

Hochschulrecht Baden-Württemberg

von Coelln / Haug

2020

ISBN 978-3-406-74777-9

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

meistens noch einmal explizit benannt; das Recht zum Erlass der Grundordnung ist Teil sämtlicher Landesgesetze (so etwa in Art. 13 BayHSchG, § 31 HessHG, § 15 S. 2 NHG, § 2 Abs. 4 NRWHG).

C. Kommentierung

I. Rechtsform, Selbstverwaltungsrecht, Einheitsverwaltung und Handeln in eigenem Namen (§ 8 Abs. 1)

1. Die Rechtsform der Hochschulen (§ 8 Abs. 1 S. 1)

Ihrer Rechtsform nach sind die staatlichen Hochschulen gem. § 8 Abs. 1 S. 1 rechtsfähige **7** Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Diese **Doppelnatur**, die § 58 Abs. 1 HRG als Regelfall vorsieht, lässt sich bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen. Damals wurden existente Hochschulen vom Staat übernommen, ohne ihren Charakter einer Körperschaft zu verlieren. Eine erste gesetzliche Festlegung (oder auch Anerkennung) der so entstehenden hybriden Gestalt der Hochschulen erfolgte im PrALR (→ Rn. 7.1).

Nach §§ 1, 2, 67 PrALR II 12 waren die Universitäten Veranstaltungen des Staates; zugleich wurden **7.1** ihnen aber alle Rechte privilegierter Korporationen zugesprochen. Ob die Hochschulen unter Geltung dieser Vorschriften als Körperschaften – wie im Mittelalter – oder eher als Anstalten anzusehen waren, ist eine bis heute kontrovers diskutierte Frage (zusammenfassend Müller, Die Rechtsform der wissenschaftlichen Hochschule, 2015, 15).

In den ersten Landeshochschulgesetzen (→ GrundlagenHSRDeutschland Rn. 53 ff.) **8** wurden die Hochschulen meist zu Körperschaften und nur vereinzelt zugleich zu staatlichen Einrichtungen erklärt. Das Schrifttum gab sich hiervon aus heutiger Sicht bemerkenswert wenig beeindruckt; es wollte die Rechtsform nach Wesen und Erscheinungsform der Hochschulen bestimmen (deutlich etwa Abelein WissR 1 (1968), 237 (239)). Die überwiegende Sichtweise plädierte für die Einordnung als Körperschaft. Andere Autoren waren der Auffassung, es handle sich um reine Anstalten. Wiederum andere attestierten den Hochschulen eine Doppelnatur aus Körperschaft und Anstalt, wobei der Schwerpunkt auf dem körper-schaftlichen Charakter liege (ausführlich zum Ganzen Müller, Die Rechtsform der wissen-schaftlichen Hochschule, 2015, 16 ff.). Dogmatisch besteht ein gewisses Maß an Unsicherheit über die „tatsächliche“ Rechtsnatur der Hochschulen bis heute fort. Die gesetzgeberische Festlegung auf die Rechtsform (auch) der Körperschaft, die nach allgemeinen Regeln durch ihre mitgliedschaftliche Struktur geprägt ist, mag der Realität bei den Wissenschaftlern in etlichen Fällen entsprechen. Sie steht jedoch in einem erkennbaren Spannungsverhältnis zur Wahrnehmung der (Massen-)Hochschule durch einen großen Teil der Studenten, die sie eher als Dienstleister wahrnehmen, dessen Studienangebot sie nutzen, denn als Korporation, der sie angehören und der sie sich zugehörig fühlen – was an sich die typischen Merkmale eines Anstaltsnutzungsverhältnisses sind (s. auch Geis/Geis HRG § 58 Rn. 13). In der vom Gesetzgeber zugewiesenen Rechtsform findet das Ausdruck in der Einstufung als „zugleich staatliche Einrichtung“ (→ Rn. 11). Im Übrigen ist die Hochschule aufgrund der gesetzge-berischen Festlegung körperschaftlich, also mitgliedschaftlich verfasst.

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind durch staatlichen Hoheitsakt geschaffene, **9** mitgliedschaftlich verfasste Organisationen des öffentlichen Rechts, deren Bestand vom Wechsel der Mitglieder unberührt bleibt (Detterbeck AllgVerwR Rn. 182) und die öffent-liche Aufgaben unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen, wobei den Mitgliedern maßgeblicher Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung zukommt. Die regelmäßig, aber nicht begriffsnot-wendig vorhandene Rechtsfähigkeit (Maurer/Waldhoff AllgVerwR § 23 Rn. 43 ff.) steht im Fall der baden-württembergischen Hochschulen aufgrund ihrer ausdrücklichen Anordnung außer Frage. Freilich wird die ihnen zuerkannte Rechtsfähigkeit durch andere Vorschriften des BWLHG wieder eingeschränkt (dazu Sandberger Rn. 2): Dienstherr bzw. Arbeitgeber der an den Hochschulen aus Mitteln des Staatshaushalts Beschäftigten ist zB das Land (§ 11 Abs. 1), das auch Sachen und Rechte erwirbt, die allein oder überwiegend mit Staatshaus-haltsmitteln erworben werden (§ 13 Abs. 5).

- 10 Innerhalb der unterschiedlichen Formen von Körperschaften zählen die Hochschulen zu den sog. **Personalkörperschaften**, deren Mitgliedschaft der Einzelne aufgrund bestimmter persönlicher Eigenschaften erwirbt. Besonderheiten gegenüber anderen Körperschaften weisen die Hochschulen insofern auf, als sie – anders als die Gemeinden – nicht unmittelbar demokratisch legitimiert sind und als ihnen – im Gegensatz zu den Berufskammern – nicht die Wahrnehmung gemeinsamer Berufs- oder Standesinteressen ihrer Mitglieder obliegt (Geis/Geis HRG § 58 Rn. 11 f.). Sie sind vielmehr grundrechtlich verwurzelt.
- 11 Wie bei jeder anderen Körperschaft bewirkt die rechtliche Verselbständigung eine Ausgliederung aus der hierarchischen Struktur der staatlichen Verwaltung. Im Fall der Hochschulen wird dieser Effekt freilich durch die Einstufung als „**zugleich staatliche Einrichtung**“ in gewissem Umfang relativiert – wobei die exakte Bedeutung dieser Qualifikation unterschiedlich beurteilt wird. Nach einer Auffassung bestätigt sie, dass die Hochschulen auch anstaltliche Elemente aufweisen (DBD/Dallinger § 58 Rn. 4). Vertreten wird weiter, dass sie in erster Linie die Grundrechtsbindung der Hochschulen oder die im Vergleich mit anderen Körperschaften stärkere Einbindung der Hochschulen in die staatliche Verwaltung zum Ausdruck bringe (Geis HochschulR Bayern/Krausnick Kap. 1 Rn. 187). Zumindest besagt die Einordnung, dass die Hochschule die Befugnis zur Ausübung hoheitlicher Gewalt vom Staat ableitet und dass einzelne Tätigkeitsbereiche in vollem Umfang staatlichem Einfluss unterliegen (Geis/Geis HRG § 58 Rn. 17; Hartmer/Detmer/v. Coelln Kap. 7 Rn. 11). Umgekehrt führt sie keinesfalls dazu, dass gerichtliche Auseinandersetzungen einer Hochschule mit dem Land zu In-Sich-Prozessen würden (VGH Mannheim BeckRS 2015, 40709).
- 12 Letztlich kommt dem **Verständnis der Begriffe** „Körperschaft“ bzw. „staatliche Einrichtung“ eine erheblich **geringere Bedeutung** zu, als die insofern geführte Debatte vermuten lassen könnte. Welches Maß an Selbständigkeit die Hochschulen besitzen müssen, ergibt sich nicht aus ihrer Rechtsform, sondern aus den verfassungsrechtlichen Verbürgungen der Wissenschaftsfreiheit und (bzw. inklusive) der Hochschulselbstverwaltung. Welches Maß an Selbständigkeit die Hochschulen tatsächlich besitzen, ergibt sich allenfalls in geringem Umfang aus ihrer Rechtsform, sondern primär aus den weiteren Vorschriften des Hochschulrechts, die das Verhältnis zwischen dem Staat einerseits und den Hochschulen andererseits regeln (vgl. dazu auch Thieme Rn. 177; → Rn. 12.1).
- 12.1 Anders sieht das bspw. Wagner, WissR 42 (2009), 300 (314 f.), der in der (durch das KIT-WG v. 22.5.2012, BWGBl 318, aufgegebenen) Qualifikation des KIT als „zugleich staatliche Einrichtung“ eine unnötige Einbuße an Autonomie sah. Dieser früheren Konstruktion stellt er ua die Rechtslage in NRW gegenüber, wo die Hochschulen nur Körperschaft, nicht aber staatliche Einrichtung sind (§ 2 Abs. 1 S. 1 NWHG). Dieser Hinweis war bei der Entstehung des Beitrags insofern berechtigt, als die dortigen Hochschulen unter dem NRWHG idF des HFG NRW (v. 31.10.2006, GV. NRW 474) tatsächlich ein großes Maß an Autonomie genossen. Das hatte sich durch das autonomiefreundlichen HZG NRW (v. 16.9.2014, GV. NRW. 547) erheblich geändert, ohne dass dies mit einer Änderung der Rechtsform einhergegangen wäre. Auch die erneute Stärkung der Autonomie durch das NRWHG-ÄndG 2019 (v. 12.7.2019, GV. NRW. 425, ber. 593) hat die Rechtsform nicht angetastet, was die hier vertretene Sichtweise einmal mehr bestätigt.
- 13 Immerhin spiegelt die Doppelnatur ihrer Rechtsform den **traditionellen Aufgabendualismus** der Hochschulen wider (dazu auch Hartmer/Detmer/Lynen Kap. 3 Rn. 42). Ihre eigenen (Selbstverwaltungs-)Angelegenheiten hatten die Hochschulen bereits wahrgenommen, bevor sich der Staat ihrer annahm. Mit dem Übergang auf den Staat kamen weitere, im staatlichen Bereich wurzelnde Aufgaben hinzu. Besonders deutlich getrennt waren beide Aufgabenbereiche in Preußen, wo sich mit dem „Kurator“ eine besondere staatliche Behörde um die allgemeine Verwaltung der Hochschulen kümmerte (Thieme Rn. 171). Die Differenzierung zwischen beiden Aufgaben bestand aber auch nach dem zweiten Weltkrieg fort, als sich das Modell der Einheitsverwaltung durchsetzte, nach dem beide Aufgabenarten von denselben Organen und Gremien der Hochschule wahrgenommen werden (näher → Rn. 21 f.). Bis zum Inkrafttreten des 4. HRGÄndG (→ GrundlagenHSRDeutschland Rn. 1 ff.) war dieses Modell durch § 58 Abs. 3 HRG aF vorgesehen; § 8 Abs. 1 S. 2 ordnet es nach wie vor an.
- 14 Im Gegensatz zu anderen Landeshochschulgesetzen (s. etwa Art. 12 BayHSchG) verzichtet das BWLHG auf die ausdrückliche Qualifikation bestimmter Aufgaben als **staatliche Ange-**

legenheiten (Sandberger Rn. 3). Jedoch spricht es in § 8 Abs. 1 S. 2 sowie in § 8 Abs. 5 S. 2 Weisungsangelegenheiten an. Eine Grundlage für fachaufsichtliche Weisungen findet sich in § 6 Abs. 1 S. 2 (→ § 6 Rn. 9); § 67 Abs. 2 unterstellt in S. 1 bestimmte Aufgaben der Fachaufsicht und setzt in S. 2 die Möglichkeit diesbezüglicher Weisungen voraus (näher → § 67 Rn. 13 ff.). Zu den unterschiedlichen Hochschulaufgaben → Rn. 16 ff.

Die Option, Hochschulen **in anderer Rechtsform zu errichten** bzw. existente Hochschulen **in andere Rechtsformen zu überführen**, wird in § 8 Abs. 1 seit Inkrafttreten des 3. HRÄG nicht mehr angesprochen. Auch wenn damit keine Absage an diese Gestaltungsmöglichkeiten verbunden sein soll (→ Rn. 2), wird man ihre Streichung aus dem BWLHG doch als Ausdruck einer gewissen gesetzgeberischen Distanz und Skepsis gegenüber alternativen Rechtsformen werten können. Zur rechtlichen und tatsächlichen Eignung unterschiedlicher Rechtsformen für die Erfüllung der Hochschulaufgaben umfassend Müller, Die Rechtsform der wissenschaftlichen Hochschule, 2015.

15

2. Das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen (§ 8 Abs. 1 S. 2 Hs. 1)

Nach § 8 Abs. 1 S. 2 haben die Hochschulen das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze. Die Vorschrift wiederholt deklaratorisch und auf einfach-gesetzlicher Ebene die Garantie des Art. 20 Abs. 2 BWVerf, ohne dass ihr auch nur annähernd dieselbe Bedeutung wie der verfassungsrechtlichen Verbürgung zukäme: Nur diese (und richtiger Auffassung nach zudem Art. 5 Abs. 3 GG, → GrundlagenHSR Deutschland Rn. 37) binden den parlamentarischen Gesetzgeber, indem sie ein Mindestmaß an weisungsfrei wahrzunehmenden Angelegenheiten garantieren (zur Relevanz gerade der grundgesetzlichen Verbürgung s. auch Hartmer/Detmer/Kempfen Kap. 1 Rn. 124). Jedenfalls für die Festlegung des Bereichs, der von staatlicher Ingerenz frei bleiben muss, kommt es nicht auf die strittige Frage an, ob das Selbstverwaltungsrecht zwingende Folge des Körperschaftsstatus ist (dafür Geis/Geis HRG § 58 Rn. 47; dagegen Sandberger Rn. 4). Seine grundrechtliche Verwurzelung ist die Besonderheit des akademischen Selbstverwaltungsrechts, durch die es sich von anderen Arten der Selbstverwaltung unterscheidet (Geis HochschulR Bayern/Krausnick Kap. 1 Rn. 139).

16

Das Selbstverwaltungsrecht umfasst alle **wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten**. Das sind die Forschung und die Lehre selbst, aber auch die Angelegenheiten, die Forschung und Lehre unmittelbar berühren. Das Selbstverwaltungsrecht erstreckt sich unter anderem auf die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses durch Promotions- und Habilitationsverfahren (s. BerlVerfGH WissR. 38 (2005), 67 (71): Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts), auf die Forschungsplanung, die Aufstellung von Lehrprogrammen und die Planung des Lehrangebots, die Koordinierung der wissenschaftlichen Arbeit, die Harmonisierung der Lehraufgaben mit den Forschungsvorhaben, die organisatorische Betreuung und Sicherung der Durchführung von Forschungsvorhaben und Lehrveranstaltungen und auf die Festlegung und Durchführung von Studien- und Prüfungsordnungen (BVerfGE 35, 79 (123)), auf die Wahl der eigenen Organe sowie auf die Organisation des Wissenschaftsbetriebs (Hendler, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984, 213; VGH München BayVBl. 2008, 592 (595)). Nicht vom Selbstverwaltungsrecht erfasst sind organisatorische Fragen ohne Relevanz für die freie wissenschaftliche Betätigung (BVerfGE 35, 79 (122)).

17

Inhalt des Selbstverwaltungsrechts ist die Befugnis der Hochschulen, Entscheidungen und Maßnahmen in den erfassten Bereichen eigenverantwortlich und weisungsfrei durch eigene Organe treffen bzw. vornehmen zu dürfen (FKKMRSSS WissenschaftsR-HdB Bd. 1, 1996, 237 (245 f.)). Sie unterliegen daher in diesem Bereich allein der ministeriellen Rechtsaufsicht (§ 67 Abs. 1).

18

Anders verhält es sich bei den Angelegenheiten, deren Wahrnehmung durch die Hochschulen nach § 67 Abs. 2 (sowie § 6 Abs. 1) der Fachaufsicht durch das Ministerium unterliegt, was eine Steuerung der Hochschulen durch das Ministerium unter anderem durch Verwaltungsvorschriften ermöglicht. Bei den dort einzeln aufgeführten Angelegenheiten (ua Personal-, Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten) handelt es sich in tradierter Terminologie um **staatliche Aufgaben** (so etwa § 59 S. 3 HRG; zu § 67 Abs. 2 vgl. Haug/Gerber: „Aufgaben, die man als staatliche Aufgaben bezeichnen könnte“) bzw. staatliche Angelegenheiten (so etwa Art. 12 Abs. 3 BayHSchG). Das BWLHG verwendet diese Begriffe nicht, sondern spricht von „Weisungsangelegenheiten“. Auf sie erstreckt sich die verfassungsrechtliche

19

Selbstverwaltungsgarantie ebenso wenig wie ihre einfach-gesetzliche Wiederholung in § 8 Abs. 1 S. 2. Auf Grund der gewählten Regelungstechnik, die Weisungsangelegenheiten enumerativ aufzuzählen, spricht außerhalb der der Fachaufsicht unterstellten Bereiche prinzipiell eine Vermutung für das Vorliegen einer Selbstverwaltungsangelegenheit (zutreffend Sandberger Rn. 3).

- 20 Freilich versperren sich diverse Hochschulaufgaben nach ganz überwiegender und zutreffender Auffassung einer eindeutigen Zuordnung allein zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten oder zu den „staatlichen“ Angelegenheiten (s. etwa Hartmer/Detmer/Lynen Kap. 3 Rn. 44: völlige Trennung akademischer und staatlicher Angelegenheiten wäre lebensfremd und nicht hochschulgerecht). Vielmehr sind häufig sowohl wissenschaftliche als auch staatliche Belange betroffen, sodass die sachgerechte Wahrnehmung der betreffenden Aufgaben nur möglich ist, wenn der Landesgesetzgeber – wie es früher § 60 HRG aF ausdrücklich forderte – ein Zusammenwirken von Staat und Hochschule vorsieht. Es muss ein Zwang zur Einigung bestehen (Thieme Rn. 208). Aufgaben, die diesem „Kooperationsbereich“, über dessen exakten Umfang der Gesetzgeber entscheidet, zuzurechnen sind, werden wegen des insofern bestehenden „Kondominiums“ von Staat und Hochschule meist als **Kondominalangelegenheiten** bezeichnet (s. etwa BVerfGE 111, 333 (362); → Rn. 20.1).
- 20.1 Regelungen zu derartigen Angelegenheiten enthält insbesondere § 66 (Haug/Gerber Rn. 1037). Um Kondominalangelegenheiten handelt es sich bei zustimmungsbedürftigen Satzungen (→ Rn. 29; 37). Nur noch sehr beschränkter Einfluss kommt dem Wissenschaftsministerium hinsichtlich der Gestaltung von Prüfungsordnungen zu (§ 32 Abs. 3 S. 4). Zustimmungspflichtig sind (ggf.) die Einrichtung, Änderung oder Aufhebung eines Studiengangs (§ 30 Abs. 4 S. 1) sowie (in jedem Fall) die Struktur- und Entwicklungspläne (§ 7 Abs. 2 S. 2, 3). Die Kooperation durch Abschluss von Hochschulverträgen (§ 13 Abs. 2 S. 3) kann bei Nichteinigung durch einseitige Festsetzungen der Finanzierung durch das Wissenschaftsministerium ersetzt werden (§ 13 Abs. 2 S. 5). Das Einvernehmen des Wissenschaftsministeriums ist erforderlich bei Berufungsentscheidungen (§ 48 Abs. 2 S. 1), für den Vorschlag zur Wahl hauptamtlicher Rektoratsmitglieder (§ 18 Abs. 2 S. 1) sowie für die vorzeitige Beendigung des Amts hauptamtlicher Rektoratsmitglieder (§ 18 Abs. 5 S. 1). Für die Übertragung zusätzlicher Aufgaben durch das Wissenschaftsministerium verlangt § 2 Abs. 6 S. 2 lediglich, dass diese im Benehmen mit der betreffenden Hochschule vorgenommen wird. Näher zu Kondominalangelegenheiten Sandberger § 66–68 Rn. 9.

3. Die Aufgabenerfüllung durch eine Einheitsverwaltung (§ 8 Abs. 1 S. 2 Hs. 1)

- 21 Nach § 8 Abs. 2 S. 2 erfüllen die Hochschulen ihre Aufgaben durch eine **Einheitsverwaltung**. Die Vorschrift stellt ausdrücklich klar, dass das auch Weisungsangelegenheiten (→ Rn. 19) betrifft, also nicht allein Selbstverwaltungsangelegenheiten (→ Rn. 17). Für Kondominalangelegenheiten (→ Rn. 20) gilt nichts anderes.
- 22 Die Erfüllung der Aufgaben durch eine Einheitsverwaltung bedeutet, dass die Hochschule nur über einen **einheitlichen Verwaltungsapparat** verfügt, in dem akademische und staatliche Angelegenheiten zusammengefasst werden (Thieme Rn. 552). Die Einheitsverwaltung ist das Gegenmodell zur sog. preußischen Kuratorialverfassung, in der die namensgebenden Kuratoren als staatliche Beamte die Hochschulen mit einem eigenen Verwaltungsapparat beaufsichtigten und ausführende Tätigkeiten wahrnahmen, während von diesem Apparat getrennte (und deutlich kleinere) hochschuleigene Behörden für die akademischen Angelegenheiten zuständig waren (Hartmer/Detmer/v. Coelln Kap. 7 Rn. 37). § 58 Abs. 3 HRG aF hatte die Einheitsverwaltung sogar zwingend vorgesehen. Seit der Aufhebung dieser Norm durch das 4. HRGÄndG (→ GrundlagenHSRDeutschland Rn. 64) stünde es dem Landesgesetzgeber frei, andere Modelle zu wählen. Angesichts der Vorteile der Einheitsverwaltung (Geis/Geis HRG § 58 Rn. 62) dürfte dies jedoch nicht zu erwarten stehen.

4. Handeln in eigenem Namen (§ 8 Abs. 1 S. 2 Hs. 2)

- 23 Die Hochschulen handeln nach dem letzten Hs. von § 8 Abs. 1 S. 2 **in eigenem Namen**. Der Gesetzeswortlaut schränkt diese Aussage nicht auf bestimmte Aufgaben bzw. Angelegenheiten ein. Insofern wird man nicht sagen können, dass sich die Regelung nur auf Selbstverwaltungsaufgaben beziehe, während die Hochschulen dort, wo sie Aufgaben als staatliche Einrichtungen erfüllten, im Namen des Landes handelten (so aber Sandberger Rn. 5). Richti-

gerweise wird man § 8 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 vielmehr so verstehen müssen, dass die Hochschulen auch bei Weisungsangelegenheiten in eigenem Namen handeln. Anderes gilt lediglich für Fälle der Organleihe, in denen Hochschulorgane als Organe des Landes tätig werden (→ Rn. 23.1).

Ein Beispiel hierfür ist die **Personalverwaltung**. An den Hochschulen aus staatlichen Haushaltsmitteln beschäftigte Arbeitnehmer und Beamte stehen nach § 11 Abs. 1 in einem unmittelbaren Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis zum Land Baden-Württemberg. Die Dienstvorgesetzten etc handeln hier im Namen des Landes; § 11 Abs. 1 stellt einen Fall der Organleihe dar (so zutreffend Sandberger § 11 Rn. 3). **23.1**

Für derartige Fälle begründet 8 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 keine gesetzliche Prozessstandschaft. Klagen gegen den Dienstherrn bzw. Arbeitgeber der an der Hochschule Beschäftigten, die nach § 11 Abs. 1 in einem unmittelbaren Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis zum Land BW stehen, müssen sich daher gegen das Land richten, nicht gegen die Hochschule (BAG BeckRS 1981, 04502). **23.2**

II. Die Vertretung der Hochschule in Prüfungsangelegenheiten (§ 8 Abs. 2)

§ 8 Abs. 2 beantwortet die Frage, durch wen die Hochschule in Prüfungsangelegenheiten **24** vertreten wird (Sandberger Rn. 7), durch einen **Verweis auf die Regelungen der Prüfungsordnungen** (§ 32). Die Zuständigkeit für Hochschulprüfungen erfasst auch Promotionen, und zwar die Verleihung von Doktorgraden ebenso wie deren Entziehung (VGH Mannheim DVBl 2014, 1189 (1190)). Eine Besonderheit stellt das Anwesenheitsrecht des Rektors bzw. der Rektorin nach S. 2 der Vorschrift bei Prüfungen dar. S. 3 weist dem für die Lehre zuständigen Mitglied des Rektorats, bspw. also einem Prorektor für Lehre, die Zuständigkeit für die Entscheidung über Widersprüche (gem. § 68 VwGO) gegen Prüfungsentscheidungen zu (→ Rn. 24.1).

In derartigen Verfahren ist das Widerspruchsverfahren nicht nach § 15 BWAGVwGO ausgeschlossen. **24.1**

III. Siegel- und Wappenführung (§ 8 Abs. 3)

§ 8 Abs. 3 regelt die Siegel- und Wappenführung der Hochschulen. Als gesetzlichen **25** Regelfall sieht S. 1 vor, dass das Siegel das **kleine Landeswappen** enthält. Die Universitäten – und nur diese – haben wie schon zuvor nach § 5 Abs. 3 BWUG nach S. 1 das Recht auf ihre bisherigen Wappen. Sofern eine Hochschule – unabhängig von ihrem Typ – ein anderes Wappen als das nach S. 1 vorgesehene führen möchte, so kann ihr das Recht dazu nach S. 3 vom Wissenschaftsministerium verliehen werden. Ohne diesen Akt des Ministeriums besteht das Recht nicht. Insofern ist es zumindest missverständlich, dass die Entwurfsbegründung der Landesregierung ausführt, das „bisherige Recht zur Führung anderer Wappen nach § 5 Abs. 3 Satz 3 UG“ bleibe „für alle Hochschulen erhalten“ (LT-Drs. 13/3640, 179). Abgesehen davon, dass sich das BWUG nur auf die Universitäten bezog, sah es in seinem § 5 Abs. 3 S. 3 ebenfalls kein a priori bestehendes Recht zur Führung anderer Wappen vor, sondern lediglich die Möglichkeit, dieses Recht durch das Ministerium verliehen zu bekommen.

IV. Die Satzungsautonomie (§ 8 Abs. 4, 5, 6)

1. Allgemeines

Die Absätze in § 8 (Abs. 4, 5, 6) regeln das Recht der Hochschulen, Satzungen zu erlassen. **26** Diese sog. **Satzungsautonomie** ist eine spezielle Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts (Geis HochschulR Bayern/Krausnick Kap. 1 Rn. 190; zum Selbstverwaltungsrecht → Rn. 16 ff.), in dem sie ihren Grund und ihre Grenzen findet: Das Selbstverwaltungsrecht umfasst die Befugnis zu autonomer Rechtssetzung in Form von Satzungen (Geis/Geis HRG § 58 Rn. 63). Die Hochschulen bedürfen zum Erlass von Satzungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten daher nicht zwangsläufig einer speziellen gesetzlichen Grundlage. Anders verhält es sich, wenn die Satzung in Rechte Dritter eingreift: In diesem Fall ergibt sich das Erfordernis einer formell-gesetzlichen Grundlage aus dem rechtsstaatlichen Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes. Ein Beispiel hierfür sind Prüfungsordnungen (Geis/Geis HRG § 58

Rn. 66), für die sich denn auch in § 32 Abs. 3 eine Grundlage im formellen Gesetzesrecht findet. Auf außerhalb der Selbstverwaltung angesiedelte Angelegenheiten erstreckt sich die Satzungsautonomie nicht.

2. Die Grundordnung (§ 8 Abs. 4)

- 27 Von besonderer Bedeutung ist die Grundordnung, die sich die Hochschule gem. § 8 Abs. 4 S. 1 nach Maßgabe des BWLHG „gibt“, zu deren Erlass sie also verpflichtet ist. Die Grundordnung regelt die **wesentlichen Körperschaftsangelegenheiten**, soweit diese nicht gesetzlich vorgegeben sind (Geis/Geis HRG § 58 Rn. 81). Ihrer Rechtsform nach handelt es sich bei der Grundordnung um eine Satzung (s. § 8 Abs. 5, der von „sonstigen Satzungen“ spricht).
- 28 Das BWLHG legt eine Reihe von Fragen fest, die in der Grundordnung geregelt werden müssen oder geregelt werden dürfen (→ Rn. 28.1 f.).
- 28.1 Beispiele für obligatorische Regelungen sind die Festlegung der Aufgaben des Beauftragten nach § 2 Abs. 3 S. 2, die Regelungen hinsichtlich der Stellvertreterinnen der Gleichstellungsbeauftragten nach § 4 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 oder die Zusammensetzung der Findungskommission nach § 18 Abs. 1 S. 2; um fakultative Regelungen handelt es sich bspw. bei Namenszusätzen nach § 1 Abs. 2 S. 2, bei der Festlegung weiterer Gremien etc, in denen die Gleichstellungsbeauftragte mitwirkt (§ 4 Abs. 3 S. 8) oder bei der Bestimmung weiterer Personen zu Angehörigen nach § 9 Abs. 4 S. 2.
- 28.2 Zu einer Reihe von Änderungen (ua) in den Grundordnungen zwang das HRWeitEG v. 13.3.2018, BWGBl. 85. Zu den insofern maßgeblichen zeitlichen Vorgaben (unverzüglich, Vorlage zur Zustimmung an das Wissenschaftsministerium bis spätestens 31.10.2018) s. Art. 6 I HRWeitEG.
- 29 Die Benennung dieser Gegenstände hat **keinen abschließenden Charakter**. Soweit ihre Satzungsautonomie reicht, dürfen die Hochschulen auch weitere Fragen in der Grundordnung regeln. Anders als § 2 Abs. 4 S. 1 NRWHG, nach dem die Hochschulen ihre Grundordnung „ausschließlich“ zur Regelung der im NRWHG bestimmten Fälle erlassen (dürfen), legt § 8 Abs. 4 S. 1 nur fest, dass sie sich eine Grundordnung „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ geben. Das weist lediglich auf die obligatorischen Regelungsgegenstände (und ggf. auf die ohnehin bestehende Pflicht zur Beachtung der weiteren Vorgaben des BWLHG) hin, schließt aber nicht aus, weitere Fragen in die Grundordnung aufzunehmen. Auch aus den Vorschriften, nach denen bestimmte Fragen in der Grundordnung oder in anderen Satzungen zu regeln sind (s. zB § 10 Abs. 8 S. 1), folgt nichts anderes. Sie gestatten lediglich, an sich der Grundordnung vorbehaltene Fragen an anderer Stelle zu beantworten, stehen der Aufnahme zusätzlicher Vorschriften, die ohne weiteres Bestandteil anderer Satzungen sein dürften, aber nicht entgegen.
- 30 Die **Zuständigkeit** für die Beschlussfassung über die Grundordnung einschließlich ihrer Änderungen liegt nach § 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 12 beim Senat.
- 31 Nach § 8 Abs. 4 S. 2 bedarf die Grundordnung der **Zustimmung des Wissenschaftsministeriums**. Das gilt nicht nur für ihren erstmaligen Erlass, sondern auch für spätere Änderungen. Die Kriterien für die Erteilung oder Versagung der Zustimmung ergeben sich aus § 66. Entgegen dem (zu) weiten Wortlaut dieser Vorschrift kommt eine Versagung aus den in § 66 Abs. 3 genannten Gründen (Nichtübereinstimmung mit den Zielen und Vorgaben des Landes in struktureller, finanzieller und ausstattungsbezogener Hinsicht) jedoch nicht in Betracht. Relevant sind vielmehr allein Rechtsgründe nach § 66 Abs. 2 (Sandberger §§ 66–68 Rn. 10).

3. Sonstige Satzungen (§ 8 Abs. 5)

- 32 § 8 Abs. 5 S. 1 bestätigt deklaratorisch den Inhalt der Satzungsautonomie, soweit diese über den Erlass der Grundordnung hinausreicht. Danach können die Hochschulen ihre Angelegenheiten – also den Bereich der Selbstverwaltung – durch **sonstige Satzungen** regeln. „Sonstige Satzungen“ sind demnach alle Satzungen außer der Grundordnung, die Selbstverwaltungsangelegenheiten betreffen. Die Satzungsautonomie erstreckt sich freilich nicht auf Fragen, die in formellen Gesetzen geregelt sind. Das können neben dem BWLHG auch andere Gesetze sein („soweit die Gesetze keine Vorschriften enthalten“).

Dem Wortlaut von § 8 Abs. 5 S. 1 nach, der nicht darauf abstellt, ob es entgegenstehende gesetzliche Vorschriften gibt, sondern allein darauf, ob es überhaupt gesetzliche Vorschriften zu einer Frage gibt, dürften die Hochschulen auch in Selbstverwaltungsangelegenheiten keine **mit dem formellen Gesetzesrecht inhaltsgleichen Regelungen** treffen. Insofern wird man § 8 Abs. 5 S. 1 jedoch in dem Sinne einschränkend auslegen müssen, dass lediglich solche Satzungsbestimmungen ausgeschlossen sind, die parlamentsbeschlossenen Gesetzen widersprechen. 33

Ob gesetzliche Beschränkungen der Satzungsautonomie rechtmäßig sind, ist jeweils im Einzelfall am Maßstab der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie (→ GrundlagenHSRDeutschland Rn. 37; → GrundlagenHSRBW Rn. 7) zu entscheiden. 34

Die **Weisungsangelegenheiten** (§§ 6 Abs. 1, 67 Abs. 2) zählen nicht zu den eigenen Angelegenheiten der Hochschule. Zu ihrer Regelung im Satzungswege sind die Hochschulen nicht schon kraft ihrer Satzungsautonomie befugt. Vielmehr bedürfen sie nach § 8 Abs. 5 S. 1 einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (→ Rn. 35.1). 35

Ein Beispiel ist die Satzungsermächtigung des § 12 Abs. 4, die sich im Bereich der Personalangelegenheiten (= Weisungsangelegenheiten gem. § 67 Abs. 2 S. 1 Nr. 1) bewegt. 35.1

Die **Zuständigkeit** für die Beschlussfassung über Satzungen liegt nach § 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 10 beim Senat. Daraus oder aus § 8 Abs. 5 folgt jedoch nicht, dass jede dem Senat obliegende Entscheidung als Satzung ergehen müsste (VG Freiburg BeckRS 2014, 46741). 36

4. Bekanntmachung und Inkrafttreten von Satzungen (§ 8 Abs. 6)

Satzungen werden erst mit ihrer **Bekanntmachung** existent. Das ist ein Gebot des Rechtsstaats. Durch die Bekanntmachung entsteht die erforderliche Publizität, die jedem Normunterworfenen die Kenntnisnahme vom Norminhalt ermöglicht. Nach § 8 Abs. 6 S. 1 sind die Satzungen der Hochschulen nach Maßgabe einer besonderen Satzung bekannt zu machen. In dieser sind namentlich der Ort und die übrigen Modalitäten der Bekanntmachung zu regeln. Wo die Erstfassung dieser Satzung im Falle einer neu gegründeten Hochschule bekannt zu machen ist, regelt das BWLHG nicht. Vorbehaltlich spezieller Vorgaben im Gründungsgesetz wird man verlangen müssen, dass sie in zumutbarer Weise auffindbar ist, dass also echte Publizität hergestellt wird. 37

Rechtmäßigkeitsvoraussetzung etlicher Satzungen ist zudem die gesetzlich vorgesehene **Zustimmung** bestimmter Ministerien (abgesehen von § 8 Abs. 4 S. 2 gefordert durch §§ 13 Abs. 4 S. 5, § 69 Abs. 2 S. 1 Nr. 9, § 76 Abs. 1 S. 1), von Organen etc der Hochschule (§§ 32 Abs. 3 (ggf. iVm § 34 Abs. 3 S. 2), 36 Abs. 4, 38 Abs. 4 S. 1, 39 Abs. 5 S. 1, 73 Abs. 2) oder von Dritten (§ 74 Abs. 2 S. 1). Siehe dazu auch § 65a Abs. 1 S. 3. 38

Darüber hinaus bedürfen sämtliche Satzungen der **Ausfertigung**. Dieses Erfordernis ist nicht gesetzlich geregelt, ergibt sich aber aus dem Gebot der Rechtssicherheit (Isensee/Kirchhof/Ossenbühl, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2013, § 105 Rn. 60) und damit letztlich aus dem Rechtsstaatsprinzip. Mit der Ausfertigung wird bekundet, dass der zu publizierende Satzungstext (ggf. einschließlich eventueller Anlagen) dem von den zuständigen Gremien beschlossenen Text entspricht. 39

§ 8 Abs. 6 S. 2 befasst sich mit dem **Inkrafttreten** der Satzungen. Für den Fall, dass die Satzung selbst keine Regelung dieser Frage enthält, tritt sie kraft Gesetzes am ersten Tag des auf die Bekanntmachung folgenden Monats in Kraft. Die Satzung kann eine früheren oder einen späteren Zeitpunkt bestimmen. Bei der Festlegung eines früheren Zeitpunkts stellt die Bekanntgabe freilich eine Zäsur dar: Zwar ist es nicht a priori ausgeschlossen, die Rechtswirkung von Satzungen auf die Zeit vor ihrer Bekanntgabe zu erstrecken. Dabei sind freilich die rechtsstaatlichen Grenzen für rückwirkende Vorschriften zu beachten. 40

§ 9 Mitgliedschaft und Mitwirkung; Wahlen

(1) ¹Mitglieder der Hochschule sind die an der Hochschule nicht nur vorübergehend oder gastweise hauptberuflich Tätigen sowie die eingeschriebenen Studierenden nach § 60 Absatz 1 Satz 1. ²Mitglieder sind ferner die entpflichteten und im Ruhestand befindlichen Professorinnen und Professoren, die nach § 22 Absatz 4

Satz 2 kooptierten Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer anderer Hochschulen, die Honorarprofessorinnen und Honorarprofessoren, die Gastprofessorinnen und Gastprofessoren, die Privatdozentinnen und Privatdozenten und die außerplanmäßigen Professorinnen und Professoren sowie die Ehrenbürgerinnen und Ehrenbürger und Ehrensensatorinnen und Ehrensensatoren; die Grundordnung regelt deren aktives und passives Wahlrecht. ³Hauptberuflich ist die Tätigkeit, wenn die Arbeitszeit oder der Umfang der Dienstaufgaben mindestens die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit umfasst oder der Hälfte des durchschnittlichen Umfangs der Dienstaufgaben des entsprechenden vollbeschäftigten Personals entspricht. ⁴Nicht nur vorübergehend ist eine Tätigkeit, die auf mehr als sechs Monate innerhalb eines Jahres angelegt ist. ⁵Mitglieder sind auch Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, die nach einer gemeinsamen Berufung mit einer Forschungseinrichtung außerhalb des Hochschulbereichs oder im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen dienstliche Aufgaben an der Hochschule wahrnehmen. ⁶Mitglieder sind auch die Ausbildungsstätten der DHBW nach Maßgabe des § 65c.

(2) ¹Die Mitglieder der Hochschule haben das Recht und die Pflicht, an der Selbstverwaltung und der Erfüllung der Aufgaben der Hochschule in Organen, Gremien und beratenden Ausschüssen mit besonderen Aufgaben mitzuwirken und Ämter, Funktionen und sonstige Pflichten in der Selbstverwaltung zu übernehmen, es sei denn, dass wichtige Gründe entgegenstehen. ²Hauptamtliche Amtsträger als Beamtinnen oder Beamte auf Zeit oder im befristeten Dienstverhältnis sind im Falle ihres Rücktritts, ihrer Abwahl oder nach Ablauf ihrer Amtszeit oder ihres Dienstverhältnisses verpflichtet, ihr Amt bis zur Bestellung einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers weiterzuführen, längstens aber bis zum Eintritt in den Ruhestand oder bis zum Beginn der Entpflichtung; ihr Beamten- oder Dienstverhältnis besteht so lange weiter. ³Satz 2 gilt nicht, wenn bisherige Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber vor Ablauf ihrer Amtszeit oder ihres Dienstverhältnisses dem Wissenschaftsministerium schriftlich erklärt haben, dass sie die Weiterführung der Geschäfte ablehnen oder wenn das Wissenschaftsministerium die Weiterführung der Geschäfte durch die Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber ablehnt; in diesen Fällen hat die jeweilige Vertreterin oder der jeweilige Vertreter die Geschäfte weiterzuführen. ⁴Wer in anderen Fällen als denen des Satzes 2 ein Amt, die Funktion als internes Mitglied im Hochschulrat, eine Wahlmitgliedschaft in einem Gremium oder eine sonstige in diesem Gesetz oder der Grundordnung vorgesehene Funktion übernommen hat, muss diese nach einer Beendigung bis zum Amtsantritt einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers fortführen.

(3) ¹Unbeschadet des § 20 Absatz 8 Satz 1 können Mitglieder des Hochschulrats nicht Mitglieder im Senat, im Örtlichen Hochschulrat oder im Örtlichen Senat sein. ²Ausgeschlossen ist eine gleichzeitige Wahl- und Amtsmitgliedschaft im Senat; Entsprechendes gilt für die Mitgliedschaft im Fakultätsrat, im Örtlichen Hochschulrat und im Örtlichen Senat.

(4) ¹Wer an der Hochschule tätig ist, ohne ihr Mitglied nach Absatz 1 zu sein, ist Angehörige oder Angehöriger der Hochschule. ²Die Grundordnung kann weitere Personen zu Angehörigen bestimmen. ³Sie regelt die Rechte und Pflichten der Angehörigen, an der Selbstverwaltung und der Erfüllung der Aufgaben der Hochschule mitzuwirken. ⁴Wer an der Hochschule nicht hauptberuflich im Sinne des Absatzes 1 Satz 3 und nicht nur vorübergehend im Sinne des Absatzes 1 Satz 4, aber in einem Umfang tätig ist, der wenigstens einem Viertel der regelmäßigen Arbeitszeit oder einem Viertel des durchschnittlichen Umfangs der Dienstaufgaben des entsprechenden vollbeschäftigten Personals entspricht, besitzt, unbeschadet weiterer durch die Grundordnung gewährter Rechte, das aktive Wahlrecht; dasselbe gilt für Lehrbeauftragte an Musikhochschulen.

(5) ¹Wer eine Tätigkeit in der Selbstverwaltung übernommen hat, muss die ihm übertragenen Geschäfte uneigennützig und verantwortungsbewusst führen. ²Mitglieder von Gremien sind zur Verschwiegenheit über alle Angelegenheiten und Tatsachen verpflichtet, die ihnen in Personal- und Prüfungsangelegenheiten in