
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 4. Senat -

4 KO 128/18

Verwaltungsgericht Weimar

- 2. Kammer -

2 K 711/14 We

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Frau Dr. _____ K _____,

P _____, _____ D _____

Klägerin und Berufungsklägerin

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Kurz u. a.,

Springerstraße 11, 04105 Leipzig

gegen

1. den Freistaat Thüringen,

vertreten durch den Thüringer Minister für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft,

Max-Reger-Straße 4 - 8, 99096 Erfurt

2. die Fachhochschule _____,

vertreten durch den Rektor,

A _____, _____ E _____

Beklagte und Berufungsbeklagte

zu 2 bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Bergerhoff u. a.,

Alfred-Hess-Straße 22 a, 99094 Erfurt

wegen

Hochschulrechts (ohne NC-Verfahren) einschließlich hochschulrechtlicher Abgaben,
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Hinkel, die Richterin am Oberverwaltungsgericht von Saldern und die Richterin am Verwaltungsgericht Kunz

ohne mündliche Verhandlung am 12. März 2019 **für Recht erkannt:**

1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 17. September 2015 - 2 K 711/14 We - wird abgeändert. Es wird festgestellt, dass die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin der Beklagten zu 2) unwirksam ist.
2. Die Beklagten tragen die Verfahrenskosten in beiden Rechtszügen je zur Hälfte. Jeder der Beklagten trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.
3. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.
4. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich mit ihrer Berufung gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar, mit dem es ihre Klage gegen ihre Abwahl als Kanzlerin der Fachhochschule _____ - der Beklagten zu 2) - abgewiesen hat.

Nach ihrer Wahl zur Kanzlerin der Beklagten zu 2) wurde die Klägerin durch den Beklagten zu 1) zum 1. August 2010 für acht Jahre in ein Beamtenverhältnis auf Zeit berufen.

Am 19. November 2012 wurde die Antragstellerin des Verfahrens 4 EO 106/14 zur Präsidentin der Beklagten zu 2) ernannt. Kurz danach kam es zu Problemen in der Zusammenarbeit zwischen der damaligen Präsidentin und der Klägerin in ihrer Funktion als Kanzlerin der Beklagten zu 2). Damit befasste sich auch der Senat der Beklagten zu 2) in mehreren Sitzungen. In seiner Sitzung vom 8. Juli 2013 beschloss

der Senat der Beklagten zu 2) dem Hochschulrat zu empfehlen, die Vorbereitung der Abwahl der Klägerin zu prüfen.

Der Hochschulrat der Beklagten zu 2) beschloss am 13. Dezember 2013 - in Anwesenheit u. a. der Klägerin -, einen Beschluss über die Abwahl der damaligen Präsidentin und auch der Klägerin zu fassen.

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2013 wandte sich die Klägerin an die Vorsitzende des Hochschulrates, indem sie insbesondere auf die ihrer Auffassung nach haltlosen „systematischen verleumderischen Anschuldigungen“ der Präsidentin verwies und vorschlug, ihr eine Bewerbungsmöglichkeit auf eine Professur zu ermöglichen.

Die Vorsitzende des Hochschulrates lud die Klägerin mit Schreiben vom 8. Januar 2014 zur Hochschulratssitzung am 23. Januar 2014 ein. Daraufhin teilte der damalige Bevollmächtigte der Klägerin der Vorsitzenden des Hochschulrates mit Schreiben vom 17. Januar 2014 mit, dass die Klägerin an der Hochschulratssitzung am 23. Januar 2014 wegen Erkrankung nicht teilnehmen können. Er wies darauf hin, dass die Präsidentin wegen Vorbefassung und Besorgnis der Befangenheit von der Mitwirkung an der Entscheidung über die Abwahl der Kanzlerin ausgeschlossen sei. Es fehle jede Angabe eines wichtigen Grundes. Es sei eine vorherige Anhörung erforderlich. Er forderte die Absetzung des TOPs „Abwahl der Kanzlerin“.

Auf seiner Sitzung am 23. Januar 2014 beschloss der Hochschulrat die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin und auch die Abwahl der Präsidentin jeweils einstimmig. Dazu ist in dem Protokoll (BA 1 Nr. 26) auszugsweise Folgendes festgehalten:

„In der Sitzung des Hochschulrates vom 13.12.2013 im Beisein der Kanzlerin wurde die Entscheidung getroffen, in der nächsten Sitzung des Hochschulrates die Abwahl der Kanzlerin auf die Tagesordnung zu setzen.

Die Kanzlerin hat sich trotz Kenntnis dieses Beschlusses und nach ausführlicher Erörterung in der Sitzung des Hochschulrates vom 13.12.2013 nicht zur Sache geäußert.

Die Vorsitzende informiert über einen Brief der von der Kanzlerin beauftragten Anwaltskanzlei. Es ergeht darin die Aufforderung, den TOP, Abwahl der Kanzlerin, von der Tagesordnung zu nehmen. Sie zitiert aus dem Brief. Die Kanzlerin wird nicht nur aus medizinischen Gründen der Sitzung fernbleiben. Da ein Ermittlungsverfahren gegen die Kanzlerin durch die Präsidentin läuft, wird um Verständnis gebeten, dass die Kanzlerin nicht erscheinen wird.“

Mit Schreiben vom 27. Januar 2014 wandte sich der damalige Bevollmächtigte der Klägerin an die Vorsitzende des Senats der Beklagten zu 2), der damaligen Präsidentin der Beklagten zu 2). In diesem Schreiben teilte er mit, dass sich die Klägerin weiterhin im Krankenstand befinde und forderte vorsorglich sinngemäß, die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin nicht als Tagesordnungspunkt zu behandeln. Seine Mandantin sei weder im Vorfeld noch im Rahmen der Hochschulratssitzung genügend angehört worden. Des Weiteren führte der Prozessbevollmächtigte der Klägerin in diesem Schreiben - auszugsweise - Folgendes aus:

„Hinzu kommt, dass Sie in Anbetracht dessen, dass über Ihre Abberufung vom Amt der Präsidentin in der Hochschulratssitzung am 23.01.2014 ebenso entschieden wurde und Ihre Vorbefassung in der Sache im Zuge der Beschlussfassung der Tagesordnung zur Hochschulratssitzung und Einladung hierzu und auch wegen der von Ihnen in strafrechtlich relevanter Art und Weise (vgl. § 164 StGB) inflationär auf den Weg gebrachter disziplinarischer Ermittlungen zum Nachteil meiner Mandantin Ihre Mitwirkung weder an der Vorbereitung noch Durchführung der Hochschulratssitzung noch Sitzung des Senats hätte erfolgen können und dürfen.

Schließlich ist anhand der oben aufgezeigten zeitlichen Zusammenhänge, wobei ins Auge fällt, dass die Senatsmitglieder schon am 15.01.2014 eine Sitzung des Senats am 04.02.2014 für erforderlich gehalten haben, um Angelegenheiten nach Tagesordnung zu erörtern, über die erst am 23.01.2014 entschieden wurde, auf der Hand liegend, dass eine nicht frei von der Besorgnis der Unvoreingenommenheit unzulässigen Vorbefassung mit der Sache gefällte Entscheidung auf den Weg gebracht werden sollte.

Schlussendlich wird meiner Mandantin nach wie vor das Recht zur Anhörung infolge deren Erkrankung abgeschnitten. Offenbar soll dieser Umstand genutzt werden, um die Inanspruchnahme jeglichen Rechtsschutzes zu vereiteln.“

Der Senat stimmte den Abwahlbeschlüssen des Hochschulrats am 4. Februar 2014 einstimmig zu. Dem Protokoll ist zu entnehmen, dass die Sitzung des Senats durch die damalige Präsidentin als Vorsitzende eröffnet wurde und dass die Kanzlerin krankheitsbedingt entschuldigt sei. Zum TOP 5 „Zustimmung zur Abwahl der Kanzlerin“ entzog der Senat der Beklagten zu 2) die Sitzungsleitung durch entsprechenden vorherigen Beschluss der damaligen Präsidentin und übertrug sie auf den stellvertretenden Vorsitzenden. Die damalige Präsidentin war bei der Diskussion und Beschlussfassung über TOP 5 anwesend.

Ausweislich des Protokolls begründete die Hochschulratsvorsitzende zunächst, warum nach Auffassung des Hochschulrats eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Kanzlerin und Präsidium nicht mehr möglich und deshalb am 23. Januar 2014 die Abwahl beschlossen worden sei. Zum Verhalten der Kanzlerin nach dem Ab-

wahlbeschluss des Hochschulrates ist in dem Protokoll zur Senatssitzung zu TOP 5 auszugsweise Folgendes festgehalten:

„a) Bericht aus dem Hochschulrat

...
Frau H_____ berichtet aus dem Hochschulrat zur Abwahl der Kanzlerin.

...

Die Kanzlerin hat sich danach nicht geäußert. Am 23.01.14 war sie krank. Die Kanzlerin hat die Gelegenheit, sich schriftlich zu äußern, nicht wahrgenommen. Daher ist die Entscheidung in Abwesenheit der Kanzlerin gefallen. Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

Kurze Diskussion:

Frau G__ hat eine E-Mail von der Kanzlerin erhalten, in der sie erklärt, den wichtigen Grund für eine Abwahl nicht zu kennen.

Frau H_____ erklärt, dass ihr die Einsicht in das Protokoll vom 23.01.2014 nicht verweigert wurde, aber das Protokoll wurde vom HS-Rat noch nicht beschlossen.

...

b) Stellungnahme der Kanzlerin

Der stellvertretende Vorsitzende stellt fest, dass die Kanzlerin nicht erschienen ist und keine schriftliche Stellungnahme vorliegt. Er schließt den TOP.

c) Aussprache im Senat

Frau G__ fragt, ob die Abwahl bei Abwesenheit der Kanzlerin rechtlich möglich ist, obwohl der Kanzlerin keine Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt wurde.

Herr Z_____ stellt dar, dass eine Anhörung im Senat nicht erforderlich ist. Der Senat hat die Aufgabe der Zustimmung zur Entscheidung des HS-Rats.“

Der Beklagte zu 1) informierte die Klägerin mit Schreiben vom 4. Februar 2014 über die Rechtsfolgen der Abwahl als Kanzlerin.

Durch Beschluss vom 12. Februar 2014 (Az.: 2 E 135/14 We) hat das Verwaltungsgericht Weimar den Antrag der Klägerin auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes abgelehnt. Die dagegen erhobene Beschwerde hat das Thüringer Oberverwaltungsgericht durch Beschluss vom 24. Juni 2014 (Az.: 1 EO 148/14) zurückgewiesen.

Am 16. Juni 2014 hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht Weimar Klage erhoben, mit der sie zunächst im Wesentlichen die Feststellungen begehrt hat, dass die Beschlüsse des Hochschulrates vom 23. Januar 2014 sowie des Senats der Beklagten zu 2) vom 4. Februar 2014 rechtswidrig seien und dass sie über den 4. Februar 2014 hinaus Kanzlerin der Beklagten zu 2) sei.

Durch Urteil vom 17. September 2015 (Az.: 2 K 711/14 We) hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Diese Entscheidung hat es im Wesentlichen damit be-

gründet, dass die erforderliche Stimmenmehrheit für die Abwahl sowohl im Hochschulrat als auch im Senat erreicht worden sei und dass die Klägerin hinreichend Gelegenheit zur Äußerung gehabt habe. Es habe auch ein wichtiger Grund vorgelegen. Zur Vermeidung von Wiederholungen werde auf den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 24. Juni 2014 (Az.: 1 EO 148/14) Bezug genommen. Darüber hinaus sei ein wichtiger Entlassungsgrund gegeben, wenn die erforderliche Mehrheit für die Abbestellung votiere, weil dies indiziere, dass ein Leitungsorgan das Vertrauen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verloren habe. Die Frage der Berechtigung unterliege nicht der gerichtlichen Nachprüfung. Nachprüfbar sei nur, ob der Vertrauensverlust nur vorgeschoben sei.

Auf Antrag der Klägerin hat der Senat durch Beschluss vom 12. Februar 2018 (Az.: 4 ZKO 605/15) die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen. Die Klägerin hat ihre Berufung wie folgt begründet:

In entsprechender Anwendung des § 28 ThürVwVfG hätte sowohl im Hochschulrat als auch im Senat eine Anhörung der Klägerin stattfinden müssen. Zwar sei die Klägerin auf der Hochschulratssitzung am 13. Dezember 2013 anwesend gewesen und habe sich auch äußern können, eine Anhörung am 23. Januar 2014 sei aber nicht erfolgt und auch krankheitsbedingt nicht möglich gewesen. Es hätte aber eine Anhörung zu den Umständen, die zur Abwahl am 23. Januar 2014 geführt hätten, erfolgen müssen. Die von der Vorsitzenden des Hochschulrates in der Sitzung am 23. Januar 2014 angeführten Gründe seien andere als in der Sitzung am 13. Dezember 2013 gewesen. Diese Gründe seien der Klägerin nicht mitgeteilt worden, weshalb auch eine schriftliche Äußerung nicht möglich gewesen sei. Die Hochschulratsvorsitzende habe zudem wahrheitswidrig behauptet, dass die Klägerin sich nach dem 13. Dezember 2013 nicht mehr geäußert habe und damit ihr persönlich verfasstes Schreiben vom 14. Dezember 2013 nicht offen gelegt (vgl. GA Blatt 223). Auch seien die von der Vorsitzenden des Hochschulrates vorgetragene Kritikpunkte unberechtigt. Insbesondere die Vorwürfe verzögerter bzw. der Nichtumsetzung von Präsidiumsbeschlüssen hätten sich nicht bestätigt.

Für die Abwahl habe kein wichtiger Grund i. S. d. § 31 Abs. 5 ThürHG 2007 vorgelegen. Bei der Auslegung und Anwendung dieses Begriffes sei zu berücksichtigen, wer verantwortlich für den Vertrauensverlust und die Konflikte gewesen sei. Dies sei die Präsidentin gewesen, die seit Beginn des Jahres 2013 auf die Entfernung der Kläge-

rin als Kanzlerin hingearbeitet habe. Eine Abwahl der Präsidentin hätte gereicht, um die Konfliktsituation zu beenden. Aus dem Zustandekommen des erforderlichen Quorums von $\frac{3}{4}$ könne nicht auf den Vertrauensverlust geschlossen werden. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 2014 (Az.: 1 BvR 3216/07) zum Niedersächsischen Hochschulrecht sei auf das Thüringer Hochschulrecht nicht übertragbar.

Die Regelungen über die Möglichkeit der Abwahl eines Hochschulkanzlers seien nicht mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar. Der Kanzler einer Hochschule müsse auf Lebenszeit verbeamtet werden. Eine Ausnahme, die die Verbeamtung auf Zeit rechtfertige, sei nicht ersichtlich. Nach dem Thüringer Hochschulgesetz sei der Hochschulkanzler nicht politisch-konzeptionell und repräsentativ, sondern als Leiter der Hochschulverwaltung und Beauftragter für den Haushalt tätig. Unerheblich sei, dass dem Kanzler Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse in einem kollegialen Leitungsgremium zustünden. Dies könne die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips nicht rechtfertigen.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 17. September 2015 abzuändern und festzustellen, dass die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin der Beklagten zu 2) unwirksam ist.

Der Beklagte zu 1) beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er hält § 31 Abs. 5 ThürHG 2007 für mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar. Die Frage, ob die Vergabe des Amtes eines Hochschulkanzlers im Beamtenverhältnis auf Zeit mit dem Lebenszeitprinzip vereinbar sei, sei zudem für die Beurteilung der Abwahlbestimmungen nicht erheblich. Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 2018 (Az.: 2 BvL 10/16) könne nicht auf einen Verstoß des § 31 Abs. 4 ThürHG gegen das Lebenszeitprinzip geschlossen werden. Die Regelungen zum Brandenburgischen Hochschulrecht seien mit dem Thüringer Hochschulrecht nicht vergleichbar.

Im Übrigen vertritt der Beklagte zu 1) die Auffassung, dass die Abwahl der Klägerin gemäß § 31 Abs. 5 ThürHG 2007 wirksam sei. Die Abwahlbeschlüsse seien sowohl im Hochschulrat als auch im Senat einstimmig gefasst worden. Eine Anhörung der Klägerin - insbesondere im Senat - sei nicht erforderlich gewesen. § 28 ThürVwVfG sei nicht anwendbar, weil die Abwahlentscheidung nicht begründet werden könne und müsse. Entscheidend sei, dass der Hochschulrat keine Grundlage mehr für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Präsidium gesehen habe. Dies sei auch der Klägerin bekannt gewesen. Die Einstimmigkeit der Beschlüsse belege den Vertrauensverlust.

Die Beklagte zu 2) beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie schließt sich den Ausführungen des Beklagten zu 1) an und weist darauf hin, dass aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 2018 geschlossen werden könne, dass es die Bestellung der Hochschulkanzler als Beamte auf Zeit in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg als verfassungsrechtlich zulässig erachte. Mit den Regelungen in diesen beiden Ländern sei das Thüringer Hochschulgesetz eher vergleichbar als mit den Regelungen in Brandenburg. Im Übrigen hält sie die Abwahl für wirksam.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird verwiesen auf die Gerichtsakte des Verfahrens 4 EO 148/14, den dazu vom Beklagten zu 1) vorgelegten Verwaltungsvorgang (ein Ordner), die Gerichtsakten dieses Verfahrens (vier Bände) und die von der Beklagten zu 2) dazu vorgelegten Verwaltungsvorgänge (zwei Ordner). Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Die Feststellungsklage der Klägerin ist zulässig und begründet.

Der Zulässigkeit der Klage steht nicht entgegen, dass die Amtszeit der Klägerin am 31. Juli 2018 abgelaufen ist. Für die Feststellungsklage besteht weiterhin das erforderliche Rechtsschutz- und auch ein besonderes Feststellungsinteresse. Die Feststellung, ob die Abwahl der Klägerin wirksam oder unwirksam ist, hat zumindest be-

soldungs- und versorgungsrechtliche Rechtswirkungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2018 - 2 C 14/17 - aber bezogen auf eine Anfechtungsklage gegen eine an eine Abwahl anknüpfende Entlassungsverfügung). Darüber hinaus besteht auch ein Rehabilitationsinteresse. Die Klägerin hat dazu in der mündlichen Verhandlung glaubhaft vorgetragen, dass es ihr wegen der Abwahl als Kanzlerin der Beklagten zu 2) bisher nicht gelungen ist, eine ihrer Qualifikation entsprechende Anstellung zu finden.

Darüber hinaus ist die Feststellungsklage auch begründet. Die Klägerin ist durch die Beschlüsse des Hochschulrates vom 23. Januar 2014 und des Senats vom 4. Februar 2014 nicht wirksam als Kanzlerin der Beklagten zu 2) abgewählt worden. Beide Beschlüsse sind unwirksam. Das ergibt sich aus Folgendem:

Nach § 31 Abs. 5 des hier für die Abwahlentscheidung maßgeblichen Thüringer Hochschulgesetzes vom 21. Dezember 2006 - ThürHG 2007 - (GVBl. S. 601, in der Fassung des Art. 16 des Gesetzes vom 21. Dezember 2011, GVBl. S. 531, 538) kann der Kanzler einer Hochschule aus wichtigem Grund mit einer Mehrheit von drei Viertel der Mitglieder des Hochschulrates mit der Zustimmung des Senats, die ebenfalls einer Dreiviertelmehrheit bedarf, abgewählt werden. Die erforderliche Mehrheit lag in beiden Gremien eindeutig vor, da beide Beschlüsse jeweils einstimmig gefasst wurden. Offen bleiben kann, ob ein wichtiger Grund für die Abwahl der Klägerin vorlag. Darauf kommt es im vorliegenden Fall nicht an. Sowohl der Beschluss des Hochschulrates vom 23. Januar 2014 als auch der Zustimmungsbeschluss des Senats der Beklagten zu 2) vom 4. Februar 2014 sind wegen eines Verfahrensfehlers formell unwirksam. Der Beschluss des Hochschulrates vom 23. Januar 2014 über die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin der Beklagten zu 2) ist wegen eines Verstoßes gegen § 24 Abs. 4 Satz 1 ThürHG 2007 i. V. m. § 21 Abs. 1 Satz 1 ThürVwVfG und § 20 Abs. 4 Sätze 2 und 4 ThürVwVfG unwirksam (1.). Der Beschluss des Senats der Beklagten zu 2) über die Zustimmung zur Abwahl der Klägerin als Kanzlerin der Beklagten zu 2) vom 4. Februar 2014 ist unwirksam, weil die Klägerin nicht angehört wurde (2.).

1. Der Beschluss des Hochschulrates vom 23. Januar 2014 ist unwirksam, weil gegen § 24 Abs. 4 Satz 1 ThürHG 2007 i. V. m. § 21 Abs. 1 Satz 1 ThürVwVfG und § 20 Abs. 4 Sätze 2 und 4 ThürVwVfG verstoßen wurde. Gemäß § 24 Abs. 4 Satz 1 ThürHG i. V. m. § 21 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 ThürVwVfG und § 20 Abs. 4 Satz 2

ThürVwVfG hat der Hochschulrat vor Fassung eines Beschlusses über den Ausschluss einer Person zu befinden, wenn ein Beteiligter das Vorliegen eines Grundes, der geeignet ist, das Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsführung zu rechtfertigen, behauptet. Eine diesen Anforderungen entsprechende Behauptung der Klägerin lag im vorliegenden Fall mit dem Schreiben ihres Prozessbevollmächtigten vom 17. Januar 2014 vor. Ungeachtet dessen, ob dieses Schreiben und seine Einführung bzw. Behandlung in der Sitzung des Hochschulrates am 23. Januar 2014 den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an eine Anhörung entsprach (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 14. Januar 1965 - II C 53.62 - juris Rn. 51), geht aus diesem Schreiben eindeutig hervor, dass die Klägerin forderte, die damalige Präsidentin von der Mitwirkung an der Abwahlentscheidung auszuschließen. So schrieb der ehemalige Prozessbevollmächtigte der Klägerin:

„Die Präsidentin war und ist in diesem Zusammenhang von jeder auch nur Mitentscheidung in der Sache ausgeschlossen (gewesen) und zwar wegen Vorbefassung und greifbarer Voreingenommenheit.“

Dies hätte die Vorsitzende des Hochschulrates seinerzeit veranlassen müssen, vor bzw. zu Beginn der Behandlung des TOP 5 „Abberufung der Kanzlerin“ eine Entscheidung über den Ausschluss der damaligen Präsidentin an der Mitwirkung der Sitzung des Hochschulrates herbeizuführen. Dies ist aber unterblieben.

Darüber hinausgehend ist der Senat der Überzeugung, dass die Teilnahme der damaligen Präsidentin an der Beratung und der Beschlussfassung über die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin der Beklagten zu 2) gegen § 24 Abs. 4 Satz 1 ThürHG 2007 i. V. m § 21 Abs. 2 ThürVwVfG und § 20 Abs. 4 Satz 4 ThürVwVfG verstieß. Die damalige Präsidentin hätte vor Beginn der Beratung und Beschlussfassung über die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin der Beklagten zu 2) von der Hochschulratssitzung ausgeschlossen werden müssen. Es bestehen nach Auffassung des Senats keine Zweifel daran, dass bezogen auf die damalige Präsidentin Gründe vorlagen, die Misstrauen gegen ihre unparteiische Amtsführung rechtfertigten. Dies ist in erster Linie dem Umstand geschuldet, dass auch die Abwahl der damaligen Präsidentin auf der Tagesordnung stand und dass der Entschluss des Hochschulrates am 13. Dezember 2013, die Abwahl der damaligen Präsidentin vorzubereiten, untrennbar mit der ebenfalls seinerzeit in Vorbereitung befindlichen Abwahl der Klägerin als Kanzlerin verknüpft ist. Der Hochschulrat war nach den - in den Akten dokumentierten - Ereignissen insbesondere im Jahr 2013 zu der Auffassung gelangt, dass eine

vertrauensvolle Zusammenarbeit im Präsidium - insbesondere zwischen der Präsidentin und der Kanzlerin - nicht mehr möglich sei. Deshalb entschloss sich der Hochschulrat letztendlich, nicht nur die von der damaligen Präsidentin initiierte Abwahl der Klägerin als Kanzlerin, sondern auch die Abwahl der Präsidentin selbst vorzubereiten (vgl. Protokoll der Hochschulratssitzung vom 13. Dezember 2013). Vor diesem Hintergrund bestand seinerzeit zumindest die Besorgnis, dass die damalige Präsidentin zu den Gründen, die ihrer Meinung nach eine Abwahl der Klägerin als Kanzlerin rechtfertigen sollten, nicht unparteiisch, sondern in einer Weise vortragen würde, die darauf abzielte, ihre eigene Abwahl zu verhindern.

Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass die Präsidentin der Beklagten zu 2) im Hochschulrat nach Maßgabe des § 32 Abs. 7 ThürHG 2007 nur beratendes und antrags-, aber nicht stimmberechtigtes Mitglied ist. Auch ein nicht stimmberechtigtes Hochschulratsmitglied ist bei begründeter Besorgnis der Befangenheit von der Teilnahme an der Beratung und Beschlussfassung auszuschließen. Eine kollegial zu treffende Entscheidung kann schon dadurch anders ausfallen, dass eine - eigentlich auszuschließende Person - durch ihre Teilnahme an der Beratung Einfluss auf die anderen Organmitglieder ausüben und diese zu einem abweichenden Abstimmungsverhalten veranlassen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2018 - 2 C 14/17 - juris Rn. 32 m. w. N. für die Teilnahme eines Personalratsmitgliedes an der Beratung über die Abwahl der Vizekanzlerin einer Hochschule).

2. Auch der Beschluss des Senats der Beklagten zu 2) vom 4. Februar 2014, mit dem er dem Beschluss des Hochschulrates vom 23. Januar 2014 über die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin zustimmte, ist aus mehreren Gründen verfahrensfehlerhaft zustande gekommen.

Der Senat ist zum einen der Auffassung, dass die Anwesenheit der damaligen Präsidentin bei der Beratung und Beschlussfassung des Senats der Beklagten zu 2) über die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin aus den bereits unter 1. genannten Gründen ebenfalls gegen § 24 Abs. 4 Satz 1 ThürHG 2007 i. V. m § 21 Abs. 2 ThürVwVfG und § 20 Abs. 4 Satz 4 ThürVwVfG verstieß. Im Hinblick darauf, dass auch die Abwahl der damaligen Präsidentin der Beklagten zu 2) auf der Tagesordnung stand, sind keine Gründe ersichtlich, die Anknüpfungspunkte für eine andere Bewertung bieten.

Zum anderen ist der Beschluss des Senats der Beklagten zu 2) über die Abwahl der Klägerin als Kanzlerin auch deshalb verfahrensfehlerhaft zustande gekommen, weil die Klägerin nicht in einer den - aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden - verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Januar 1965 - II C 53.62 - juris Rn. 53) entsprechenden Weise vom Senat angehört wurde.

Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass keine den Anforderungen des § 28 ThürVwVfG entsprechende förmliche Anhörung erforderlich war, da es sich bei der Abwahlentscheidung nicht um den Erlass eines (belastenden) Verwaltungsaktes handelt. Auch ist diese Bestimmung entgegen der Auffassung der Klägerin auf Abwahlentscheidungen trotz der im Falle der Abwahl eintretenden negativen und insoweit auch belastenden Folgen nicht analog anwendbar. Es handelt sich um eine nicht mit einem Verwaltungsakt vergleichbare Entscheidung, weil diese von einem Kollegialorgan und nach anderen Maßstäben getroffen wird. Jedes zu einer Abwahlentscheidung berufene Mitglied eines Kollegialorgans trifft eine eigene, gerichtlich nicht überprüfbare Entscheidung (vgl. dazu auch ThürOVG, Beschlüsse vom 5. Juni 2014 - 1 EO 106/14 - betreffend die Abwahl der damaligen Präsidentin der Beklagten zu 2) und vom 24. Juni 2014 - 1 EO 148/14 - betreffend die Abwahl der Klägerin). Für die Entscheidung über die vorzeitige Beendigung eines Wahlamtes dürfen auch persönliche Überlegungen der Mitglieder der für die Abwahl zuständigen Gremien von Bedeutung sein. Es können durchaus verschiedene Vorstellungen über mögliche Gründe des Vertrauensverlustes bestehen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. Februar 2016 - 9 S 2245/15 -).

Ungeachtet dessen hätte der Senat der Beklagten zu 2) die Klägerin jedoch zumindest schriftlich zur beabsichtigten Abwahl anhören bzw. ihr Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Januar 1965 - II C 53.62 - juris Rn. 53). Entgegen der Auffassung des Beklagten zu 1) ist diese (zumindest) schriftliche Anhörung nicht deshalb entbehrlich, weil es sich bei dem Zustimmungsbeschluss um eine „unselbständige“ Zustimmung handelt. Damit hebt der Beklagte zu 1) lediglich hervor, dass der Senat als Organ einer Hochschule nach Thüringer Landesrecht kein selbständiges Initiativrecht zur Abwahl des Hochschulkanzlers hat und bekräftigt damit die durch den Senat in der mündlichen Verhandlung geäußerten, aber mangels Erheblichkeit nicht weiter zu vertiefenden Zweifel an der Vereinbarkeit der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Grundrechts-

träger des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG an der Selbstverwaltung der Hochschule (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 12. Mai 2015 - 1 BvR 1501/13 u. a. - BVerfGE 139, 148 - 194; vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 - BVerfGE 136, 338 - 383 - juris Rn. 82; vom 20. Juli 2010 - Az. 1 BvR 748/06 - BVerfGE 127, 87 - 132 und vom 26. Oktober 2004 - 1 BvR 911/00 u. a. - BVerfGE 111, 335 - 365 sowie Urteil vom 29. Mai 1973 - 1 BvR 424/71 u. a. - BVerfGE 35, 79 - 170). Ein tragfähiges Argument, das den aus dem Rechtsstaatsgebot abzuleitenden Mindestanspruch auf (zumindest) schriftliche Stellungnahme entfallen lassen könnte, ergibt sich daraus nicht. Dies verdeutlicht der Umstand, dass die Wirksamkeit einer Abwahlentscheidung nach dem Regelungskonzept des § 31 Abs. 5 ThürHG 2007 nur noch von der wirksamen Zustimmung des Senats abhängt, wenn der Hochschulrat die Abwahl beschlossen hat. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass eine (schriftliche) Stellungnahme oder auch gar eine mündliche Anhörung geeignet sein könnte, die Mitglieder des Senats zu veranlassen, gegen die Zustimmung zur Abwahl zu stimmen und damit die Abwahl scheitern zu lassen. Warum dem von einer Abwahl betroffenen Amtsinhaber diese Möglichkeit genommen werden soll, erschließt sich dem Senat nicht.

Entgegen der aufgrund summarischer Prüfung des Oberverwaltungsgerichts in dem Beschluss vom 24. Juni 2014 (Az.: 4 EO 148/14) getroffenen Feststellung ist die Klägerin auch nicht mittels des - ihr zuzurechnenden - Schreibens ihres Bevollmächtigten vom 27. Januar 2014 hinreichend angehört worden. Dafür reicht es nicht aus, dass der ehemalige Prozessbevollmächtigte der Klägerin dieses Schreiben vom 27. Januar 2014 an die damalige Präsidentin und Hochschulratsvorsitzende versandt hat. Nach Auffassung des Senats beschränkt sich eine den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen entsprechende Gelegenheit zur (zumindest schriftlichen) Stellungnahme des von einer bevorstehenden Abwahl Betroffenen nicht nur auf die Möglichkeit zur Abgabe. Erforderlich ist darüber hinaus, dass die Mitglieder des Kollegialorgans, das für die Abwahlentscheidung zuständig ist, vor der Beschlussfassung Kenntnis von Existenz und Inhalt dieser (schriftlichen) Stellungnahme erhalten. Ansonsten liefe dieses Stellungnahmerecht ins Leere.

Der Senat ist aufgrund der nunmehr in diesem Verfahren vorliegenden Akten der Beklagten zu 2) und der Angaben der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung der Überzeugung, dass dieses an die damalige Präsidentin in ihrer Eigenschaft als Vor-

sitzende des Senats der Beklagten zu 2) (§ 33 Abs. 3 Satz 4 ThürHG 2007) gerichtete Schreiben nicht zur Kenntnis der übrigen Senatsmitglieder gelangt ist. Die Existenz des Schreibens des damaligen Bevollmächtigten der Klägerin vom 27. Januar 2014 ist nur deshalb gerichtsbekannt, weil dieser es auch dem Beklagten zu 1) übermittelte, der es zu der Akte nahm, die er bereits im Verfahren 4 EO 148/14 vorgelegt hatte, und weil die Klägerin es in diesem Verfahren auch selbst zur Gerichtsakte reichte. Demgegenüber gibt es keinen Hinweis, dass die damalige Vorsitzende des Senats der Beklagten zu 2) - die Präsidentin - das Schreiben vom 27. Januar 2014 den übrigen Senatsmitgliedern übermittelt hätte. In den dem Gericht von der Beklagten zu 2) vorgelegten Unterlagen über ihren Senat ist dieses Schreiben nicht vorhanden. Der Prozessbevollmächtigte der Beklagten zu 2) konnte zum Verbleib dieses Schreibens auf ausdrückliche Nachfrage hin (vgl. Telefonvermerk vom 9. Januar 2019, GA Blatt 649) keine Angaben machen. In dem Protokoll über die Senatssitzung vom 4. Februar 2014 findet sich auch kein Hinweis auf das Schreiben des ehemaligen Bevollmächtigten der Klägerin vom 27. Januar 2014. Vielmehr ist in dem Protokoll sogar ausdrücklich vermerkt, dass die Klägerin sich überhaupt nicht geäußert habe. Es ist nach Auffassung des Senats nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Senat die Entscheidung am 4. Februar 2014 vertagt und der Klägerin nochmals ausdrücklich Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hätte, wenn das Schreiben vom 27. Januar 2014 bekannt gewesen wäre. Dafür spricht insbesondere der Umstand, dass die Frage der Notwendigkeit der Anhörung der Klägerin von einzelnen Mitgliedern des Senats der Beklagten zu 2) thematisiert und diese diesbezüglich unvollständig bzw. zutreffend informiert wurden. So erhielten sie von dem in der Senatssitzung am 4. Februar 2014 anwesenden Vertreter des Beklagten zu 1) die aus den o. g. Gründen unzutreffende Information, dass gar keine Anhörung erforderlich sei. Und die Vorsitzende des Hochschulrates informierte die Mitglieder des Senats der Beklagten zu 2) insoweit unvollständig, als sie das - in der Sitzung des Hochschulrates am 23. Januar 2014 zumindest thematisierte - Schreiben des ehemaligen Bevollmächtigten der Klägerin vom 17. Januar 2014 und seinen Inhalt unerwähnt ließ. Es spricht viel dafür, dass bei den Mitgliedern des Senats der Beklagten zu 2) aufgrund dieser Umstände der Eindruck entstand, dass die Klägerin sich zu der bevorstehenden Abwahl sowieso nicht äußern wolle und dass deshalb keine Veranlassung bestünde, die Beschlussfassung über die Zustimmung zur Abwahl der Klägerin als Kanzlerin zu verschieben, um ihr nochmals Gelegenheit zur

Stellungnahme einzuräumen. Da in dem Schreiben des Bevollmächtigten der Klägerin vom 27. Januar 2014 ausdrücklich unter Hinweis auf die Erkrankung der Klägerin vorgetragen wurde, dass ihr „das Recht zur Anhörung abgeschnitten“ werde, ist es im Hinblick darauf, dass einzelne Senatsmitglieder die Notwendigkeit einer Anhörung thematisiert haben, nicht ausgeschlossen, dass der Zustimmungsbeschluss am 4. Februar 2014 nicht gefasst worden wäre, wenn Existenz und Inhalt des Schreibens vom 27. Januar 2014 den Senatsmitgliedern bekannt gewesen wären.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Absatz 1, 159 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (vgl. § 132 Abs. 2 VwGO).

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Jenaer Straße 2 a

99425 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

– die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

– die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Dr. Hinkel

von Saldern

Kunz

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auch auf 5.000,00 € festgesetzt.

G r ü n d e

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47, 52 Abs. 32 GKG. Da Streitgegenstand des Verfahrens nur die Wirksamkeit der hochschulrechtlichen Abwahl der Klägerin als Kanzlerin durch die Gremien der Beklagten zu 2) ist, bleiben entgegen der Auffassung der Beklagten zu 2) die möglichen beamtenrechtlichen Folgen bei der Bemessung des Streitwerts unberücksichtigt.

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Dr. Hinkel

von Saldern

Kunz