

Pressemitteilung

zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 7. Mai 2008

über eine Popularklage

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 und des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) vom 23. Mai 2006 (GVBI S. 245, BayRS 2210-1-1-WFK), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2007 (GVBI S. 958),
2. des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Nr. 11 BayHSchG i. V. m. Art. 18 Abs. 5 Sätze 1 bis 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen sowie des weiteren wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen (Bayerisches Hochschulpersonalgesetz – BayHSchPG) vom 23. Mai 2006 (GVBI S. 230, BayRS 2030-1-2-WFK), geändert durch Gesetz vom 9. April 2008 (GVBI S. 94)

I.

Gegenstand des Verfahrens sind hochschulrechtliche Fragen. Die Popularklage der juristischen Fakultäten der bayerischen Universitäten richtet sich gegen die Zusammensetzung des Hochschulrats und gegen das Verfahren bei der Berufung von Professoren.

II.

Nach Auffassung der **Antragstellerinnen** verstoßen die angegriffenen Rechtsvorschriften gegen das Grundrecht auf Freiheit der Wissenschaft (Art. 108 BV) und gegen die Garantie der akademischen Selbstverwaltung (Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BV).

Der Hochschulrat, zu dessen Zuständigkeiten die Wahl des Präsidenten gehöre, sei das zentrale Entscheidungsorgan für sämtliche wissenschaftlich sensiblen Grundlagen-, Struktur- und Planungsentscheidungen der Hochschule. Er bedürfe daher der Legitimation durch die betroffenen Grundrechtsträger. Es fehle jedoch an einem ausschlaggebenden Einfluss der Professoren im Hochschulrat, der zur Hälfte mit nicht hochschulangehörigen, externen Mitgliedern besetzt sei. Eine Selbstverwaltung durch Außenstehende sei ein Widerspruch in sich.

Die von den Grundrechtsträgern gewählten Kollegialorgane, der Senat und insbesondere der Fakultätsrat, hätten keine rechtlich entscheidenden Einwirkungsmöglichkeiten auf die Aufstellung von Vorschlägen zur Berufung von Professoren. Die hierfür zuständige

Hochschulleitung verfüge über keine hinreichende Fachkompetenz, nach wissenschaftlich-fachlichen Kriterien über die Qualifikation von Bewerbern für ein Professorenamt zu entscheiden.

Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklage für unbegründet.

Es sei das komplexe Zusammenwirken aller Hochschulorgane zu berücksichtigen. Nach der vom Gesetzgeber gewählten Hochschulorganisation verblieben substantielle Angelegenheiten in Forschung und Lehre der eigenverantwortlichen Entscheidung durch die Hochschulen; sie seien den überwiegend mit Hochschullehrern besetzten Fakultätsräten und dem Senat zugewiesen. Da der Hochschulrat keine Aufgaben erfülle, die dem Kernbereich der akademischen Selbstverwaltung zuzurechnen seien, sei eine Hochschullehrermehrheit innerhalb dieses Gremiums nicht erforderlich.

Aus der Verfassung ergebe sich kein Selbstergänzungsrecht des Lehrkörpers. Die Berufung von Professoren sei eine funktional-arbeitsteilige Angelegenheit von Staat und Hochschulen. Die fachliche Einschätzungsprärogative der wissenschaftlichen Fachvertreter werde vom Gesetz angemessen berücksichtigt.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklage am 7. Mai 2008 als unbegründet abgewiesen. Die Entscheidung stützt sich auf folgende Grundsätze:

- 1. Bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Organisationsnormen im Hochschulbereich ist das Gesamtgefüge der Hochschulorganisation zu berücksichtigen.**
- 2. Hochschulorgane, die Entscheidungen im Kernbereich der akademischen Angelegenheiten zu treffen haben, müssen grundsätzlich mit einer Mehrheit von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern besetzt sein. Aus der Besetzung des Hochschulrats, dem zur Hälfte hochschulexterne Mitglieder angehören, ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit (Art. 108 BV). Da der Hochschulrat keine Aufgaben aus dem Kernbereich der akademischen Selbstverwaltung erfüllt, ist auch Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BV nicht verletzt.**
- 3. Bei der Neuregelung des Verfahrens zur Berufung von Professorinnen und Professoren hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum nicht überschritten. Die verfassungsrechtlich gebotene Einschätzungsprärogative der Wissenschaftler der betroffenen Fakultät ist gewährleistet.**

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

1. Die Zusammensetzung des Hochschulrats sowie die Bestimmung über die Wahl des Präsidenten oder der Präsidentin der Hochschule sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Nach Art. 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Art. 25 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 4 BayHSchG gehören dem Hochschulrat zum einen die gewählten Mitglieder des Senats, das heißt acht Mitglieder der Hochschule, an. Hinzu kommen gemäß Art. 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayHSchG acht Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Kultur und insbesondere aus Wirtschaft und beruflicher Praxis (nicht hochschulangehörige Mitglieder). Der Hochschulrat ist u. a. für die Wahl des Präsidenten oder der Präsidentin zuständig (Art. 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG).

a) Die Freiheit der Wissenschaft und Lehre (Art. 108 BV) wird durch diese Regelungen nicht verletzt.

Art. 108 BV verbietet dem Gesetzgeber, Regelungen zu erlassen, die den Wissenschaftsbetrieb so gestalten, dass die Gefahr einer strukturellen Beeinträchtigung des für die Ausübung von Wissenschaft, Forschung und Lehre erforderlichen Freiheitsraums besteht. Hält der Normgeber diese Grenze ein, so hat er bei der Regelung der akademischen Selbstverwaltung einen weiten Gestaltungsspielraum. Bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung ist das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge mit seinen unterschiedlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten in den Blick zu nehmen. Zu berücksichtigen ist auch der Grad der Bedeutung der jeweils zu treffenden Entscheidung für die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung. Die zur Sicherung der Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen gebotene Teilhabe der wissenschaftlich Tätigen muss nicht in jedem Fall im Sinn der herkömmlichen Selbstverwaltung erfolgen. Auch hochschulexterne Institutionen können dazu beitragen, einerseits staatliche Steuerung auf eine die Wissenschaftsfreiheit sichernde Weise zu begrenzen und andererseits der Gefahr der Verfestigung von Status quo-Interessen bei reiner Selbstverwaltung zu begegnen.

Nach diesen Maßstäben hat der Gesetzgeber die durch Art. 108 BV gesetzten Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit bei der gesetzlichen Regelung zur Besetzung des Hochschulrats nicht überschritten. Zwar kommen dem Hochschulrat nach Art. 26 Abs. 5 BayHSchG Entscheidungsbefugnisse zu, die zumindest mittelbar die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung betreffen. Bei Berücksichtigung des hochschulorganisatorischen Gesamtgefüges und der darin vorgesehenen Organe – neben dem Hochschulrat insbesondere Senat und Fakultätsrat – ist jedoch eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit nicht gegeben.

aa) Art. 108 BV gebietet es nicht, dass der Hochschulrat mehrheitlich mit Hochschulmitgliedern besetzt ist. Eine Steuerung der Hochschule durch Externe lässt die gesetzlich vorgegebene Zusammensetzung des Hochschulrats nicht zu.

Nach der Gesetzeslage können die acht hochschulexternen Mitglieder des Hochschulrats gegen den Willen der acht hochschulinternen Senatsmitglieder keine Entscheidung des Hochschulrats herbeiführen. Ferner bedürfen die Vorschläge, die die Hochschulleitung gemeinsam mit dem zuständigen Staatsministerium für die Bestellung der nicht hochschulangehörigen Mitglieder des Hochschulrats erstellt, der Bestätigung durch den Senat, der seinerseits durch hochschulinterne Wahlen demokratisch legitimiert und mehrheitlich mit Hochschullehrerinnen und -lehrern besetzt ist.

bb) Aus Art. 108 BV ergibt sich nicht der Grundsatz, dass sämtliche Hochschulgremien mehrheitlich mit Professoren besetzt sein müssten. Auch mit Blick auf einzelne Aufgaben des Hochschulrats nach Art. 26 Abs. 5 BayHSchG ist eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit nicht erkennbar.

(1) Nach Art. 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BayHSchG beschließt der Hochschulrat u. a. die Grundordnung und deren Änderung durch Satzung. Derartige Regelungen, die insbesondere Organisation und Verfahren im Hochschulbereich betreffen, können zwar naturgemäß wissenschaftsrelevant sein. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass und inwieweit die Zuständigkeit des Hochschulrats für die Beschlussfassung über die Grundordnung die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährden würde.

(2) Dem Hochschulrat obliegen Wahl und Abwahl des Präsidenten oder der Präsidentin sowie der weiteren Mitglieder der Hochschulleitung mit Ausnahme des Kanzlers oder der Kanzlerin (Art. 26 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 2 und 3 BayHSchG). Die Besetzung der Hochschulleitung ist aufgrund der von ihr zu treffenden Entscheidungen jedenfalls mittelbar wissenschaftsrelevant, sodass ein hinreichender Einfluss der Träger der Wissenschaftsfreiheit gewahrt sein muss. Davon ist aufgrund der Zusammensetzung des Hochschulrats auszugehen.

Im Übrigen haben die Aufgaben und Befugnisse des Präsidenten oder der Präsidentin keinen unmittelbar auf Forschung und Lehre des einzelnen Wissenschaftlers einwirkenden Charakter. Aus Art. 108 BV folgt kein Anspruch des einzelnen Wissenschaftlers auf bestimmte Festlegungen beispielsweise im Hinblick auf die Gestaltung der Universität, die Organisationsstrukturen, die hochschulpolitischen Zielsetzungen und die Entwicklung der Hochschule.

(3) Eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit durch jedenfalls mittelbar

wissenschaftsrelevante Beschlüsse des Hochschulrats über die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen nach Art. 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 7 BayHSchG ist ebenfalls nicht erkennbar. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass dem Hochschulrat keine alleinige Entscheidungsmacht zukommt. Die Studiengangstruktur ist keine Körperschaftsangelegenheit der Hochschule, sondern staatliche Angelegenheit.

(4) Auch bei der Gliederung der Hochschule in Fakultäten (Art. 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6 BayHSchG) handelt es sich um eine staatliche Angelegenheit. Zudem folgt aus dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit keine Bestandsgarantie für aus öffentlichen Mitteln finanzierte wissenschaftliche Einrichtungen.

(5) Auch dadurch, dass der Hochschulrat gemäß Art. 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 11 BayHSchG den Körperschaftshaushalt feststellt, wird die Wissenschaftsfreiheit nicht strukturell gefährdet.

cc) Infolge der grundlegenden Änderungen der Organisation der Hochschulen durch die Reform des Jahres 2006 ist zwar nicht ausgeschlossen, dass beim Vollzug der angegriffenen Bestimmungen Fehlentwicklungen oder Probleme auftreten, die sich negativ auf die Wissenschaftsfreiheit auswirken. Jedoch haben die Darlegungen der Antragstellerinnen in der mündlichen Verhandlung hierfür keine hinreichenden Anhaltspunkte ergeben. Im Übrigen stellt die in Art. 107 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BayHSchG vorgesehene Befristung des Gesetzes sicher, dass sich negative Entwicklungen nicht verfestigen und letztlich eine Verletzung des Art. 108 BV bewirken könnten.

b) Das Recht der Hochschulen auf Selbstverwaltung gemäß Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BV ist ebenfalls nicht verletzt.

Aus Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BV erwächst für den Staat die Verpflichtung, die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Universitäten die ihnen im akademischen Selbstverwaltungsbereich zustehenden Aufgaben wahrnehmen können. Das akademische Selbstverwaltungsrecht darf in seinem Kernbereich nicht angetastet werden. Aus Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BV kann jedoch kein unbeschränktes Recht der Hochschulen auf akademische Selbstverwaltung hergeleitet werden.

Die angegriffenen Bestimmungen zum Hochschulrat greifen nicht in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts ein, weder im Hinblick auf dessen vertikale Dimension, d. h. das Verhältnis der Hochschulen als Selbstverwaltungskörperschaften zum Staat, noch im Hinblick auf die horizontale Dimension, d. h. die Binnenorganisation der Hochschulen.

aa) Die gesetzliche Aufteilung in Körperschaftsangelegenheiten und staatliche Angelegenheiten belässt den Hochschulen den Kernbestand akademischer Angelegenheiten zur

eigenverantwortlichen Gestaltung. Nach Art. 12 Abs. 2 BayHSchG sind Körperschaftsangelegenheiten alle Angelegenheiten der Hochschule, soweit nichts anderes bestimmt ist. Aufgrund dieses Regel-Ausnahme-Verhältnisses kommt den Hochschulen in weiten Bereichen akademischer Angelegenheiten das Selbstverwaltungsrecht zu; der Staat ist dort auf die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht beschränkt.

bb) Die Besetzung des Hochschulrats ist auch im Hinblick auf die Binnenorganisation der Hochschulen, also die Aufgabenverteilung und Bildung von Organen innerhalb der Hochschule, mit Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BV vereinbar.

(1) Die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie erfordert eine wissenschaftsadäquate Besetzung der Gremien, die über akademische Selbstverwaltungsangelegenheiten der Hochschulen entscheiden. Bei der Beurteilung der Hochschulorganisationsstruktur ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Hochschulen in Forschung und Lehre nicht nur Aufgaben akademischer Selbstverwaltung wahrnehmen. Neben der Bewältigung der staatlichen Aufgaben sind vielmehr insbesondere die Rahmenbedingungen für die Forschung in einer komplexen, finanzaufwendigen und international vernetzten Forschungswirklichkeit zu schaffen. In einer derart geprägten Wissenschaftslandschaft macht die organisatorische Vernetzung und ökonomische Begleitung von Forschungsprojekten aufwendige Forschung oft überhaupt erst möglich. Die frühzeitige Einbindung externen Sachverständigen ist Voraussetzung einer selbstverantwortlichen Erfüllung der Forschungsaufgaben. Dies gilt auch unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Akzeptanz forschungspolitischer Entscheidungen.

Vor diesem Hintergrund ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Hochschulorganisation neu ausgestaltet hat, um dem veränderten Aufgabenspektrum der Hochschulen Rechnung zu tragen. Dabei müssen zwar die Organe, die im Kernbereich der akademischen Angelegenheiten zu befinden haben, grundsätzlich mit einer Mehrheit von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern besetzt sein. Dies gilt jedoch nicht für alle Organe und Entscheidungsträger einer Hochschule.

(2) Nach der neuen Hochschulorganisationsstruktur sind die Angelegenheiten im Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie den Fakultäten und dem Senat zugewiesen, die mehrheitlich mit Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern besetzt sind. Demgegenüber erfüllt der Hochschulrat, in dem die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer keine Mehrheit haben, also eine „Betroffenen-Partizipation“ nicht gegeben ist, keine Aufgaben aus dem Kernbereich der akademischen Selbstverwaltung. Ihm obliegen vielmehr staatliche Aufgaben sowie Planungs-, Steuerungs- und Entwicklungsangelegenheiten.

2. Die Zuständigkeit der Hochschulleitung für die Beschlussfassung über den Vorschlag der Hochschule für die Berufung von Professoren oder Professorinnen nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2

Nr. 11 BayHSchG i. V. m. Art. 18 Abs. 5 Sätze 1 bis 3 BayHSchPG verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung.

a) Die Freiheit der Wissenschaft und Lehre (Art. 108 BV) ist nicht verletzt.

Durch die Berufung von Hochschullehrern werden die eigentlichen Träger der freien Forschung und Lehre innerhalb der Universität bestimmt; es besteht deshalb eine besonders enge Verknüpfung mit der Garantie der Wissenschaftsfreiheit. Sachfremde Einflüsse bei der Auswahl dieser für den Wissenschaftsbetrieb der Universität in erster Linie verantwortlichen Grundrechtsträger können unmittelbare Gefahren für eine freie Ausübung von wissenschaftlicher Lehre und Forschung mit sich bringen. Deshalb ist der Gruppe der Hochschullehrer im Berufungsverfahren ein ausschlaggebender Einfluss einzuräumen. Allerdings stand den Universitäten niemals ein unbeschränktes Recht der akademischen Selbstverwaltung im Sinn eines reinen Kooptationsrechts zu. Professorinnen und Professoren werden regelmäßig in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen; die Vergabe derartiger öffentlicher Ämter hat gemäß den Vorgaben der Art. 94 Abs. 2 und Art. 116 BV nach Eignung, Befähigung und Leistung zu erfolgen; nicht zuletzt im Hinblick darauf liegt die Entscheidung über die Ernennung von Professoren oder Professorinnen letztlich beim zuständigen Minister.

aa) Die hinreichende Partizipation und fachliche Einschätzungsprärogative der Wissenschaftler einer Fakultät ist durch die Ausgestaltung des Berufungsverfahrens gewährleistet.

Zunächst bildet der Fakultätsrat zur Vorbereitung des Berufungsvorschlags einen Berufungsausschuss, in dem die Professoren und Professorinnen über die Mehrheit der Stimmen verfügen. Diese Stimmenmehrheit sichert den ausschlaggebenden Einfluss der Gruppe der Hochschullehrer. Der Berufungsausschuss stellt einen Berufungsvorschlag auf und bringt dort seine fachliche Einschätzung zum Ausdruck. Der Fakultätsrat ist nur dann zu hören, wenn die Hochschulleitung vom Berufungsvorschlag des Berufungsausschusses abweichen möchte oder wenn ein Sondervotum des Präsidenten oder der Präsidentin vorliegt. Diese Beteiligung dient der Sicherung des Fachprinzips. Beabsichtigt die Hochschulleitung, vom Berufungsvorschlag des Berufungsausschusses abzuweichen, liegt darin eine Durchbrechung der fachlichen Einschätzungsprärogative der betroffenen Fakultätsmitglieder. Die Hochschulleitung kann sich somit über die fachliche Einschätzungsprärogative des Berufungsausschusses nur hinwegsetzen, wenn sie sachliche Gründe vorbringen kann.

Zu dem vom Berufungsausschuss beschlossenen Vorschlag und etwaigen Sondervoten nimmt sodann der Senat Stellung, der wiederum mehrheitlich aus Hochschullehrern und Hochschullehrerinnen zusammengesetzt ist (Art. 25 Abs. 1 BayHSchG).

bb) Die endgültige Entscheidung über die Berufung von Professoren und Professorinnen obliegt

– wie nach bisherigem Recht – dem Staatsminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst ohne Bindung an die Reihung des Berufungsvorschlags. Das staatliche Berufsrecht ergänzt insoweit das Vorschlagsrecht der Universität. Mit der Entscheidungszuständigkeit des Staatsministers wird die fachliche Einschätzung des Berufungsausschusses einer Kontrolle unterzogen, die insbesondere vor dem Hintergrund von Art. 116 und 94 Abs. 2 BV an Eignung, Leistung und Befähigung des Bewerbers auszurichten ist. Bezüglich der fachlichen Qualifikation der Bewerber kommt allerdings dem Berufungsvorschlag der Universität besonderes Gewicht zu; er schafft damit Vorgaben, von denen auch der zuständige Staatsminister nicht ohne nähere Begründung abweichen kann.

Die Neugestaltung des Berufungsverfahrens berücksichtigt somit sowohl die durch Art. 108 BV gebotene fachliche Einschätzungsprärogative der jeweils betroffenen Fakultät als auch das verfassungsrechtliche Erfordernis einer an Eignung, Leistung und Befähigung orientierten Auswahl des Bewerbers auf eine Professur.

b) Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BV ist nicht verletzt.

Im Hinblick auf die Berufung von Professoren und Professorinnen reicht die Selbstverwaltungsgarantie nicht weiter als das für die einzelnen Grundrechtsträger bereits aus Art. 108 BV abzuleitende Mitwirkungsrecht. Die fachliche Einschätzungsprärogative der Hochschulen ist gewährleistet. Aus Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BV ergibt sich ebenso wenig wie aus Art. 108 BV ein Selbstergänzungsrecht des Lehrkörpers.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

