

Georg Sandberger

**Neuere Entwicklungen
im Hochschulverfassungs-
und Hochschulrecht**

Neue Handlungsspielräume für die Hochschulen
und für das Hochschulmanagement?



Neuere Entwicklungen
im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht

Verwaltungsrecht und Verwaltungspraxis
Band 1

Herausgegeben vom Institut für Verwaltung und Verwaltungsrecht
in den Neuen Bundesländern e.V.

PD Dr. Ralf Brinktrine

Georg Sandberger

Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht

Neue Handlungsspielräume
für die Hochschulen
und für das Hochschulmanagement?



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-2559-2

© 2009 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Das 1993 gegründete Institut für Verwaltung und Verwaltungsrecht in den neuen Bundesländern e.V. (IVVB) an der Juristenfakultät der Universität Leipzig hat sich nach seinen Statuten zum Ziel gesetzt, „Probleme des Verwaltungsrechts und darüber hinaus solche verwaltungswissenschaftlicher Art unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse und Fragestellungen in den neuen Bundesländern zu behandeln. Hierbei sollen neben dem wissenschaftlichen Austausch in Form von Tagungen, Kolloquien und Vorträgen und der Förderung von Publikationen auch und insbesondere praktische Antworten auf den Weg gebracht werden.“

Mit seiner neuen Schriftenreihe „Verwaltungsrecht und Verwaltungspraxis“ möchte das IVVB einen weiteren, wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung dieser Institutsziele leisten. Die Reihe soll das gesamte Spektrum der Tätigkeiten des IVVB abbilden. Daher dokumentiert sie zum einen Vorträge, die im Rahmen von Vortragsveranstaltungen des IVVB gehalten wurden. Darüber hinaus werden in der Reihe auch Monographien und andere wissenschaftliche Veröffentlichungen erscheinen, die sich mit der Entwicklung der Verwaltung und des Verwaltungsrechts in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen auseinandersetzen oder in anderer Weise einen besonderen Bezug zu den neuen Bundesländern aufweisen. Das IVVB freut sich, dass für die Betreuung seiner Schriftenreihe mit dem Berliner Wissenschafts-Verlag ein Verlag gefunden werden konnte, dem die Rechtsentwicklung in den neuen Ländern ebenfalls besonders am Herzen liegt.

Den Auftakt der neuen Reihe „Verwaltungsrecht und Verwaltungspraxis“ bildet der Beitrag *„Neuere Entwicklungen im Hochschulverfassungs- und Hochschulrecht – Neue Handlungsspielräume für die Hochschulen und für das Hochschulmanagement?“* des ehemaligen Kanzlers der Universität Tübingen, Prof. Dr. Georg Sandberger. Dieser beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 2. April 2007 auf Einladung des IVVB in der IHK zu Leipzig gehalten hat. Im Anhang zum Vortrag von Herrn Sandberger sind die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften des neuen sächsischen Hochschulgesetzes abgedruckt.

Das Institut für Verwaltung und Verwaltungsrecht in den neuen Bundesländern e.V. dankt allen Mitgliedern, Förderern und Freunden des Instituts, die ihm zum Gelingen der neuen Reihe die besten Wünsche ausgesprochen haben.

Leipzig, im März 2009

Priv. Doz. Dr. Ralf Brinktrine

1. Vorsitzender des Instituts für Verwaltung und Verwaltungsrecht
in den neuen Bundesländern e.V.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	9
II.	Entwicklung des Hochschulverfassungsrechts	12
	1. Veränderung der Kompetenzgrundlagen	12
	2. Finanzierungsfragen, insbesondere Studiengebühren	14
	3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gestaltung des Organisationsrechtes	15
	4. Bewertung	21
III.	Entwicklung des Landeshochschulrechts	25
	1. Rechtsstatus der Hochschulen	25
	1.1. Einführung	25
	1.2. Rechtsstatus der Hochschulen	26
	2. Staatliche Aufsicht und staatliche Mitwirkung an Hochschulentscheidungen – Bisherige rahmenrechtliche Vorgaben	27
	3. Bewertung der Ländernovellen	28
IV.	Die Binnenorganisation und Finanzverfassung der Hochschulen – Neue Handlungsspielräume für Leitungsorgane?	31
	1. Abgrenzung individueller und korporativer Autonomie – Auswirkungen für die strategische Ausrichtung der Hochschule	31
	2. Die Binnenorganisation der Hochschule	32
	2.1. Grundprinzipien	32
	2.2. Hochschulleitung	33
	2.3. Hochschulrat – Kuratorium	34
	2.4. Senat	37
	2.5. Vertikale Aufbauorganisation – Fakultäten	38
	3. Wettbewerbsorientierte Hochschulfinanzierung	39
V.	Schlussfolgerungen	41
	Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz – SächsHSG) Vom 10. Dezember 2008	43

I. Einleitung*

Die deutschen Hochschulen haben in den beiden letzten Jahrzehnten einen bemerkenswerten Strukturwandel erfahren.

Für die 600 Jahre alte Universität Leipzig bedeutet dies innerhalb der letzten knapp 20 Jahre seit der Wiedervereinigung eine nahezu permanente Reform ihres Organisationsstatuts. Mit dem am 14.11.2008 verabschiedeten Sächsischen Hochschulgesetz ist eine weitere Novelle abgeschlossen.

Nach der Wiedervereinigung wurde das mit dem Label der Gruppenuniversität versehene westdeutsche Hochschulsystem zunächst als Blaupause für die Organisationsreform auch den ostdeutschen Hochschulen auferlegt¹, deren Leitungsstrukturen auf der zentralen und dezentralen Ebene bis zur Wende ein Spiegelbild der von der SED zentral gesteuerten Strukturen der Staatsverwaltung darstellten².

Im gleichen Zeitraum begannen in Westdeutschland bereits erste Überlegungen zu einer Neukonzeption der Leitungsstrukturen.

Anders als bei der Humboldtschen Reform standen dabei nicht grundlegende Zielbestimmungen der Aufgaben der Wissenschaft, die Standortbestimmung des Verhältnisses von Staat und Hochschule und daraus abzuleitende Strukturen der inneren Organisation der Hochschule im Vordergrund³.

Vielmehr war Ausgangspunkt die Frage, ob die bisherige Organisationsverfassung der Hochschulen, die zeitgleich in den Bundesländern als Reaktion auf die Studentenunruhen Ende der 60er Jahre entstanden ist und die bis dato von den Professoren dominierten Selbstverwaltungsorgane durch gruppenparitätische Repräsentativorgane abgelöst hat, noch zeitgemäß ist. Dabei war der Blick vor allem darauf gerichtet, ob

* Der Verfasser ist Kanzler der Universität Tübingen a. D., Dr. jur., Dr. jur. h. c. (Juristenfakultät der Universität Leipzig), Honorarprofessor an der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen. Der Verf. widmet diesen Beitrag in dankbarer Verbundenheit der Juristenfakultät der Universität Leipzig zum Jubiläum 2009.

1 Zur Vorgeschichte vgl. insbesondere *H. Schiedermair*, Deutsches Hochschulwesen der Gegenwart – Eine Bestandsaufnahme in: *Flämig et al.*, Handbuch des Wissenschaftsrechts, 2. Aufl, 1996, S.37 ff., 89 ff.: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – v. 31.8.1990, BGBl. II, 889, Kap. XVI, im Gefolge der Anpassungsvorgabe wurde das Sächsische Hochschulerneuerungsgesetz v. 25. Juli 1991, GVBl. 261 erlassen. Zur Geschichte auch *H. J. Meyer*, Die Hochschulen in den neuen Ländern, eine problemorientierte Bilanz, Freistaat Sachsen, Sächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst, S. 9 ff.

2 Überblick bei *Schiedermair*, Fn. 1, S. 89 ff.

3 Vgl. zusammenfassende Darstellung v. *G. Roellecke*, Geschichte des deutschen Hochschulwesens in: *Flämig et al.*, Fn. 1, S. 3 ff., 23 ff.

die Hochschulen mit ihren als schwerfällig empfundenen Entscheidungsstrukturen für den internationalen und nationalen Wettbewerb ausreichend gerüstet sind⁴.

Einen weiteren Kontext der Reformüberlegungen bildete die unter dem Stichwort „New Public Management“ initiierte Reform der öffentlichen Verwaltung, die vor dem Hintergrund der Budgetkrisen des Bundes und der Länder mit dezentralen Globalbudgets und dezentraler Budgetverantwortung effizientere Verwaltungsstrukturen anstrebt, nicht zuletzt um das Problem der Aufgabenerfüllung bei eingefrorenen Budgets auf die nachgeordneten Ebene zu verschieben.

In diesem Zusammenhang begann auch die Diskussion darüber, ob das 1976 als Reaktion auf die Auswüchse der Gruppenuniversität in einzelnen Bundesländern erlassene Hochschulrahmengesetz einem Wettbewerb der Ländergesetze nicht hinderlich sei und deshalb zumindest in seinen hochschulorganisatorischen Bestimmungen (§§ 60 ff. HRGa.F.) verschlankt werden solle.

Dem trug der Bundesgesetzgeber durch das 4. HRG-Änderungsgesetz 1998 Rechnung⁵.

Seitdem ist ein dynamischer Prozess in der Hochschulgesetzgebung im Gange, an dessen einem Ende die Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes für das Hochschulwesen und die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, am anderen Ende eine bis heute nicht abgeschlossene Reformbewegung in den Ländern steht, die häufig mit dem Etikett „Ökonomisierung der Hochschule“ oder dem Paradigmenwechsel von der „Gruppenuniversität zum Dienstleistungsunternehmen“ beschrieben wird⁶.

4 Vgl. zum Folgenden u. a. *D. Müller-Böhl*ing, Die entfesselte Hochschule, 2000, S. 47 ff.; *H. J. Bull/V. Mehde*, Reform der Hochschulorganisation – die populären Modelle und ihre Probleme, JZ 2000, 650 ff.; *C.D. Classen*, Wissenschaftspolitik im Zeichen der Wirtschaft? Zu hochschulpolitischen Fragen an der Jahrtausendwende in: *Liber Amicorum Thomas Oppermann*, 2001, S. 857 ff.; *M. Fehling*, Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung der Hochschule und Wissenschaft, Die Verwaltung 35 (2002) 399 ff.; *M.-E.-Geis*, Akademische Selbstverwaltung im Reformzeitalter, Die Verwaltung 32 (2000), 563 ff.; Bericht v. *R. Hendler*, Die Universität im Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung, VVVStL 65 (2006), S. 239 ff.; Bericht v. *U. Mager*; ebda, S. 277 ff.; *Monopolkommission*, Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik, Sondergutachten 30, 2000; *Th. Oppermann*, Ordinarienuniversität – Gruppenuniversität – Räteuniversität, Wissenschaftsrecht, Beiheft 15: Die janusköpfige Rechtsnatur der Universität – ein deutscher Irrweg, 2005, 1 ff.

5 BGBl. I, S. 2190.

6 Vgl. dazu zusammenfassend *G. Sandberger*, Organisationsreform und -autonomie – Bewertung der Reformen in den Ländern, Wissenschaftsrecht 35 (2002), 125 ff.

Die erneute, in den meisten Bundesländern inzwischen abgeschlossene Novellierungswelle⁷ erschöpft sich nicht in der Neugestaltung der Leitungsorgane, sondern erfasst die Hochschulfinanzierung, insbesondere die Steuerung über Zielvereinbarungen, die Neugestaltung der Studiengänge, das Zulassungswesen und die Mitfinanzierung der Hochschulen durch Studienbeiträge der Studierenden.

Diese Reformschritte waren von einigen heftigen politischen Kontroversen zwischen der Bundespolitik in der Zeit der rot-grünen Koalition und den so genannten B-Ländern begleitet, die in zwei Normenkontrollverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) über die Grenzen der Bundeszuständigkeit im Hochschulrecht⁸ und schließlich der Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes im Hochschulrecht endeten⁹. Ebenso kontrovers verlief und verläuft aber auch die Auseinandersetzung über die Neugestaltung der Leitungsstrukturen, Einführung neuer Leitungsorgane, Schwächung der kollegialen Selbstverwaltungsorgane, die Einführung von neuen Auswahlverfahren, vor allem aber von Studiengebühren, die Gegenstand mehrerer entschiedener oder noch anhängiger Vorlageverfahren oder Verfassungsbeschwerden waren.

Bei der Reform der Hochschulorganisation geht es im Kern um die Grundlagen und den Schutzzumfang der Garantie akademischer Selbstverwaltung.

Diese Entwicklung soll im Folgenden sowohl auf der hochschulverfassungsrechtlichen Ebene, als auch auf der hochschulrechtlichen Ebene näher nachgezeichnet werden.

Dabei sollen die der Föderalismusreform vorausgehenden Entscheidungen des BVerfG zu kompetenziellen Fragen nur gestreift und der Blick zum einen auf die Auswirkungen der Bundeszuständigkeit für das Hochschulsystem, zum anderen auf die für die Verfassungsmäßigkeit der Reformgesetze der Länder maßgebliche Entscheidung des 1. Senats des BVerfG zur Novelle des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 26.10.2004 gerichtet werden¹⁰ (II).

Ein weiterer Teil befasst sich mit den zwischenzeitlich erlassenen Ländergesetzen, ihren Auswirkungen auf das Verhältnis von Staat und Hochschule, ihren Entscheidungsstrukturen und ihrer Aufbauorganisation, aber auch mit dem Zulassungswesen und der Hochschulfinanzierung (III).

7 Zuletzt in Sachsen. Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (SächsHSG) v. 10. Dezember 2008, GVBl. Nr. 19 v. 24.12.2008, S. 900 ff.; Gesetzesmaterialien LT-Drucksache 4/12712 v. 1.7.2008.

8 BVerfG v. 27. Juli 2004 – 2 BvF2/02 – BVerfGE 111, 226 (5. Novelle), BVerfG v. 26.1.2005 – 2 BvF 1/03 – BVerfGE 112, 226 (6. Novelle).

9 Vgl. dazu *G. Sandberger*, Die Auswirkung der Föderalismusreform im Hochschulbereich, Jahrbuch des Föderalismus 2008, S. 160 ff.

10 BVerfG v. 26.10.2004 – 1 BvR 911, 927, 928/00 – BVerfGE 111, 333.

Diese Analyse mag zugleich Hinweise zur Beurteilung des Entwurfes des sächsischen Hochschulgesetzes geben, der das letzte Glied der jüngsten Hochschulrechtsreformen der Länder darstellt.

II. Entwicklung des Hochschulverfassungsrechts

1. Veränderung der Kompetenzgrundlagen

Der Rechtsgeschichte gehören die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur 5. HRG-Novelle (Juniorprofessur als Qualifikation zum Professorenamt – v. 16.2.2002, BGBl. I S. 693) und zur 6. HRG Novelle (Verbot der Studiengebühren – v. 8.8.2002, BGBl. I S. 3138) an¹¹. In seiner Entscheidung zur 5. Novelle arbeitet das BVerfG eine mehrfache Beschränkung des Bundesgesetzgebers unabhängig von den Beschränkungen des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG heraus: Neben dem allgemein geltenden Grundsatz des Regel-Ausnahmeverhältnisses zwischen Landes- und Bundesgesetzgeber die kooperative Rechtssetzung zwischen Bund und Ländern bei der Rahmengesetzgebung, die einen substantiellen Regelungsspielraum der Länder voraussetze, zusätzliche Beschränkungen durch Art. 75 Abs. 2 und die Verweisung in Abs. 1 S. 2 auf Art. 72 Abs. 2 GG (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse etc.). Angesichts dieser vielfachen Beschränkungen war die Reduzierung des Qualifikationsweges zum Professorenamt auf die Juniorprofessur und Ausschluss anderer Qualifikationswege nicht zu halten¹². Noch eindeutiger war das Verdikt in Sachen Studiengebührenverbot und verfasste Studentenschaft durch die 6. Novelle: Die Vorschriften verletzen Art. 75 Abs. 1 S. 2 i. V. mit Art. 72 Abs. 2 GG¹³. Hier greift das BVerfG in die Einschätzungsprärogative des Bundesgesetzgebers nach Art. 72 Abs. 2 GG ein und verwirft die Prognose negativer Auswirkungen von Studiengebühren und die Plausibilität der Begründung, das Fehlen verfasster Studierendenschaft behindere die studentische Mitwirkung in den Hochschulgremien¹⁴.

Im Rahmen eines Bund-Länder-Streitverfahrens (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) hat das Land Hessen versucht, im Wege einer einstweiligen Anordnung die finanzielle Unterstützung der HRK bei der Umsetzung des Bolognaprozesses durch den Bund we-

11 Vgl. Fn. 8.

12 BVerfGE 111, 226, Tz. 12 7 ff., vgl. dazu *W. Löwer*, Universitätsreform im Spiegel der Rechtsprechung in: *Recht, Kultur, Finanzen*, Festschrift f. *R. Mußgnug* z. 70. Geb. 2005, S. 421 ff., 422 ff.

13 BVerfGE 112, 226.

14 Vgl. dazu *W. Löwer*, Fn. 11, S. 426 ff.