



**SÄCHSISCHER LANDTAG
DER PRÄSIDENT**

Vorsitzenden der Fraktion GRÜNE
Herrn Volkmar Zschocke

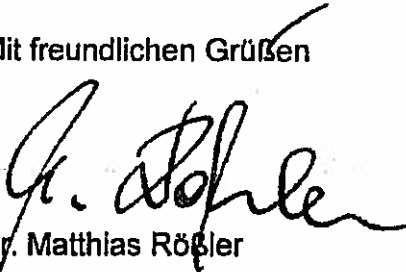
im Hause

26 . Mai 2016

Sehr geehrter Herr Zschocke,

als Anlage übersende ich Ihnen das mit Schreiben vom 5. Februar 2016 von der Landtagsverwaltung erbetene Rechtsgutachten zur Rechtmäßigkeit des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes unter Berücksichtigung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vom 24. Juni 2014 (Az.: 1 BvR 3217/07).

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Matthias Röbler

Anlage

Rechtsgutachten

zu den Fragen:

1. Inwieweit das SächsHSFG den Anforderungen des Art. 5 Absatz 3 Satz 1 GG bzw. des gleichlautenden Art. 21 Satz 1 der Sächsischen Verfassung entspricht, die das Bundesverfassungsgericht mit dem Beschluss vom 24. Juni 2014 (Az.: 1 BvR 3217/07) konkretisiert hat.
2. Inwieweit
 - a) die nach § 83 Absatz 3 SächsHSFG dem Rektorat übertragenen Entscheidungen die Erstellung und Umsetzung des Entwicklungsplanes der Hochschule unter Berücksichtigung der Entwicklungspläne der Fakultäten (Nr. 1), die Zielvereinbarungen mit dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst sowie mit den Fakultäten (Nr. 2), die Einrichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung von Studiengängen im Benehmen mit dem Senat (Nr. 3), die Errichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung einer Zentralen Einrichtung im Benehmen mit dem Senat (Nr. 4), die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Fakultäten und Grundeinheiten nach § 2 Absatz 2 SächsHSFG im Benehmen mit dem Senat (Nr. 5), die Entscheidung über die Ausstattungspläne (Nr. 7), die Entscheidung über den dem Hochschulrat vorzulegenden Entwurf des Wirtschaftsplanes (Nr. 8), die Aufteilung der vom Haushaltsgesetzgeber zugewiesenen Stellen und Mittel auf die Einrichtungen der Hochschule (Nr. 10), die Maßnahmen zur Sicherung der Qualität in Forschung und Lehre (Nr. 12),
 - b) die nach § 60 Absatz 4 Sätze 4, 5 und 8 SächsHSFG dem Rektor übertragene Interventionsmöglichkeit im Berufungsverfahren,
 - c) die nach § 86 Absatz 1 SächsHSFG dem Hochschulrat übertragenen Entscheidungen, insbesondere die Erstellung eines Vorschlags für die Wahl des Rektors (Nr. 1) in Verbindung mit § 82 Absatz 6 Satz 3 SächsHSFG, die Beantragung und Bestätigung der Abwahl des Rektors beim bzw. durch den Erweiterten Senat (Nrn. 2 und 3), Genehmigung der Entwicklungsplanung der Hochschule (Nr. 5), Genehmigung des Wirtschaftsplanentwurfs (Nr. 6), Formulierung von Grundsätzen für die Verwendung der Stellen und Mittel und die Verwendung von Rücklagen (Nr. 7) und
 - d) die nach § 82 Absatz 6 Satz 2 SächsHSFG der Auswahlkommission übertragene Entscheidung zur Fertigung einer Vorschlagsliste für die Wahl des Rektors

im Gesamtgefüge mit den Regelungen der §§ 81, 81a, 82, 84, 85 und 86 SächsHSFG vereinbar sind mit Art. 21 Satz 1 SächsVerf und Art. 5 Absatz 1 Satz 1 GG.

Bezug: Gutachtensantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 5. Februar 2016 an den Präsidenten des Sächsischen Landtags

Ergebnis:

1. Bezüglich der Zuständigkeit des Rektorats über die Einrichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung von Studiengängen im Benehmen mit dem Senat (§ 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3), der Errichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung einer Zentralen Einrichtung im Benehmen mit dem Senat (§ 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 4), der Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Fakultäten und Grundeinheiten nach § 2 Absatz 2 SächsHSFG im Benehmen mit dem Senat (§ 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 5) bestehen rechtliche Bedenken, ob diese Regelungen unter Berücksichtigung der durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze zur Wissenschaftsfreiheit und zum Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen (insbesondere Beschluss vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07) noch verfassungskonform sind.
2. Alle weiteren im Gutachtensantrag zur Prüfung benannten Regelungen stoßen auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

A. Sachverhalt

Mit dem Gutachtensantrag bezieht sich die Antragstellerin auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 2014 (Az.: 1 BvR 3217/07), die Fragen zur Verfassungsmäßigkeit unterschiedlicher Regelungen des Niedersächsischen Hochschulgesetzes zum Gegenstand hat. Insbesondere werden die Regelungen zur Ausgestaltung der Hochschulorganisation in Bezug auf die Leitungsebene und deren Befugnisse und die hierdurch bestehenden Auswirkungen auf die wissenschaftliche Arbeit in Forschung und Lehre einer näheren verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen. Aufgrund teilweise vergleichbarer Regelungen innerhalb des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes (SächsHSFG) erbittet die Antragstellerin eine vergleichende verfassungsrechtliche Prüfung anhand der durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze zur Wissenschaftsfreiheit und der Freiheit von Forschung und Lehre.

B. Rechtliche Würdigung

I. Allgemeine Erwägungen zum Gutachtensauftrag

Der Gutachtensauftrag benennt als verfassungsrechtliche Prüfungsnormen die Art. 5 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) und Art. 21 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf). Beide Normen schützen den einzelnen Wissenschaftler vor verfassungswidriger Einflussnahme in dessen

Tätigkeitsbereich. Darüber hinaus schützt Art. 5 Absatz 3 Satz 1 GG nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das institutionelle Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen. Anders als das Grundgesetz enthält die Sächsische Verfassung bezüglich des institutionellen Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen mit Art. 107 Absatz 2 SächsVerf ein eigenständiges Recht, das grundrechtlichen Charakter entfaltet.¹ Art. 107 SächsVerf verdrängt im institutionellen Schutz der Hochschule die auf den Einzelnen reflektierende Freiheit der Kunst und Wissenschaft im Sinne des Art. 21 SächsVerf.² Die nachfolgenden Ausführungen beziehen insofern die Garantie des Art. 107 Absatz 2 SächsVerf mit ein.

Inhaltlich ist bei der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, dass diese sich auf die spezielle Ausgestaltung der Organisationsstrukturen von Medizinischen Hochschulen bezieht. Insofern gelten dort Besonderheiten, die bei allgemeinen Gruppenuniversitäten nicht zu berücksichtigen sind. Gleichwohl können der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts allgemeine Grundsätze entnommen werden, die dieses auch bereits bei anderen Entscheidungen zur Verfassungsgemäßheit hochschulrechtlicher Organisationsnormen entwickelt hat. Eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für Medizinische Hochschulen bezweckt dieses Gutachten indessen nicht.

Diese allgemeinen Erwägungen bilden die Grundlage der nachfolgenden Darstellung.

II. Fragestellungen des Gutachtensantrags

Nachfolgend wird zunächst auf die durch das Bundesverfassungsgericht allgemein aufgestellten Grundsätze zur Wissenschaftsfreiheit und zum Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen eingegangen (Ziffer 1), danach wird die Organisationsstruktur der Leitungsorgane in der Ausgestaltung des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes allgemein betrachtet (Ziffer 2), sodann wird die Zusammensetzung der Leitungsorgane dargestellt (Ziffer 3) um schlussendlich anhand der Einzelfragen des Gutachtensantrags die Verfassungskonformität der Regelungen näher zu prüfen (Ziffer 4).

1. Wissenschaftsfreiheit und Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen

Anders als das Recht auf freie Forschung und Lehre wird das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Es hat als Abwehrrecht damit nicht allein verfassungsimmanente Schranken, sondern kann auch einfachgesetzlich konkretisiert und beschränkt werden.³ Das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht dient der institutionellen Umsetzung und Sicherung der Wissenschaftsfreiheit in der Hochschule.⁴ Geschützt ist insofern der Kernbereich einer

¹ Rozek in Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, Art. 107, RdNr. 3.

² Rozek in Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, Art. 107, RdNr. 24; vgl. auch Gutachten des Juristischen Dienstes vom 27. Juni 2012, Seite 3.

³ Rozek in Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, Art. 107, RdNr. 18.

⁴ Rozek in Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, Art. 107, RdNr. 14.

freien Betätigung der Hochschule in Forschung und Lehre.⁵ Hieraus resultiert jedoch kein verfassungsrechtlicher Vorbehalt zugunsten einer universitätseigenen Personalhoheit.⁶ Jedoch entfaltet das Selbstverwaltungsrecht einen Schutz der wissenschaftlichen Forschung und Lehre vor staatlicher Bevormundung.⁷

Der Umfang der notwendigen Selbstverwaltung kann nicht immer scharf umrissen werden und unterliegt schon seit Gründung der Hochschulen einem andauernden Diskurs.⁸ Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1973 werden die vom Selbstverwaltungsrecht umfassten hochschuleigenen Körperschaftsangelegenheiten benannt mit der Organisation und Durchführung der akademischen Lehre und Forschung, der Durchführung von Hochschulprüfungen, der Verleihung akademischer Grade, der Belange des wissenschaftlichen Nachwuchses, der Mitwirkung bei der Berufung und die Festlegung der mitgliedschaftlichen Rechte und Pflichten sowie der Personalentscheidung in Angelegenheiten der Hochschullehrer und ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiter, soweit den Hochschulen Dienstherrneigenschaft zukommt.⁹ In der Wahrnehmung der gesetzlichen Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen verfügt der Gesetzgeber unter Wahrung des grundrechtlichen Schutz- und Förderungsauftrags über einen weiten Gestaltungsspielraum.¹⁰

Sinn und Zweck der akademischen Selbstverwaltung bestehen in der institutionellen und organisatorischen Absicherung der freien Forschung und Lehre an den Hochschulen. Somit zählen Hochschulaufgaben zum Selbstverwaltungsrecht, die wissenschaftsrelevant sind, also alle Aufgaben, die in unmittelbarem Zusammenhang zwischen Forschung und Lehre stehen. Bei den wissenschaftsrelevanten Aufgaben ist zu differenzieren zwischen reinen Selbstverwaltungsaufgaben und Kooperationsaufgaben. Reine Selbstverwaltungsaufgaben sind diejenigen, bei denen allein Interessen der Hochschule oder Wissenschaft betroffen sind. Als Kooperationsaufgaben können diejenigen Aufgaben benannt werden, die sowohl Interessen des Staates als auch diejenigen der Hochschule betreffen und je nach Ausgestaltung ihres Wissenschaftsbezuges entweder mehr dem Selbstverwaltungsrecht oder der staatlichen Ebene zugerechnet werden können.¹¹ Daneben existiert ein Aufgabenkreis, den die Hochschulgesetze als „staatliche Angelegenheiten“ oder „Auftragsangelegenheiten“ bezeichnen. Diese Aufgaben haben keine unmittelbare Relevanz für Forschung und Lehre. Der Übergang zwischen Kooperations- und Auftragsangelegenheiten ist fließend und die Abgrenzung mitunter schwierig.¹²

Diesen Überlegungen folgend stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass Art. 5 Absatz 3 GG im Hinblick auf eine freiheitssichernde Ausgestaltung der Wissen-

⁵ Rozek in Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, Art. 107, RdNr. 14.

⁶ Scholz in Maunz – Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5 Absatz 3, RdNr. 168.

⁷ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 6, S. 24.

⁸ Brüggem in Brüggem, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, Kommentar zum Sächsischen Hochschulgesetz und Wissenschaftszeitvertragsgesetz, § 6 SächsHSG, RdNr. 89.

⁹ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 6, S. 25 unter Bezugnahme auf BVerfGE 35, 79 (123).

¹⁰ BVerfGE 93, 85 (95); 111, 333 (355); Rozek in Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, Art. 107, RdNr. 18; vgl. auch Gutachten des Juristischen Dienstes vom 12. Juni 2012, Seite 6.

¹¹ Daniel Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 162.

¹² Daniel Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 430.

schaftsorganisation durch den Staat Grundrechtsschutz gewährleistet.¹³ Dabei enthält die Wissenschaftsfreiheit einen Anspruch darauf, dass der Gesetzgeber den Aufbau der Leitungsorgane so ausgestaltet, dass kein System entsteht, durch welches Entscheidungen typischerweise ermöglicht werden, die die Freiheit von Forschung und Lehre gefährden.¹⁴ Dementsprechend muss der Staat für funktionsfähige Institutionen eines freien Wissenschaftsbetriebs Sorge tragen. Diese müssen so ausgestaltet sein, dass das individuelle Grundrecht auf freie wissenschaftliche Betätigung so weit gewährleistet wird, wie es unter Berücksichtigung anderer legitimer Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte anderer Beteiligter möglich ist.¹⁵

Bei der Ausgestaltung des Wissenschaftsbetriebs mit seinen unterschiedlichen Aufgaben unter Berücksichtigung der Interessen aller daran Beteiligten hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Insbesondere ist er nicht an überkommene Modelle der Hochschulorganisation gebunden.¹⁶ Zur Verwirklichung seiner hochschulpolitischen Auffassungen darf der Gesetzgeber Anforderungen an eine effiziente Organisation, gute Haushaltsführung und klare Verantwortungszuweisung unterschiedlich gewichten.¹⁷ Jedoch muss der Gesetzgeber für die Organisation der Wissenschaftsfreiheit ein Gesamtgefüge schaffen, in dem Entscheidungsbefugnisse, Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so beschaffen sind, dass Gefahren für die Freiheit von Forschung und Lehre vermieden werden.¹⁸ Daraus folgt eine Verfassungswidrigkeit von Organisationsnormen, die ein Gesamtgefüge schaffen, das die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährdet.¹⁹

Innerhalb der Gestaltungsfreiheit darf der Gesetzgeber Art und Weise der Mitwirkung im wissenschaftsorganisatorischen Gesamtgefüge im Rahmen der eigenen Vorstellungen ausgestalten, solange die getroffenen Regelungen die Beteiligung der wissenschaftlich Tätigen an wissenschaftlichen Entscheidungen hinreichend ermöglichen. Dabei dürfen Angelegenheiten, die der Selbstbestimmung der Grundrechtsträger unterliegen, weder Vertretungsorganen noch Leitungsorganen zur Entscheidung zugewiesen werden.²⁰

Letztlich bleibt es aber dem Gesetzgeber grundsätzlich überlassen, welche Kompetenzen er den Organen der Hochschule zuweist, soweit er die vorgenannten Grundsätze berücksichtigt. Insbesondere folgt aus den allgemeinen Grundsätzen der Selbstverwaltung kein grundsätzlicher Vorrang von plural zusammengesetzten Vertretungsorganen gegenüber den Leitungsorganen.²¹ Entscheidungsbefugnisse dürfen jedoch nur in dem Maße an Leitungsorgane zugewiesen werden, wie sie inhalt-

¹³ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 46 – juris.

¹⁴ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 46 – juris.

¹⁵ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 55 – juris.

¹⁶ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 57 – juris unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung der BVerfG seit der grundsätzlichen Entscheidung aus dem Jahr 1973, BVerfGE 35, 79 (116).

¹⁷ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 57 – juris.

¹⁸ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 57 – juris.

¹⁹ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 57 – juris.

²⁰ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 59 – juris.

²¹ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 60 – juris.

lich begrenzt und organisatorisch so abgesichert sind, dass eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaft ausgeschlossen werden kann.²²

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen ist nachfolgend zu prüfen, inwieweit die gesetzlich verankerte Organisationsstruktur der Sächsischen Hochschulen in ihrer allgemeinen Ausgestaltung und insbesondere in Bezug auf die Übertragung einzelner Aufgaben auf die Organe der Hochschulen mit der Sächsischen Verfassung bzw. dem Grundgesetz vereinbar ist. Dabei wird zunächst die allgemeine Organisation der Leitungsebene der Hochschulen näher betrachtet, um anschließend auf die Detailfragen der Antragstellerin einzugehen.

2. Die Leitungsorgane der Sächsischen Hochschulen

Die Sächsischen Hochschulen sind als Gruppenuniversitäten strukturiert. Zentrale Organe der Hochschule sind gem. § 80 SächsHSFG der Senat, der Erweiterte Senat, das Rektorat und der Hochschulrat. Die Aufzählung ist abschließend, weitere Organe sind nicht zulässig und können insbesondere nicht im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts selbst kreiert werden.²³ Organisatorisch gegliedert sind die Hochschulen sowohl horizontal wie vertikal. Auf der horizontalen Ebene stehen zentrale und dezentrale Organe (Organe der Fakultäten), wobei wiederum vertikal die Fakultäten auf der zweiten Ebene angesiedelt sind. Die Fakultäten bestehen ihrerseits aus einem Zusammenschluss verschiedener Fachdisziplinen.²⁴

Gegenstand der Betrachtung ist nachfolgend die Strukturierung auf der ersten Ebene der in § 80 SächsHSFG benannten zentralen Organe.

Die Aufgliederung in unterschiedliche Organe ist im Rahmen der Bildung von Gruppenhochschulen unter Berücksichtigung der Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts zur Beteiligung unterschiedlicher in der Hochschule anzutreffender Gruppen zulässig.²⁵ Entscheidend bei der Bildung der Organe ist die ihnen zugewiesene Aufgabenstruktur, sodass die Aufgabenwahrnehmung innerhalb des Gesamtgefüges der Regelungen keine Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit beinhaltet.²⁶

Die Strukturierung der §§ 80 ff. SächsHSFG lassen indessen zumindest in ihrer allgemeinen Betrachtung eine solche Beeinträchtigung nicht erkennen.

Der Senat, dessen Aufgaben in § 81 SächsHSFG benannt sind, ist das zentrale Selbstverwaltungsorgan in allen akademischen Angelegenheiten.²⁷ Zusammen mit dem Erweiterten Senat (§ 81a SächsHSFG) sind dem Senat die wesentlichen Selbstverwaltungsaufgaben übertragen. Entgegen des neueren Trends hat sich der Gesetzgeber in Sachsen für eine stärkere Beibehaltung der Strukturierung als Grup-

²² BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 60 – juris.

²³ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 80, S. 345.

²⁴ Brüggen in Brüggen, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 80, RdNr. 942.

²⁵ von Coelln in Hochschulrecht Praxishandbuch, Seite 299 unter Bezugnahme auf BVerfGE 35, 79 (109 ff.).

²⁶ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 60 – juris.

²⁷ Drs 4/12712, Gesetzentwurf zur Novelle des SächsHSG, Begründung Seite 45.

penuniversität entschieden und die Aufgabenverteilung auf mehrere Organe beibehalten.²⁸

Der erweiterte Senat, der im ursprünglichen Gesetzentwurf zunächst nicht vorgesehen war, hat mehrere wichtige Funktionen qua Gesetz übertragen erhalten. So ist er zuständig für die Wahl und Abwahl des Rektors und für die Beschlussfassung zur Grundordnung, vgl. § 81a Absatz 2 SächsHSFG. Daneben soll er der breiteren Legitimation des Rektors und dessen Stärkung innerhalb der Hochschulen und nach Außen dienen.²⁹

Das Rektorat übernimmt die Aufgaben der strategischen Planung. Einerseits enthält § 83 Absatz 3 SächsHSFG hierzu einen konkreten Aufgabenkatalog, während andererseits bereits § 83 Absatz 2 SächsHSFG dem Rektorat eine Generalzuständigkeit zuweist, soweit nicht nach diesem Gesetz andere Zuständigkeiten bestehen, was insbesondere eine Abgrenzung zu den Zuständigkeiten des Senats betrifft.³⁰

Ergänzend zu den genannten Organen wirkt der Hochschulrat als Beratungs- und Kontrollorgan an der Strategieplanung und der Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschule mit, vgl. § 86 Absatz 1 SächsHSFG. Ihm kommt daher grundsätzlich eine ähnliche Aufgabe wie einem Aufsichtsrat in einem privatrechtlichen Unternehmen zu,³¹ wobei er nicht nur klassische Kontrollaufgaben wahrnimmt, sondern vielmehr aufgrund seiner Zusammensetzung auch die Hochschulen gegenüber den Bedürfnissen der Gesellschaft öffnen und externen Sachverstand – nicht zuletzt auch aus der Wirtschaft – mit einbringen soll.³²

Umstritten ist, ob die Tendenz zur immer größer werdenden Effizienz und damit einhergehend auch dem im universitären Bereich aufkommendem Wettbewerbsgedanken zu einer Aushöhlung des Gruppenprinzips bis hin zu einer verfassungswidrigen Ausgestaltung der Organisationsstruktur führt.³³ So wird insbesondere die Gefahr gesehen, dass die Leitungsstrukturen der Hochschulen in neuerer Prägung eher denen wirtschaftlicher Unternehmen vergleichbar sind. Insoweit erhält das Rektorat Kompetenzen, die im Unternehmen mehr denen des Vorstands entsprechen, der Hochschulrat ähnelt einem Aufsichtsrat und auf der zweiten Leitungsebene erfüllen Dekane die Aufgaben eines Abteilungsleiters.³⁴ Gleichwohl steht einer Verfassungswidrigkeit allein dieser organisatorischen Strukturentscheidung der weite Gestaltungsspielraum, den das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in der Ausgestaltung der Leitungsorgane der Hochschulen zuspricht, entgegen. Denn die Freiheit von Forschung und Lehre wird erst dann verfassungswidrig beeinträchtigt, wenn aufgrund des Zusammenspiels der Aufgabenübertragung und der Besetzung der Organe eine entscheidende Beeinflussung dieser Tätigkeit erfolgt, die insbesondere nicht von den Forschenden und Lehrenden getragen und beeinflusst werden kann.

Insoweit ist nachfolgend die Besetzung der Organe zu betrachten.

²⁸ Brüggem in Brüggem, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 81, RdNr. 943.

²⁹ Brüggem in Brüggem, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 81a, RdNr. 983.

³⁰ Drs 4/12712, Gesetzentwurf zur Novelle des SächsHSG, Begründung Seite 48.

³¹ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 86, S. 407.

³² Brüggem in Brüggem, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 86, RdNr. 1081.

³³ Vgl. u. a. Daniel Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 398 ff., von Coelln in Hochschulrecht Praxishandbuch, Seite 304 ff. m. w. N.

³⁴ Vgl. von Coelln in Hochschulrecht Praxishandbuch, Seite 304.

3. Die Zusammensetzung der Leitungsorgane

Bereits verwiesen wurde auf die besondere Bedeutung von Senat und Erweiterter Senat als zentrale Organe der Hochschulen. Um dem besonderen institutionellen Schutz der Hochschulen im Sinne des Art. 107 Absatz 2 SächsVerf, Art. 5 Absatz 3 GG zu entsprechen, ist es erforderlich, dass die Hochschulorgane mit Entscheidungsbefugnissen zu Aufgaben, die der Selbstverwaltung unterliegen, so besetzt sind, dass eine ausgewogene Beteiligung aller Gruppen des Hochschullebens sichergestellt ist. Insoweit wird nachfolgend die Besetzung der vier Hochschulorgane dargestellt.

3.1 Senat

Der Senat besteht aus bis zu 21 stimmberechtigten Mitgliedern (Senatoren), vgl. § 81 Absatz 2 Satz 1 SächsHSFG. Dementsprechend kann, je nach Größe der Universität, der Senat auch weniger als 21 stimmberechtigte Mitglieder haben. Eine größere Anzahl als 21 stimmberechtigte Mitglieder darf der Senat allerdings nicht aufweisen. Eine anderslautende Regelung in der Grundordnung, die die Anzahl der Senatoren und die Verteilung der Sitze auf die Mitgliedergruppen bestimmt (vgl. § 82 Absatz 2 Satz 2 SächsHSFG), wäre rechtswidrig.³⁵

Der Senat ist so zusammenzusetzen, dass die Hochschullehrer (d. h. die Professoren und Juniorprofessoren, vgl. § 50 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 SächsHSFG) über eine Mehrheit von einem Sitz verfügen, vgl. § 81 Absatz 2 Satz 4 SächsHSFG. Die Mitglieder werden durch Wahl bestimmt und müssen einer der in § 50 Absatz 1 Satz 1 SächsHSFG genannten Gruppen angehören, also Professoren, wissenschaftliche oder künstlerische Mitarbeiter, Studenten oder sonstige Mitarbeiter im Sinne des § 57 Absatz 2 SächsHSFG sein. Mit beratender Stimme kommen hinzu der Rektor, die Prorektoren, der Kanzler, die Dekane und der Gleichstellungsbeauftragte, vgl. § 81 Absatz 2 Sätze 6 und 7 SächsHSFG. Ausnahmsweise entfällt auf den Rektor ein Stimmrecht, falls im Rahmen einer Abstimmung der Fall einer Stimmgleichheit vorliegt; der Rektor entscheidet in diesem Fall mit seiner Stimme, vgl. § 81 Absatz 2 Satz 7 SächsHSFG. Zudem leitet der Rektor die Sitzungen des Senats, vgl. § 81 Absatz 3 Satz 1 SächsHSFG. Stimmberechtigte Mitglieder des Senats können nicht zum Dekan, Rektor oder Prorektor gewählt oder zum Kanzler bestellt werden, vgl. § 81 Absatz 2 Satz 8 SächsHSFG.

3.2 Erweiterter Senat

Für die Anzahl der Mitglieder des Erweiterten Senats besteht keine Obergrenze.³⁶ Er besteht aus den stimmberechtigten Mitgliedern des Senats (Senatoren) und einer mindestens gleichen Anzahl von gewählten Vertretern der Gruppen nach § 51 Absatz 1 SächsHSFG, vgl. § 81a Absatz 1 Satz 1 SächsHSFG. Auch im Erweiterten Senat müssen die Hochschullehrer über die Mehrheit von einem Sitz verfügen, vgl. § 81a Absatz 1 Satz 3 SächsHSFG. Ebenfalls gehören dem Erweiterten Senat der Rektor, die Prorektoren, der Kanzler, die Dekane und der Gleichstellungsbeauftragte

³⁵ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 81, S. 358.

³⁶ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 81a, S. 363.

mit beratender Stimme an, vgl. § 81a Absatz 1 Satz 5 SächsHSFG. Anders als im Senat entfällt auf den Rektor im Falle der Stimmgleichheit kein Stimmrecht.³⁷ Er führt jedoch den Vorsitz in den Sitzungen des Erweiterten Senats, vgl. § 81a Absatz 3 SächsHSFG.

3.3 Rektorat

Das Rektorat besteht aus dem Rektor, höchstens drei weiteren Prorektoren und dem Kanzler, vgl. § 83 Absatz 1 Satz 1 SächsHSFG, wobei die Grundordnung die Anzahl der Prorektoren bestimmt, vgl. § 83 Absatz 1 Satz 2 SächsHSFG. Bei Abstimmungen entscheidet im Falle der Stimmgleichheit der Rektor als Vorsitzender des Rektorats, vgl. § 83 Absatz 1 Satz 3 SächsHSFG.

3.4 Hochschulrat

Der Hochschulrat besteht immer aus einer ungeraden Anzahl von Mitgliedern, mindestens fünf, höchstens elf Mitgliedern, vgl. § 86 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1 SächsHSFG. Die Besetzung des Hochschulrates ändert sich in Abhängigkeit von der Art der Wirtschaftsführung der Hochschule, sodass nachfolgend eine differenzierte Betrachtung erfolgt.

- Wirtschaftsführung nach kaufmännischen Grundsätzen

Wird die Hochschule nach kaufmännischen Grundsätzen bewirtschaftet, besteht der Hochschulrat aus bis zu 11 Mitgliedern, von denen bis zu einem Viertel, mindestens aber 2 Mitglieder Angehörige der Hochschule sein sollen, vgl. § 86 Absatz 2 Sätze 1 und 3 SächsHSFG. Die exakte Mitgliederzahl bestimmt die Grundordnung, vgl. § 86 Absatz 2 Satz 2 SächsHSFG. Alle Mitglieder des Hochschulrates, unabhängig davon, ob sie auch Angehörige der Hochschule sind, müssen Persönlichkeiten aus den Bereichen Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft oder beruflicher Praxis sein, die mit dem Hochschulwesen vertraut sind, vgl. § 86 Absatz 2 Satz 4 SächsHSFG. Soweit es sich bei den Vertretern um Angehörige der Hochschule handelt, dürfen diese weder dem Senat noch dem Rektorat angehören. Ausdrücklich erwähnt das Gesetz die bestehende Weisungsunabhängigkeit aller Mitglieder des Hochschulrates, vgl. § 86 Absatz 2 Satz 6 SächsHSFG. Der Senat benennt weniger als die Hälfte der in der Grundordnung festgelegten Mitglieder des Hochschulrates, das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst die restlichen Mitglieder, vgl. § 86 Absatz 3 Satz 1 SächsHSFG.

- Wirtschaftsführung nach kamerale Grundsätzen

Ist eine Wirtschaftsführung nach kaufmännischen Grundsätzen noch nicht eingerichtet, was nach den Vorstellungen des Gesetzgebers die Ausnahme sein soll, findet mithin eine Bewirtschaftung in Anwendung von § 11 Absatz 5 SächsHSFG statt, bemisst sich die Anzahl der Mitglieder des Hochschulrates nach § 86 Absatz 4 SächsHSFG. Der Hochschulrat besteht dann aus mindestens fünf und höchstens neun Mitgliedern, wobei auch hier die Mitgliederzahl ungerade sein muss, vgl. § 86 Absatz 4 Satz 1 SächsHSFG. Abweichend von der Regelung in § 86 Absatz 3 Satz 1 SächsHSFG benennt der Senat ein Mitglied mehr als die Hälfte der in der Grundordnung

³⁷ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 81a, S. 363.

festgesetzten Anzahl der Mitglieder des Hochschulrates, das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst die anderen Mitglieder, vgl. § 86 Absatz 4 Satz 2 SächsHSFG. Die Grundüberlegung dieser Regelung besteht darin, dass bei einer Wirtschaftsführung in voller Anwendung der Sächsischen Haushaltsordnung die Einflussnahme des Staates im Hochschulrat gesenkt werden kann.³⁸

4. Die Fragestellungen des Gutachtensantrags im Einzelnen

Soweit bisher die Struktur der Leitungsorgane im Allgemeinen untersucht wurde, erfolgt nunmehr die verfassungsrechtliche Prüfung unter Einbeziehung der jeweiligen Aufgabenübertragung sowie die gegenseitige Einflussnahme der Organe nach Maßgabe des Gutachtensantrags.

4.1 Allgemeine Frage zur Verfassungsgemäßheit der Regelungen des SächsHSFG

Bereits dargestellt wurde, dass bezüglich der allgemeinen Regelung zur Strukturierung der Hochschulen als Gruppenuniversitäten in der Ausgestaltung der §§ 80 ff. SächsHSFG keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Auf darüber hinausgehende weitere vertiefende Untersuchungen wird zugunsten der Verständlichkeit und Übersichtlichkeit des Gutachtens an dieser Stelle verzichtet. Zur Verdeutlichung der Komplexität dieser Materie wird exemplarisch auf die bereits mehrfach zitierte Habilitationsschrift von Krausnick verwiesen.³⁹ Tiefergehende Erkenntnisse im Hinblick auf die zulässige und verfassungskonforme Ausgestaltung der allgemeinen Leitungsorganisation wären mehr von wissenschaftlicher als von praktischer Bedeutung.

Die zum Gegenstand des Gutachtensantrags gemachte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zielt spezifisch auf medizinische Hochschulen ab, die aufgrund ihrer Verbindung von Forschung und Lehre und ihres Auftrags zur Gesundheitsversorgung der Bevölkerung einer ganz besonderen Form der Ausgestaltung bedürfen. Der Prüfung des Bundesverfassungsgerichts können jedoch wesentliche allgemein übertragbare Grundsätze entnommen werden. So überprüft das Bundesverfassungsgericht die gesetzlich vorgegebene Organisationsstruktur der Hochschulen in einer Gesamtschau von Aufgabenübertragung, Zusammensetzung und Bedeutung für das innere Gefüge der Hochschulen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Hochschulorganisation wird dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum seitens des Bundesverfassungsgerichts eingeräumt.

Diese Grundüberlegungen sind auch Maßstab für die weitere Prüfung innerhalb dieses Gutachtens.

4.2 Verfassungsmäßigkeit von § 83 Absatz 3 SächsHSFG

Mit § 83 Absatz 3 SächsHSFG werden dem Rektorat umfassende Leitungsbefugnisse erteilt. Fraglich ist, ob diese Befugnisse im Gesamtgefüge der Regelungen zur Leitungsebene der Hochschulen in ihrer inhaltlichen Weite verfassungskonform übertragen wurden.

³⁸ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 86, S. 413.

³⁹ Daniel Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat.

4.2.1 Erstellung und Umsetzung des Entwicklungsplans der Hochschule, § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SächsHSFG

Der Entwicklungsplan ist von wesentlicher Bedeutung für die zukünftige Ausrichtung der Hochschule, gerade und insbesondere auch in Zeiten der wirtschaftlichen Ausrichtung der Hochschulen über das Neue Steuerungsmodell und in Abkehr von der Kameralistik.⁴⁰ Das Rektorat stellt den Entwicklungsplan der Hochschule auf und hat dabei die Entwicklungspläne der Fakultäten zu berücksichtigen, vgl. § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SächsHSFG. Der Entwicklungsplan ist eine für Forschung und Lehre wesentliche Grundlage der wissenschaftlichen Tätigkeit der Hochschule.

Gegen die gesetzliche Regelung bestehen jedoch insoweit keine verfassungsrechtlichen Bedenken, als das Rektorat keine abschließende Entscheidung über den Entwicklungsplan fällt.⁴¹ Auch das gesamte Aufstellungsverfahren des Entwicklungsplans ist aufgrund seiner Ausgestaltung unter Einbeziehung mehrerer Leitungsorgane nicht zu beanstanden.

Bei der Erstellung des Entwicklungsplans hat das Rektorat die Entwicklungspläne der Fakultäten mit zu berücksichtigen. Aus übergeordneten Gründen kann das Rektorat im Entwicklungsplan jedoch auch teilweise von den Entwicklungsplänen der Fakultäten abweichen.⁴² Der so erstellte Entwurf des Entwicklungsplans unterliegt der Beschlussfassung des Senats, vgl. § 81 Absatz 1 Satz 1 Nr. 16 SächsHSFG. Der Senat ist mehrheitlich durch Hochschullehrer besetzt, sodass dieser in Bezug auf die Selbstverwaltung der Hochschule seinen Einfluss zu einer die Wissenschaftsfreiheit ausreichend berücksichtigenden Gestaltung des Entwicklungsplans geltend machen kann. Genehmigt werden muss der Entwicklungsplan schlussendlich durch den Hochschulrat, vgl. § 86 Absatz 1 Satz 3 Nr. 5 SächsHSFG, wobei die Genehmigung keine unmittelbare Einflussnahme in der Weise ermöglicht, dass der Hochschulrat einen eigenen abgewandelten Vorschlag unterbreiten kann; er hat allenfalls die Möglichkeit, den Entwicklungsplan nicht zu genehmigen.⁴³ Zu berücksichtigen ist zudem die Gebundenheit der Entwicklungsplanung, da ein (neuer) Entwicklungsplan aus einem bestehenden Entwicklungsplan fortgeschrieben wird, mithin also nur Korrekturen durchgeführt werden und keine gänzlich neue Planung erfolgt, vgl. § 10 Absatz 5 SächsHSFG. Die Entwicklungsplanung der einzelnen Hochschule ist ihrerseits wiederum an die übergeordnete staatliche Hochschulplanung gebunden.

Die Umsetzung des Entwicklungsplans durch das Rektorat ist reiner Vollzug und unterliegt aufgrund der verfassungskonformen Erstellung des Entwicklungsplans keinen Bedenken. Im Vollzug ist das Rektorat an die Vorgaben des Entwicklungsplans gebunden.

⁴⁰ Brüggen in Brüggen, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 83, RdNr. 1019.

⁴¹ Insoweit weicht das SächsHSFG von Regelungen in Niedersachsen ab, die im Beschluss des BVerfG vom 24.06.2014 für verfassungswidrig erklärt wurde.

⁴² Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 83, S. 380.

⁴³ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 86, S. 409.

4.2.2 Zielvereinbarungen mit dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst und den Fakultäten, § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 SächsHSFG

Die Befugnis zum Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst bzw. den Fakultäten dient der effektiven Steuerung der Hochschule und stellt sich als Bindeglied zwischen Struktur- und Entwicklungsplänen und der Ressourcenausstattung dar.⁴⁴ Das Rektorat hat alle Vorkehrungen zu treffen, um die Zielvereinbarungen zeitgerecht und inhaltlich vorzubereiten, zum Abschluss zu bringen und umzusetzen.⁴⁵ Der Hochschulrat gibt vor deren Abschluss eine Stellungnahme ab, § 86 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 SächsHSFG.

Die Befugnis zum Abschluss der Zielvereinbarungen stößt auf keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Grundgedanke des Abschlusses von Zielvereinbarungen ist die gleichberechtigte Partnerschaft zur zukünftigen Gestaltung der Hochschule. Vereinbarungen werden getroffen über die zukünftigen Ziele und Leistungen, über den Zeitpunkt und die Art der Leistungserbringung und deren Kontrolle.⁴⁶

Dogmatisch umstritten ist die Herleitung der Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule. Sie fußt letztlich auf dem Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Legitimation und der akademischen Selbstverwaltung. Das Handeln der Hochschulen, das sich auch im Bereich der Selbstverwaltung häufig als eine Form des amtlichen Handelns manifestiert, bedarf einer demokratischen Legitimation. Dies wird im Hochschulbereich durch staatliche Aufsicht gewährleistet, wobei der Staat über Landesregierung und Ministerien demokratisch legitimiert ist.⁴⁷ Grundsätzlich gilt für die demokratische Legitimation des Handelns, dass der parlamentarische Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss. Gleichwohl kann der parlamentarische Gesetzgeber Befugnisse weiter delegieren. Dies ist immer dann zulässig, wenn aufgrund der allgemein getroffenen gesetzlichen Regelungen der Gestaltungsspielraum so klar definiert ist, dass einerseits die Grundentscheidungen durch den Gesetzgeber getroffen sind und andererseits die Möglichkeit der Ausgestaltung des Berechtigten klar begrenzt ist. Dies ist jedenfalls für die Möglichkeit der Gestaltung der Hochschularbeit durch Zielvereinbarungen in § 10 SächsHSFG geschehen, der umfassend die Rahmenbedingungen solcher Zielvereinbarungen festlegt.

Insoweit kann und darf der Staat im Wege des Abschlusses von Zielvereinbarungen mit der Hochschule einvernehmliche Regelungen zur Zukunftsplanung abschließen.

Darüber hinaus stößt es auch auf keine Bedenken, dass zum Abschluss dieser Zielvereinbarungen das Rektorat legitimiert ist. Zu differenzieren ist insoweit zwischen Zielvereinbarungen zwischen dem Rektorat und dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst einerseits und dem Rektorat und den Fakultäten andererseits.

⁴⁴ Brüggen in Brüggen, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 83, RdNr. 1020.

⁴⁵ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 83, S. 381.

⁴⁶ Brüggen in Brüggen, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 83, RdNr. 1020.

⁴⁷ Daniel Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 200.

Beim Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Rektorat und Staatsministerium ist zu beachten, dass diese nur nach Beteiligung des Hochschulrates abgeschlossen werden können; insoweit gibt der Hochschulrat zur vorgesehenen Zielvereinbarung seine Stellungnahme ab, vgl. § 86 Absatz 1 Satz 1 Nr. 11 SächsHSFG. Zwar ist der Hochschulrat nicht mehrheitlich mit Hochschullehrern besetzt, was bewirken könnte, dass durch Zielvereinbarungen in das Selbstverwaltungsrecht der Hochschule durch Entscheidungen im Rektorat eingegriffen werden könnte. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Zielvereinbarungen im Sinne des § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 SächsHSFG um solche handelt, die den Bereich der staatlichen Aufsicht mit betreffen. Letztlich handelt das Rektorat im Fall der Zielvereinbarung mit dem Staatsministerium als „nachgeordnete“ Stelle.

Beim Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Rektorat und Fakultäten ändert sich das Verhältnis in der Weise, dass das Rektorat in diesem Fall „übergeordnet“ ist. Um eine Beeinträchtigung der freien Forschung und Lehre durch Zielvereinbarungen in diesem Bereich zu vermeiden, sieht das Gesetz mit § 88 Absatz 1 Nr. 5 SächsHSFG vor, dass der Dekan vor Abschluss von Zielvereinbarungen Vorschläge des Fakultätsrats einholen muss. Im Fakultätsrat besitzt die Gruppe der Hochschullehrer die Mehrheit von mindestens einem Sitz, vgl. § 88 Absatz 4 Satz 2 SächsHSFG. Mit hin ist gewährleistet, dass Zielvereinbarungen gegen den Willen der Hochschullehrer nur schwerlich abzuschließen sein werden, zumal der Dekan vom Fakultätsrat gewählt wird und in der Regel selbst Mitglied des Fakultätsrats ist, vgl. § 89 Absatz 2 SächsHSFG.

4.2.3 Einrichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung von Studiengängen im Benehmen mit dem Senat, § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 SächsHSFG

Die Einrichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung von Studiengängen hat wissenschaftliche Relevanz und kann insoweit in die Wissenschaftsfreiheit eingreifen. Der Gesetzgeber hat die Kompetenz nicht allein dem Rektorat übertragen, sondern fordert das Benehmen des Senats zu entsprechenden Entscheidungen, vgl. § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 SächsHSFG. Benehmen bedeutet insoweit die Beteiligung des Senats im Vorfeld einer abschließenden Entscheidung. Insoweit kann der Senat eventuell auch bestehende Bedenken gegen die vorgesehene Entscheidung äußern. Diese Bedenken können, müssen aber nicht vom Rektorat berücksichtigt werden. Insoweit handelt es sich nicht um ein Einvernehmen. Ergänzend besteht für den Hochschulrat die Möglichkeit, zu Einrichtung, wesentlicher Änderung oder Aufhebung von Studiengängen Stellung zu nehmen, vgl. § 86 Absatz 1 Satz 4 SächsHSFG. Die Stellungnahme ist fakultativ und hat keine bindende Wirkung für das Rektorat.⁴⁸

Fraglich ist, ob diese abgeschwächte Form der Beteiligung des Senats und die Einbindung des Hochschulrats noch verfassungsgemäß sind. Die Einrichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung von Studiengängen ist für die wissenschaftliche Tätigkeit einer Hochschule von besonderer Relevanz. Einrichtung von Studiengängen ist deren Neuschaffung, Aufhebung deren Abschaffung und wesentliche Änderung jede Form maßgeblicher Beeinflussung der Studiengestaltung.⁴⁹ Insoweit ist die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte im organisatorischen Gesamtgefüge von be-

⁴⁸ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 83, S. 381.

⁴⁹ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 83, S. 381.

sonderer Bedeutung. Entgegen der Gesetzesbegründung, die den Senat als das zentrale Organ der Hochschule definiert, wird in dieser Regelung letztlich dem Rektorat eine wesentliche Entscheidungskompetenz übertragen, ohne kompensatorisch für einen angemessenen Ausgleich der Beteiligung des Senats zu sorgen, beispielsweise in Form eines zwingenden Einvernehmens des Senats. Eine Auslegung des Gesetzes in der Weise, dass gegebenenfalls ein Einvernehmen gemeint wäre, würde eine unzulässige Auslegung gegen den Wortlaut des Gesetzes bedeuten.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 24.06.2014, der Gegenstand des Gutachtensantrags ist, zu einer vergleichbaren Regelung im Niedersächsischen Hochschulgesetz ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Benehmensregelung in einem für die Wissenschaft essenziellen Bereich wie der Errichtung, Änderung, Zusammenlegung und Aufhebung von Organisationseinheiten sowie die Festlegung ihrer Aufgaben und Organisationsstrukturen im Sinne des § 63e Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 NHG mit Art. 5 Absatz 3 Satz 1 GG nicht mehr vereinbar ist.⁵⁰

In Bezug auf § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 SächsHSFG ist zu hinterfragen, ob diese Bedenken übertragen werden können. Abzustellen ist hinsichtlich der Erwägungen auf das Gesamtgefüge der Organisationsnormen. Hier bestehen Unterschiede zwischen der durch das Bundesverfassungsgericht beanstandeten niedersächsischen Regelung und dem SächsHSFG hinsichtlich der Bestellung und Zusammensetzung von Vorstand in Niedersachsen bzw. Rektorat in der sächsischen Regelung und der Einbindung weiterer Leitungsorgane der Hochschule. Insbesondere wird der Rektor der Hochschule gemäß § 82 Absatz 6 SächsHSFG nach einem mehrstufigen Verfahren unter Beteiligung des Senats, des Hochschulrats und des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst letztendlich durch den Erweiterten Senat gewählt. Das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst hat den Gewählten zu bestellen, vgl. § 82 Absatz 6 Satz 9 SächsHSFG. Zudem kann der Erweiterte Senat den Rektor mit einer Mehrheit von Zweidritteln abwählen, soweit dies vom Hochschulrat mit der Mehrheit seiner Mitglieder bestätigt wird, vgl. § 82 Absatz 7 Satz 1 SächsHSFG. Beantragt der Hochschulrat selbst die Abwahl des Rektors, so bedarf es keiner Bestätigung des Abwahlbeschlusses des Erweiterten Senats durch den Hochschulrat, vgl. § 82 Absatz 7 Satz 1 SächsHSFG.

Anders verhält es sich bei der beanstandeten niedersächsischen Regelung, in der der Vorstand zwar auch nach einem bestimmten Verfahren ausgewählt wird, welches aber ebenfalls teilweise als verfassungswidrig angesehen wurde. Auffallend ist, dass nach der angegriffenen niedersächsischen Regelung der Vorstand in seiner Stellung stärker abgesichert ist, also im Vergleich zur sächsischen Regelung zu dessen Abwahl ein höheres Quorum erforderlich ist. Zudem trägt nach niedersächsischem Recht das Ministerium eine größere Verantwortung, da es teilweise letztentscheidend bei der Bestellung und Abbestellung von Vorstandsmitgliedern ist.

Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf diese innerorganisatorischen Zusammenhänge als Gesamtgefüge stellt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hier insbesondere auf die Frage der nur eingeschränkten Beteiligung des Senats ab, die bei wissenschaftsrelevanten Regelungen verfassungsrechtlich problematisch ist. Auch § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 SächsHSFG sieht nur die Herbeiführung des Einvernehmens des Senats bei der abschließenden Entscheidung des Rektorats vor. Je-

⁵⁰ BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 69 – juris.

doch muss die andere Strukturierung der innerorganisatorischen Einflussmöglichkeiten des SächsHSFG gesehen werden. Neben den bereits dargestellten Wahl- und Abwalmöglichkeiten des Rektors, die gewisse Abhängigkeiten im Entscheidungsprozess beinhalten, ist ergänzend zu berücksichtigen, dass auch die Prorektoren auf Vorschlag des Rektors durch den Senat aus dem Kreis der Mitglieder der Hochschule gewählt werden, vgl. § 84 Absatz 1 Satz 1 SächsHSFG. Zur Abwahl der Prorektoren ist ebenfalls der Senat mit einer Zweidrittelmehrheit befugt, vgl. § 84 Absatz 2 SächsHSFG.

Ob diese anders geartete innere Organisationsstruktur die verfassungsrechtlichen Bedenken gänzlich ausräumen kann, ist zumindest fraglich. Zu berücksichtigen ist, dass ursprünglich der Senat zur Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen befugt war, vgl. insoweit § 93 Nr. 3 SächsHG von 1999. Erst mit der Änderung im Jahr 2009 wurde die Zuständigkeit unter Einholung des Benehmens des Senats dem Rektorat übertragen.⁵¹ Als Begründung der Änderung wird bereits im Vorblatt des Gesetzentwurfs als wesentlicher Inhalt ausgeführt:⁵²

„Ziel der Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen ist die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen. Hierzu ist eine Neuordnung der hochschulinternen Gremien und der Leitungsstruktur geboten. Am bewährten Organisationsprinzip der Gruppenuniversität wird festgehalten. Die Gremienstruktur wird so eingerichtet, dass jede Mitgliedergruppe der Hochschule ihre Sachkunde einbringen und ihre Gruppeninteressen angemessen vertreten kann. Die interne Leitungsstruktur der Hochschule wird so eingerichtet, dass Entscheidungen in angemessenen Zeiträumen getroffen werden können und außer den begründeten Partikularinteressen von Mitgliedergruppen, Fakultäten oder anderer Teileinrichtungen der Hochschule auch die übergreifenden Interessen der Hochschule als Ganzes Berücksichtigung finden. Diesen Grundsätzen folgend wird das Rektorat, von dem die Hochschule wie bisher geleitet wird, weiter gestärkt. Damit wird es in die Lage versetzt, seine Führungsaufgaben wirkungsvoll wahrzunehmen und notwendige Entscheidungen rasch zu treffen.“

Der Gesetzesbegründung ist somit der Wille des Gesetzgebers zu entnehmen, einerseits die Interessen der Mitglieder einer Gruppenuniversität zu schützen, andererseits aber Effektivitätserwägungen in die zukünftige Gestaltung der Leitungsorganisation einfließen zu lassen. Insoweit wird ausdrücklich das Rektorat in seinen Leitungsbefugnissen gestärkt.

Soweit hierdurch jedoch wissenschaftsrelevante Aufgaben in die Letztentscheidungskompetenz des Rektorats übertragen werden, verbleiben unter Berücksichtigung der Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zur niedersächsischen Regelung zumindest verfassungsrechtliche Zweifel. Diese begründen sich insbesondere in der Hervorhebung von Effektivitätsinteressen in der Gestaltung der Studiengänge in der Verantwortung des Rektorats und der hiermit gleichzeitig verbundenen Einschränkung der Zuständigkeiten des Senats. Hier kann ein nicht mehr gerechtfertigter Eingriff die Wissenschaftsfreiheit – auch unter Berücksichtigung des organisatorischen Gesamtgefüges – gesehen werden. Denn letztlich hat die Einrichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung von Studiengängen eine für Forschung und Lehre

⁵¹ Gesetzentwurf Drs 4/12712, Seite 33.

⁵² Gesetzentwurf Drs 4/12712, Seite 1 f.

essenzielle Bedeutung. Zwar kann das Rektorat keine alleinige Entscheidung treffen, sondern muss in seine Entscheidung auch die Erwägungen des Senats mit einbeziehen. Jedoch hat der Senat hier kein Vetorecht. Vielmehr reicht die Beteiligung des Senats aus und obliegt es dem Rektorat, die abschließende Entscheidung zu fällen. Diese Regelung ist somit zumindest verfassungsrechtlich bedenklich.

4.2.4 Errichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung einer Zentralen Einrichtung im Benehmen mit dem Senat, § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 4 SächsHSFG

Die Regelung betrifft organisatorische Zuständigkeiten des Rektorats bei Zentralen Einrichtungen der Hochschule. Zu den Zentralen Einrichtungen einer Hochschule gehören gemäß § 92 Absatz 1 Satz 1 SächsHSFG interdisziplinäre Einrichtungen und wissenschaftliche Einrichtungen oder Betriebseinheiten für Forschungs-, Weiterbildungs-, Dienstleistungs- und Versorgungsaufgaben. Zentrale Einrichtungen können auch für fakultätsübergreifende Kooperationsaufgaben in Forschung und Lehre errichtet werden, vgl. § 92 Absatz 2 Satz 1 SächsHSFG.

Aus der gesetzlichen Beschreibung der Zentralen Einrichtungen wird deren wissenschaftliche Relevanz ersichtlich. Ursprünglich war der Senat gemäß § 93 Nr. 12 SächsHSG 1999 für die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Zentralen Einrichtungen zuständig. Durch die Neufassung des Gesetzes im Jahr 2009 ist die Zuständigkeit auf das Rektorat übertragen worden unter Beteiligung des Senats in Form des Benehmens, vgl. § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 4 SächsHSFG.

Die verfassungsmäßige Ausgestaltung dieser Regelung begegnet aus den bereits oben in Ziffer 4.2.3 dargestellten Erwägungen Bedenken. Denn auch die Zentralen Einrichtungen einer Hochschule haben eine wesentliche Bedeutung für die Möglichkeiten der wissenschaftlichen Betätigung und der Durchführung von Forschung und Lehre. Gerade die übergreifenden Funktionen der Zentralen Einrichtungen haben für die Gesamtausrichtung der Hochschule Relevanz. Insoweit ist eine Beteiligung auch der Hochschullehrer nicht nur in der Form des Benehmens sondern der effektiven Mitwirkung durch Mitentscheidungsrechte nicht nur wünschenswert, sondern verfassungsrechtlich auch beachtenswert.

4.2.5 Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Fakultäten und Grundeinheiten nach § 2 Absatz 2 SächsHSFG im Benehmen mit dem Senat, § 83 Absatz 5 Satz 1 Nr. 5 SächsHSFG

Die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Fakultäten und Grundeinheiten nach § 2 Absatz 2 SächsHSFG hat wissenschaftliche Relevanz. Die Fakultäten sind die Grundeinheiten einer Hochschule im Bereich der Forschung und Lehre, vgl. § 87 Absatz 1 Satz 2 SächsHSFG. Die Entscheidung über die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Fakultäten und Grundeinheiten oblag ursprünglich dem Senat gemäß § 93 Nrn. 9 und 11 SächsHG 1999.

Bezüglich verfassungsrechtlicher Bedenken zur Übertragung der Zuständigkeit auf das Rektorat wird auf die Erwägungen in Ziffer 4.2.3 und 4.2.4 Bezug genommen. Neben den Studiengängen sind insbesondere die Fakultäten für den Wissenschaftsbetrieb einer Hochschule entscheidend. Werden diese in ihrem Bestand oder ihrer Zusammensetzung geändert, sind hiermit direkte Auswirkungen auf Wissenschaft und Forschung und Lehre verbunden. Soweit der Gesetzgeber im Rahmen des ihm

übertragenen weiten Gestaltungsspielraums Regelungen zu Organisationsstrukturen mit direkter Relevanz für die Wissenschaft trifft, muss eine ausreichende Mitsprache seitens der Wissenschaftler gewährleistet sein. Dies dürfte gerade im Fall der Beteiligung des Senats nur in der Form des Benehmens verfassungsrechtlich nicht mehr ausreichend sein.

4.2.6 Entscheidung über die Ausstattungspläne, § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 7 SächsHSFG

Die Entscheidung über die Ausstattungspläne ist in ihrer inhaltlichen Bedeutung abzugrenzen zur Entscheidungsbefugnis des § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 10 SächsHSFG, der die Verteilung von Stellen und Mitteln regelt. Insoweit kann bei der Entscheidung über Ausstattungspläne nur die Zuständigkeit für die Verteilung der Räume des Geschäftsbedarfs auf abstraktem Niveau gemeint sein.⁵³ Bei dieser Regelung handelt es sich um eine ökonomische Entscheidung, die aber allein nicht deshalb wissenschaftsfern wäre. Vielmehr haben auch ökonomische Entscheidungen Wissenschaftsrelevanz, wenn diese grundlegend für die Hochschule sind, da die Forschung und Lehre auf die Ausstattung mit Ressourcen angewiesen ist.⁵⁴

Fraglich ist indessen, ob die Ausstattungspläne so hohe Relevanz haben, dass die Entscheidungskompetenz des Rektorats einer Flankierung durch andere Leitungsorgane bedarf. Dem Rektorat obliegt die Leitung der Hochschule als Kollegialorgan. Leitung in diesem Sinne betrifft sowohl die strategischen Zuständigkeiten im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Hochschule wie auch die Erledigung der operativen Angelegenheiten, die zumeist hoheitlicher oder verwaltungsartiger Natur sind.⁵⁵ Im Rahmen dieser organisatorischen Befugnisse erstellt das Rektorat auch den Ausstattungsplan, der unzweifelhaft Auswirkungen auf die Lehre und Forschung haben kann. Dies ist jedoch dann verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Ausgestaltung des Ausstattungsplans sich maßgeblich auch am Wirtschaftsplan der Hochschule ausrichtet.⁵⁶ Handelt es sich insoweit um Umsetzungsmaßnahmen, bestehen keine verfassungsrechtlich durchgreifenden Bedenken, zumal das Rektorat zur Herstellung von Transparenz über sein Handeln in allen Angelegenheiten der Hochschule den Senat und den Hochschulrat informieren muss, vgl. 83 Absatz 5 SächsHSFG. Darüber hinaus ist das Rektorat gegenüber dem Senat aufgrund ausdrücklicher Anforderung (§ 81 Absatz 5 SächsHSFG) und gegenüber dem Hochschulrat mindestens einmal pro Semester und aufgrund ausdrücklicher Anforderung bezüglich der Entwicklung der Haushalts- und Wirtschaftslage (§ 86 Absatz 8 SächsHSFG) zur Information verpflichtet. Mithin ist bei der Erstellung wie auch beim Vollzug des Ausstattungsplans eine hinreichende Beteiligung des Senats gewährleistet.

⁵³ Vgl. Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 83, S. 382; a. A. hier Brüggem in Brüggem, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 83, RdNr. 1025, der auch die Verteilung der Stellen bereits bei den Ausstattungsplänen verortet.

⁵⁴ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 71 – juris.

⁵⁵ Vgl. Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 83, S. 379.

⁵⁶ Vgl. hierzu auch BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 73 – juris.

4.2.7 Entscheidung über den dem Hochschulrat vorzulegenden Entwurf des Wirtschaftsplans, § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 8 SächsHSFG

Der Wirtschaftsplan ist die entscheidende Grundlage für das wirtschaftliche Handeln der Hochschule, vgl. § 11 Absatz 2 SächsHSFG. Er besteht aus dem Erfolgs-, Finanz-, Investitions- und Stellenplan, vgl. § 11 Absatz 2 Satz 3 SächsHSFG. Aufgrund der in ihm festgelegten Mittel- und Stellenverteilung enthält er die grundlegenden ökonomischen Entscheidungen und ist aufgrund der Angewiesenheit der Forschung und Lehre auf die Ressourcen wissenschaftsrelevant.⁵⁷ Im Rahmen seines bestehenden Gestaltungsspielraums ist der Gesetzgeber nicht gezwungen, die Wissenschaftsfreiheit allein durch die Ausgestaltung von Mitwirkungsrechten zu sichern. Gewährt er dieses Mitwirkungsrecht jedoch nicht, so muss er anderweitig Sorge dafür tragen, dass er gesetzliche Vorgaben zur Mittelverwendung erstellt, um einer Fehlverwendung der Mittel, die insbesondere Auswirkungen auf die Wissenschaftsfreiheit haben kann, entgegenzuwirken.⁵⁸

§ 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 8 SächsHSFG sieht vor, dass das Rektorat über den Entwurf des Wirtschaftsplans entscheidet und diesen dem Hochschulrat vorlegt. Insoweit regelt die Vorschrift nicht die Entscheidung des Rektorats über *den* Wirtschaftsplan, sondern nur über dessen *Entwurf*. Genehmigt werden muss der Entwurf des Wirtschaftsplans jedoch durch den Hochschulrat (vgl. § 86 Absatz 1 Satz 3 Nr. 6 SächsHSFG), sodass die Entscheidungsbefugnis nicht beim Rektorat liegt. Zudem wird der Entwurf des Wirtschaftsplans zur Stellungnahme dem Senat vorgelegt, vgl. § 81 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 SächsHSFG. Durch dieses mehrgliedrige Verfahren werden unterschiedliche Organe der Leitungsebene in die Aufstellung des Wirtschaftsplans einbezogen und können ihre Sachkunde einbringen. Diese Einbeziehung der Leitungsorgane spricht unter Berücksichtigung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts gegen die Verfassungswidrigkeit des Verfahrens. Das verfahrensgegenständliche niedersächsische Hochschulgesetz sah die Alleinentscheidung im Vorstand ohne Vetorecht anderer Leitungsorgane vor. Hingegen sieht das SächsHSFG eine Einbeziehung unterschiedlicher Gremien in den Entscheidungsprozess vor. Soweit die Hochschule noch nach kamerale Grundätzen wirtschaftet, ist über den Hochschulrat sogar eine mehrheitliche Beteiligung der durch den Senat bestimmten Mitglieder gegeben.

4.2.8 Aufteilung der vom Hochschulgesetzgeber zugewiesenen Stellen und Mittel auf die Einrichtungen der Hochschule, § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 10 SächsHSFG

Die Regelung überträgt dem Rektorat die Zuständigkeit zur Verteilung der Mittel und Stellen auf die Einrichtungen der Hochschule. Dabei handelt es sich um die innerorganisatorische Verteilung der durch den Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Mittel und Stellen. Eine Entscheidung über die Verteilung und Stellen hat Wissenschaftsrelevanz, da hiermit über Ressourcen und deren Aufteilung insbesondere auch im Bereich Forschung und Lehre entschieden wird.⁵⁹

⁵⁷ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 71 – juris.

⁵⁸ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 72 – juris.

⁵⁹ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 74 – juris.

Eine entsprechende Kompetenzzuweisung kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn beispielsweise die Entscheidung an einen Wirtschaftsplan gebunden ist und eine Abweichung von der inhaltlichen Gebundenheit von einem anderen Organ kontrolliert wird.⁶⁰ Eine diesem Grundsatz entsprechende Regelung ist im Gesamtgefüge der organisatorischen Regelungen der Leitungsorgane im SächsHSFG zu finden.

Die Aufteilung der Stellen und Mittel kann nicht nach eigener Vorstellung des Rektorats erfolgen, sondern muss sich vielmehr an die Grundsätze halten, die der Hochschulrat nach § 86 Absatz 1 Nr. 7 SächsHSFG aufstellt.⁶¹ Eine Detailregelung zur Verteilung der Stellen innerhalb der Fakultät kann das Rektorat unter Berücksichtigung von § 89 Absatz 1 Satz 2 SächsHSFG nicht treffen, da dem Dekan die Kompetenz zur Zuweisung der Stellen und Mittel im Benehmen mit dem Fakultätsrat zusteht. Zudem ist die vorgesehene Aufteilung der Stellen dem Senat zum Zwecke der Stellungnahme zuzuleiten, vgl. § 81 Absatz 1 Satz 1 Nr. 15 SächsHSFG. Aufgrund dieser Konstellation von gegenseitigen Kontroll- und Stellungnahmerechten kann im bestehenden gesamtorganisatorischen Regelungsgefüge kein Verfassungsverstoß erkannt werden.

4.2.9 Maßnahmen zur Sicherung der Qualität in Forschung und Lehre, § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 12 SächsHSFG

Die Regelung ist im Zusammenhang mit § 9 SächsHSFG, der die Grundlagen der Qualitätssicherung regelt und § 81 Absatz 1 Satz 1 Nr. 11 SächsHSFG, der dem Senat die Kompetenz zur Aufstellung von Grundsätzen für die Evaluation der Lehre überträgt, zu sehen.⁶² Insoweit handelt das Rektorat nicht losgelöst von bestehenden Vorgaben, sondern ist vielmehr sowohl in einen gesetzlichen Rahmen eingebunden als auch durch hochschulinterne Vorgaben zu den Grundsätzen der Evaluation der Lehre im Handeln beschränkt. Letztlich zielt die Norm darauf ab, dass die dem Rektorat vorzulegenden Evaluierungsberichte ausgewertet werden und Maßnahmen hieraus zu ergreifen sind. Somit kann das Rektorat durch die Vorgabe von Maßnahmen zur Sicherung der Qualität von Forschung und Lehre grundsätzlich in die Wissenschaftsfreiheit eingreifen. Diese Maßnahmen sind aber immer unter Berücksichtigung der Rechte der Fakultäten, insbesondere des Fakultätsrats für die Durchführung des Evaluationsverfahrens nach § 9 SächsHSFG (§ 88 Absatz Absatz 1 Nr. 8 SächsHSFG) zu sehen. Auch wird man eine Befassungskompetenz des Senats und des Hochschulrats mit den Vorschlägen des Rektorats zu Maßnahmen der Qualitätssicherung nicht verneinen können, da der Senat gemäß § 81 Absatz 1 Satz 1 Nr. 11 SächsHSFG für die Aufstellung der Grundsätze der Evaluierung zuständig ist. Zudem ist das Rektorat dem Senat und dem Hochschulrat gegenüber gemäß § 83 Absatz 5 SächsHSFG über alle Angelegenheiten der Hochschule berichtspflichtig.

Aus dem Zusammenspiel dieser Normen im Gesamtgefüge der Organisationsstrukturen ist keine verfassungswidrige Kompetenzübertragung auf das Rektorat zu erkennen.

⁶⁰ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 74 – juris.

⁶¹ Vgl. Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 83, S. 383.

⁶² Vgl. Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 83, S. 383.

4.3 Verfassungsmäßigkeit des § 60 Absatz 4 Sätze 4, 5 und 8 SächsHSFG in Bezug auf die dem Rektor übertragene Interventionsmöglichkeit im Berufungsverfahren

Die Regelung hat die Berufung von Professoren zum Gegenstand. § 60 SächsHSFG legt zunächst in Absatz 1 Satz 1 die grundsätzliche Zuständigkeit des Rektors zur Berufung von Professoren fest. In den Absätzen 2 und 3 werden die Verfahrensvorgaben zur Erstellung einer Vorschlagsliste zur Berufung von Professoren geregelt. Die Vorschlagsliste zur Berufung wird schlussendlich vom Fakultätsrat beschlossen und dem Rektor zugeleitet, vgl. § 60 Absatz 4 Satz 1 SächsHSFG. Dem Rektor obliegt sodann die Entscheidung über die Berufung, § 60 Absatz 4 Sätze 4 bis 9 SächsHSFG.

Fraglich ist, ob die Regelung unter Berücksichtigung der Selbstverwaltung der Hochschulen im innerorganisatorischen Gesamtgefüge verfassungskonform ist.

Die ursprüngliche gesetzliche Regelung bestimmte die Zuständigkeit des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zur Berufung von Professoren, vgl. § 42 Absatz 1 SächsHSG 1999. In das Berufungsverfahren war in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes der Senat mit eingebunden. Das Letztentscheidungsrecht zur Berufung der Professoren oblag jedoch dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst, vgl. § 42 Absatz 5 SächsHSG 1999. Durch die Novellierung im Jahr 2009 wurde die Zuständigkeit zur Berufung von Professoren dem Rektor übertragen. Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus:⁶³

„Mit der Berufung ihrer Hochschullehrer verfügt die Hochschule über Selbstbestimmung in einer Angelegenheit, die für ihre Leistungsfähigkeit besonders wichtig ist. Sie gibt dem Rektor ein wirksames Instrument in die Hand, mit dem er die Herausbildung eines unverwechselbaren Profils jeder Hochschule ermöglichen und die Qualität der Aufgabenerfüllung verbessern soll.“

Deutlich wird aus der Gesetzesbegründung, dass der Gesetzgeber zwei Ziele verfolgte: Einerseits wollte er die Selbstverwaltung der Hochschulen stärken, indem er das Berufungsverfahren der Professoren allein in deren Hand übergab; andererseits beabsichtigte er damit auch die Stärkung der Stellung des Rektors.

Unzweifelhaft begegnet das erstgenannte Ziel keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Fraglich ist, ob das Verfahren zur Ernennung von Professoren durch den Rektor verfassungsgemäß ausgestaltet ist.

Problematisch könnte insbesondere die Regelung des § 60 Absatz 4 Satz 4 SächsHSFG sein, da der Rektor an den Berufungsvorschlag des Fakultätsrats nicht gebunden ist. Dies entspricht dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, die Stellung des Rektors zu stärken. Eine vergleichbare Regelung befand sich indessen auch in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes zugunsten des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst. Auch dieses war an den Berufungsvorschlag nicht gebunden, vgl. § 42 Absatz 5 Satz 1 SächsHSG 1999.

⁶³ Gesetzentwurf Drs 4/12712, Begründung Seite 3.

Inwieweit der Rektor vom Berufungsvorschlag abweichen kann, ist in der novellierten Fassung des Gesetzes nicht eindeutig geregelt. Unstrittig ist, dass der Rektor eine eigene Entscheidung zur Berufung treffen kann und diese Entscheidung auf Sachgründen beruhen muss.⁶⁴ Umstritten ist jedoch der Umfang der Entscheidungskompetenz. So geht das Bundesverwaltungsgericht von einer weitgehenden Entscheidungskompetenz aus, innerhalb derer beispielsweise die vorgeschlagene Reihung im Berufungsvorschlag nur eines mehrerer in Betracht kommender Gesichtspunkte im Rahmen der Ermessensentscheidung ist.⁶⁵ Eine andere Überzeugung wird vielfach in der Literatur vertreten, die der Auffassung ist, dass vom Berufungsvorschlag nur in Ausnahmefällen abgewichen werden kann.⁶⁶ Dem verfassungsrechtlichen Gebot einer maßgeblichen Beteiligung der Hochschullehrer an der Berufung könne nur dann Rechnung getragen werden, wenn der Rektor nur in besonderen Ausnahmefällen, also nur bei einer evidenten Verletzung von Auswahlkriterien oder bei der Verletzung von Verfahrensvorschriften eine vom Vorschlag abweichende Entscheidung treffen dürfe.⁶⁷ Unabhängig davon, welcher der im Meinungsstreit vertretenen Ansicht man folgt, bestehen jedoch bei den Vertretern dieser unterschiedlichen Auffassungen keine verfassungsrechtlichen Bedenken in der Ausgestaltung des dem Rektor übertragenen Entscheidungsrechts, da letztlich im Vollzug der Regelung eine verfassungskonforme Auslegung möglich ist. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass eine Abweichung vom Berufungsvorschlag seitens des Rektors mit dem Dekan zu erörtern ist, wodurch der Gesetzgeber eine Hürde vorgibt, die ein „Durchentscheiden“ des Rektors gegen den Willen der Wissenschaftler erschwert.

Diesen Überlegungen widerspricht auch nicht die antragsgegenständliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Unter Berücksichtigung der im Beschluss aufgestellten Kriterien ist maßgeblich, dass die Entscheidung unter Beteiligung der Selbstverwaltungsorgane der Hochschule fällt und dass diese letztlich nicht gegen deren Willen getroffen werden kann. Eine solche Entscheidungskompetenz ist dem Rektor qua Gesetz auch nicht übertragen. Entweder wählt er einen Bewerber aus dem Berufungsvorschlag aus, der seitens des Fakultätsrats erstellt wurde oder er gibt das Verfahren wieder zurück, wenn nach seiner Auffassung kein geeigneter Bewerber im Berufungsvorschlag enthalten ist. Zwar kann er nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts und Teilen der Literatur eine vom Berufungsvorschlag abweichende Reihenfolge der Bewerber vornehmen. Er kann jedoch keinen eigenen, im Berufungsvorschlag nicht enthaltenen Bewerber zum Professor berufen. Ihm bleibt ansonsten nur die Möglichkeit, den Berufungsvorschlag abzuweisen und der Berufungskommission vorzulegen, vgl. § 60 Absatz 4 Satz 8 SächsHSFG. Die andere Alternative für den Rektor besteht nur darin, das Verfahren ganz aufzuheben, vgl. § 60 Absatz 4 Satz 9 SächsHSFG.

Die vorangestellten Ausführungen lassen eine Verfassungswidrigkeit der Regelung nicht erkennen.

⁶⁴ Vgl. Kurz in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 60, S. 289 f.; Brüggen in Brüggen, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 60, RdNr. 740.

⁶⁵ Vgl. BVerwG, DVBl. 1985, 1236 zu den Kompetenzen des Ministers im Falle dessen Zuständigkeit zur Berufung der Professoren; so auch Brüggen in Brüggen, Handbuch des Sächsischen Hochschulrechts, § 60, RdNr. 740.

⁶⁶ Kurz in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 60, S. 289 f. m. w. N.

⁶⁷ Kurz in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 60, S. 290 m. w. N.

4.4 Verfassungsmäßigkeit von § 86 Absatz 1 SächsHSFG

Auf die Stellung des Hochschulrats innerhalb des organisatorischen Gesamtgefüges, insbesondere in seiner Zusammensetzung, wurde bereits eingegangen. Zu prüfen ist nachfolgend, ob die dem Hochschulrat gesetzlich übertragenen Aufgaben den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Eingegangen wird insoweit auf die im Gutachtensantrag angesprochenen Befugnisse.

4.4.1 Erstellung eines Vorschlags für die Wahl des Rektors, § 86 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 SächsHSFG

Aufgrund der besonderen Stellung des Rektors und der ihm übertragenen Befugnisse zur Leitung der Hochschule gemäß § 82 Absätze 1 und 2 SächsHSFG und seiner Stellung im Rektorat als dessen Vorsitzender als auch seiner Entscheidungsbefugnisse im Senat gemäß § 80 Absatz 2 Satz 7 SächsHSFG ist es für die Freiheit von Forschung und Lehre von besonderer Bedeutung, dass der Rektor in einem Verfahren gewählt wird, dass die Wissenschaftler umfänglich mit einbezieht. Insoweit ist eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit nicht ausgeschlossen, wenn der Gesetzgeber die Mitwirkung des Vertretungsorgans akademischer Selbstverwaltung bei der Neubestellung auf die Möglichkeit der Stellungnahme beschränkt.⁶⁸ Zu prüfen ist daher die Ausgestaltung des Wahlverfahrens des Rektors.

Festzustellen ist, dass der Gesetzgeber den Weg eines mehrstufigen Verfahrens zur Wahl eines Rektors gewählt hat. Es beginnt mit der öffentlichen Ausschreibung der Stelle (vgl. § 82 Absatz 6 Satz 1 SächsHSFG), um einen möglichst großen Bewerberkreis mit dem Ziel der Bestenauslese zu erreichen.⁶⁹ Dem schließt sich die Erstellung einer Vorschlagsliste durch eine Auswahlkommission an, vgl. § 82 Absatz 6 Satz 2 SächsHSFG. Die Vorschlagsliste ist dem Hochschulrat vorzulegen, der im Benehmen mit dem Senat einen Wahlvorschlag erstellt, der höchstens drei Bewerber enthalten darf, vgl. § 82 Absatz 6 Sätze 2 und 3 SächsHSFG. Der Wahlvorschlag wird dem Erweiterten Senat unterbreitet, der sodann die Wahl des Rektors vornimmt, § 82 Absatz 6 Sätze 5 und 6 SächsHSFG.

Innerhalb dieses gesetzlich vorgegebenen Wahlverfahrens ist der Senat als Vertretungsorgan akademischer Selbstverwaltung nur ins Benehmen zu setzen, mithin von ihm eine Stellungnahme einzuholen. Ein Vetorecht besteht insoweit nicht, sodass man unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Schluss kommen könnte, dass ein verfassungsrechtlicher Verstoß vorliegt. Jedoch ist das Wahlverfahren gesetzlich so ausgestaltet, dass keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Bereits die Auswahlkommission zur Erstellung der Vorschlagsliste ist zu gleichen Teilen durch Mitglieder des Senats und des Hochschulrats besetzt, wodurch ein erheblicher Einfluss der Wissenschaftler gewährleistet ist. Soweit im Anschluss der Hochschulrat nur das Benehmen des Senats zur Erstellung des Wahlvorschlags einholen muss, ist ein ausgleichendes Korrektiv in der alleinigen Zuständigkeit des Erweiterten Senats zur Durchführung der Wahl zu sehen. Gegen den Willen des Erweiterten Senats, der mehrheitlich durch Hochschullehrer besetzt ist, kann ein Rektor nicht bestellt werden. Diese Form des mehrgliedrigen

⁶⁸ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 91 – Juris.

⁶⁹ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 82, S. 375.

Wahlverfahrens ermöglicht daher eine verfassungsgemäße umfassende Beteiligung der Wissenschaftler in unterschiedlichen Phasen des Verfahrens.

4.4.2 Beantragung und Bestätigung der Abwahl des Rektors beim bzw. durch den Erweiterten Senat, § 86 Absatz 1 Satz 3 Nrn. 2 und 3 SächsHSFG

Die Beteiligungsrechte des Hochschulrats bei der Beantragung und Bestätigung der Abwahl des Rektors beim Erweiterten Senat stoßen auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Das Antragsrecht des Hochschulrats auf Abwahl des Rektors ist insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als allein der Antrag noch nicht zur Abwahl des Rektors führt. Entscheidend ist das Votum des mehrheitlich mit Hochschullehrern besetzten Erweiterten Senats. Stimmt er mit einer Zweidrittelmehrheit dem Antrag des Hochschulrats zu, dann ist der Rektor abgewählt, vgl. § 82 Absatz 8 Satz 1 und Satz 2 Halbsatz 2 SächsHSFG. Insoweit ist die Einflussnahme der Wissenschaftler in hinreichendem Maße gewährleistet, da entgegen deren Willen eine Abwahl des Rektors nicht möglich ist.

Problematischer ist hingegen die Variante der Bestätigung der Abwahl des Rektors durch den Hochschulrat. In diesem Fall geht die Initiative zur Abwahl des Rektors vom Senat aus, vgl. § 81 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 SächsHSFG. Selbst wenn aufgrund des Antrags des Senats im Erweiterten Senat die erforderliche Zweidrittelmehrheit zustande kommt, kann der Hochschulrat, der nicht mehrheitlich mit Hochschullehrern besetzt ist, die Bestätigung der Abwahl verweigern. Im Ergebnis ist aber auch diese Regelung verfassungskonform. Einerseits ist in dieser Regelung das Gegenstück der doppelten Legitimation zur Wahl des Rektors zu sehen.⁷⁰ Zudem ist eine Abwahl nur möglich, wenn sich der Rektor als ungeeignet für dieses Amt erwiesen hat.⁷¹ Dies darzulegen bedarf einer umfangreichen Dokumentation, der sich bei ihrer sachlichen Begründetheit auch der Hochschulrat nicht entziehen können. Umgekehrt kann er jedoch als Korrektiv wirken, falls die Darlegungen zur Ungeeignetheit sich sachlich wie fachlich als nicht fundiert herausstellen würden. Insoweit ist im Gesamtgefüge der Regelungen ein in sich geschlossener Ausgleich der Interessen zu erkennen, der eine Verfassungswidrigkeit nicht zu begründen vermag.

4.4.3 Genehmigung der Entwicklungsplanung der Hochschule, § 86 Absatz 1 Satz 3 Nr. 5 SächsHSFG

Die Regelung wurde bereits im Zusammenhang mit den Kompetenzen des Rektorats mit in die Prüfung einbezogen (vgl. oben Ziffer 4.2.1). Sie stößt verfassungsrechtlich auf keine Bedenken.

Dabei ist das Gesamtgefüge der organisatorischen Regelungen zur Aufstellung des Entwicklungsplans entscheidend. Zwar erteilt der Hochschulrat die Genehmigung zum Entwicklungsplan der Hochschule. Jedoch ist der Genehmigung ein umfangreiches Vorverfahren vorgelagert. Der Entwurf wird durch das Rektorat erstellt (vgl. § 83 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SächsHSFG), dann vom Senat beschlossen (vgl. § 81 Absatz 1 Satz 1 Nr. 16 SächsHSFG) und in der Folge vom Hochschulrat genehmigt. Diese Genehmigung ermöglicht dem Hochschulrat keine unmittelbare Einflussnahme durch

⁷⁰ Vgl. Gesetzentwurf Drs 4/12712, Begründung Seite 47.

⁷¹ Vgl. Gesetzentwurf Drs 4/12712, Begründung Seite 47.

Abänderung des Entwicklungsplans in eigener Zuständigkeit. Der Hochschulrat hat allenfalls die Möglichkeit, den Entwicklungsplan als Ganzes nicht zu genehmigen, was jedoch sachliche oder rechtliche Gründe voraussetzt (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter 4.2.1).

4.4.4 Genehmigung des Wirtschaftsplanentwurfs, § 86 Absatz 1 Satz 3 Nr. 6 SächsHSFG

Die Regelung wurde bereits im Zusammenhang mit den Kompetenzen des Rektorats einer Prüfung unterzogen (vgl. oben Ziffer 4.2.7). Dabei wurde insbesondere auf die Einbeziehung anderer Leitungsorgane bei der Erstellung des Wirtschaftsplans eingegangen. Eine Verfassungswidrigkeit der Regelung ist unter Berücksichtigung des organisatorischen Gesamtgefüges nicht zu erkennen.

4.4.5 Formulierung von Grundsätzen für die Verwendung der Stellen und Mittel und die Verwendung von Rücklagen, § 86 Absatz 1 Satz 3 Nr. 7 SächsHSFG

Die Regelung ist Grundlage für die konkrete Verteilung von Stellen und Mitteln durch das Rektorat und wurde bereits im Zusammenhang mit dessen Kompetenzen angesprochen (vgl. oben Ziffer 4.2.8). Dabei wurde insbesondere auf die Einbeziehung anderer Leitungsorgane und die Gebundenheit der Stellen und Mittelverteilung an die Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers eingegangen.

Die durch den Hochschulrat zu verabschiedenden Grundsätze sind von allgemeiner Natur.⁷² Sie dürfen insbesondere durch den Hochschulrat nicht missbräuchlich zur Konterkarierung der Entscheidungen des Rektorats zur konkreten Stellen- und Mittelverteilung verwendet werden.⁷³ Insoweit wird die Kompetenz des Hochschulrates einerseits durch die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers als auch durch die Kompetenzen des Rektorats eingegrenzt. Im Gesamtgefüge der Organisationsregelungen, auch unter Berücksichtigung der Beteiligung des Senats (§ 81 Absatz 1 Satz 1 Nr. 15 SächsHSFG) und des Fakultätsrats (§ 88 Absatz 1 Nr. 1 SächsHSFG) bei der konkreten Verteilung der Stellen, bestehen keine Bedenken hinsichtlich der Verfassungskonformität der Regelung.

4.5 Verfassungsmäßigkeit von § 82 Absatz 6 Satz 2 SächsHSFG

Die Regelung betrifft die Vorauswahl geeigneter Kandidaten für die Bestellung als Rektor. Insoweit überträgt § 82 Absatz 6 Satz 2 SächsHSFG die Vorauswahl auf eine Findungskommission, die mit vier Mitgliedern besetzt ist, von denen jeweils 2 Mitglieder dem Senat und dem Hochschulrat angehören, wobei seitens des Hochschulrats nur „externe Mitglieder“, also Mitglieder, die nicht der Hochschule angehören, entsandt werden können. Zusätzlich ist an der Findungskommission noch ein Mitglied als Vertreter des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst beteiligt, das jedoch nur beratende Funktionen ausübt und kein Stimmrecht besitzt.

⁷² Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 86, S. 410.

⁷³ Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, § 86, S. 410.

Fraglich ist, ob diese Ausgestaltung der Findungskommission mit Verfassungsrecht kollidiert. In der antragsgegenständlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat sich dieses auch mit möglichen Formen der Zusammensetzung der Findungskommission im niedersächsischen Hochschulrecht zur Besetzung des Vorstands befasst.

Das Bundesverfassungsgericht gelangt zu dem Ergebnis, dass zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit an die Ausgestaltung des Findungsverfahrens Mindestanforderungen zu stellen sind, die eine ausreichende Beteiligung der mit Hochschulwissenschaftlern besetzten Leitungsorgane erforderlich macht.⁷⁴ Eine Findungskommission, die mit elf stimmberechtigten Mitgliedern besetzt ist, von denen nur zwei Mitglieder dem Senat angehören, entspricht nicht den Mindestanforderungen an eine verfassungsmäßige Ausgestaltung, da die Findungskommission bereits eine Vorauswahl von geeigneten Kandidaten durchführt und mithin bereits einen wesentlichen Einfluss auf das spätere Besetzungsverfahren ausübt.⁷⁵ Insoweit muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass unter Berücksichtigung des Gesamtgefüges der organisatorischen Gestaltung dem Senat als Vertretungsorgan akademischer Selbstverwaltung im Rahmen des Findungsverfahrens ein ausschlaggebender Einfluss zukommt, soweit es sich um die Besetzung von Stellen mit wissenschaftlicher Relevanz handelt.⁷⁶ Es ist zu verhindern, dass für die Tätigkeit in einem für die Wissenschaft und Forschung und Lehre relevanten Leitungsorgan eine Person vorgeschlagen werden kann, die nicht das Vertrauen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler genießt.⁷⁷

Diesen Vorgaben trägt die Regelung des § 82 Absatz 6 SächsHSFG Rechnung. Die Findungskommission ist je zur Hälfte mit stimmberechtigten Mitgliedern des Senats und des Hochschulrats besetzt. Somit ist eine ausreichende Beteiligung der Wissenschaftler gegeben. Ein Verfassungsverstoß ist nicht ersichtlich.

⁷⁴ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 84 – juris.

⁷⁵ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 87 – juris.

⁷⁶ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 85 – juris.

⁷⁷ Vgl. BVerfG vom 24.06.2014, Az.: 1 BvR 3217/07, RdNr. 85 – juris.

