

Winfried Kluth

Der Übergang von der selbstverwalteten Gruppenuniversität zur Hochschule als autonomer Forschungs- und Dienstleistungseinheit

Überblick und Analyse der unterschiedlichen Reformansätze in Landeshochschulgesetzen im Zeitraum 1998 bis 2004

Einführung

Das deutsche Hochschulwesen und mit ihm das deutsche Hochschulrecht befinden sich nach langen Jahren der Ruhe seit den drei letzten Reformen des Hochschulrahmengesetzes¹ in einem grundlegenden und weitreichenden Prozess der Veränderung und Neuorientierung.² Kaum ein Bereich der Hochschulorganisation ist davon ausgenommen. Die meisten Bundesländer haben im Zeitraum 1999 bis Anfang 2004 neue, durch eigene Reformimpulse geprägte³ Landeshochschulgesetze erlassen⁴ oder stehen mitten im Prozess der Gesetzgebung⁵. Dabei werden nicht nur die neuen Spielräume genutzt, die der Bundesgesetzgeber durch die HRG-Novellen von 1998 und 1999 durch die Rücknahme der Rahmenvorgaben für die Bestimmung der Rechtsform⁶ und die interne Organisation⁷ eröffnet hat, sondern den Hochschulen ein neues Leitbild verordnet, das durch die Stichworte Wettbewerbsorientierung, Autonomiesteigerung und Effizienzgewinne gekennzeichnet werden kann.

Anliegen dieses Beitrags ist es, einen Überblick über die Entwicklung der letzten fünf Jahre zu geben. Dabei kann angesichts der Fülle und Vielfalt der Veränderungen auf Bundes- und Länderebene bei den einzelnen Themen nur sehr begrenzt in die Tiefe gegangen werden. Die Darstellung konzentriert sich deshalb auf einige wesentliche Bereiche und versucht im Übrigen, die wichtigsten Entwicklungslinien und zentralen juristischen Fragestellungen herauszuarbeiten.

1 Es handelt sich um die vierte (1998), fünfte (1999) und sechste (2002) HRG-Novelle. Hinzu kommen die Änderungen im Besoldungsrecht durch das Professorenbesoldungsreformgesetz v. 16.02.2002, BGBl. I S. 686. Speziell zur vierten Novelle, die den Auftakt der Reformwelle markiert, *Detmer*, NVwZ 1999, S. 828 ff. Zur sprachlichen Vereinfachung werden alle Landesgesetze bei der Zitierung als HG (Hochschulgesetz) bezeichnet.

2 Aussagekräftig: *Müller-Böling*, Die entfesselte Hochschule, 2. Aufl. 2000.

3 Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass nicht lediglich die Vorgaben des HRG in Landesrecht umgesetzt, sondern eigenständige Reformkonzepte verfolgt werden.

4 Verabschiedet wurden Gesetze mit weitreichendem Reformcharakter vor allem in Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Auf die Angabe der Fundstellen wird hier aus Raumgründen verzichtet und auf die Angaben in Fn. 2 beim Abdruck des HRG im Sartorius I verwiesen. Die Gesetze sind zudem im Internet verfügbar, u.a. über www.bildungsserver.de.

5 Das gilt derzeit (März 2004) für das Saarland und Sachsen-Anhalt. Baden-Württemberg hat ein weiteres Reformgesetz angekündigt.

6 Neufassung des § 58 Abs. 1 HRG.

7 Aufhebung der §§ 60 bis 69 HRG.

1 Entwicklungslinien und Leitbilder

1.1 Ein kurzer Blick zurück

Die in der aktuellen Reformdiskussion immer wieder anzutreffenden Forderungen nach einer Deregulierung des Hochschulrechts lassen einen kurzen Rückblick auf die Entwicklung der aktuellen Rechtsfülle sinnvoll erscheinen. Dadurch eröffnen sich zudem interessante Perspektiven für die weiteren Reformbemühungen.

Bis in die sechziger Jahre war die Schaffung der rechtlichen Grundlagen des Hochschulwesens im akademischen Bereich den Hochschulen selbst und ihrem als Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts erlassenen Satzungsrecht sowie einem überkommenen Bestand von Gewohnheitsrecht überlassen.⁸ Nur das Personal- und Haushaltswesen richtete sich nach dem allgemeinen Recht des jeweiligen Landes. Eine weitere Ausnahme bildeten die Studien- und Prüfungsordnungen der Fächer, die mit einem Staatsexamen abgeschlossen wurden. Dementsprechend spiegelte sich in der Zahl der Universitäten zugleich eine beträchtliche Vielfalt der Studienangebote wider.⁹ Die Besoldung der Professoren beruhte neben dem fixen Gehalt zu einem Teil auf Hörergeldern, war also von der Zahl der Vorlesungsteilnehmer abhängig.

Dieser aus heutiger Sicht kaum noch vorstellbare Zustand änderte sich grundlegend, nachdem Mitte der sechziger Jahre nicht nur die Zahl der Studierwilligen sprunghaft zunahm, sondern ihnen zugleich von staatlicher Seite ein chancengleicher Zugang zu den Hochschulen sowie ein im wesentlichen gleichwertiger Ausbildungsstandard an den einzelnen Hochschulen garantiert werden sollte. Zugleich wurden eine Demokratisierung der Universitäten und der Abschied von der Ordinarienuniversität gefordert.¹⁰ Unter dem Leitbild der bundesweit einheitlichen Lebensbedingungen wurde 1969 durch eine Ergänzung des Grundgesetzes durch Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens begründet.¹¹ Zuvor und teilweise parallel dazu wurden – nicht zuletzt mit Blick auf die Grundrechtsrelevanz der Hochschulorganisation¹² – auf Länderebene zwischen 1966 und 1973 flächendeckend Universitäts- bzw. Hochschulgesetze erlassen. Durch das schließlich 1976 in Kraft getretene Hochschulrahmengesetz¹³ wurden die Hochschulen bundesweit in ein organisatorisches Korsett gesteckt, das sowohl ihre Binnenverfassung als auch wichtige Bereiche des akademischen Lebens ausgehend vom Leitbild der Gruppenuniversität vereinheitlichte. Die Länder mussten ihre Gesetze entsprechend anpassen.

8 *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 2. Aufl. 1986, Rdnr. 40 (die im Druck befindliche dritte Auflage dieses Standardwerks war bei Abfassung des Beitrags noch nicht verfügbar). Zur Verankerung dieser Rechtsetzung im Selbstverwaltungsrecht vgl. OVG Münster, DVBl. 1967, 161; BVerwGE 32, 308 (311).

9 Siehe auch *Monopolkommission*, Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik, Sondergutachten, 2000, S. 14.

10 *Thieme*, (Fn. 8), Rdnr. 43 ff.

11 Zu den Hintergründen: *Schiedermair*, Deutsches Hochschulwesen der Gegenwart, in: Flämig u.a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 1986, S.37 (48 ff.). Zur thematischen Reichweite dieser Kompetenz vgl. von *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 8, 3. Aufl. 1996, Art. 75, Rdnr. 200 ff. auch mit ausführlichen Hinweisen zur Entstehungsgeschichte und Reformvorschlägen von 1976 und 1992 und 1994.

12 Dieser Aspekt und seine Bedeutung für die Erforderlichkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung des Hochschulwesens wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Parlamentsvorbehalt beeinflusst; vgl. dazu u.a. BVerfGE 33, 303 ff.; 35, 79 ff.; *Thieme*, (Fn. 8), Rdnr. 43; siehe dazu auch unter dem Aspekt der Institutionalisierung *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994, S. 197 ff., 232 ff.

13 G. v. 26.01.1976, BGBl. I 185.

1.2 Gründe für den Reformeifer der letzten Jahre

Die vor allem im innerorganisatorischen Bereich bis ins Detail gehenden Vorgaben des Bundesgesetzgebers führten zu einer Erstarrung der Hochschullandschaft. Spätestens Mitte der achtziger Jahre setzte sich deshalb auch im Gefolge der Flexibilisierung und Modernisierung der Verwaltung im kommunalen und staatlichen Bereich¹⁴ die Einsicht durch, dass auch die Hochschulen größere Gestaltungsspielräume benötigen. Zugleich wurde damit zunehmend auch die Erwartung verbunden, dass durch organisatorische Reformen Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen zu erreichen sind, was angesichts leerer öffentlicher Kassen als dringend geboten erschien. Schließlich wurde auch durch die Europäisierung des Bildungswesens und den zunehmenden faktischen Wettbewerb zwischen den europäischen Hochschulen in den Bereichen Lehre und Forschung ein erheblicher Reformdruck erzeugt. In fast allen Reformgesetzen der letzten Jahre findet sich deshalb in den Einleitungen und Begründungen ein Hinweis auf diese veränderten Rahmenbedingungen.

Die gemeinsame Einsicht, dass sich das institutionelle Umfeld verändert hat und deshalb zur Sicherung der bisherigen Aufgabenstellung Veränderungen erforderlich sind, führt indes nicht zu den gleichen Reformkonzeptionen. Vielmehr werden sowohl in der allgemeinen Debatte über die Zukunft des deutschen Hochschulwesens als auch von den Landesgesetzgebern die Akzente durchaus unterschiedlich gesetzt. Die letzten vier Jahre haben deutlich gemacht, dass zumindest in diesem Bereich Ansätze für einen Wettbewerbsföderalismus¹⁵ zu erkennen sind.

1.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Leitbildern

Die größte Gemeinsamkeit der verschiedenen Reformkonzeptionen liegt wohl in der Erkenntnis, dass sowohl Not als auch Wettbewerb erfinderisch machen. So zwingen die leeren öffentlichen Kassen die Länder dazu, die vorhandenen Strukturen und Angebote der Hochschulen zu überprüfen (oder weniger freundlich formuliert: in Frage zu stellen) und durch eine Re-Organisation effizienter zu gestalten. Zugleich soll ihnen dadurch und mit der Gewährung größerer Gestaltungsspielräume eine angemessene Reaktion auf die neue Wettbewerbssituation ermöglicht werden.

Fragt man nach dem Leitbild der einzelnen Reformvorhaben, so treten die Unterschiede deutlicher hervor. Im Rahmen einer groben Klassifizierung, wie sie an dieser Stelle geboten ist, können im Wesentlichen drei Modelle der Reformgesetzgebung unterschieden werden:

Eine erste Variante ist durch eine vorsichtige Modernisierung und die Übernahme neuer Steuerungsinstrumente in den vorhandenen institutionellen Rahmen geprägt. Man kann hier von einer vorsichtigen Evolution sprechen. Diesen Weg haben z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in ihrer Gesetzgebung beschritten.

Eine zweite Variante ist durch eine weitreichende Veränderung der Binnenverfassung geprägt und häufig, aber nicht notwendigerweise mit einer (optionalen) Änderung der Rechtsform der Hochschulen verknüpft. Man kann hier von einem Übergang vom Leitbild der basisgesteuerten Gruppenuniversität zu einer autonomen, vorwiegend zentral gesteuerten Uni-

14 Siehe dazu die Übersicht und Nachweise bei *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 3, 5. Aufl. 2004, § 80, Rdnr. 288 ff.

15 Zu diesem zugleich neuen und alten Leitbild *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1998, S. 746 ff.; *Bauer*, DÖV 2002, S. 837 ff.

versität sprechen. Diesen Weg haben z.B. Hamburg, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz beschritten.

Eine dritte Variante ist durch eine durchgängige Orientierung an einem unternehmerischen Leitbild und wie die zweite Variante durch eine Dominanz der zentralen Leitungsorgane geprägt. Dieses Leitbild verfolgt das Saarland in seiner aktuellen Gesetzesnovelle und es entspricht auch den Eckpunkten, die die baden-württembergische Landesregierung für den nächsten Reformschritt vorgestellt hat.

Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund die Reformen in den einzelnen Sektoren vorgestellt und analysiert, wobei jeweils die für verschiedene Grundmuster typischen Regelungen herausgegriffen werden.

2 Reformstrategien und Vorgehensweisen

2.1 Ein Blick auf die Akteure

Will man die jüngeren Entwicklungen im Hochschulbereich verstehen und nachvollziehen, so ist es unerlässlich, zunächst einen Blick auf die Akteure zu werfen. Das ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil es sich dabei nicht lediglich um die Landesgesetzgeber bzw. die politischen Parteien handelt. Die hochschulpolitische Entwicklung ist vielmehr durch die Mitwirkung weiterer Akteure geprägt, die einen nicht zu unterschätzender Einfluss auf die gesetzgeberischen Entscheidungen besitzen. Auch insoweit kann an dieser Stelle nur ein kurzer Überblick gegeben werden.

An erster Stelle sind die Hochschulen selbst und ihre Zusammenschlüsse auf Landes- und Bundesebene (Landesrektorenkonferenzen und HRK) zu nennen. Nicht nur im Rahmen der Hochschulentwicklungsplanung und der Gesetzgebungsprozesse wurden in den Hochschulen die Grundlagen für neue Modelle und Instrumente geschaffen. Eine wichtige Rolle kam und kommt dabei auch den Kanzlern zu, die sich oft als erste mit den finanziellen Engpässen befassen und nach intelligenten Lösungen suchen müssen.

Aus dem institutionellen Bereich der Hochschullehrer ist auf der einen Seite der Deutsche Hochschulverband als eher bewahrender Akteur¹⁶ und auf der anderen Seite sind der Wissenschaftsrat¹⁷ und auch der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft als eher progressive Akteure zu erwähnen.¹⁸

Eine bedeutende Rolle sowohl im konzeptionell-kreativen Bereich als auch bei der Umsetzung der neuen Konzeptionen spielt das 1994 von der HRK und der Bertelsmann-Stiftung gemeinsam gegründete¹⁹ Centrum für Hochschulentwicklung (CHE).²⁰ Neben den vom CHE

16 So hat der DHV ein „bottom-up Reformkonzept“ vorgestellt, das sich für eine Beibehaltung der dezentralen Steuerung der Hochschulen ausgehend von der Basis der einzelnen Gruppen ausspricht; siehe dazu das Positionspapier des Deutschen Hochschulverbandes vom 24.11.2003 „Organisation und Leitung der Universität, verfügbar unter www.hochschulverband.de. Diesem Modell folgt auch die Darstellung bei *Hartmer*, Das Binnenrecht der Hochschule, in: *Detmer/Hartmer* (Hrsg.), Hochschulrecht, 2004, Kapitel IV, Rdnr. 92 ff.

17 Die Stellungnahmen des Wissenschaftsrats sind unter www.wissenschaftsrat.de verfügbar.

18 Besonders deutlich zu erkennen am Positionspapier des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft vom August 2002 „Qualität durch Wettbewerb und Autonomie“, das die Landeshochschulgesetze einem Benchmarking anhand von durchweg progressiven Kriterien unterzieht, die sich am Leitbild der autonomen und effizienten Dienstleistungseinheit orientieren.

19 Die Initiative ging vom damaligen HRK-Präsidenten Hans-Uwe Erichsen und dem Gründer der Bertelsmann Stiftung Reinhard Mohn aus.

ausgehenden Impulsen für die Entwicklung von Leitbildern und Steuerungsinstrumenten ist darauf hinzuweisen, dass sich das CHE wegen seines Arbeitsgrundsatzes, Projekte immer unter Beteiligung des eigenen Personals durchzuführen, inzwischen neben dem Wissenschaftsrat zu dem Akteur mit dem größten institutionellen Reformsachverstand entwickelt haben dürfte. Wie später noch zu zeigen sein wird, hat das CHE viele wichtige Reformprojekte begleitet und in seinen Berichten aufgearbeitet. Seine Internet-Angebote stellen inzwischen einen wertvollen Fundus an theoretisch niveaureichen und empirisch gesättigten Informationen für die Hochschulreformdiskussion dar. Als weitere bedeutsame Akteure aus dem wissenschaftlich orientierten Bereich sind die auf die Bereitstellung von elektronischen Steuerungsinstrumenten spezialisierte Hochschul-Informationssystem-GmbH (HIS)²¹ mit Sitz in Hannover sowie das Institut für Hochschulforschung (HoF)²² mit Sitz in Wittenberg zu erwähnen.

Als wichtiger nicht-ständiger Akteur ist die Monopolkommission zu erwähnen, die durch ihr Sondergutachten »Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik« aus dem Jahr 2000 einen profunden und konzeptionell bedeutsamen Beitrag für die Reformdiskussion geliefert hat, der allerdings bis heute nicht die ihm gebührende Aufmerksamkeit erfahren hat.

2.2 Echte und unechte Reformstrategien

Es gehört zu den wenig erfreulichen aber gleichwohl zutreffenden Erfahrungen der letzten Jahre, dass Reformen, die nach eigenem Anspruch der Stärkung der Selbstverwaltung dienen, sei es im kommunalen oder im Hochschulbereich, durch diese Zielsetzung lediglich das primäre Ziel der Entlastung der Landeshaushalte kaschieren wollen. Es muss deshalb auch im Hochschulbereich zwischen echten und unechten Reformstrategien unterschieden werden. Vor allem der Übergang zum System des Globalhaushalts kann von den Ländern auch genutzt werden, um Kürzungen der Hochschuletats zu erleichtern, da das Land in diesem Fall nicht für die konkreten Kürzungsmaßnahmen verantwortlich gemacht werden kann. Die Konkretisierung wird vielmehr in die Hochschulen verlagert und kann dort zu erheblichen Reibungsverlusten durch Umverteilungskämpfe führen.²³

Auch wenn auf den ersten Blick alle Gesetzesbegründungen die Reformabsichten und das Ziel der Stärkung der Hochschulen und ihrer Autonomie in den Vordergrund stellen, kann als Indiz dafür, ob die Maßnahmen eines Landesgesetzgebers der einen oder anderen Reformkategorie zuzuordnen sind, die konkrete Vorgehensweise herangezogen werden.

2.3 Verschiedene Vorgehensweisen im Überblick

Trotz der vergleichbaren Ausgangslagen und Rahmenbedingungen wurde und wird die Hochschulstrukturreform in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich in Angriff genommen und durchgeführt. Wesentliche Unterscheidungsmerkmale sind insoweit der für den Prozess vorgesehene Zeitrahmen, die konzeptionelle Vorbereitung und Begleitung sowie die institutionelle Ausgestaltung des Reformvorgangs. Auch dieser Aspekt kann nur an zwei – positiven – Beispielen verdeutlicht werden, die zugleich zeigen, welche Spannweite denkbar ist.

20 Siehe zu Einzelheiten www.che.de. Dort finden sich auch umfangreiche Berichte zu den inzwischen sehr zahlreichen Projekten des CHE.

21 Siehe zu den Aktivitäten www.his.de.

22 Siehe zu den Aktivitäten www.hof.uni-halle.de.

23 Siehe zu diesem Aspekt auch sehr deutlich *Monopolkommission*, (Fn. 9), S. 57.

Als Beispiel für eine hochschulrechtlich behutsame, konzeptionell und strukturell aber gleichwohl nachhaltige Vorgehensweise kann die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen angeführt werden. Der Landesgesetzgeber hat hier bereits 1999 eine Reihe von Änderungen vorgenommen, die unter anderem eine Flexibilisierung des Haushaltsrechts (allerdings ohne umfassende Globalhaushalte) sowie eine Stärkung der Rektorate und Dekane²⁴ zur Folge hatten. Parallel dazu wurde zur Vorbereitung einer Restrukturierung der Hochschullandschaft mit dem Ziel der stärkeren Profilbildung ein Qualitätspakt²⁵ abgeschlossen sowie ein so genannter Expertenrat unter Leitung des ehemaligen HRK-Präsidenten Hans-Uwe Erichsen eingesetzt. Im Rahmen der durch den Qualitätspakt vorgezeichneten Eckwerte war es Aufgabe des Expertenrates, zu allen Hochschulen des Landes Evaluierungen durchzuführen und gemeinsam mit den Hochschulen Entwicklungskonzeptionen zu erarbeiten. Der 2001 vorgelegte Abschlussbericht wurde trotz der damit verbundenen Einschnitte wegen der gleichzeitig gewährten Planungssicherheit überwiegend positiv beurteilt. Es handelt sich damit um ein Beispiel für eine sehr aufwendige, aber durch die intensive Einbindung der betroffenen Akteure bis auf die Fachbereichsebene auch sehr gründliche und hohe Akzeptanz erzeugende Vorgehensweise. Diese auch in einigen anderen Bundesländern im Ansatz verfolgte Strategie zeigt, dass weitreichende Umstrukturierungen durchaus unter Beibehaltung der klassischen Form der Hochschulorganisation möglich ist.

Ein anderes, ebenfalls vergleichsweise aufwendiges Reformmodell wurde in Hamburg verwirklicht. Es ist durch ein mehrstufiges Vorgehen über längeren Zeitraum, die intensive Begleitung durch externen Sachverstand sowie die intensive Einbeziehung der betroffenen Hochschulen und ihre Verpflichtung zu internen Reformprozessen mit Optionsmöglichkeiten gekennzeichnet.²⁶ Besonderes Merkmal dieses Reformprozesses ist das breite Spektrum der externen Beratung. So wurden, teilweise in Zusammenarbeit mit dem CHE, Gutachten zur Strukturbildung, zur Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente sowie zu den Vor- und Nachteilen alternativer Rechtsformen erstellt, die auch für andere Länder interessante Ergebnisse enthalten.²⁷ Eine weitere Besonderheit des Hamburger Vorgehens besteht darin, dass im Gesetz zur Neuordnung des Hochschulrechts vom 27. Mai 2003²⁸ den Hochschulen lediglich ein Rahmen für die Neuorganisation (§§ 90 ff. Hmbg. HG) vorgegeben wurde, den sie durch den Erlass einer neuen Grundordnung innerhalb von zwei Jahren ausfüllen müssen (vgl. § 129 Abs. 1 Hmbg. HG). Durch dieses Optionsmodell wurde den Hochschulen die Möglichkeit zur Selbstgestaltung gegeben, diese aber zugleich zur Pflicht gemacht. Es wird ein Ausgleich zwischen staatlichen Modernisierungsvorgaben und Gestaltungsspielräumen der Hochschulen geschaffen, der das Selbstverwaltungsrecht auch in der Reformphase weitgehend anerkennt. Auch dieser Prozess ist aber nur denkbar, wenn über einen mehrjährigen Zeitraum mit gleichbleibenden Rahmenvorgaben und stabilen Haushaltsvorgaben operiert wird.

24 Die Regelungen zur Stärkung der Dekane war auch Gegenstand eines – im Ergebnis erfolglosen – Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht; vgl. BVerfGE 93, 85. Kritische Besprechungen durch *Epping*, NWVBl. 1997, S. 92 ff.; *Uhle*, NVwZ 1996, S. 661 ff.

25 Als Vorbild können der Solidarpakt in Baden-Württemberg von 1997 und der Innovationspakt I in Niedersachsen von 1997 angesehen werden. Eine Übersicht zu den verschiedenen Verträgen und Pakten findet sich bei <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag.htm>.

26 Ausführlich dokumentiert in der Bürgerschaftsdrucksache 17/2914 v. 17.06.2003 „Leitlinien für die Entwicklung der Hamburger Hochschulen“.

27 Die Dokumente sind auf der Website der Hamburger Behörde für Wissenschaft und Forschung verfügbar.

28 Hmbg. GVBl. S. 138.

2.4 Hochschulreform als ständige Aufgabe?

Die Vielzahl der Aktivitäten in den letzten Jahren lassen die Frage aufkommen, ob die Hochschulreform ähnlich wie die Studienreform nach § 8 HRG inzwischen zu den ständigen Aufgaben zu rechnen ist. Insoweit wird man zwei Bereiche unterscheiden müssen: den institutionellen Rahmen, der über längere Zeiträume möglichst stabil bleiben sollte, und die Darbietung einzelner Bildungsdienstleistungen, die sich beim Übergang zu einem Wettbewerbsmodell den jeweiligen Situationen und (Miss-) Erfolgen anpassen muss. Ordnet man die Hochschulreform in erster Linie dem Bereich der institutionellen Vorgaben zu, so kann und darf sie nicht zu einer ständigen, sondern allenfalls zu einer periodischen Aufgabe werden.

3 Erweiterung der verfügbaren Rechtsformen

3.1 Die Öffnungsklausel in § 58 Abs. 1 S. 2 HRG

Von der durch das 4. HRG-Änderungsgesetz bereits 1998 eingefügten Öffnungsklausel²⁹ haben die Landesgesetzgeber erst in den letzten Jahren und sehr vorsichtig Gebrauch gemacht. Nach wie vor dominiert die klassische janusköpfige Organisationsform der Hochschulen, nach der sie Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen sind.³⁰ Die Mehrzahl der Bundesländer hat diese Öffnungsklausel schlicht mit der Maßgabe in das Landesrecht übernommen, dass eine andere Rechtsform durch Gesetz angenommen werden kann.³¹ In den meisten Fällen wird ausdrücklich auch die Wahl einer privaten Rechtsform erlaubt. In Rheinland-Pfalz werden in § 6 Abs. 1 r.-pf. HG besondere Vorgaben für den notwendigen Mindestregelungsgehalt eines solchen Gesetzes gemacht. Abweichungen von diesem Regelungstyp sind in zwei Fällen anzutreffen:

In § 1 Abs. 1 S. 2 hess. HG ist vorgesehen, dass einer Hochschule durch die Landesregierung eine andere, auch privatrechtliche Rechtsform gegeben werden kann. In der Praxis bedeutet dies, dass bei der Wahl einer anderen öffentlichen Rechtsform durch Gesetz gehandelt werden muss. Offen bleibt, wie im Falle der Wahl einer privaten Rechtsform vorzugehen ist. Auch in diesem Fall wird zumindest eine Rechtsverordnung erforderlich sein, um gewisse Überleitungen zu ermöglichen.

Von besonderem Interesse ist wegen ihrer inzwischen auch praktischen Relevanz³² die Regelung zur Rechtsform der Stiftung des öffentlichen Rechts in §§ 55 ff. nds. HG. Der Weg, den der niedersächsische Gesetzgeber beschritten hat, unterscheidet sich von dem anderer Länder vor allem dadurch, dass hier ein alternatives Modell hervorgehoben und durchreguliert wird.³³ Damit ist der Vorteil verbunden, dass die Rechtsform von den Hochschulen ohne weiteres gesetzgeberisches Handeln, durch Verordnung der Landesregierung gem. § 55 Abs. 1 nds. HG genutzt werden kann.³⁴ Die nähere Analyse des Stiftungsmodells zeigt, dass es sich – wie häufig

²⁹ Vgl. dazu *Bull/Mehde*, JZ 2000, S. 650 ff.

³⁰ Dazu näher *Hartmer*, Die Organisation der Hochschule, in: Hartmer/Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, 2004, Kapitel IV, Rdnr. 6 m.w.N.

³¹ Eingehende Analyse der Reformprojekte der Länder bei *Sandberger*, WissR 2002, S. 125 ff.

³² Inzwischen wurden u.a. die Universitäten Göttingen, Lüneburg und Hildesheim in die Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts überführt.

³³ Zu Einzelheiten vgl. *Ipsen*, NdsVBl. 2003, S. 1 ff.; *Fehling*, in: Kämmerer/Rawert (Hrsg.), Hochschulstandort Deutschland, S. 83 (93 ff.).

³⁴ Diese Vorgehensweise ist mit dem Angebot von öffentlich-rechtlichen Handlungsformen für die Kommunen in den Gesetzen über kommunale Gemeinschaftsarbeit zu vergleichen; vgl. dazu *Kluth*, (Fn. 14), § 96, Rdnr. 7 ff.

in der deutschen Rechtspraxis – nur dem Namen nach um eine Stiftung handelt.³⁵ Es fehlt an dem gestifteten und gewidmeten Vermögen, das die Grundlage für die dauerhafte Zweckerfüllung bildet.

Die Rechtsform Stiftung dient dem niedersächsischen Gesetzgeber nur als Hülse oder Name, um einen rechtlich selbstständigen Träger für die Hochschulen bereitzustellen, der weiterhin weitgehend aus dem Landeshaushalt finanziert wird, wie sich aus § 56 Abs. 3 nds. HG ergibt. Die als Stiftungsvermögen ausgewiesenen Grundstücke und möglichen Zustiftungen reichen zur Finanzierung des Lehrbetriebs in keiner Weise aus, können vielmehr je nach Zustand selbst zusätzliche Kosten verursachen.³⁶

Das niedersächsische Stiftungsmodell geht weiterhin vom sog. Trennungsmodell aus.³⁷ Die Stiftung ist selbst Rechtsträger für eine körperschaftliche Struktur im herkömmlichen Sinne, wie sich aus § 55 Abs. 2 nds. HG ergibt. Einer solchen körperschaftlichen Struktur bedarf es im Grunde auch, solange die Vorgaben der §§ 31 ff. HRG in Kraft bleiben, die jedenfalls im Grundsatz das Modell der Gruppenuniversität über die Garantie von Mitwirkungsrechten rahmenrechtlich absichern. Auch im Übrigen sind die Vorzüge der Rechtsform Stiftung unstritten und es bleibt abzuwarten, wie sich die neue Rechtsform in Niedersachsen bewährt.

3.2 Gründe und Rahmenbedingungen für die Wahl einer alternativen Rechtsform

Damit ist die Frage nach den Gründen für die Wahl alternativer, insbesondere privatrechtlicher Rechtsformen angesprochen. Sie stellt sich im Hochschulbereich ebenso wie in den übrigen Bereichen moderner Leistungsverwaltung.³⁸

Bei der Wahl einer anderen öffentlich-rechtlichen Rechtsform steht die rechtliche Selbstständigkeit desjenigen Teils der Hochschulen im Vordergrund, der bislang durch die Formel »und zugleich staatliche Verwaltung« des § 58 Abs. 1 S. 1 HRG erfasst ist. Die Erstreckung der Rechtsfähigkeit als rechtstechnische Grundlage für Autonomie auf diesen Bereich wirkt sich vor allem im Vermögens- und Haushaltsbereich aus. Die Personalhoheit kann, muss aber nicht vollständig damit gekoppelt werden. Dieser Autonomiegewinn kann formal sowohl durch die Errichtung einer rechtsfähigen Körperschaft, Anstalt oder Stiftung erreicht werden. Da die öffentlichen Organisationsrechtsformen nur typologisch und nicht gesetzgeberisch auf Leitbilder fixiert sind, besteht hier ein großer Gestaltungsspielraum. Im Falle einer Anstalt oder Stiftung bedarf es dann aber, wie im niedersächsischen Modell, der Ausbildung körperschaftlicher Binnenstrukturen für den akademischen Bereich.³⁹

Gleiches gilt grundsätzlich auch für die privatrechtlichen Rechtsformen, die zusätzlich den Vorzug der leichteren Einbindung privaten Kapitals besitzen. Wie erste Untersuchungen gezeigt haben, sind aber insoweit nicht alle Organisationsformen für staatliche Hochschulen tauglich. Das gilt insbesondere für die Aktiengesellschaft, deren Leitungsorgane über eine zu

35 Vgl zu diesem Befund näher Mecking/Schulte (Hrsg.), Grenzen der Instrumentalisierung von Stiftungen, 2003.

36 Kritisch deshalb zur Bezeichnung als Stiftung auch *Fehling*, (Fn. 33), S. 93 ff.

37 Zu Trennungs- und Einheitsmodell vgl. *Kluth*, (Fn. 14), § 89, Rdnr. 27.

38 Zu den Unterschieden der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen vgl. *Kluth*, (Fn. 14), § 81, Rdnr. 21 ff. Zu den Gründen für eine Wahl privatrechtlicher Rechtsformen eingehend *Stober*, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 3, 5. Aufl. 2004, § 91, Rdnr. 48 ff. m.w.N.

39 Die Überprüfung der Reformmodelle an diesem Kriterium wird bislang vernachlässigt.

weitreichende Autonomie verfügen. Praktisch nutzbar erscheint deshalb vor allem die flexible Rechtsform der GmbH.⁴⁰

Bislang kann – mit Ausnahme von Niedersachsen – nicht von einem Trend zur Änderung der Rechtsform gesprochen werden. Davon sollte man sich auch keine großen Vorteile versprechen. Entscheidend bleiben vielmehr die Ausgestaltung der Gestaltungsfreiräume sowie die finanziellen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für die Hochschulen. Der Anteil der Organisationsrechtsformen an einer substantiellen Hochschulreform ist deshalb als eher gering zu veranschlagen.

4 Hochschulfinanzierung und Haushaltsrecht

4.1 Der hochschulbezogene Globalhaushalt

Damit ist der Blick auf die Finanzen und Haushalte der Hochschulen gelenkt. Dass die Hochschulen mit einer ständigen Unterfinanzierung zu kämpfen haben und dass insoweit eine Besserung angesichts der düsteren Perspektiven der mittelfristigen Entwicklungen der Landeshaushalte nicht in Sicht ist, gehört heute zu den Grundannahmen der Hochschulpolitik und -reform. Umso bedeutsamer ist in einer solchen Lage die optimale Allokation der knappen Ressourcen. Um diesen Prozess den Hochschulen zu überlassen und ihre Gestaltungsspielräume gegenüber der bisherigen Praxis der Zuweisung von Beträgen für einzelne Titel zu erhöhen, werden in die Landeshaushalte zunehmend Globalhaushalte für die einzelnen Hochschulen aufgenommen⁴¹ und entsprechende Pflichten durch die Hochschulgesetze begründet⁴².

Bei der Bestimmung der Höhe der Zuweisungen (sei es im bisherigen titelgebundenen System oder im Rahmen von Globalhaushalten) gibt § 5 HRG seit 1999 eine Orientierung an den Leistungen vor, die in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erbracht wurden. Diese Vorgabe wird durch § 6 HRG ergänzt, der eine regelmäßige Leistungsbewertung vorschreibt. Damit wird auch von den Ländern eine indikatorgestützte Mittelzuweisung verlangt.⁴³ Sie sind dieser Vorgabe mit unterschiedlicher Intensität und unter Rückgriff auf verschiedene Modelle (Kostenmodell, Preismodell, Grundfinanzierung gekoppelt mit Leistungskomponenten) nachgekommen.⁴⁴ Soweit dieser Prozess die Hochschulen dazu zwingt, wissenschaftliche Leistungen zu bewerten, wird er teilweise im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 GG für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten.⁴⁵ Auf der anderen Seite werden rein quantitative Orientierungspunkte für wenig sinnvoll gehalten.⁴⁶ Es empfiehlt sich deshalb ein Modell, bei dem durch eine ausreichend hohe Grundfinanzierung die

40 Siehe dazu auch *Schmidt*, in: Kämmerer/Rawert (Hrsg.), Hochschulstandort Deutschland, 2003, S. 105 ff.; *Kluth*, (Fn. 14), § 97, Rdnr. 50.

41 Die Einführung von Globalhaushalten ist auch ohne eine entsprechende Vorgabe in den Hochschulgesetzen möglich, da der Haushaltsgesetzgeber insoweit über einen Gestaltungsspielraum verfügt. Aus haushaltsverfassungsrechtlichen Gründen muss aber in diesem Fall eine parallele Steuerung durch Zielvereinbarungen oder ähnliche Steuerungsinstrumente erfolgen. Vgl. dazu auch *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 241 ff.

42 Vgl. z.B. § 106 Abs. 3 Brem. HG; § 6 Abs. 1 hmbg. HG; § 20 Abs. 2 s.-h. HG; siehe jetzt auch § 115 Abs. 3 sanh. HG-E; § 8 Abs. 1 saarl. HG-E.

43 Die Formulierung „orientiert sich“ ist zwar sehr weit gefasst, ändert aber nichts daran, dass es sich um eine Rechtspflicht handelt, im Sinne der angeführten Kriterien zu entscheiden.

44 Zu Einzelheiten vgl. *Seidler*, Grundzüge der Hochschulfinanzierung, in: Detmer/Hartmer (Hrsg.), Hochschulrecht, 2004, Kapitel X, Rdnr. 6 ff.; *Karpen*, in: Hailbronner/Geis (Hrsg.), Hochschulrahmengesetz, Kommentar, Stand: 31. Lfg. 2003, § 5, Rdnr. 55 ff.; *Bullinger*, JZ 1998, S. 109 ff.

45 *Kirchhof*, JZ 1998, S. 278 ff.; *Seidler*, WissR 1999, S. 261 (266); *Karpen*, (Fn. 44), § 5, Rdnr. 56.

46 *Monopolkommission*, (Fn. 9), S. 60: „Tonnenideologie“,

Spielräume für die Wissenschaftsfreiheit gesichert sind und die Indikatoren für die leistungsbezogene Mittelvergabe so ausgestaltet sind, dass eine Bewertung der Inhalte der Forschungsaktivitäten so weit wie möglich vermieden wird. Erste Modelle dazu liegen vor.⁴⁷

Der Übergang von Einzeltiteln zu Globalhaushalten erweitert die Gestaltungsspielräume der Hochschulen, zwingt sie dementsprechend aber auch zu Verteilungsentscheidungen und damit zur Setzung von Prioritäten bei der Mittelzuweisung. Dadurch wird der Einfluss der zentralen Leitungsgremien innerhalb der Hochschulen gegenüber der zweiten Gliederungsstufe, den Fakultäten und Fachbereichen, tendenziell gestärkt.

4.2 Der hochschulinterne Globalhaushalt und weitere Neuerungen des Haushaltsrechts

Die Einführung von Globalhaushalten innerhalb der Hochschulen stellt auf den ersten Blick einen weniger weitreichenden Einschnitt dar, da die Mittelverteilung auch bislang in einem Aushandlungsprozess zwischen den Fachbereichen und Fakultäten vorgenommen wurde. Allerdings war dieser Prozess in vielen Punkten durch auf Voranmeldungen der Fachbereiche basierende detaillierte Vorgaben des Landshaushaltsplans vorbestimmt, so dass nur sehr begrenzt echte Verhandlungen innerhalb der Hochschule geführt werden konnten. Der »direkte Draht« zu Ministerium oder Landtagsausschuss war deshalb zuweilen wichtiger als die Verhandlungsposition innerhalb der Hochschule.

Mit dem Übergang zu einem hochschulinternen Globalhaushalt, der mehr bedeutet als die bloße Erweiterung der Deckungsfähigkeit⁴⁸, kommt es auch innerhalb der Hochschulen zu einem grundlegenden Wandel. Geht der Einführung des hochschulinternen Globalhaushalts die Einführung eines Globalhaushalts im Verhältnis Staat – Hochschule voraus und wurden dabei – wie es häufig anzutreffen ist – zugleich weitere Zuständigkeiten im Bereich der Personal- und Liegenschaftsbewirtschaftung⁴⁹ auf die Hochschulen übertragen, so bedeutet dies einen erheblichen Aufgabenzuwachs für die Hochschulverwaltung und stellt zusätzliche Anforderungen an ihre Haushaltskompetenz. Damit steigen zugleich die Anforderungen an die Haushaltsplanung.

Darüber hinaus müssen Kriterien und Verfahren der hochschulinternen Mittelverteilung entwickelt werden, die durch Satzungsrecht oder Zielvereinbarungen innerhalb der Hochschule verbindlich gemacht werden.⁵⁰ Die Suche nach den »passenden« Kriterien und Verfahren einer erfolgsorientierten Mittelvergabe ist bereits in der theoretischen Betrachtung schwierig.⁵¹ In der ersten Phase des Übergangs von der herkömmlichen zur neuen Haushaltswirtschaft müssen zudem besondere Übergangsmechanismen eingeführt werden. Es müssen zudem umfangreiche Diskussionen über die Anforderungen an das »Leistungsprofil« von Hochschulen und Hochschullehrern geführt werden. Hochschulen, die sich heute diesem Prozess stellen haben es insofern etwas leichter, als sie auf die Erfahrungen der Pilotprojekte et-

47 Vgl. etwa *Ziegele*, Grundlagen und Merkmale eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe in Hamburg, 2001.

48 Dazu *Gröpl*, (Fn. 41), S. 199 ff. Zu weiteren Einzelheiten *Karpen*, (Fn. 44), § 5, Rdnr. 34 ff.

49 Dazu *Kuhne*, Personalmanagement unter Bedingungen budgetierter Haushalte, in: Pasternack (Hrsg.), Flexibilisierung der Hochschulhaushalte, 2001, S. 169 ff.

50 Hier stellen sich bei der Bestimmung der Kriterien die gleichen Probleme wie auf der Landesebene. Vgl. dazu auch *Karpen*, (Fn. 44), § 5, Rdnr. 59 ff.

51 Inzwischen liegen Erfahrungsberichte aus verschiedenen Pilotprojekten vor. So können zu den Erfahrungen in Hamburg und Osnabrück Berichte auf der Website des CHE unter „Projekte“ abgerufen werden.

wa in Hamburg zurückgreifen können, die in umfangreichen Berichten dokumentiert sind⁵² und zu einer Fortschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen geführt haben, die insoweit als »erprobt und bewährt« bezeichnet werden können.

Da die Einführung von Globalhaushalten schon aus Gründen der demokratischen Legitimation nur zulässig ist, wenn zugleich flankierende Steuerungs- und Kontrollmechanismen implementiert werden, müssen die Hochschulen neben der rein haushaltsrechtlichen Umstellung ein Verfahren der – möglichst vergleichenden⁵³ – Evaluation⁵⁴ und eine Controlling-Struktur⁵⁵ aufbauen, die transparente Ergebniskontrollen ermöglichen. Damit entstehen in den Hochschulen neue Strukturen, die nicht nur entsprechend qualifiziertes Personal und Haushaltsmittel verlangen, sondern auch die Machtbalance verschieben. Es wird interessant sein, die Einzelheiten dieses Prozesses in den kommenden Jahren genauer zu beobachten und zu analysieren.

4.3 Studiengebühren

4.3.1 *Der Streit um das Verbot der Erhebung von Studiengebühren in § 27 Abs. 4 HRG*

Einer der zentralen Punkte der 6. HRG-Novelle betraf die Einführung eines grundsätzlichen Verbots der Erhebung von Studiengebühren für das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt. Bereits im Vorfeld war umstritten, ob eine solche Regelung noch durch die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt ist.⁵⁶ Eine endgültige Klärung wird im Verlauf des Jahres 2004 durch das Bundesverfassungsgericht erwartet, das von mehreren Bundesländern im Wege eines abstrakten Normenkontrollverfahrens angerufen wurde.

4.3.2 *Die Erhebung von Verwaltungsgebühren für Langzeitstudierende*

Bereits durch das Bundesverfassungsgericht geklärt ist die andere Frage, inwieweit für Langzeitstudenten besondere Verwaltungsgebühren erhoben werden können. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht die entsprechende Regelung im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg gebilligt hatte⁵⁷, hielt sie das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig, weil der Erhebungszweck sich nicht deutlich genug aus der Regelung ableiten lasse.⁵⁸ Eine ausreichend klare und explizite Regelung ist demnach grundsätzlich zulässig und inzwischen

52 Siehe auch *Behrens*, in: Pasternack (Hrsg.), (Fn. 49), S. 199 ff.

53 Zur (Verbund-) Evaluation siehe *Battis*, Evaluation von Studium und Lehre im Fach Rechtswissenschaft – ein Erfahrungsbericht, in: Festschrift Schiedermaier, 2001, S. 681 ff. Eine zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur hat u.a. Niedersachsen geschaffen; siehe <http://www.zeva.uni-hannover.de/> Weiterhin ist auf den Verbund Norddeutscher Universitäten (Bremen, Greifswald, Hamburg, Kiel, Rostock) und den Universitätsverbund Halle-Leipzig-Jena zu verweisen, die gemeinsame Evaluationen durchführen.

54 Zur Bedeutung der Evaluation im Zusammenhang mit der Einführung von Globalhaushalten vgl. *Pasternack*, Evaluation an Hochschulen, in: ders. (Hrsg.), (Fn. 49), S. 78 ff.

55 Dazu *Behrens*, (Fn. 52), S. 231 ff.; *Krieger*, Budgetierung, leistungsbezogene Kennzahlen und Controlling, in: Pasternack (Hrsg.), (Fn. 49), S. 86 ff.

56 *Degenhart*, DVBl. 1998, S. 1309 ff.

57 BVerwGE 115, 32 ff.

58 *BVerfG*, DVBl. 2003, 993.

von mehreren Ländern in die Hochschulgesetze aufgenommen worden. Dabei wird teilweise mit der Zuweisung von (fiktiven) Studienguthaben oder -konten gearbeitet.⁵⁹

4.3.3 Reformmodelle

Vorbehaltlich des Ausgangs des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht wird bereits seit einigen Jahren an sozialverträglichen Modellen der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich gearbeitet. Wichtige Eckpunkte dieser Diskussion ist unter anderem die Erkenntnis, dass eine individuelle Finanzierungsmitverantwortung auch die Leistungsbereitschaft der Studierenden erhöht und so die vergleichsweise hohe Abbrecherquote gesenkt werden kann. Dadurch werden zugleich die Gesamtkosten reduziert. Wichtig ist weiter der Aspekt, dass im derzeitigen steuerfinanzierten System entgegen dem ersten Anschein die Kinder aus Akademikerhaushalten durch die weniger einkommensstarken Schichten subventioniert werden.⁶⁰ Die individuelle Studienfinanzierung kann zudem auch zeitlich verschoben erfolgen. Dazu kann auf entsprechende Erfahrungen und Modelle aus dem Ausland zurückgegriffen werden.

5 Neuerungen in der Binnenorganisation der Hochschulen

5.1 Neue Modelle der Hochschulleitung

Die Einführung der Globalhaushalte und die erweiterte rechtliche Verselbstständigung der Hochschulen stellt, wie bereits mehrfach erwähnt wurde, höhere Anforderungen an die Leitungsorgane. Konkret geht es um eine Steigerung der Verantwortung zur strategischen Steuerung, also um das Treffen und Begründen von Knappheitsentscheidungen, um Schwerpunktsetzung, aber auch um hochschulinterne Leistungsbewertung und -kontrolle, wie sie durch die §§ 5, 6 HRG vorgegeben wird. Die klassische Trennung des akademischen Bereichs, für den Rektor bzw. Präsident und Senat zuständig sind, vom Verwaltungsvollzug, der dem Kanzler obliegt, ist so nicht mehr aufrecht zu erhalten, und zwar schon deshalb, weil beide Bereiche inzwischen viel enger verflochten sind. Es verwundert deshalb nicht, wenn die Suche nach neuen Modellen für die Ausgestaltung der Hochschulleitung die Gesetzgebung in vielen Ländern in den letzten fünf Jahren beschäftigt hat.⁶¹ Neben der Stärkung der Entscheidungsbefugnisse im Rahmen der klassischen Modelle, der monokratischen oder kollegialen Rektoratsverfassung einerseits und der monokratischen Präsidenten- bzw. kollegialen Präsidialverfassung auf der anderen Seite⁶², ist dabei vor allem die Aufmerksamkeit auf grundsätzlich neue Organisationsmodelle zu lenken.⁶³

Soweit bei der Wahl des Rektors bzw. Präsidenten externe Vorschlagsrechte vorgesehen sind, liegen diese in der Regel bei einem Hochschulrat. Dieser bestimmt den Rektor / Präsidenten zusammen mit dem Senat.

Eine neue Variante der präsidialen Leitung bezieht den Kanzler als einen der Vizepräsidenten mit einem fest vorgegebenen Aufgabenbereich in die Leitungsaufgaben ein. Dies ist dann

59 Vgl. etwa § 6 Abs. 6 und 7 hmbg. HG; § 11 nds. HG. Nordrhein-Westfalen hat ein besonderes Studienkonten- und -finanzierungsgesetz erlassen, G. v. 28.01.2003, GVBl. NW S. 36.

60 Zu beiden Aspekten *Monopolkommission*, (Fn. 9), S. 46 f., 61 ff.

61 Übersicht bei *Sandberger*, WissR 2002, S. 125 (139 ff.). Dort wird auch von der Beseitigung der „Kluft von Kompetenz und Verantwortung“ gesprochen.

62 Dazu *Hartmer*, (Fn. 30), Kapitel IV, Rdnr. 136 ff.

63 Dazu auch eingehend *Sandberger*, WissR 2002, S. 125 (135 ff.).

konsequent, wenn die Hochschulen volle Rechtsfähigkeit erlangen und nicht mehr »zugleich« als staatliche Verwaltung verfasst sind, die der Kanzler leitet.⁶⁴

Ein weiteres neues Modell findet sich in § 15 des Entwurfs eines saarländischen Hochschulgesetzes. Hier werden die wesentlichen Leitungsentscheidungen durch ein erweitertes Universitätspräsidium getroffen, dem neben dem Universitätspräsidium sämtliche Dekane angehören. Noch weiter gehen die Eckwerte für die nächste Reform des Hochschulrechts in Baden-Württemberg. Die Annäherung der Hochschulen an ein Dienstleistungsunternehmen kommt darin zum Ausdruck, dass der Hochschulrat als Aufsichtsrat und der Rektor grundsätzlich als Vorstand bezeichnet werden. Zugleich werden die Rechte der repräsentativen Kollegialorgane sowohl auf der zentralen Ebene als auch auf der Fachbereichsebene weiter beschnitten.

5.2 Veränderungen bei der Fakultätsleitung

In der Tendenz ähnlich wie auf der zentralen Ebene, aber weniger radikal sind auch auf der dezentralen oder Fakultätsebene Veränderungen im Sinne einer Stärkung des monokratischen Leitungsorgans zu beobachten. Dass diese Veränderungen jedenfalls grundsätzlich mit dem Verfassungsrecht in Einklang stehen, hat das Bundesverfassungsgericht durch seine Entscheidung zur ersten entsprechenden Regelung in Nordrhein-Westfalen deutlich gemacht.⁶⁵

Die neuere Entwicklung in Bezug auf die Zuständigkeiten der Dekane muss jedoch insofern mit einer erheblichen Vorsicht beurteilt werden, weil bei diesem Amt wie bei kaum einem anderen die gesetzliche Regelung und die Praxis voneinander abweichen. Denn auch bislang kamen dem Dekan nach der Gesetzeslage weit reichende Alleinentscheidungsrechte zu, die in der Praxis aber durchweg kollegial ausgeübt wurden.⁶⁶ Das hängt damit zusammen, dass dieses Amt gewissermaßen treuhänderisch ausgeübt wird und die Amtsinhaber ein Interesse daran haben, nach einer vergleichsweise kurzen Amtszeit wieder in das Glied der Kollegen zurücktreten. Entscheidungen ohne mehrheitliche Rückbindung im Kollegium sind deshalb bereits bislang die Ausnahme gewesen.

Die neuen Aufgaben der Dekane im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelverteilung sowie die nochmalige Verlängerung der regulären Amtszeit in den meisten Bundesländern von vier auf sechs Jahre kann hier einen Wandel herbeiführen, wobei es für eine Bewertung jedoch noch zu früh ist.⁶⁷ Um die Dekane angesichts der neuen Leitungsaufgaben in ihrer Selbständigkeit zu stärken, sehen einige Hochschulgesetze eine so genannte doppelte Legitimation vor.⁶⁸ Sie kommt darin zum Ausdruck, dass der Dekan durch den Fakultätsrat auf Vorschlag des Rektors oder Präsidenten gewählt wird.

64 Ausführlich zur Stellung des Kanzlers in den Landeshochschulgesetzen *Horst/Bußmann*, in: Anderbrügge/Epping/Löwer (Hrsg.), Festschrift Leuze, 2003, S. 291 ff.

65 Siehe dazu die Nachweise in Fn. 24.

66 Dazu näher *Hartmer*, (Fn. 30), Kapitel IV, Rdnr. 126.

67 Skeptisch *Hartmer*, (Fn. 30), Kapitel IV, Rdnr. 127: „Verstetigung einer negativen Auswahl von in Forschung und Lehre nicht reüssierenden Wissenschaftlern“.

68 Vgl. § 24 Abs. 3 b.-w. HG; § 91 Abs. 2 hmbg. HG (dort mit der weiteren Besonderheit, dass keine Selbstorganschaft vorgeschrieben ist); § 43 Abs. 4 S. 2 nds. HG geht den umgekehrten Weg und verlangt eine Bestätigung des durch den Fakultätsrat gewählten Dekans durch das Präsidium.

5.3 Formen der extern-autonomen Steuerung

Ein weiteres Element des Umbaus der Leitungsstrukturen der Hochschulen, von dem die Landesgesetzgeber jedoch sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht haben, sind die Hochschulräte oder Kuratorien, mit deren Hilfe vor allem externer Sachverstand eingebunden werden soll. Dieses hochschulpolitisch äußerst umstrittene⁶⁹ neue Organ ist durch eine sehr große Gestaltungsvielfalt gekennzeichnet, die folgende Elemente⁷⁰ umfasst: (1) mit oder ohne (Mit-) Entscheidungsbefugnis; (2) Ernennung / Wahl durch die Hochschulen oder zumindest teilweise die Landesregierung; (3) externe Besetzung durch Personen mit Hochschulerfahrung oder ohne spezifischen Bezug zu Hochschulen. Bei entsprechender Ausgestaltung kann den Hochschulräten ein sehr weit reichender Einfluss vor allem auf die strategischen Entscheidungen zukommen. Eine solche starke, einem Aufsichtsrat nachgebildete⁷¹ Stellung des Hochschulrates sieht vor allem das baden-württembergische Hochschulgesetz vor.⁷²

5.4 Auswirkungen auf das Leitbild der Hochschule und ihrer Selbstverwaltungskonzeption

Die vorstehend beschriebenen Veränderungen in den Leitungsstrukturen werden in den zugehörigen Gesetzesbegründungen als Wege zur Stärkung der Autonomie der Hochschulen, der Professionalisierung ihrer Leitung, damit der Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, sowie der Qualität ihre (Dienst-) Leistungen vorgestellt. Unabhängig davon, ob diese Ziele alleine oder vorrangig mit organisatorischen Maßnahmen erreicht werden können⁷³, machen sie deutlich, dass hier⁷⁴ ein anderes Selbstverwaltungsverständnis anzutreffen ist. Es ist weniger durch die Partizipationsrechte der Mitglieder (-gruppen), sondern stärker durch die Autonomie der Verwaltungseinheit als solcher geprägt. Verfassungsrechtlich kann dieser Wandel dadurch beschrieben werden, dass weniger die grundrechtlich (Art. 5 Abs. 3 GG) und demokratisch (Art. 20 Abs. 2 GG) fundierten Mitwirkungsrechte der Wissenschaftler und Studierenden⁷⁵ als vielmehr die in den meisten Landesverfassungen durch Einrichtungsgarantien gewährleistete institutionelle Autonomie der Organisation Hochschule⁷⁶ typusprägend wird. Die Stärkung der (zentralen und dezentralen) Leitungsorgane ist bei einer solchen Orientierung aus dem Blickwinkel etwa eines New Public Management durchaus konsequent, da bei einem Wettbewerbsmodell die Außensteuerung (durch den Markt⁷⁷) eine größere Bedeutung besitzt als die Binnensteuerung und deshalb – wie im Gesellschaftsrecht – den exekutiven Leitungsorganen die größte Macht zukommen muss. Dass damit ein grundsätzlicher Wandel vollzogen wird, der sich irgendwann auch auf die bislang noch in §§ 31 ff. HRG garantierten Mitwirkungsrechte auswirken wird, kann hier nur konstatiert und nicht eingehend kommentiert werden.

69 Siehe näher *Kempen*, BayVBl. 1999, S. 454 ff.

70 Dazu bereits *Groß*, DÖV 1999, S. 895 ff.

71 Zu diesem Aspekt *Hartmer*, (Fn. 30), Kapitel IV, Rdnr. 150; *Sandberger*, WissR 2002, S. 125 (142 ff.).

72 § 18 b.-w. HG.

73 Die gleiche Frage ist gegenüber den Plänen zu stellen, Exzellenz durch die Auslobung von Millionenbeträgen durch den Bund zu erreichen.

74 Eine vergleichbare Entwicklung ist auch im kommunalen Bereich festzustellen, wo die Qualifikation der Verwaltungseinheit zunehmend wichtiger ist als die Einbeziehung des Ehrenamts, das klassischerweise den kommunalen Selbstverwaltungsgedanken bestimmt.

75 Zur wenig beachteten doppelten verfassungsrechtlichen Fundierung der Mitwirkungsrechte in den Hochschulen vgl. auch *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 406 ff.

76 Übersicht und Nachweise bei *Kluth*, (Fn. 75), S. 512 ff.

77 Da Hochschulen „Mehrproduktunternehmen“ sind, handelt es sich in Wahrheit um mehrere Märkte für Forschung, Lehre, wissenschaftliche Dienstleistungen etc. Siehe zu dieser Sichtweise *Monopolkommission*, (Fn. 9), S. 24 ff.

6 Akademische Qualifikation und Dienstrecht

6.1 Neubewertung der Habilitation

Im Bereich der akademischen Qualifikation ist vor allem die verklausulierte »Abschaffung« der Habilitation durch die Neufassung von § 44 Abs. 2 HRG im Rahmen der fünften HRG-Novelle heftig umstritten und Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht.⁷⁸ Das faktische Verbot wird dadurch bewirkt, dass die Habilitation im Rahmen von Bewerbungsverfahren nicht berücksichtigt werden darf. Das ergibt sich daraus, dass es sich bei Habilitationsverfahren um ein Prüfungsverfahren handelt. Nicht berücksichtigt wurde in der bisherigen Diskussion der Umstand, dass die Habilitation ihrerseits bei ihrer Einführung um 1816 auf einem staatlichen Oktroi beruhte, mit dem auf den Verfall der Promotion reagiert wurde, die bis zu diesem Zeitpunkt den Zugang zum Professorenamt regelte.⁷⁹

6.2 Einführung der Juniorprofessur

Anlass für die Verdrängung der Habilitation war die Einführung der Juniorprofessur als Regelform der Qualifikation für das Professorenamt durch §§ 47, 48 HRG. Die Umsetzung dieser Vorgaben durch die Länder dauert noch an und auch die praktische Akzeptanz der Juniorprofessur kann bislang nur als sehr zurückhaltend bezeichnet werden, was nicht zuletzt mit dem laufenden Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zusammenhängt.⁸⁰

6.3 Leistungsbezogene Besoldung und zeitlich beschränkte Ernennung

Ein weiteres Element der Reform stellt die maßgeblich durch das Professorenbesoldungsreformgesetz vom 16. Februar 2002⁸¹ eingeführte leistungsbezogene Besoldung dar. Hierbei soll durch die Absenkung der Grundgehälter im Rahmen der neuen W-Besoldung bei gleich bleibenden Finanzvolumina den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden, leistungsbezogene Zulagen zu zahlen. Auch in diesem Punkt steht die landesrechtliche Umsetzung in vielen Bundesländern noch aus.⁸²

7 Weitere Themenbereiche im Überblick

Neben den genannten Bereichen sind z.T. sehr weitreichende Veränderungen auch in anderen Feldern des akademischen Betriebs zu verzeichnen, die an dieser Stelle nur als Stichworte angeführt werden können. So hat sich die in § 19 HRG vorgesehene Möglichkeit, Bachelor- und Masterstudiengänge an Stelle der klassischen Diplom- und Magisterstudiengänge einzurichten, im Kontext des Bologna-Prozess inzwischen zu einem faktischen Muss verdichtet. Viele Bundesländer haben inzwischen in ihre Hochschulgesetze eine Pflicht aufgenommen, die Studiengänge innerhalb der kommenden fünf Jahre entsprechend umzustellen.

Ein weiterer wichtiger Reformprozess findet derzeit im Bereich der Ausgestaltung des Zugangs zu den Hochschulen statt. Das in den §§ 27 ff. HRG sehr eingehend geregelte Zulassungsverfahren sieht bereits jetzt unter bestimmten Voraussetzungen eine (teilweise) Auswahl

78 Dazu eingehend *Huber*, *WissR* 2003, S. 3 ff.

79 Dazu *Kluth*, in: Dörr u.a. (Hrsg.), *Festschrift Schiedermaier*, 2001, S. 569 (572).

80 Siehe zu Einzelheiten und weiteren Nachweisen *Hartmer*, *Das Recht des wissenschaftlichen Nachwuchses*, in: *Hartmer/Detmer* (Hrsg.), *Hochschulrecht*, 2004, Kapitel III, Rdnr. 133 ff.

81 BGBl. I S. 686.

82 Übersicht bei *Detmer*, (Fn. 80), Kapitel II, Rdnr. 245 ff.

der Studienanfänger durch die Hochschulen vor.⁸³ Dieser Anteil soll in Zukunft weiter erhöht werden. Damit ist auch ein Funktionswandel der Zentralen Vergabestelle für Studienplätze (ZVS) verbunden.⁸⁴ Mehrere Bundesländer haben die Kündigung des entsprechenden Staatsvertrages angekündigt. Wie bei einer dezentralen Zugangsregelung die Sicherung der verfassungsrechtlich gebotenen Chance auf Zugang zu einem Studium eigener Wahl gesichert werden kann, ist Gegenstand von kontroversen Modellüberlegungen.⁸⁵

8 Schlussbetrachtung und Ausblick

Hochschulen und Hochschulrecht befinden sich, dies hat der Überblick gezeigt, in einer nach wie vor nicht abgeschlossenen Phase des Umbruchs und der Neuausrichtung. Das neue Leitbild, dem die einzelnen Länder in unterschiedlicher Intensität und Konsequenz folgen, kann durch den Übergang von der binnengesteuerten Gruppenuniversität zur zentral und außengesteuerten autonomen Hochschule als Mehrproduktunternehmen charakterisiert werden. Bislang fehlt es an belastungsfähigen Erfahrungen, wie sich dieser Wandel auf die Qualität von Forschung und Lehre auswirkt und ob auf diesem Weg die »besten Köpfe« für das deutsche Hochschulwesen gewonnen werden können. Vor dem Hintergrund des Gedankens eines Systemwettbewerbs bleibt auch abzuwarten, ob die einzelnen Länder bereit und in der Lage sind, voneinander zu lernen. Nur dann wird die abzusehende Systemvielfalt auch dazu führen, dass sich die für die Hochschulen besten Lösungen durchsetzen.

*Verf.: Professor Dr. Winfried Kluth, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universitätsplatz 3–5,
06099 Halle (Saale)*

83 Analyse bei Meyer/Müller-Böling (Hrsg.), Hochschulzugang in Deutschland, 1996.

84 Einzelheiten bei Hailbronner, WissR 2002, S. 209 ff.

85 Dazu Kluth, Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote, 2001.