

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 1586/14 -

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

- 1.des Herrn Prof. Dr. J...,
- 2.des Herrn Prof. Dr. B...,
- 3.des Herrn Prof. Dr. P...,
- 4.des Herrn Prof. Dr. B...,
- 5.des Herrn Prof. Dr. C...,
- 6.des Herrn Prof. Dr. G...,
- 7.des Herrn Prof. Dr. K...,
- 8.des Herrn Prof. G...,
- 9.des Herrn Prof. Dr. G...,
- 10.des Herrn Prof. Dr. V...,
- 11.des Herrn Prof. Dr. H...,
- 12.der Frau Prof. Dr. M...,
- 13.des Herrn Prof. Dr. K...,
- 14.des Herrn Prof. F...,
- 15.des Herrn Prof. Dr. K...,
- 16.des Herrn Prof. Dr. F...,
- 17.des Herrn Prof. Dr. H...,
- 18.des Herrn Prof. Dr. W...,
- 19.der Frau Prof. Dr. M...,
- 20.des Herrn Prof. Dr. H...,
- 21.der Frau Prof. Dr. K...,
- 22.des Herrn Prof. Dr. L...,
- 23.des Herrn Prof. Dr. N...,
- 24.des Herrn Prof. Dr. P...,
- 25.des Herrn Prof. Dr. P...,

26.des Herrn Prof. Dr. K...,
27.des Herrn Prof. Dr. R...,
28.des Herrn Prof. Dr. D...,
29.des Herrn Prof. Dr. M...,
30.des Herrn Prof. Dr. F...,
31.des Herrn Prof. Dr. B...,
32.des Herrn Prof. Dr. B...,
33.des Herrn Prof. Dr. F...,
34.des Herrn Dr. M...,
35.des Herrn Prof. Dr. K...,
36.der Frau Prof. Dr. T...,
37.der Frau Prof. Dr. H...,
38.des Herrn Prof. Dr. S...,
39.des Herrn Prof. Dr. S...,
40.des Herrn Prof. Dr. P...,
41.des Herrn Prof. Dr. H...,
42.des Herrn Prof. Dr. J...,
43.des Herrn Prof. Dr. P...,
44.des Herrn Prof. Dr. G...,
45.des Herrn Prof. Dr. L...,
46.des Herrn Prof. Dr. W...,
47.des Herrn Prof. Dr. E...,
48.des Herrn Prof. Dr. G...,
49.des Herrn Prof. Dr. L...,
50.der Frau Prof. R...,
51.der Frau Prof. Dr. S...,
52.des Herrn Prof. Dr. K...,
53.der Frau Prof. Dr. K...,
54.des Herrn Prof. Dr. H...,

- 55.des Herrn Prof. Dr. K,
- 56.des Herrn Prof. Dr. S...,
- 57.des Herrn Prof. Dr. S...,
- 58.des Herrn Prof. Dr. S...,
- 59.des Herrn Prof. Dr. S...,
- 60.des Herrn Prof. Dr. K...,
- 61.des Herrn Prof. Dr. D...,
- 62.des Herrn Prof. Dr. P...,
- 63.des Herrn Prof. Dr. H...,
- 64.des Herrn Prof. Dr. A...,
- 65.des Herrn Prof. Dr. S...,
- 66.des Herrn Prof. Dr. J...,
- 67.der Frau Prof. Dr. A...,
- 68.der Frau Prof. Dr. S...,
- 69.der Frau Prof. Dr. S...,
- 70.des Herrn Prof. Dr. Z...,
- 71.des Herrn Prof. Dr. R...,
- 72.des Herrn Prof. Dr. A...,
- 73.der Frau Prof. Dr. W...,
- 74.des Herrn Prof. Dr. W...,
- 75.des Herrn Prof. Dr. S...,
- 76.der Frau Prof. Dr. K...,
- 77.des Herrn Prof. Dr. G...,
- 78.des Herrn Prof. Dr. P...,
- 79.des Herrn Dr. G...,
- 80.des Herrn Dr. W...,
- Bevollmächtigter: ... -

gegen 1. a) § 18 Absatz 2 Satz 3 bis 6, Absatz 3 und Absatz 5 Satz 1 bis 4 Landeshochschulgesetz sowie § 18a Landeshochschulgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts vom 7. März 2018,

b) § 16 Absatz 3 Satz 2 Nummer 15 Landeshochschulgesetz in der Fassung des Dritten Hochschuländerungsgesetzes vom 1. April 2014,

2hilfsweise § 27a Absatz 3 Satz 1 bis 4, Absatz 4 Satz 6 bis 7 Landeshochschulgesetz in der Fassung des Dritten Hochschuländerungsgesetzes vom 1. April 2014 sowie § 27e Landeshochschulgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts vom 7. März 2018

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Harbarth

und die Richterinnen Baer,

Ott

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 5. Februar 2020 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

G r ü n d e :

I.

1. Die Beschwerdeführenden sind Professorinnen und Professoren an verschiedenen Standorten der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DHBW). Sie wenden sich gegen die Vorgaben zur Wahl und Abwahl der zentralen Leitungsorgane sowie der örtlichen Rektorate nach dem Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg, dem Landeshochschulgesetz (LHG) vom 1. Januar 2005 (GBl. S. 1), mit Anpassungen im Dritten Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften (Drittes Hochschulrechtsänderungsgesetz - 3. HRÄG) vom 1. April 2014 (GBl. S. 99), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts vom 13. März 2018 (GBl. S. 85). 1

2. Die DHBW entstand mit Wirkung zum 1. März 2009, als das Land die damaligen Berufsakademien in die neu errichtete Hochschule als Studienakademien eingliederte (LTDrucks 14/3390, S. 70, 78). In der DHBW sind Studienakademien (§ 27a LHG) und Ausbildungsstätten (§ 65c LHG) in einer Körperschaft zusammengeschlossen; 2

anerkannte Ausbildungsstätten sind Mitglieder der Hochschule (§ 9 Abs. 1 Satz 6, § 65c Abs. 2 LHG) und in den Gremien der DHBW vertreten. Die DHBW ist zudem zweistufig aufgebaut, mit einer zentralen Ebene, wo nach § 6 der Grundordnung (GrO) das Präsidium als Hochschulleitung, der Senat und der Aufsichtsrat angesiedelt sind, und einer örtlichen dezentralen Ebene der neun Studienakademien, wo nach § 17 GrO der Rektor, der Örtliche Hochschulrat und der Örtliche Senat eingerichtet werden. Die Aufgaben der DHBW sind in § 2 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 Nr. 5 LHG festgelegt.

3. Die am 13. Juni 2014 erhobene Verfassungsbeschwerde richtete sich zunächst gegen Änderungen des Landeshochschulgesetzes aus dem Jahr 2014. Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 14. November 2016 - 1 VB 16/15 - und der nachfolgenden Änderung des Landeshochschulgesetzes im Jahr 2018 im Gesetz zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts vom 13. März 2018 (GBl. S. 85) wurde die Verfassungsbeschwerde teilweise aufrechterhalten und teilweise für erledigt erklärt, dies aber später teilweise widerrufen. Nunmehr richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen § 18 Abs. 2 Satz 3 bis 6, Abs. 3 und Abs. 5 Satz 1 bis 4 LHG sowie § 18a LHG in der Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts vom 13. März 2018, gegen § 16 Abs. 3 Satz 2 Nr. 15 LHG in der Fassung des Dritten Hochschuländerungsgesetzes vom 1. April 2014 sowie hilfsweise gegen § 27a Abs. 3 Satz 1 bis 4, Abs. 4 Satz 6 und 7 LHG in der Fassung des Dritten Hochschuländerungsgesetzes vom 1. April 2014 und § 27e LHG in der Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts vom 13. März 2018.

Die Beschwerdeführenden meinen, die Regelungen zur zentralen und zur dezentralen Organisation der DHBW seien weiterhin wissenschaftsinadäquat und verletzen sie in ihrem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG. Auf der zentralen Ebene der DHBW seien dem Präsidium zahlreiche wissenschaftsrelevante Kompetenzen zugewiesen, die Senate aber von fast allen wesentlichen wissenschaftsrelevanten Entscheidungen ausgeschlossen. Dies werde nicht durch hinreichende Mitwirkungs-, Einfluss-, Informations- und Kontrollrechte kompensiert. Die laufende Geschäftstätigkeit des Präsidiums könne nicht ausreichend beeinflusst werden. Auf die Zusammensetzung des Präsidiums könnten die Vertreterinnen und Vertreter der Grundrechtsberechtigten nicht wirksam Einfluss nehmen.

Auch die dezentrale Ebene der DHBW sei verfassungswidrig organisiert. Zwar solle die Leitung der Studienakademien grundsätzlich den örtlichen Rektorinnen oder Rektoren übertragen werden, doch könne das Präsidium Aufgaben jederzeit an sich ziehen; es sei daher rechtlich und tatsächlich das Leitungsorgan. Präsidium und Örtliche Hochschulräte hätten zudem substantielle Entscheidungsbefugnisse, die Örtlichen Senate als Kollegialorgan der Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsrechtsträger dagegen nur begrenzte Mitwirkungsrechte.

II.

Zur Verfassungsbeschwerde Stellung genommen haben die Landesregierung, das Bundesverwaltungsgericht, Organe und Studienakademien der DHBW, der Wissenschaftsrat, der Verband Hochschule und Wissenschaft, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Hochschullehrerbund sowie der Deutsche Hochschulverband.

6

III.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen (§ 93a Abs. 2 BVerfGG). Ihr kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu (§ 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG) und ihre Annahme ist auch nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG).

7

1. Die Verfassungsbeschwerde hat keine grundsätzliche Bedeutung (vgl. BVerfGE 90, 22 <24 f.>; 96, 245 <248>). Die aufgeworfenen Fragen können auf der Grundlage der vorhandenen verfassungsrechtlichen Maßstäbe entschieden werden. Insoweit kann offen bleiben, ob, wovon der Verfassungsgerichtshof ausgeht, aufgrund des Repräsentationsprinzips in kollegialen Selbstverwaltungsgremien für die Gruppe der Hochschullehrenden nur gewertet werden könne, wer von diesen mit einem entsprechenden Repräsentationsmandat gewählt wurde (VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14. November 2016 - 1 VB 16/15 -, juris, Rn. 130). Dazu hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht entschieden und eine solche Begrenzung ergibt sich aus der bisherigen Rechtsprechung nicht (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 2. Oktober 2003 - 1 BvR 1504/03 -, Rn. 24; Goerlich/Sandberger, DVBl 2017, S. 667 <675>; Radermacher/Schneider, VBIBW 2017, S. 155 f.). Auf die Frage kommt es vorliegend aber auch nicht an. Die Anforderungen an die Möglichkeit des hochschulischen Kollegialorgans, das Leitungsorgan zu wählen und abzuwählen, sind von der Verteilung der Befugnisse zwischen beiden Organen abhängig (vgl. BVerfGE 127, 87 <130 f.>; 136, 338 <365 Rn. 60, 379 Rn. 92>) und für die Beurteilung der nötigen Mitwirkung ist der Einfluss der wissenschaftlich Tätigen beziehungsweise der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler insgesamt entscheidend (vgl. BVerfGE 136, 338 <365 f. Rn. 61; 376 ff. Rn. 83 ff.; 380 f. Rn. 95>).

8

2. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg (vgl. BVerfGE 90, 22 <25 f.>), denn sie ist teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet.

9

a) Die Frist zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde (§ 93 Abs. 3 BVerfGG) ist nicht in jedem Fall gewahrt. Die Beschwerdeführenden zu 35) bis 80) haben sich der Verfassungsbeschwerde erst nach der Gesetzesänderung im Jahr 2018 angeschlossen. Sie können sich daher grundsätzlich nur gegen die in diesem Jahr in Kraft gesetzten Neuregelungen des Landeshochschulrechts wenden. Hinsichtlich der vorangegangenen Fassungen des Gesetzes war die Jahresfrist verstrichen.

10

b) Die Regelungen zur Organisation der DHBW verletzen nicht die in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützte Wissenschaftsfreiheit. 11

aa) Die Beschwerdeführenden können sich als an der DHBW tätige Professorinnen und Professoren auf den Schutz der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG berufen. 12

Soweit die eigenständige Vertretung eines wissenschaftlichen Faches in Forschung und Lehre übertragen wird, fällt dies unter den Schutz des Art. 5 Abs. 3 GG (vgl. BVerfGE 126, 1 <19>). In welchen Einrichtungen, in welchem Umfang und bezogen auf welchen Fächerzuschnitt Personen amtlich damit betraut werden, wissenschaftlich eigenständig zu forschen und zu lehren, ist eine Entscheidung des Gesetzgebers. Er ist dabei nicht auf die Fortschreibung von Traditionen beschränkt. Zwar wurden die Grundsätze der Wissenschaftsfreiheit für Universitäten entwickelt, dann aber auf Fachhochschulen übertragen (vgl. BVerfGE 126, 1; 139, 148 <191 Rn. 82>). Die wissenschaftliche Lehre ist institutionell nicht an Universitäten gebunden (vgl. BVerfGE 126, 1 <19 ff.>) und nicht nur Grundlagenforschung, sondern auch anwendungsbezogene Forschung als Wissenschaft von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützt (vgl. BVerfGE 126, 1 <24>). 13

Danach sind die DHBW als wissenschaftliche Einrichtung und die wissenschaftliche Tätigkeit der dort Beschäftigten von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG erfasst (dazu auch LT-Drucks 16/5527). Nach § 1 Abs. 2 Nr. 5 LHG ist die DHBW eine staatliche Hochschule, die der Gesetzgeber im Landeshochschulgesetz ausdrücklich „in die Reihe der vorhandenen Hochschulen“ gestellt hat (LTDrucks 14/3390, S. 78; § 8 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 LHG). Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 LHG vermittelt die DHBW im „dualen System“ des Studiums an der Studienakademie und der praxisorientierten Ausbildung in den beteiligten Ausbildungsstätten die Fähigkeit zur selbstständigen Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden in der Berufspraxis und betreibt im Zusammenwirken mit den Ausbildungsstätten auf die Erfordernisse der dualen Ausbildung bezogene „kooperative Forschung“. Nach § 46 Abs. 1 Satz 1 LHG nehmen die Hochschullehrenden diese Aufgaben in ihren Fächern nach näherer Ausgestaltung ihres Dienstverhältnisses selbstständig wahr. 14

bb) Eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit liegt bei Gesamtwürdigung der Regelungen für die DHBW im Landeshochschulrecht nicht vor. Der Gesetzgeber hat den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum für Einrichtungen der Forschung und Lehre in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise genutzt. 15

(1) Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verpflichtet den Staat zu Schutz und Förderung wissenschaftlicher Betätigung und garantiert den in der Wissenschaft Tätigen zugleich die Teilhabe am Wissenschaftsbetrieb. Diese Mitwirkung ist kein Selbstzweck, sondern dient dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen (vgl. BVerfGE 136, 338 <362 f. Rn. 56> m.w.N.); im Kern wissenschaftliche Entscheidungen sind der Wissenschaft selbst überlassen. Der Staat muss danach für funktionsfähige Institutionen eines freien universitären Wissenschaftsbetriebs sorgen und sicherstellen, 16

dass das Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung so weit unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist (vgl. BVerfGE 136, 338 <362 Rn. 55> m.w.N.; stRspr). Zur Organisation der Wissenschaftsfreiheit bedarf es eines Gesamtgefüges, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle durch die wissenschaftlich Tätigen so beschaffen sind, dass Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden (vgl. BVerfGE 136, 338 <363 Rn. 57>; 139, 148 <182 f. Rn. 68> m.w.N.).

Das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge ist insbesondere nach dem Gewicht der Entscheidungsbefugnisse zwischen kollegialen Selbstverwaltungsorganen und Leitungsorganen zu bewerten. Zwar genießt dabei keines von beiden pauschal einen Vorrang. Je mehr, je grundlegender und je substantieller jedoch wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker muss im Gegenzug die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans an der Bestellung und Abberufung dieses Leitungsorgans und an dessen Entscheidungen ausgestaltet sein, damit Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden (vgl. BVerfGE 111, 333 <356 f.>; 127, 87 <117 f.>; 136, 338 <366 f. Rn. 60 ff.>; 139, 148 <183 Rn. 68>). Wissenschaftsrelevante Entscheidungen betreffen insofern nicht nur konkrete Forschungsvorhaben oder Lehrangebote, sondern auch die Planung der weiteren Entwicklung einer Einrichtung und die Ordnungen, die für die eigene Organisation gelten sollen; dazu gehören alle den Wissenschaftsbetrieb prägenden Entscheidungen über die Organisationsstruktur und den Haushalt (vgl. BVerfGE 136, 338 <364 Rn. 58> m.w.N.).

17

Die Mitwirkung am Verfahren zur Auswahl der Hochschulleitung sowie die Wahl selbst müssen ebenfalls mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG im Einklang stehen (vgl. BVerfGE 111, 333 <363>; 127, 87 <128 f.>; 139, 148 <183 Rn. 68>). Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit wird allerdings nicht verletzt, wenn der Staat an der Entscheidung über die Besetzung von Hochschulleitungen beteiligt ist (vgl. BVerfGE 111, 333 <362 f.>; zuletzt BVerfGE 139, 148 <182 f. Rn. 68> m.w.N.). Doch muss auch hier ein hinreichender Einfluss der Träger der Wissenschaftsfreiheit gewahrt werden (vgl. BVerfGE 111, 333 <362 f.>; 127, 87 <117, 129>; 136, 338 <365 Rn. 60>). Aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG folgt insofern kein Anspruch, über die Hochschulleitung ausschließlich selbst zu bestimmen (vgl. BVerfGE 111, 333 <365>; 127, 87 <129>), aber ein Mitentscheidungsrecht. Der Gesetzgeber darf im Übrigen bei einer Neubestellung eines Leitungsorgans berücksichtigen, ob das Vertretungsorgan akademischer Selbstverwaltung vorher mitgewirkt hat (vgl. BVerfGE 136, 338 <378 Rn. 88>); zudem muss eine Abwahl umso selbstbestimmter sein, je höher Ausmaß und Gewicht der Leitungsbefugnisse sind (vgl. BVerfGE 127, 87 <130 f.>; 136, 338 <365 Rn. 60>).

18

(2) Das durch die angegriffenen Normen geprägte Gesamtgefüge der Organisation der DHBW genügt diesen Anforderungen. Der Gesetzgeber hat dem Präsidium der DHBW zwar weitreichende wissenschaftsrelevante Entscheidungsbefugnisse auf zentraler Ebene übertragen. Diese werden jedoch durch Mitwirkungsrechte des Senats als kollegialem Vertretungsorgan sowie durch Mitwirkungsrechte der Gruppe der Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger bei der Kreation der Leitungsorgane in verfassungsrechtlich ausreichender Weise kompensiert. 19

(a) Soweit die Beschwerdeführenden meinen, dass Aufsichtsrat und Präsidium eine Organgruppe bildeten, weshalb das Verhältnis zwischen dem Senat und Präsidium und Aufsichtsrat zusammen zu bewerten sei, greift dies nicht durch. Die Vorschriften zum Aufsichtsrat sind ohnehin nicht angegriffen. Im Übrigen steht das Grundgesetz einer Mitwirkung extern besetzter Gremien in der Hochschule nicht entgegen (vgl. BVerfGE 111, 333 <363>). Es ist auch nicht erkennbar, dass die gesetzlichen Vorgaben eine Verflechtung zwischen externem Gremium und Präsidium bewirken würden, die die Wissenschaftsfreiheit strukturell gefährdet. 20

(b) Es ist nicht erkennbar, dass die Regeln zur Organisation der DHBW eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit bewirken. Allerdings verfügt das Präsidium der DHBW über erhebliche wissenschaftsrelevante Befugnisse. Dazu gehört die Kompetenz für den Struktur- und Entwicklungsplan (vgl. BVerfGE 136, 338 <369 Rn. 67>), den das Präsidium erstellt, dabei aber die Örtlichen Senate beteiligen muss (§ 27c Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LHG). Zudem unterliegen die Pläne, die dann vom Aufsichtsrat beschlossen werden (§ 20 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 LHG), einem Zustimmungsvorbehalt durch den zentralen Senat der DHBW (§ 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LHG). Dieser kann damit den Plan zwar selbst nicht ändern, aber die Zustimmung verweigern und damit Anpassungen durchsetzen (vgl. Goerlich/ Sandberger, DVBl 2017, S. 667 <672>). Unter Berücksichtigung des Ausgestaltungsspielraums des Gesetzgebers genügt dies, um zu verhindern, dass ein Struktur- und Entwicklungsplan ohne hinreichende Mitwirkung der Grundrechtsberechtigten beschlossen wird. 21

Desgleichen verletzen die Regeln zum Abschluss von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen nicht die Anforderungen aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG. Nach § 16 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 LHG ist für diese Entscheidung an der DHBW das Präsidium zuständig; der Senat hat nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 LHG nur das Recht zur Stellungnahme. Doch ist das Präsidium an die Entwicklungsplanung gebunden, an welcher der Senat mitwirkt. Das kann die fehlende Teilhabe am Abschluss dieser Vereinbarungen kompensieren (vgl. BVerfGE 136, 338 <370 Rn. 68>). Die Bindung nach § 13 Abs. 2 Satz 3 LHG ist daher so zu verstehen, dass in Verträgen und Zielvereinbarungen die Zielsetzungen aus genehmigten Struktur- und Entwicklungsplänen zwingend zu beachten sind. 22

Auch die Vorgaben zu Entscheidungen über Funktionsbeschreibungen von Professuren vor einer Berufung nach § 48 Abs. 1 LHG sind wie auch die Vorgaben zur Berufung selbst (vgl. BVerfGE 127, 87 <121>) mit den verfassungsrechtlichen Anforder- 23

rungen zu vereinbaren. Der Senat hat nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 LHG ein Recht zur Stellungnahme, wenn die Funktionsbeschreibung einer Professur nicht ohnehin mit dem Struktur- und Entwicklungsplan übereinstimmt, der wiederum an die Zustimmung des Senats gebunden ist. Für die Berufung ist dann nach § 48 Abs. 2 Satz 1 LHG der Präsident beziehungsweise die Präsidentin im Einvernehmen mit dem Wissenschaftsministerium zuständig, doch verfügen die Professorinnen und Professoren nach § 48 Abs. 3 Satz 2 LHG in der Berufungskommission über die Mehrheit der Stimmen und der Berufungsvorschlag nach § 48 Abs. 3 Satz 7 LHG bedarf der Zustimmung des Örtlichen Senats. Damit ist für den Regelfall gesichert, dass gegen den Willen der Hochschullehrenden keine Berufung erfolgen kann. Daran ändert die in § 48 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 LHG eingeräumte Möglichkeit des Präsidenten beziehungsweise der Präsidentin, von einem Berufungsvorschlag in begründeten Fällen abzuweichen, nichts. Ein Abweichen vom Vorschlag ist nur aus hinreichend gewichtigen sachlichen Gründen möglich (vgl. BVerfGE 127, 87 <123>). Auch das nach § 48 Abs. 2 Satz 1 LHG erforderliche Einvernehmen des Wissenschaftsministeriums darf nur in begründeten Ausnahmefällen verweigert werden.

Die gesetzlichen Vorgaben zu den wissenschaftsrelevanten Haushalts- und Budgetentscheidungen (vgl. BVerfGE 136, 338 <371 Rn. 71>) bewirken ebenfalls keine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit. Nach § 16 Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 und 7 LHG ist für die Aufstellung und den Vollzug des Haushalts- oder Wirtschaftsplans der DHBW das Präsidium zuständig und die Beschlussfassung über den Entwurf des Haushaltsvoranschlags oder des Wirtschaftsplans obliegt nach § 20 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LHG dem Aufsichtsrat. Der Senat der DHBW hat nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 LHG lediglich das Recht zur Stellungnahme. Dies genügt grundsätzlich nicht, um die hinreichende Mitwirkung der Grundrechtsberechtigten zu sichern (vgl. BVerfGE 136, 338 <372 Rn. 74>). Der Gesetzgeber hat insofern aber Vorgaben gemacht, die dieses Teilhabedefizit hinreichend kompensieren (vgl. BVerfGE 136, 338 <372 Rn. 70>). Er hat dem Senat im Gesamtgefüge der DHBW erhebliche Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse zugewiesen (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14. November 2016 - 1 VB 16/15 -, Rn. 170). So beschließt der Senat nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 LHG über die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen, Hochschuleinrichtungen, Fachgruppen sowie gemeinsamen Einrichtungen und Kommissionen im Sinne von § 15 Abs. 6 LHG. Zudem beschließt der Senat nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 LHG über die Festsetzung von Zulassungszahlen zum Studium und muss der Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschule zustimmen, mit der die Eckdaten für die fachliche, strukturelle, personelle, bauliche und finanzielle Entwicklung der Hochschule sowie Festlegungen für die künftige Verwendung freierwerdender Stellen von Professuren getroffen werden (§ 7 Abs. 1 Satz 2 LHG), was über die konkret geregelten Gegenstände hinaus (finanzielle) Folgewirkungen hat, was die Bindung der Planung verstärkt (Fehling, OdW 2017, S. 63 <67>).

Der Senat der DHBW ist zudem das satzungsgebende Organ der Hochschule. Er beschließt nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 LHG über die Grundordnung (§ 8 Abs. 4

24

25

LHG) und kann damit die Binnenstruktur der Hochschule festlegen. Er beschließt nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 LHG die Satzungen für Hochschulprüfungen, nimmt zu staatlichen Prüfungsverordnungen Stellung und beschließt an der DHBW über weitere studienrelevante Angelegenheiten sowie nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 LHG auch über alle anderen Satzungen.

(c) Eine Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit ergibt sich auch nicht daraus, dass es an einer Kontrolle der täglichen Arbeit des Präsidiums fehlen würde. Die darauf abzielende Rüge der Verfassungsbeschwerde greift nicht durch. Bei der Gesamtwürdigung (vgl. BVerfGE 127, 87 <117 f.>) der Regeln, die wissenschaftsgefährdendes Handeln in der Organisation verhindern müssen (vgl. BVerfGE 136, 338 <367 Rn. 62, 374 Rn. 78>), ist zu berücksichtigen, dass dem Senat vielfache Kontroll- und Informationsrechte gegenüber dem Präsidium der DHBW zustehen (vgl. LTDrucks 15/4684, S. 165, 189 f.). Das Präsidium muss den Senat und seine beschließenden Ausschüsse über alle wichtigen, die Hochschule und ihre Verwaltung betreffenden Angelegenheiten unterrichten (§ 16 Abs. 6 Satz 1 LHG). Zudem kann ein Viertel der Senatsmitglieder in allen Angelegenheiten in der Zuständigkeit des Senats nach § 19 Abs. 3 Satz 1 LHG verlangen, dass das Präsidium den Senat unterrichtet. Daneben kann jedes Mitglied des Senats nach § 19 Abs. 3 Satz 2 LHG schriftliche, elektronische oder in einer Sitzung mündliche Anfragen zu Angelegenheiten in der Zuständigkeit des Senats an das Präsidium richten. Der Gesetzgeber gibt dazu vor, dass eine Anfrage grundsätzlich innerhalb von sechs Wochen zu beantworten ist oder eine Zwischennachricht erfolgen muss (§ 19 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 LHG i.V.m. § 9 Abs. 4 GrO). Schließlich kann ein Viertel der Senatsmitglieder nach § 19 Abs. 1 Satz 3 LHG Gegenstände auf die Tagesordnung des Senats setzen lassen. Insgesamt kann der Senat, in dem die Hochschullehrenden die Mehrheit bilden, also kontinuierlich an der Arbeit des Präsidiums teilhaben.

26

(d) Die gesetzlichen Vorgaben zur Mitwirkung der an der DHBW wissenschaftlich Tätigen bei der Wahl und Abwahl der Hochschulleitung tragen im Gesamtgefüge dazu bei, eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit zu verhindern. Insofern ist es verfassungsrechtlich nicht geboten, die Wahl der Hochschulleitung allein durch den Senat zu ermöglichen, da es keinen Anspruch darauf gibt, über die Hochschulleitung ausschließlich selbst zu bestimmen (vgl. BVerfGE 111, 333 <365>; 127, 87 <129>). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden kann ein Mitglied des Präsidiums der DHBW nach den gesetzlichen Vorgaben aber auch nicht gegen den Willen des Senats bestellt werden. Vielmehr ist der Senat der DHBW an allen Schritten des Verfahrens der Wahl der Hochschulleitung beteiligt, was den Hochschullehrenden maßgeblichen Einfluss sichert (vgl. BVerfGE 136, 338 <378 Rn. 87>). Das gilt sowohl für die Findung geeigneter Personen wie auch für die Wahl selbst (§ 18 LHG). Seit 2018 verfügen die Grundrechtsberechtigten zudem nach § 10 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LHG im Senat der DHBW über die Mehrheit der Stimmen, weshalb gegen ihren (übereinstimmenden) Willen grundsätzlich niemand gewählt werden kann.

27

Die hinreichende Mitwirkung der Grundrechtsberechtigten selbst ist auch gegeben, wenn der Senat der DHBW an der Wahl der Hochschulleitung nicht mehr mitwirkt, weil im Fall der Stimmgleichheit im dritten Wahlgang nach § 18 Abs. 3 Satz 5 LHG und § 7b Abs. 4 Satz 5 GrO (eingefügt durch Nr. 9 der Vierten Satzung zur Änderung der Grundordnung der DHBW, Amtliche Bekanntmachungen der DHBW Nr. 02/2019, 22. März 2019) das Los entscheidet. Danach könnte zwar eine Person „gewählt“ werden, die nicht von der Mehrheit im Senat getragen würde. Jedoch hat der Senat als nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 LHG satzungsgabendes Organ für die Grundordnung (§ 8 Abs. 4 LHG) dies selbst so beschlossen. Ein Mitwirkungsdefizit zulasten des Senats ergibt sich daher daraus nicht.

28

Desgleichen werden die Regelungen zur Abwahl von Mitgliedern des Präsidiums der DHBW den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht. Nach § 18 Abs. 5 LHG ist eine Abwahl nur aufgrund einer gemeinsamen Entscheidung der Hochschulorgane und des Wissenschaftsministeriums möglich. Die Grundrechtsberechtigten können die Abwahl über den Senat auch selbst vorschlagen, sie nur nicht allein herbeiführen. Insoweit kann sich der Gesetzgeber für eine auf wechselseitige Kooperation angelegte Organisation entscheiden. Die Abwahl ist ohnehin keine Entscheidung über die Eignung einer Person für die Aufgabe, sondern mit dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit (dazu BVerfGE 111, 333 <364>) und dem Zusammenwirken der Beteiligten eine letzte Option zur Lösung von Konflikten zwischen Senat und Hochschulleitung. Das Verfahren soll die betroffenen Personen vor willkürlichen Entscheidungen schützen (LTDrucks 15/4684, S. 187). Insofern ist weder eine nur abstrakt denkbare Blockademöglichkeit zu beanstanden (vgl. BVerfGE 111, 333 <364 f.>) noch die Einbindung des Wissenschaftsministeriums, denn sie erlaubt keine wissenschaftspolitisch beliebigen Entscheidungen und eröffnet kein freies politisches Ermessen (vgl. BVerfGE 111, 333 <362 f.>; 136, 338 <376 Rn. 83>).

29

Der Gesetzgeber hat in § 18a LHG zudem ein Abwahlrecht speziell für die wahlberechtigten Mitglieder der Gruppe der Hochschullehrenden geschaffen. Die Regelung soll der Maßgabe des Verfassungsgerichtshofs Rechnung tragen, der es als erforderlich ansieht, dass sich die Gruppe der Hochschullehrenden ohne Mitwirkung anderer Gruppen oder weiterer Beteiligter von einem Rektoratsmitglied, das ihr Vertrauen nicht mehr genieße, trennen können müsse. Hier ist nicht zu entscheiden, ob dies zur Wahrung der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützten Wissenschaftsfreiheit zwingend ist. Jedenfalls ist die Regelung für eine Sondersituation gedacht; sie soll leichtfertigem Umgang oder gar Missbrauch vorbeugen und das Abwahlverfahren bei einem unheilbaren Vertrauensverlust hinreichend effektiv gestalten (LTDrucks 16/3248, S. 35 f.). Dabei sind Mindestquoten grundsätzlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 136, 338 <380 f. Rn. 95>). Auch hier ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber nicht an überkommene Modelle der Hochschulorganisation gebunden ist (vgl. BVerfGE 35, 79 <116>; 136, 338 <363 Rn. 57>). Für weitgehende Mitwirkungsrechte der Hochschullehrenden an der Abwahl der Hochschulleitung spricht jedenfalls, dass sie aufgrund ihrer Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit

30

und ihrer damit besonders engen Verbundenheit mit der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützten Wissenschaftsfreiheit besonders geeignet sind, für die Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen zu sorgen (vgl. BVerfGE 139, 148 <188 f. Rn. 78> m.w.N.).

(3) Die gesetzlichen Vorgaben für die dezentrale Ebene der DHBW genügen ebenfalls den Anforderungen aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG. 31

(a) Soweit vorgetragen wird, die Studienakademien würden nicht vor Ort, sondern zentral geleitet, greift dies unabhängig davon, ob damit die Wissenschaftsfreiheit gefährdet wäre, nicht durch. Für die Leitung der Studienakademien ist nach § 16 Abs. 3 Satz 2 Nr. 15 LHG das Präsidium zuständig, soweit nicht das Landeshochschulgesetz oder das Präsidium selbst die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben allgemein oder im Einzelfall der Rektorin oder dem Rektor der Studienakademie zuweisen. Nach § 16 Abs. 8 LHG, auf den § 16 Abs. 3 Satz 2 Nr. 15 LHG verweist, überträgt das Präsidium die Leitung im Regelfall widerruflich, sofern nicht übergeordnete Belange der DHBW entgegenstehen. Die Delegation auf die örtliche Ebene ist nach der gesetzlichen Konzeption die Regel und es ist begründungsbedürftig, wenn nicht delegiert wird (LTDruks 15/4684, S. 169, 185). Ihre Widerruflichkeit erzeugt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden kein Druckpotenzial, das die Wissenschaftsfreiheit gefährden würde. Auch in der Hochschule wird insoweit auf den Grundsatz der Organtreue verwiesen, wonach alle Beteiligten zur Rücksichtnahme und möglichst schonender Ausübung der ihnen zugewiesenen Befugnisse sowie (rechts-)treuem Verhalten verpflichtet sind (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. August 2011 - 15 A 1555/11 -, juris, Rn. 13 ff.; Haug, in: v. Coelln/Haug, BeckOK Hochschulrecht Baden-Württemberg, 14. Ed. Stand: 01.11.2019, LHG, § 6 Rn. 18.4.). 32

(b) Auch für die örtliche Ebene der DHBW ergibt eine Betrachtung im Gesamtgefüge, dass dem Rektorat zwar erhebliche wissenschaftsrelevante Befugnisse übertragen sind, dem jedoch Mitwirkungsrechte des Kollegialorgans gegenüberstehen, über welche die Belange der Grundrechtsberechtigten zur Geltung kommen können. Das zeigen die umfänglichen Zuständigkeiten der Örtlichen Senate, in dem von den zentralen Organen vorgegebenen Rahmen zu entscheiden. Sie prägen damit Grundsatzfragen des Lehr- und Studienbetriebs im Rahmen der Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften, die standortspezifischen Inhalte der Studien- und Ausbildungspläne, die zugehörigen Prüfungsordnungen, den Gleichstellungsplan, die Planung der weiteren Entwicklung der Studienakademie, die Zustimmung zu Vorschlägen zur Berufung und Verleihung von Honorarprofessuren, zur Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen, zur Koordinierung der Arbeit der Studienbereiche sowie zum Vorschlag des Präsidiums der DHBW zum Wahlvorschlag für die Wahl der Rektorin oder des Rektors der Studienakademie (§ 27a Abs. 3 Satz 1 LHG). 33

Der Örtliche Senat hat auch bei der Wahl der Leitung der Studienakademien nach § 27a Abs. 3 Satz 1 LHG ein Anhörungsrecht und muss die Wahl nach § 27a Abs. 3 Satz 4 LHG bestätigen. Die Abwahl ist wie auf der zentralen Ebene in § 27e LHG 34

gesondert geregelt, lässt aber die Grundrechtsberechtigten selbst maßgeblich mitwirken. Dagegen ist verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Ein Abwahlrecht der Mitglieder des Präsidiums durch die örtlichen Studienakademien als rechtlich unselbständigen örtlichen Untereinheiten ist verfassungsrechtlich jedenfalls nicht zwingend.

cc) Insgesamt genügt die Ausgestaltung der Organisation der DHBW damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit ist in diesem Rahmen nicht erkennbar. 35

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 36

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 37

Harbarth

Baer

Ott

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5. Februar 2020 - 1 BvR 1586/14

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5. Februar 2020 - 1 BvR 1586/14 - Rn. (1 - 37), http://www.bverfg.de/e/rk20200205_1bvr158614.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200205.1bvr158614