

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 280

**Verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten
im Hochschulinnenbereich**

**Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage
in Nordrhein-Westfalen**

Von

Manfred Heinrich



Duncker & Humblot · Berlin

MANFRED HEINRICH

**Verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten
im Hochschulinnenbereich**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 280

Verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten im Hochschulinnenbereich

unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage
in Nordrhein-Westfalen

Von

Dr. Manfred Heinrich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 08581 8

Vorwort

Diese Schrift hat der rechtswissenschaftlichen Abteilung der Ruhr-Universität Bochum im Februar 1974 als Dissertation vorgelegen und wurde von ihr unverändert angenommen. Das Manuskript wurde im Dezember 1973 abgeschlossen. Rechtsprechung und Literatur sind nur bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt.

Herrn Professor Dr. W. Martens, Universität Hamburg, von dem die Anregung zu dieser Arbeit ausging, danke ich für die freundliche Unterstützung, die er mir jederzeit hat zuteil werden lassen. Der Druck war nur aufgrund einer finanziellen Hilfe des Wissenschaftsministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen möglich. Auch hierfür sage ich an dieser Stelle Dank. Mein Dank gilt schließlich Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann, der sich freundlicherweise bereit erklärte, die Arbeit zu veröffentlichen.

Dortmund, im November 1975

Manfred Heinrich

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Grundlagen	15
I. <i>Abschnitt</i> : Einleitung	15
II. <i>Abschnitt</i> : Innenbereich und Außenbereich der Hochschule	17
III. <i>Abschnitt</i> : Die Rechtsqualität der Hochschulinnenbeziehungen	18
IV. <i>Abschnitt</i> : Die Problematik des sog. Insichprozesses	24
V. <i>Abschnitt</i> : Rechtsschutz und subjektive Rechte	27
A. Die grundsätzliche Bedeutung des subjektiven öffentlichen Rechts für das Verwaltungsprozeßrecht	27
I. Die historische Entwicklung	27
II. Aufgabe und Zielsetzung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960	28
B. Die Zulässigkeit objektiv-rechtlicher Verfahren	32
I. Streitigkeiten zwischen intrapersonalen Funktionsträgern als objektiv-rechtliche Verfahren	32
II. Objektiv-rechtliche Verfahren und richterliche Rechtsaus- legung und Rechtsfortbildung	34

Zweiter Teil

Subjektive Rechte künstlicher Funktionsträger im Hochschulinnenbereich	37
I. <i>Abschnitt</i> : Problemaufriß und Gang der Untersuchung	37
II. <i>Abschnitt</i> : Die Organisation der wissenschaftlichen Hochschulen und die intrapersonalen Funktionsträger	38

<i>III. Abschnitt:</i> Rechtssubjektivität intrapersonaler Funktionsträger ..	44
A. Der Begriff der Rechtssubjektivität	44
B. Rechtstechnik und Rechtssubjektivität	44
C. Die Problematik des Normadressaten	45
<i>IV. Abschnitt:</i> Rechtsfähigkeit intrapersonaler Funktionsträger	47
A. Begriff und Arten der Rechtsfähigkeit	47
B. Das Problem der sog. internen Organschaft	50
C. Zusammenfassung	53
<i>V. Abschnitt:</i> Die Strukturelemente des subjektiven öffentlichen Rechts	53
<i>VI. Abschnitt:</i> Rechtlich geschützte Individualinteressen der Funktionsträger im Hochschulinnenbereich	56
A. Lösungsversuche in der Literatur	56
I. Grundsatz der Interessenkorrespondenz	56
II. Kontrastorgane im Hochschulbereich	59
III. Prinzip der repräsentativen Demokratie	60
IV. Prinzip der Gewaltentrennung	62
B. Eigener Lösungsansatz	63
<i>VII. Abschnitt:</i> Rechtlich geschützte Individualinteressen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts	67
A. Rechtlich geschützte Individualinteressen und Selbstverwaltung	67
B. Selbstverwaltung, Eigenverantwortlichkeit und eigene Angelegenheiten	69
C. Eigenverantwortlichkeit und Weisungsunabhängigkeit	72
D. Vorläufige Zusammenfassung	73
E. Begriff und Umfang der Aufsicht	73
F. Ergebnis	76
<i>VIII. Abschnitt:</i> Folgerungen für die Problematik der rechtlich geschützten Individualinteressen intrapersonaler Funktionsträger	77
<i>IX. Abschnitt:</i> Die Problematik der Rechtsmacht bei den positiven und negativen subjektiven öffentlichen Rechten	79
A. Positive subjektive öffentliche Rechte	80
B. Negative subjektive öffentliche Rechte	80

X. Abschnitt: Relative (transitive) und absolute (intransitive) subjektive öffentliche Rechte	81
A. Relative (transitive) subjektive öffentliche Rechte	82
B. Absolute (intransitive) subjektive öffentliche Rechte	82
C. Der absolute Charakter der relativen (transitiven) subjektiven öffentlichen Rechte	83
D. Der Geltungsbereich der absoluten subjektiven öffentlichen Rechte (Rechtskreise im intrapersonalen Bereich)	83
XI. Abschnitt: Die Arten der Streitigkeiten zwischen intrapersonalen Funktionsträgern	88
XII. Abschnitt: Subjektive öffentliche Rechte der Funktionsträger des organschaftlichen Rechtskreises im Hochschulinnenbereich	89
A. Organe des Hochschulinnenbereiches	89
I. Der relative Charakter der Organstellung im Hochschulbereich	90
II. Hochschulorgane und Organe der staatlichen Aufsichtsbehörde	92
III. Hochschulorgane und extern rechtsfähige Funktionsträger des Hochschulbereiches	93
B. Die Weisungsunabhängigkeit der Hochschulorgane	98
C. Positive relative subjektive öffentliche Rechte der Organe	99
I. Die Rechtslage nach dem HschG-NW	99
II. Weitere typische positive relative subjektive öffentliche Rechte der Hochschulorgane	102
D. Negative absolute subjektive öffentliche Rechte der Organe	107
XIII. Abschnitt: Subjektive öffentliche Rechte der Funktionsträger der intraorganschaftlichen Rechtskreise im Hochschulinnenbereich	110
A. Die intraorganschaftlichen Rechtskreise und ihre Funktionsträger	110
B. Die Weisungsunabhängigkeit der intraorganschaftlichen Funktionsträger	115
C. Subjektive öffentliche Rechte der intraorganschaftlichen Funktionsträger	118
I. Subjektive öffentliche Rechte nach dem HschG-NW	118
II. Subjektive öffentliche Rechte intraorganschaftlicher Funktionsträger aufgrund der Geschäftsordnungen der Kollegialorgane	123
1. Positive relative subjektive öffentliche Rechte	124
2. Negative absolute subjektive öffentliche Rechte	127

Dritter Teil

Subjektive Rechte der Amtswalter im Hochschulinnenbereich	133
<i>I. Abschnitt: Amtswalter im Hochschulbereich</i>	133
<i>II. Abschnitt: „Besonderes Gewaltverhältnis“ und subjektive Rechte der Amtswalter</i>	135
<i>III. Abschnitt: Die Rechtsstellungen der Amtswalter</i>	139
A. Die Rechtsbeziehungen der Amtswalter	139
B. Die Rechtsbeziehungen der Amtswalter im Innenbereich	145
<i>IV. Abschnitt: Subjektive Rechte der Amtswalter im Hochschulinnen- bereich</i>	146
A. Der Begriff des subjektiven Rechts	146
B. Subjektive Rechte der Hochschullehrer	147
C. Subjektive Rechte der Amtswalter kollegialer Ämter	150
D. Subjektive Rechte der übrigen Amtswalter i. e. S.	153
E. Subjektive Rechte der Amtswalter i. w. S.	154

Vierter Teil

Prozessuale Fragen	156
<i>I. Abschnitt: Verwaltungsprozeßrecht und subjektive Rechte im Hochschulinnenbereich</i>	156
<i>II. Abschnitt: Die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges</i>	159
A. Die Spezialzuweisung des § 126 I BRRG	159
B. Die Generalklausel des § 40 I VwGO	160
<i>III. Abschnitt: Die Klagearten bei Streitigkeiten im Hochschulinnen- bereich</i>	163
A. Die Problematik des Verwaltungsaktbegriffes	163
B. Verwaltungsakte gegenüber Funktionsträgern des Hochschul- innenbereiches	168
C. Verwaltungsakte gegenüber Amtswaltern des Hochschulinnen- bereiches	171

Inhaltsverzeichnis	11
D. Anfechtungsklage und Verpflichtungsklage	172
E. Aufhebungsklage (Quasi-Anfechtungsklage)	173
F. Allgemeine Leistungsklage	175
G. Feststellungsklage	175
IV. <i>Abschnitt</i> : Die Beteiligtenfähigkeit	176
A. Die Beteiligtenfähigkeit bei Streitigkeiten um subjektive Rechte der Amtswalter	176
B. Die Beteiligtenfähigkeit bei Streitigkeiten um subjektive Rechte der intrapersonalen Funktionsträger im Hochschulbereich	181
V. <i>Abschnitt</i> : Die Klagebefugnis	184
VI. <i>Abschnitt</i> : Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis	189
VII. <i>Abschnitt</i> : Die passive Prozeßführungsbefugnis	192
A. Die passive Prozeßführungsbefugnis bei Streitigkeiten um sub- jektive Rechte der Amtswalter	193
B. Die passive Prozeßführungsbefugnis bei Streitigkeiten um sub- jektive Rechte der intrapersonalen Funktionsträger des Hoch- schulbereiches	194
VIII. <i>Abschnitt</i> : Die Prozeßfähigkeit	195
IX. <i>Abschnitt</i> : Vorläufiger Rechtsschutz	196
Literaturverzeichnis	198

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
a. E.	=	am Ende
AG	=	Ausführungsgesetz
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
AS	=	Amtliche Sammlung
Bad.-Württ.	=	Baden-Württemberg
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	=	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBG	=	Bundesbeamtengesetz
Bem.	=	Bemerkung
BGH	=	Bundesgerichtshof
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
brem.	=	bremisch(es)
BSGE	=	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT	=	Bundestag
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	=	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Diss. jur.	=	Juristische Dissertation
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung
DV	=	Die Verwaltung
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	=	Erläuterung
EVwVerfG	=	Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, 1963, Köln und Berlin 1964 (= BT-Drucksache 7/910)
GemO-RP	=	Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz
GeschO	=	Geschäftsordnung
GewArch	=	Gewerbearchiv
GG	=	Grundgesetz
H.	=	Heft
Hess.	=	Hessen
HessStGH	=	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HessVGH	=	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
h. M.	=	herrschende Meinung
Hs.	=	Halbsatz
HschG	=	Hochschulgesetz
i. d. R.	=	in der Regel
i. e. S.	=	im engen Sinne
i. S.	=	im Sinne
i. V. m.	=	in Verbindung mit
i. w. S.	=	im weiten Sinne
JA	=	Juristische Arbeitsblätter
JuS	=	Juristische Schulung
JZ	=	Juristenzeitung

Komm.	=	Kommentar
LBesG	=	Landesbesoldungsgesetz
LHO	=	Landeshaushaltsordnung
LOG	=	Landesorganisationsgesetz
l. Sp.	=	linke Spalte
LVerf.	=	Landesverfassung
MHV	=	Mitteilungen des Hochschulverbandes
m. w. N.	=	mit weiteren Nachweisen
n. F.	=	neue Folge
NJW	=	Neue juristische Wochenschrift
NW	=	Nordrhein-Westfalen
o.	=	oben
ÖR	=	Öffentliches Recht
OVG	=	Oberverwaltungsgericht
OVGE	=	Entscheidungssammlung des Oberverwaltungsgerichts
r. Sp.	=	rechte Spalte
RUB	=	Ruhr-Universität Bochum
schl.-h.	=	schleswig-holsteinisch(es)
UniG-Hmbg	=	Universitätsgesetz Hamburg
UP	=	Universitätsparlament
VerfRUB	=	Verfassung der Ruhr-Universität Bochum, beschlossen vom Konvent am 25. 6. 1969
VerwArch	=	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	=	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	=	Verwaltungsgericht
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung
WissR	=	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
ZBR	=	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZPO	=	Zivilprozeßordnung
ZRP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik

ERSTER TEIL

Grundlagen

I. Abschnitt

Einleitung

Da die Vorstellung von der Einheit der juristischen Person, deren Organisationsinternum einer rechtlichen Beurteilung nicht zugänglich sein könne, zunehmend in der Auflösung begriffen ist¹, gilt es, die Problematik der verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten im Innenbereich der Hochschulen² zu überdenken, zumal die Gerichte immer häufiger bei Auseinandersetzungen im innerorganisatorischen Bereich der Hochschulen um Entscheidungen angegangen werden³.

Es läge insofern nahe, die Grundsätze, die Literatur und Rechtsprechung zum Organstreitverfahren, insbesondere zum sog. Kommunalverfassungsstreitverfahren, entwickelt haben, auf die Auseinandersetzungen im Hochschulbereich zu übertragen⁴. Bei näherem Zusehen ergeben sich jedoch Zweifel an der Möglichkeit eines solchen Vorgehens.

Soweit die Lösungsvorschläge in der Literatur speziell auf das Kommunalverfassungsstreitverfahren zugeschnitten sind⁵, müßte nämlich angesichts der besonderen Vorschriften des Grundgesetzes über die innere Organisation der Gemeinden — vgl. Art. 28 I 2 und 3 GG — zunächst einmal nachgewiesen werden, daß sich die für den kommunalen

¹ Vgl. hierzu im einzelnen die Ausführungen im I. Teil, III. Abschnitt. Neuerdings will *E. W. Böckenförde*, *Organ*, S. 297/298, den Begriff der juristischen Person sogar weitgehend aufgeben und durch den der Organisation ersetzen.

² Dabei ist es ohne Bedeutung, ob man den Begriff der Hochschule formell oder materiell bestimmt. Vgl. dazu *Thieme*, *Hochschulrecht*, S. 1 ff. (2); *Deumeland*, *Komm. zu § 1*; *Staff*, *Hess. HschG*, S. 34.

³ Vgl. z. B. *VG Kassel*, *Urt. v. 8. 12. 70*, wiedergegeben bei *Ewald*, *WissR* 1971, 269 ff.; *VG Berlin*, *Urt. v. 10. 12. 70*, in Auszügen wiedergegeben bei *Waibel*, *WissR* 1972, 258 ff.; *VG Köln JZ* 1968, 260; *OVG Münster NJW* 1968, 1901.

⁴ In dieser Weise verfahren die Verwaltungsgerichte.

⁵ So z. B. die Untersuchungen von *Bleutge*, *Deng*, *Bonk* und *Kiock*.

Bereich entwickelten Überlegungen überhaupt auf die Hochschulen übertragen lassen. Auch soweit die Literatur die Problematik des Organstreitverfahrens im allgemeinen erörtert⁶, können diese Untersuchungen nicht voll befriedigen. Sie beschränken sich nämlich auf die Behandlung der Frage, unter welchen Voraussetzungen den Organen im Verhältnis zueinander, d. h. im interorganschaftlichen Bereich, klagefähige Rechtspositionen zustehen. Für den intraorganschaftlichen Bereich fehlt dagegen jede systematische Durchdringung der organisatorischen Beziehungen⁷. Dies muß um so mehr überraschen, als die Rechtsprechung zum Kommunalverfassungsstreitverfahren, die für die Untersuchungen in der Literatur im Grunde den Anstoß gegeben hatte, vornehmlich Streitigkeiten zwischen Kollegialorganen und ihren Mitgliedern betrifft⁸.

Wie ungeklärt gerade die theoretischen Grundlagen der Streitigkeiten im intraorganschaftlichen Bereich sind, erhellt auch daraus, daß die Gerichtsentscheidungen zu den sog. Mitgliedschaftsrechten der Mitglieder kollegialer Organe nicht deutlich machen, ob es sich um Rechte der kollegialen Ämter oder um Rechte der Amtswalter als natürliche Personen handelt, obwohl die Trennung zwischen Amt und Person als elementares Organisationsprinzip längst allgemeine Anerkennung gefunden hat⁹. Eine Auseinandersetzung gerade mit dieser Frage hätte nahegelegen, zumal die Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Rechtsfigur des sog. besonderen Gewaltverhältnisses zwischen Grundverhältnis und (internem) Betriebsverhältnis der in die Verwaltung eingegliederten Personen unterscheidet und im Hinblick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten im Betriebsverhältnis bestimmte Grundsätze entwickelt hat¹⁰.

Alle diese Bedenken lassen es angezeigt erscheinen, bei der Problematik der Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten im Hochschulinnenbereich nach neuen Kriterien zu suchen; die Differenzierung zwischen Amt und Person stellt dabei eine *conditio sine qua non* dar¹¹. Angesichts der Bedeutung der juristischen Personen für die

⁶ So z. B. die Untersuchungen von *Hoppe*, *Organstreitigkeiten*, *Kisker* und *Tsatsos*.

⁷ Vgl. z. B. die beiläufige Bemerkung bei *Bleutge*, S. 107; *Stern / Bethge*, die im wesentlichen den von *Kisker*, *Tsatsos* und *Bleutge* vertretenen Auffassungen folgen, lassen die Frage, ob organinterne Streitigkeiten (bei Rundfunkorganen) möglich sind, ausdrücklich offen (S. 84).

⁸ Vgl. hierzu z. B. OVG Münster NJW 1972, 1682/1683 (nur Leitsätze) = AS 27, 258 ff. Ferner *Hoppe*, *Organstreitigkeiten*, S. 78 ff. m. w. N.

⁹ Vgl. z. B. *Wolff*, VR II, § 74 IV (S. 54 ff.); *ders.*, Org. II, S. 224 ff., insbesondere S. 230 ff.; *E. W. Böckenförde*, *Organ*, S. 270.

¹⁰ Vgl. hierzu im einzelnen III. Teil, II. Abschnitt.

¹¹ Vgl. II. Teil, III. Abschnitt, C.

staatliche Organisation¹² und der Einsicht in die Relativität aller Rechtsfähigkeit¹³ könnten sich insoweit speziell für die Streitigkeiten zwischen künstlichen Funktionsträgern im Hochschulinnenbereich aus einem Vergleich mit den juristischen Personen des öffentlichen Rechts wertvolle Hinweise ergeben¹⁴.

Im folgenden soll deshalb versucht werden, allgemeine Grundsätze zur Frage der Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten im Hochschulinnenbereich zu entwickeln und diese exemplifikatorisch unter Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen an konkreten Fällen zu erproben¹⁵.

II. Abschnitt

Innenbereich und Außenbereich der Hochschule

Aus der Beschränkung der Untersuchung auf verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten im Innenbereich der Hochschule folgt die Notwendigkeit, Außen- und Innenbereich voneinander abzugrenzen¹.

Da die Institution der Hochschule als Körperschaft sich nicht räumlich-gegenständlich erfassen läßt, sondern ein rein geistiges Gebilde darstellt, kann die Trennung zwischen beiden Bereichen nicht räumlich-gegenständlich durchgeführt werden². Es kann daher auch nicht entscheidend sein, ob sich eine Auseinandersetzung sozusagen im eigenen Hause der Hochschule abspielt³.

Ansatzpunkte für die Differenzierung zwischen „innen“ und „außen“ ergeben sich vielmehr aus der Erkenntnis, daß die Hochschule als organisatorische Einheit Subjekt von Beziehungen ist. Jener Bereich, in dem die Hochschule ohne Rücksicht auf ihre differenzierte innere Organisation als Zuordnungseinheit, d. h. als juristische Person, angesprochen wird, soll im folgenden Außenbereich genannt werden. Unter

¹² Kritisch E. W. Böckenförde, Organ, S. 297/298.

¹³ Hierzu E. W. Böckenförde, Organ, S. 304/305; vgl. im einzelnen auch II. Teil, III. Abschnitt, A. und IV. Abschnitt, A.

¹⁴ Dieser Gedanke findet sich ähnlich schon bei Lorenz, Insihprozeß, S. 332; vgl. im einzelnen II. Teil, VII. und VIII. Abschnitt.

¹⁵ Es werden insoweit sowohl Vorschriften des HschG-NW vom 7. 4. 1970, geändert durch Gesetz v. 30. 5. 1972, als auch Vorschriften aus Satzungen der Ruhr-Universität Bochum berücksichtigt.

¹ Die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenbereich ist bei allen juristischen Personen von Bedeutung.

² Fuß, WissR 1972, 101.

³ Ebd., S. 101.