Nr. 7), Beschlussfassung über die Festsetzung der Zulassungszahlen (Nr. 8), Beschlussfassung über die Satzungen für Hochschulprüfungen etc. (Nr. 9), Beschlussfassung über Satzungen für die Benutzung von Hochschuleinrichtungen etc. (Nr. 10), Beschlussfassung über die Grundordnung (Nr. 12), Beschlussfassung über die Evaluationsatzung (§ 5 Abs. 3 S. 4 LHG). In der Grundordnung, die vom Senat erlassen wird, wird die Gliederung der Universität in Fakultäten und weitere Hochschuleinrichtungen geregelt (§ 15 Abs. 6 LHG; vgl. § 8 Grundordnung der Universität Freiburg).

Ergänzend zu diesen Beschlusskompetenzen bestehen für zwei wichtige Bereiche Zustimmungsrechte: zum Struktur- und Entwicklungsplan (Nr. 3) sowie zu den Berufungslisten der Fakultäten (z. B. nach § 24 Abs. 2 Grundordnung der Universität Freiburg). Und nicht zuletzt: An der Wahl der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder ist der Senat maßgeblich beteiligt.

Der Senat hat die *Herrschaft über die Tagesordnung und weitreichende Informationsansprüche*. Nach § 19 Abs. 1 S. 3 LHG ist auf Antrag eines Viertels der Senatsmitglieder ein Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen. Mit dem gleichen Quorum kann verlangt werden, dass das Rektorat den Senat in Angelegenheiten unterrichtet, die in die Zuständigkeit des Senats fallen (§ 19 Abs. 3 S. 1 LHG). Darüber hinaus hat jedes Senatsmit-

glied ein Fragerecht und einen Informationsanspruch in dem vorgenannten Bereich (§ 19 Abs. 3 S. 2 LHG). Diese Ansprüche können notfalls in einem Universitätsverfassungsstreitverfahren durchgesetzt werden. Diese Informationsrechte und die Herrschaft über die Tagesordnung garantieren, dass der Senat darüber bestimmt, welche Gegenstände auf umfassender Informationsgrundlage mit dem Rektorat verhandelt und diskutiert werden. Wer die Wirklichkeit von Senatssitzungen kennt, weiß von durchsetzungsstarken Senatoren zu berichten, die auch dann zur Bildung einer dezidierten Meinung beitragen können, wenn lediglich Berichtspunkte auf der Tagesordnung stehen. Dass das Meinungsbild im Senat vom Rektorat bei seinen Entscheidungen berücksichtigt wird, gehört, wie bereits ausgeführt, zu gutem akademischem Brauch.

#### bb) Die Legitimationswirkung der genehmigten Struktur- und Entwicklungspläne

Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an drei Parametern: An ihren Aufgaben, an den vereinbarten Zielen und an ihren Leistungen (§ 13 Abs. 2 S. 1 LHG). Die genehmigten Struktur- und Entwicklungspläne sind Grundlage der staatlichen Finanzierung der Universität (§ 13 Abs. 2 S. 3 LHG). Diese wiederum wird in Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen, allesamt unter Vorbehalt des Haushaltsgesetzes, geregelt. Über die Mitwirkung am Struktur- und Entwicklungsplan gewinnt der Senat einen wesentlichen Einfluss auf die fachliche, strukturelle, personelle, bauliche und finanzielle Entwicklung der Universität. Ist der Struktur- und Entwicklungsplan doch die Road Map für die Verwirklichung des universitären wissenschaftlichen Profils *und* mittelbar *desen Finanzierung durch das Land*.

Dies gilt ebenfalls für Entscheidungen des Rektorats über die Verteilung der für die Hochschule verfügbaren Stellen und Mittel nach den Grundsätzen des § 13 Abs. 2 LHG (§ 16 Abs. 3 S. 2 Nr. 8 LHG). Der Wortlaut des § 13 Abs. 2 S. 7 LHG bindet diese Entscheidungen an den Struktur- und Entwicklungsplan der Hochschule, zudem an besondere Leistungs- und Belastungskriterien.

Davon abgesehen kann das Rektorat trotz aller Haushaltsflexibilisierung nur in begrenztem Umfang Stellen und Mittel verteilen, weil diese durch bestehende Bindungen und Zuweisungen über lange Zeiträume hinweg festgelegt sind. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Wenn Berufungszusagen einzuhalten sind oder der Senat Hochschuleinrichtungen und Zentren beschließt (§ 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 LHG), werden hierdurch zugleich auch längerfristige Raum-, Stellen- und Mittelzuweisungen erforder-

lich. In einer solchen Situation nur begrenzter Möglichkeiten der Verteilung von Mitteln und Stellen muss die Wissenschaftsfreiheit nicht durch weiterreichende organisatorische Vorkehrungen geschützt werden.<sup>57</sup>

Nach § 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LHG nimmt der Senat zum Abschluss von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen (vgl. 13 Abs. 2 S. 3 LHG) Stellung. Auch wenn die Zielvereinbarungen in der Praxis bislang keine Rolle spielen, so gilt dennoch: Hier findet eine Art von *doppelter Beteiligung* des Senats statt: Denn die Hochschulverträge und Zielvereinbarungen müssen auf Grund der gesetzlichen Regelung die Zielsetzungen der genehmigten Struktur- und Entwicklungspläne beachten, denen der Senat bereits seine Zustimmung gegeben hat.<sup>58</sup> Damit ist die verfassungsrechtlich gebotene Beteiligung des Senats, ähnlich wie in einer Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts gefordert<sup>59</sup>, gewahrt.

#### cc) Beteiligung des Senats am Qualitätsmanagement

Nach § 5 Abs. 1 LHG richten die Hochschulen unter der Gesamtverantwortung des Rektorats ein Qualitätsmanagementsystem ein. Nach § 16 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 LHG soll ein Qualitätsmanagementsystem der kontinuierlichen Bewertung und Verbesserung der Strukturen und Leistungsprozesse dienen. Zu diesem Qualitätsmanagement gehört nicht allein, aber auch die Lehr- und Forschungsevaluation.

Eine sachadäquate Forschungsevaluation hat allerdings ihre Schwierigkeiten. Überzeugende rechtliche Vorgaben sind weder vom Gesetzgeber noch von Hochschulsatzungen etc. zu erwarten. Es gilt nach wie vor, was das Bundesverfassungsgericht 2004<sup>60</sup> judiziert hat: Wir sind auch wegen der allseits bekannten Wandlungen der Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Forschung und wegen der Unterschiede im jeweiligen wissenschaftsspezifischen Umfeld immer noch im Stadium der Diskussion von Praktiken der Wissenschaftsevaluation. So hat der Wissenschaftsrat eine Vielzahl von Kriterien der Evaluation von Wissenschaft vorgeschlagen, ohne vorgeben zu können, ob es Rangordnungen der Kriteri-

en gibt bzw. wie diese im Einzelfall gewichtet werden.<sup>61</sup> Trotz seiner Versuche, die Evaluation wissenschaftlicher Leistung zu strukturieren und zu rationalisieren, musste er jüngst feststellen, „dass viele Wissenschaftler ... die Verfahren der Leistungsmessung und die Formen der Mittelallokation mit Unmut betrachten und hinsichtlich des Nutzens dieser Verfahren für die Wissenschaft zunehmend Skepsis äußern.“<sup>62</sup> In solcher Situation vom Gesetzgeber inhaltliche Vorgaben für Evaluationsverfahren zu verlangen, wäre ein Bärendienst an der Wissenschaftsfreiheit.

Davon abgesehen ist sehr zweifelhaft, ob es zielführend sein kann, die Verteilung von Forschungsmitteln einem bestimmenden Einfluss der Forscher zu überantworten. *Ihnen fehlt die hinreichende persönliche Distanz* zum Entscheidungsgegenstand, so dass Fehlallokationen zu befürchten sind.<sup>63</sup> Es bedarf damit einer *distanzierten*, aber dem Forschungsbereich doch verbundenen Moderation und Organisation. Für die Verteilung der Forschungsmittel kann damit nur das Rektorat zuständig sein.

Davon abgesehen ist der Senat durchaus an der Entwicklung des Qualitätsmanagementsystems beteiligt ist. Über die Beteiligung an der Verabschiedung des Struktur- und Entwicklungsplans wirkt der Senat auch an der Entwicklung des Qualitätsmanagementsystems mit.<sup>64</sup>

Nicht zuletzt erlassen die Hochschulen nach § 5 Abs. 3 S. 4 LHG Evaluationssatzungen. Der Senat ist also *als Satzungsgeber* in der Lage, die internen Evaluationsverfahren zu gestalten.<sup>65</sup> In diesen Evaluationssatzungen kann zum Beispiel vom Satzungsgeber Senat geregelt werden, dass und auch wie Evaluationen Grundlage leistungsorientierter Mittelverteilung sind. Auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist durch die Beteiligung des Senats „die erforderliche Einbeziehung von wissenschaftlichem Sachverstand gewährleistet.“<sup>66</sup> Es besteht damit auch insoweit keine Gefahr wissenschaftsinadäquater Entscheidungen.

57 So BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 74.

58 Zur Verfassungsmäßigkeit, wenn das Rektorat zum Abschluss von Zielvereinbarungen zuständig ist, die in ihrem wissenschaftsrelevanten Teil an eine vom Senat beschlossene Struktur- und Entwicklungsplanung gebunden sind: BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 68.

59 BVerfG-K NVwZ-RR 2001, 587.

60 BVerfG 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 Rn. 152, 154.

61 *Wissenschaftsrat*, Aufgaben, Kriterien und Verfahren des Evaluationsausschusses des Wissenschaftsrates, Drs. 4205/14; ebenso *Gärditz*, Hochschulmanagement und Wissenschaftsadäquanz, NVwZ 2005, 407, 408 ff.

62 *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen zur Bewertung und Steuerung von Forschungsleistungen, Drs. 1656/11, S. 5.

63 So *Gärditz*, NVwZ 2005, 407, 409 mwN.

64 Vgl. etwa das umfangreiche Kapitel im Struktur- und Entwicklungsplan der Universität Freiburg, im Internet abrufbar, S. 152 ff.

65 Vgl. § 2 S. 1 Nrn. 4 und 5 Ordnung der Universität Freiburg für das Verfahren der Evaluation von Studium und Lehre vom 22. 12. 2011, Amtliche Bekanntmachungen, Jahrg. 42 (2011), Nr. 109, S. 976.

66 BVerfG 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 Rn. 177.

c) Verfassungsmäßigkeit der besoldungsrechtlichen Kompetenzen des Rektorats nach § 16 Abs. 3 S. 2 Nrn. 11–14 LHG

§ 16 Abs. 3 S. 2 Nrn. 11–14 LHG weist dem Rektorat die Kompetenz zu, über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen zu entscheiden. Die Festsetzung von Leistungsbezügen, etwa aus Anlass von Berufungsverhandlungen, gehört seit jeher zu den *staatlichen Aufgaben*. In historischer Perspektive war die Professorenbesoldung nie eine Angelegenheit, die korporationsrechtlich von den Wissenschaftlern einer Hochschule (mit) zu entscheiden war. Diese staatliche Aufgabe ist dem Rektorat übertragen worden, das die entsprechenden Entscheidungen nach den *beamten- und dienstrechtlichen Vorgaben* zu treffen hat. Konsequenter Weise bindet § 16 Abs. 3 S. 2 Nrn. 11–14 LHG die vom Rektorat als Kollegialorgan zu entscheidenden besoldungsrechtlichen Zulagen an § 38 Abs. 1 und § 60 LBesGBW.

Diese Dezentralisierung der Vergabe von Leistungsbezügen sowie von Forschungs- und Lehrzulagen ermöglicht ein *höheres Maß an Hochschulautonomie*, als wenn die Vergabe dieser Bezüge und Zulagen durch das Ministerium erfolgen würde. Das Rektorat ist ein Kollegialorgan, das, legitimiert durch Wahlen, die LBVO zu vollziehen hat. Diese „Kollegialität“ gewährleistet „wissenschafts- und leistungsrelevante Richtigkeit“ deutlich besser als die Entscheidung einer Landesbehörde.

Davon abgesehen ist äußerst zweifelhaft, ob die Vergabe von Leistungsbezügen sowie von Forschungs- und Lehrzulagen *wissenschaftsrelevant* im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 3 S. 2 GG sein kann. Derartige über die normale Besoldung hinausgehende Zulagen honorieren zwar persönlichen Einsatz und überdurchschnittliche Leistungen. Die Forschungsfreiheit steht aber *nicht in deren Fokus*. Diese wird weder durch besondere finanzielle Zuwendungen optimiert noch gar beeinträchtigt. Dies ist vom Wissenschaftsrat klar formuliert worden: „Zusätzliche externe, vor allem monetäre wettbewerbliche Impulse, die durchsetzungsstärkeren Forschenden ein höheres Einkommen .... versprechen, sind nicht erforderlich, um die Forschungsleistung zu steigern“.<sup>67</sup> Wer Gegenteiliges behaupten wollte, verkennt die persönliche Motivation, die Forschung voranbringt.

Dem steht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der W 2-Besoldung

in Hessen nicht entgegen.<sup>68</sup> Streitgegenstand dieser Entscheidung war allein, ob die hessische W 2-Besoldung mit Art. 33 Abs. 5 GG in Einklang stehe, weil sie nicht dem Alimentationsprinzip und der amtsangemessenen Besoldung genüge. Lediglich in einem obiter dictum hat das Bundesverfassungsgericht allerdings die These entwickelt, es bedürfe einer wissenschaftsadäquaten Ausgestaltung der Gewährleistung von Leistungszulagen.<sup>69</sup> In formelhafter Übernahme früherer Rechtsprechung zur Absicherung der Wissenschaftsfreiheit wird behauptet, eine wissenschaftsadäquate Ausgestaltung der Vergabe von Leistungszulagen schütze die Freiheit der Wissenschaft und damit auch den einzelnen Wissenschaftler vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen.<sup>70</sup> Warum sich dies so verhält, bleibt ohne Begründung, – und lässt sich auch nicht ausreichend begründen. Denn wie bereits bemerkt: Das Ausmaß von Wissenschaftsfreiheit hängt nicht von den Dienstbezügen des Professors ab. Dass es sich hier um ein bloßes obiter dictum handelt, erhellt sich daraus, dass die Wissenschaftsfreiheit nicht in den Leitsätzen<sup>71</sup> der Entscheidung thematisiert wird, dass dem Gesetzgeber keinerlei Hinweise zur prozeduralen Absicherung gegeben werden und dass im Subsumtionsteil der Entscheidung nicht auf Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG Bezug genommen wird.

4. Verfassungsmäßigkeit der Rechte des Senats bei Wahl und Abberufung der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder nach § 18 Abs. 1 – 3, Abs. 5 S. 1 und S. 4, § 19 Abs. 2 Nr. 1, 2 LHG

a) Zur Wahl

Die Wahl der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder erfolgt in einem gestuften Verfahren:

Nach § 18 Abs. 1 S. 1 LHG wird eine *Findungskommission* zur Vorbereitung der Wahl eines hauptamtlichen Rektoratsmitglieds eingesetzt. Diese Findungskommission beschließt einen Wahlvorschlag, der des *Einvernehmens des Wissenschaftsministeriums* bedarf. Sodann wählen *Hochschulrat und Senat* in gemeinsamer Sitzung die hauptamtlichen Rektoratsmitglieder (§ 18 Abs. 2 S. 2 LHG). Auf Verlangen eines der beiden Wahlgremien, also auch des Senats, werden weitere Bewerber in den Wahlvorschlag aufgenommen, sofern das Wissenschaftsministerium sein Einvernehmen erteilt. Die Quoren für die Wahl regelt § 18 Abs. 2 S. 4–6 LHG. Wird die in den ersten beiden Wahlgängen erforderliche

67 *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen, aaO. S. 6; anders ohne Begründung *Koch*, Leistungsorientierte Professorenbesoldung, 2010, S. 86, wobei Verfasserin die Gewährung von Leistungsbezügen gleichwohl für verfassungswidrig hält, wenn der Staat die Qualität von Wissenschaft beurteilt (S. 136 f.).

68 BVerfG Urteil vom 14. 2. 2012 2 BvL 4/10.

69 BVerfG 2 BvL 4/10 Rn. 161.

70 BVerfG 2 BvL 4/10 Rn. 159.

71 Zu diesem Erfordernis: BVerwGE 73, 263, 268; kritisch *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, Rn. 489 mwN.

Mehrheit nicht erreicht, reicht im dritten Wahlgang die einfache Mehrheit der Stimmen jeweils beider Wahlgremien. Scheitert eine Wahl, wird ein *Wahlpersonengremium* eingesetzt, das aus der *gleichen Zahl* von externen Mitgliedern des Hochschulrates und von Mitgliedern des Senats besteht. Gewählt ist, wer die Mehrheit der Stimmen in diesem Gremium erhält (zu den Modalitäten: § 17 Abs. 3 S. 4 LHG).

Eine Findungskommission hat, wie vom Bundesverfassungsgericht betont<sup>72</sup>, einen *maßgeblichen Einfluss auf die Wahl* der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder. Daher müssen die an der Hochschule tätigen Wissenschaftler in der Findungskommission ausreichend gewichtig repräsentiert sein. Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass der Findungskommission die gleiche Zahl an Mitgliedern aus Senat und Hochschulrat angehören müssen (§ 18 Abs. 1 S. 2 LHG). Durch diese *paritätische Besetzung* hat der Senat auch dann ausreichende Mitwirkungskompetenzen, wenn dem Leitungsorgan gewichtige wissenschaftsrelevante Befugnisse zugewiesen sein sollten.<sup>73</sup>

Gegen die Quoren des Wahlverfahrens ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Die Senatsmitglieder haben Blockademöglichkeiten, um die Wahl eines ihnen nicht genehmen Kandidaten zu verhindern. Entscheidend ist: Gegen den Willen der Repräsentanten des Senats kann kein hauptamtliches Rektoratsmitglied gewählt werden.

Auch die Mitwirkung des Ministeriums am Wahlverfahren begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Ministerium muss sein Einvernehmen mit dem Kandidaten erklären, weil der hauptamtliche Rektor auch für den Vollzug staatlicher Aufgaben zuständig ist.

#### b) Zur Abberufung

Die Abberufung bzw. Abwahl als *actus contrarius* zur Wahl ist in § 18 Abs. 5 S. 1 und 4 LHG geregelt: Im *wechselseitigen Einvernehmen* können Hochschulrat, Senat und Wissenschaftsministerium das Amt eines hauptamtlichen Rektoratsmitglieds vorzeitig beenden. Im Senat und im Hochschulrat ist hierfür eine 2/3 Mehrheit erforderlich.

Ob dieses Quorum den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, erscheint fraglich. Denn nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts stößt es auf erhebliche

Bedenken, wenn die abstimmenden Wissenschaftler nicht in der Lage sind, das Quorum von 2/3 Dritteln im Senat zu erreichen.<sup>74</sup> In aller Regel wird dieses Quorum im Senat von der Gruppe der Hochschullehrer (auch wenn man die Dekane hinzuzählt) nicht erreicht. Dies macht die „Abwahlregelung“ im LHG gleichwohl nicht verfassungswidrig. Denn das vom Bundesverfassungsgericht geforderte 2/3 Quorum für die Wissenschaftler gilt nur *unter besonderen Voraussetzungen*<sup>75</sup>: Die wissenschaftsrelevanten Entscheidungen müssen größtenteils bei den hauptamtlichen Rektoratsmitgliedern bzw. beim Rektorat konzentriert sein, dem Senat dürfen, abgesehen von einigen wenigen Beschluss- oder Zustimmungsrechten, nur Informations- oder Benehmensrechte zustehen. Gerade dies ist aber bei der Kompetenzverteilung zwischen Senat und Rektorat nicht der Fall. Dem Senat stehen, wie ausgeführt<sup>76</sup>, zahlreiche Beschlusskompetenzen und Zustimmungsrechte zu.

Auch ist nicht verfassungswidrig, dass das zuständige Ministerium an der vorzeitigen Beendigung des Amtes eines hauptamtlichen Rektors mitwirkt. Dieses Mitwirkungsrecht ist dadurch gerechtfertigt, dass das hauptamtliche Rektoratsmitglied auch staatliche Aufgaben zu vollziehen hat, die, jedenfalls zum Teil, vor der Hochschulreform vom Ministerium wahrgenommen wurden. Wegen dieses *Kondominiums* zwischen Ministerium bzw. Land und Rektorat bestehen keine Bedenken an der Mitwirkung des Ministeriums bei der Beendigung des Amtes eines hauptamtlichen Rektoratsmitglieds. Dieses Mitwirkungsrecht wird dann verfassungskonform ausgeübt, wenn das Ministerium zur Ansicht gelangt, die Vertrauensbasis zwischen dem hauptamtlichen Rektoratsmitglied und dem Rektorat sei entfallen.

#### c) Würdigung der Regelungen über Wahl und Abberufung im hochschulrechtlichen Gesamtgefüge

Würdigt man die Regelungen der Wahl und Abberufung der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder im hochschulrechtlichen Gesamtgefüge: Nach der hochschulorganisationsrechtlichen je *desto*-Formel des Bundesverfassungsgerichts muss die Mitwirkung des Vertretungsorgans an der Bestellung und Abberufung der (hauptamtlichen) Leitungsorgane *desto* stärker sein, „je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entschei-

72 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 84.

73 Das BVerfG, aaO. hat es nicht für ausreichend erachtet, wenn nur zwei von elf stimmberechtigten Mitgliedern in der Findungskommission vom Senat bestimmt werden, – ein Missverhältnis, von dem die baden-württembergische Regelung weit entfernt ist.

74 BVerfG 1 BvR 3217/07 Rn. 95.

75 In BVerfG 1 BvR 911/20, 927/00, 928/00 Rn. 188 wird die Abwahlmöglichkeit einer 2/3 Mehrheit von Senatsmitgliedern für verfassungskonform erachtet.

76 Vgl. unter II., 3b, aa.

77 BVerfG 1 BvR 3217/07, LS 2.

dungsbefugnisse dem Vertretungsorgan der akademischen Selbstverwaltung entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen werden<sup>67</sup>. Im Gesamtgefüge des baden-württembergischen Hochschulorganisationsrechts zeigt sich eine verfassungskonforme Austarierung zwischen den Kompetenzen von Senat, Hochschulrat und Rektorat einerseits und den *Bestellungs- und Abberufungsregelungen* der (hauptamtlichen) Rektoratsmitglieder andererseits.

Die Mitwirkungsrechte des Landes sind durch das Kondominium zwischen Land und Hochschule gerechtfertigt. Bei den erforderlichen Quoren liegt zum einen ein hinreichendes Gewicht beim Senat als Organ der akademischen Selbstverwaltung. Zum anderen bestehen nicht zu unterschätzende Möglichkeiten wissenschaftsrelevanter Einflussnahme im Hochschulrat, soweit er auch *interne Mitglieder* umfasst. Soweit der Hochschulrat nur durch externe Mitglieder gebildet wird, haben die Repräsentanten des Senats jedenfalls durch ihre Blockademöglichkeiten einen entscheidenden Einfluss auf die Wahl der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder. Bei der Abberufung eines hauptamtlichen Rektoratsmitglieds haben der Senat und die in ihm repräsentierten Wissenschaftler deutlich geringere Einflussmöglichkeiten. Dies erscheint noch verfassungskonform, weil der Senat auf wissenschaftsrelevante Entscheidungen, wie ausgeführt, beträchtliche Einflussmöglichkeiten hat.

### III. Abschließende Würdigung

Eine abschließende Würdigung des im LHG geregelten wissenschaftsorganisatorischen Gesamtgefüges ergibt: Die Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen an die Leitungsorgane ist inhaltlich begrenzt und organisatorisch so abgesichert, dass eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit ausscheidet. Außerdem orientiert sich die akademische Praxis der Leitungs- und Vertretungsorgane ganz selbstverständlich an einer verfassungskonformen Ausübung der ihnen zugewiesenen Kompetenzen und Rechte verfahrensmäßiger Beteiligung.

Das zweite Hochschulrechtsänderungsgesetz von 2005 und das dritte Hochschulrechtsänderungsgesetz von 2014 verfolgen zwei Leitziele: zum einen eine Stärkung der Leitungsorgane durch Übertragung vormals staatlicher Aufgaben, zum anderen eine Stärkung der Hochschulautonomie durch Aufhebung von Fachaufsicht sowie durch Haushaltsglobalisierung und leistungsbezogene Mittelverteilung. In vielen Bereichen erfolgt nunmehr eine von Hochschule und Land kooperative, auf Verständigung angelegte Kompetenzausübung. Die *Hochschulautonomie* ist zudem dadurch *gestärkt*,

dass von den Hochschulen darüber entschieden wird, ob sie *hochschulinterne* Mitglieder in den Hochschulrat entsenden, und dass sie regeln können, ob neben dem Dekan vier weitere Prodekanen und neben dem Rektor fünf weitere Prorektoren Sitz und Stimme im Dekanat bzw. im Rektorat haben. Durch Ausschöpfen der hochschulrechtlichen Höchstzahl haben es die Hochschulen in der Hand, ihre kollegialen, mit Stimmenmehrheit entscheidenden Leitungsorgane wissenschaftspluralistisch zusammenzusetzen. So können in die Beschlüsse der Leitungsorgane innerhalb der Wissenschaft bestehende Unterschiede mit gefächertem wissenschaftlichem Sachverstand und sachverständig eingebracht werden.

Das organisatorische Gesamtgefüge der Fakultäten lässt keine strukturellen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit befürchten. Das Vertretungsorgan *Fakultätsrat* hat auf die Wahl des Dekans und der Prodekanen einen *bestimmenden Einfluss*. Dies gilt ebenfalls für die Abwahl des Dekans, die eine Zweidrittelmehrheit des Fakultätsrats erfordert. Wissenschaftsinadäquate Entscheidungen des Dekanats sind schon deshalb nicht zu befürchten: Das Dekanat muss den Fakultätsrat regelmäßig über wichtige wissenschaftsrelevante Entscheidungen unterrichten, was sich nach gutem akademischem Brauch mit einer Meinungsbildung im Fakultätsrat verbindet. Es ist fast schon ein *ungeschriebener hochschulrechtlicher Grundsatz*, dass das Dekanat an jenes rückgebunden ist, was mehrheitlich im Fakultätsrat geäußert wurde. Ein wesentliches *Steuerungsinstrument* des Fakultätsrates ist seine Zustimmung zum Struktur- und Entwicklungsplan. Dieses Zustimmungserfordernis ermöglicht es dem Fakultätsrat, die Eckdaten der mittelfristigen Entwicklung der Fakultät festzulegen. In diesem ist etwa geregelt, mit welcher Funktionsbeschreibung freiwerdende Professuren auszuscheiden sind. Was den Haushalt betrifft, so legt er fest, welche Stellen und Mittel von der Fakultät benötigt werden. Nicht zuletzt trifft der Fakultätsrat mit dem Votum über Berufungsvorschläge, über die Studien- und Prüfungsordnungen sowie über ihre innere Struktur zentrale wissenschaftsrelevante Entscheidungen.

Das Rektorat ist das *zentrale Leitungsorgan* der Universität. Seine Zuständigkeiten zur Leitung der Hochschule teilt es mit dem Senat, mit dem Hochschulrat und mit dem Wissenschaftsministerium. Im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung hat der Senat wichtige Beschlusskompetenzen: Wahl der nebenamtlichen Rektoratsmitglieder, Beschlussfassung über Studiengänge, Hochschuleinrichtungen, Fachgruppen etc., Beschlussfassung über die Festsetzung der Zulassungszahlen, Beschlussfassung über die Satzungen für Prüfungen, Beschlussfassung über die Grundordnung, und nicht zuletzt Beschlussfassung über die Evaluationssatzung.



Über die Grundordnung regelt der Senat zu dem die Gliederung der Universität in Fakultäten, Hochschuleinrichtungen oder Zentren. Zum Struktur- und Entwicklungsplan, dem zentralen Dokument zum Profil, zur Gestaltung und zur Entwicklung der Hochschule, hat der Senat ein Zustimmungsrecht ebenso wie zu den Berufslisten von Fakultäten gemäß der Grundordnung. In der akademischen Praxis kommt der Struktur- und Entwicklungsplan unter intensiver Beteiligung aller Vertretungsorgane zustande.

Gewiss hat das Rektorat als Leitungsorgan im Wissenschaftsbereich gewichtige Entscheidungskompetenzen, wie etwa den Abschluss von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen, die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsvoranschlags oder die Verteilung der verfügbaren Stellen und Mittel. Mit diesen Entscheidungen des Rektorats wird jedoch nur jenes ausgeführt, was bereits im Struktur- und Entwicklungsplan vorverfügt gewesen ist. Dem hat der Senat zugestimmt und konnte bei der Erteilung seiner Zustimmung auf die Eckpunkte der Hochschulentwicklung Einfluss nehmen. Auch über seine Herrschaft über die Tagesordnung und sein weit reichendes Informationsrecht ist der Senat in der Lage, die Ausarbeitung der Struktur- und Entwicklungsplanung durch das Rektorat frühzeitig und Einfluss nehmend zu begleiten. Mit diesem Bündel an vielfältigen Kompetenzen hat der Senat ganz erhebliche Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich aller Entscheidungen, die wissenschaftsrelevant sind.

Die Wahl der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder kann nicht gegen den Willen des Senats geschehen. Der Senat hat eine starke verfahrensmäßige Stellung, die es hindert, dass ein hauptamtliches Rektoratsmitglied der Hochschule aufgezwungen wird. Über die Wahl der weiteren Rektoratsmitglieder entscheidet der Senat eigen-

ständig. Schwächer ist allerdings die Stellung des Senats bei der Abberufung von hauptamtlichen Rektoratsmitgliedern. Dies kann aus zwei Gründen hingenommen werden: Zum einen kann der Senat, wie ausführlich begründet, an wesentlichen wissenschaftsrelevanten Entscheidungen bestimmend mitwirken. Zum anderen bleibt ein Rektoratsmitglied, das das Vertrauen des Senates verloren hat, gleichwohl in Mehrheitsentscheidungen des Rektorats eingebunden.

Bei einer *Gesamtbilanz* führt dieses neue Steuerungsmodell zu einem *substantiellen Gewinn an Hochschulautonomie*. Die Leitungsorgane der Hochschulen nehmen nun *dezentral* und *in Verantwortung gegenüber ihrer Hochschule* Aufgaben wahr, die bislang zentralistisch aus dem „hochschulfernen Stuttgart“ vollzogen wurden. Diese *neue Sachnähe* der Aufgabenerfüllung verbessert die Möglichkeiten zu wissenschaftsadäquaten Entscheidungen.

Im Ergebnis orientieren sich die zentralen organisationsrechtlichen Vorschriften des LHG an einer Balance von starker Leitung auf der einen Seite und weit reichenden Mitwirkungs- und Zustimmungsrechten der Vertretungsorgane auf der anderen Seite. Diese Balance gestattet es der Hochschulleitung, Profil und Entwicklung der Hochschule voranzubringen, und den Vertretungsorganen, die wissenschaftsrelevanten Entscheidungen mitzugestalten und die Hochschule vor wissenschaftsfremden Entscheidungen zu schützen. Das Rektorat kann und muss in umfassenden Aushandlungs- und Zustimmungsverfahren mit allen Gremien und Akteuren die erforderliche Führungsverantwortung übernehmen.

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

