



Postanschrift: Unter den Linden 6, D-10099 Berlin
Sitz: Unter den Linden 11, D-10117 Berlin
Gouverneurshaus - Raum: 3.03
Telefon: (030)2093-3533
Telefax: (030)2093-3689
Email: ulrich.battis@rewi.hu-berlin.de

Vortrag am 25.11.2005 in Weimar

Reform des Organisationsrechts der Hochschulen*

von Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis, Berlin

1. Der Untertitel dieser Tagung kündigt eine Zwischenbilanz an. In einem ebenfalls bilanzierenden Band zu "10 Jahre Hochschulreform seit dem Eckpunktepapier"¹ findet sich am Ende eines Beitrags zu "Perspektiven der Hochschulreform in Deutschland"² ein Zitat aus *Goethes "Wilhelm Meister"*: "Wenn wir die Menschen nur nehmen wie sie sind, so machen wir sie schlechter. Wenn wir sie behandeln als wären sie was sie sein sollten, so bringen wir sie dahin, wohin sie zu bringen sind."

Trotz *Goethe*, trotz Weimar, trotz aller Wertschätzung des ehemaligen Präsidenten der HRK, der mit diesem Zitat schloss, erlaube ich mir festzustellen, dieses Zitat offenbart in unserem Kontext eine technokratische, ja geradezu überhebliche Attitüde. Fast scheint es mir, dass diese Attitüde mehr Widerstand auslöst als der Inhalt der Reformen. Symptomatisch ist der Beitrag des geschätzten Tübinger Kollegen *Oppermann* auf der vorjährigen Tübinger Tagung. Er versieht die Reform mit dezidiert negativ besetzten Begriffen, nämlich "Räteuniversität und Ökonomisierung".³ Zugleich bezeichnet er aber den "Wandel von der Gruppen- zur Räteuniversität" als "notwendige Korrektur von Fehlentwicklungen", ja als "berechtigte Reform".⁴

* gewidmet dem Andenken von *Alfred Post*.

¹ *Färber/Renn* (Hrsg.), 2004.

² *Färber/Renn* (Hrsg.), 2004, S. 123/129.

³ *WissR Beiheft* 15/2005, S. 1/12 f.

⁴ *WissR Beiheft* 15/2005, S. 17.

Erlauben Sie mir noch einen letzten Hinweis auf einen Großmeister des deutschen Hochschulwesens. Der Präsident der Universität Würzburg rief vor Jahren laut Presseberichten den gegen die erstmalige Einführung von Hochschulräten in Bayern protestierenden Studenten ein solidarisiertes "Venceremos" zu. Inzwischen ist er ein Mitglied dieses "Fremdkörpers"⁵ der Universität Augsburg⁶.

Die im Untertitel der Tagung aufgeführte Zwischenbilanz⁷ kann ich heute nicht liefern. Die Entwicklung ist noch zu sehr im Fluss, bis hin zu Sondergesetzen, wie dem TU-Dresden-Gesetz und zahlreichen Öffnungsklauseln, die der jeweiligen Hochschule erhebliche Gestaltungsspielräume gerade für die Ausgestaltung ihrer Organisation eröffnen. Es wird nicht immer hinreichend zur Kenntnis genommen, dass die Gesetzgebung der Länder deutliche Unterschiede ausweist, etwa Sachsen-Anhalt⁸ und Thüringen einerseits, und Brandenburg und Baden-Württemberg andererseits und dazwischen z.B. der bayerische Entwurf des Hochschulgesetzes. Hinzu kommt die besondere Trägerschaft als öffentlich-rechtliche Stiftung, wie in Niedersachsen und in Vorbereitung für Dresden und Frankfurt/Oder. An dieser Stelle möchte ich nur festhalten, dass ich grundsätzlich die "neue Vielfalt der Hochschulen"⁹ und die "neue Vielfalt der Hochschulträger"¹⁰ positiv bewerte.

Im Folgenden werde ich Reformen des Organisationsrechts hinsichtlich Hochschulrat, Präsident und Präsidium bzw. Rektor und Rektorat und Senat sowie Dekan, Dekanat und Fakultätsrat behandeln.

2. Zuvor aber möchte ich in Stichworten das Umfeld dieser Reformen ansprechen.

Dabei befinde ich mich in der komfortablen Lage, dass im Oktober dieses Jahres auf der Tagung der Vereinigung der Staatsrechtslehrer der dritte Beratungsgegenstand lautete: "Die Universität im Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung". Dass die Fachhochschulen außen vor bleiben, verwundert nicht, ist aber unschädlich, da die Entwicklung gleichartig verläuft.

⁵ So *Berchem*, *Forschung & Lehre* 1998, 129.

⁶ *Süddeutsche Zeitung* vom 21./22.5.2005.

⁷ Dazu *Kluth*, *RdJB* 2004, 174; Überblick bei *Laqua*, *Der Hochschulrat zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung*, 2004.

⁸ Dazu *Kilian*, *LKV* 2005, 195.

⁹ *Hommelhoff*, in: *Fehling/Kämmerer/Schmidt* (Hrsg.), *Hochschule zwischen Gleichheitsidee und Elitestreben*, 2005, S.

¹⁰ So *Kluth*, in: *Fehling/Kämmerer/Schmidt* (Hrsg.), *Hochschule zwischen Gleichheitsidee und Elitestreben*, 2005, S.

Der Eingangsleitsatz der Koreferentin auf der Staatsrechtlerertagung lautet:
"Ökonomisierung und Internationalisierung der Universitäten haben eine gemeinsame Basis im Prozess der Globalisierung."¹¹ Diesem Leitsatz stimme ich mit Erleichterung zu, schützt er doch die Entwicklungsstränge vor dem Verdacht, das Werk "böser Alt-68er" zu sein,¹² oder noch deutlicher: "Die mutwillige Zerstörung der Humboldtschen Universität nach der Abschaffung des humanistischen Gymnasiums".¹³

Der zweite Leitsatz von *Ute Mager* lautet: "Der Begriff der Ökonomisierung ist mehrdeutig. In Bezug auf die Universitäten bezeichnet er in erster Linie die Steuerung mit Instrumenten des New Public Management und die Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Wirtschaft." Dem zweiten Leitsatz stimme ich ebenfalls grundsätzlich zu, möchte ihn aber ein wenig paraphrasieren. Ökonomisierung steht in positiver Sicht für mehr Wirtschaftlichkeit der Hochschulen. In negativer Sicht geht es um Haushaltskonsolidierung. Letzteres ist ein gemeinsamer Trend in allen OECD-Staaten, die alle in den 60er und 70er Jahren ihren öffentlichen Dienst über die Maßen ausgeweitet haben. In Deutschland zählen die Hochschulen ganz überwiegend zum öffentlichen Dienst. Deshalb kommt es trotz politisch gewünschter stetiger Zunahme der Studentenzahlen zu Kollateralschäden, die etwa unter dem Titel "Zukunftspakt" politisch verkauft werden.

Dass der Begriff der Wirtschaftlichkeit nicht außer Streit steht, zeigen zwei programmatische Äußerungen aus jüngster Zeit: Einerseits die Überschrift der fünf Einsprüche, vorgetragen von Pädagogikprofessoren gegen die technokratische Umsteuerung des Bildungswesens: "Das Bildungswesen ist kein Wirtschaftsbetrieb."¹⁴ Andererseits der Standpunkt des Leiters Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik beim Institut der Deutschen Wirtschaft, vorgetragen unter dem Obertitel: "Bildung muss sich rechnen" und dem Untertitel: "Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit gilt auch für das Bildungssystem".¹⁵

Letzterem stimme ich insoweit zu, dass das Hauptziel der effiziente Mitteleinsatz, nicht aber Gewinnmaximierung ist. Aber auch dann sollte bedacht werden, dass beim

¹¹ *Mager*, Thesen, S. 2.

¹² Dazu *Oppermann*, a.a.O., S. 9.

¹³ *Hering*, in: Keuper/Schaefer (Hrsg.), Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen, 2005, zitiert nach Schmoll, F.A.Z. vom

¹⁴ *Forschung & Lehre* 2005, 480.

¹⁵ F.A.Z. vom 11.10.2005.

Vorreiter des New Public Management in Deutschland, den Kommunen, längst eine tiefgreifende Ernüchterung eingetreten ist. In den Worten eines ausgewiesenen Promotors von Verwaltungsreformen, *Hans Peter Bull*: "Diese Reformkonzepte [...] werden inzwischen aber auch in der internationalen Diskussion vielfach kritischer bewertet als früher. Die deutsche Variante des NPM, das 'neue Steuerungsmodell', ist zwar von vielen Kommunen und teilweise auch von Landesverwaltungen als Grundlage von Reformmaßnahmen übernommen worden, Ergebnisse und Wirkungen sind aber hinter den Erwartungen zurückgeblieben."¹⁶

Ich füge hinzu: Nach dem vermeintlichen "Auszug aus der Max-Weber-Welt" hat längst international und gerade in den Staaten, die die Avantgarde der Reform bildeten, eine Rückbesinnung auf Ethik, Verantwortung und Amt eingesetzt hat. In der Formulierung eines US-amerikanischen Kollegen: "Traditional Public Administration vs. the New Public Management: Accountability vs. Efficiency".¹⁷ Es geht nicht darum, das Rad zurückzudrehen, sondern darum, dass moderne Verwaltungsorganisation und moderne Personalentwicklung nicht die von der Herrschaftssoziologie *Max Webers*¹⁸ herausgearbeiteten Sachgesetzmäßigkeiten ausblendet.

Auf unser Thema gewendet: Bei der organisatorischen Austarierung der Managementuniversität und deren Evaluation sind ebenso wie in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung die Eigengesetzlichkeiten wissenschaftsadäquater Verwaltung oder gar "wissenschaftsgeforderte Selbstverwaltung"¹⁹ einzufordern.

An dieser Stelle sei nur noch darauf hingewiesen, dass ein positiv besetzter Unterbegriff zur Ökonomisierung der Hochschulen die "Professionalisierung der Leitungsaufgaben" ist.²⁰ In Gestalt der Kanzler gibt es diese Professionalisierung seit langem, auf der zweiten Leitungsebene, den Fakultäten, bisher nur rudimentär. Die Kehrseite der Professionalisierung erscheint als Hierarchisierung, wenn Forschung und Lehre zwar als "Kernprozesse" anerkannt, aber von "Unterstützungsprozessen" geschieden werden, unter die auch Profilbildung und Schwerpunktbildung in Forschung und Lehre subsumiert werden, wie auch strategische Planung.²¹ Auf Fragen einer "aufoktroierten

¹⁶ DV 2005, 285/312; krit. auch *Musil*, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, 2005.

¹⁷ *Piffer*, in: K. König, 2004, S. 443. m.w.N. bei *Battis*, DÖV 2001, 303/313.

¹⁸ Vgl. auch *Hebeler*, DV 2004, 119.

¹⁹ So *Mager*, a.a.O.

²⁰ So HRK, Entschließung vom 8.6.2004; s.a. Kanzlerpapier NRW "Weiterentwicklung der Hochschulstrukturen und des öffentlichen Hochschulmanagements" vom 15.4.2005.

²¹ HRK-Papier, S. 10.

Autonomie"²² auf Grund mangelhafter staatlicher Finanzierung und darauf antwortender neuer Trägerschaften einschließlich neuer Kooperationen, wie sie als PPP oder ÖPP in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung durchaus zunehmen, kann ich nicht eingehen.

Statt dessen noch ein Wort in Anlehnung an *Ute Mager* zur Internationalisierung der Hochschulen. Damit meine ich nicht den Wettbewerb der Hochschulen um die besten Professoren. Der ist nun wirklich nicht neu. Wir spüren ihn nur stärker, weil die reichste Nation der Erde einen großen Teil ihrer Post-docs, in Medizin z.B. weit mehr als die Hälfte, nicht selbst ausbildet, sondern anderwärts, z.B. bei uns ausbilden lässt. Ich meine vielmehr den Einfluss der Politik der Europäischen Kommission, sei es in der Durchsetzung von Diskriminierungsverboten, etwa als Hochschulzugang Deutscher in Österreich²³ oder der Anerkennung deutscher Dienstzeiten von Professoren bei der Gewährung einer besonderen Dienstalterszulage,²⁴ seien es Programme zur Förderung der Mobilität der Studierenden, die sich trotz mancher Mitnahmeeffekte belebend auf die akademische Lehre auswirken, seien es Förderprogramme zum Austausch von Lehrenden, seien es aufwändige Forschungsprogramme, die gemäß der Lissabon-Strategie in einer Wirtschaftsgemeinschaft, die einen Binnenmarkt aufbaut. Selbstredend eine deutliche ökonomische Ausrichtung haben schließlich Forschungsprogramme nicht nur im Binnenmarkt, sondern z.B. auch Wissenschaftsallianzen schmiedend zwischen EU und China. Kompetenzfragen sind in der Praxis insoweit nachrangig. Ähnlich wie im Verhältnis Bund-Länder siegt die Anziehungskraft der zur Verfügung stehenden Mittel.

Abschließend nenne ich den Bologna-Prozess, den manche ja als "Bologna-Revolution" bezeichnen.²⁵ Es geht nicht um das alteuropäische Bild der fahrenden Scholaren, vielmehr wird außerhalb der EU, aber mit deren Unterstützung durch völkerrechtliches *soft law* "mit primär wirtschaftlicher Zielsetzung ein europäischer Hochschulraum geschaffen",²⁶ begleitet von Kompetenzverlagerungen von den Ländern auf den Bund und die EU, von den Parlamenten zu den Bürokratien einschließlich einer Akkreditierungs- und Evaluierungsbürokratie. Erinnerung sei an die Bergen-Konferenz zur Qualitätssicherung im europäischen Hochschulraum vom Mai 2005.

²² *Geis*, WissR 2004, 2/5.

²³ EuGH, DVBl. 2005, 1253 - Österreich.

²⁴ EuGH, NVwZ 2004, 79 - Köhler.

²⁵ *Kempen*, DVBl. 2005, 1082/1085.

²⁶ *Mager*, a.a.O., S. 4.

Einen ersten zaghaften Einschnitt in den bürokratischen Wildwuchs bedeutet die Entscheidung des BVerfG gegen die kompetenzwidrige, aber vom BMBF und HRK betriebene Freigabe von Bundesmitteln zur Förderung des Bologna-Prozesses.²⁷ Immerhin eine dem Reformprozess zumindest ein wenig entgegen tretende Entscheidung des BVerfG. Als solche ist dies in diesen Zeiten durchaus ein *rarissimum*. Die Entscheidungen des BVerfG zu den Studiengebühren und zur Juniorprofessur stehen dieser Bewertung nicht entgegen, da sie auf der Auslegung von Vorschriften zur Gesetzgebungskompetenz beruhen, insbesondere Art. 72 Abs. 2 GG.²⁸

3. Damit sind wir bei der Entscheidung des BVerfG zum brandenburgischen Hochschulgesetz.²⁹ Das Gericht hat das Managementmodell der "Räteuniversität" grundsätzlich für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt. Zugleich ist es der im Schrifttum überwiegend vertretenen Auslegung von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG nicht gefolgt.³⁰ Auf Grund dieser verfassungsrechtlichen Neuorientierung³¹ begegnen auch andere landesgesetzliche Regelungen des Managementmodells, wie z.B. die des baden-württembergischen Hochschulgesetzes oder beabsichtigte, wie die des Entwurfs des Bayerischen Hochschulgesetzes oder des Eckpunktepapiers zur "Überführung der TU Dresden und des Universitätsklinikums CGC in Stiftungen des öffentlichen Rechts" keinen prinzipiellen, auf Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG stützbaeren Bedenken.

Hinsichtlich der weitest gehenden geltenden Regelung, also des baden-württembergischen Hochschulgesetzes, stimmt diese These überein mit der eingehenden Analyse von *Kahl*,³² der vor der Entscheidung des BVerfG gestützt auf die bisherige h.M. noch Gegenteiliges vertreten hat. Vergleicht man die Schriftwechsel der Beschwerdeführer, in denen die bisher h.M. kulminiert mit dem Beschluss, so zeigt sich der Kurswechsel in aller Schärfe. Zutreffend spricht *Püttner* von einer Niederlage,³³ die auch nicht durch den Rückgriff auf die Begrifflichkeit der Sonatenhauptsatzform bei einem concerto grosso³⁴ beschönigt werden kann.

²⁷ BVerfG, NVwZ 2005, 80.

²⁸ BVerfG, NJW 2005, 493; BVerfGE 111, 226; s.a. *Oppermann*, WissR 15/2005, 1/16.

²⁹ NVwZ 2005, 315.

³⁰ Vgl. *Hufeld*, DÖV 2002, 309/311; *Kahl*, Hochschule und Staat, 2004, S. 95; *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 149; s.a. *Löwer*, WissR 15/2005, 69/93 f. - bezogen auf Stiftungsmodell.

³¹ S.a. *Nettesheim*, DVBl. 2005, 1072/1078; *Kempfen*, DVBl. 2005, 1072/1078; *Ladewig*, DÖV 2005, 753/755; krit. *Gärditz*, NVwZ 2005, 407 - "Die Verfassung dankt ab".

³² *Kahl*, AöR 130 (2005), 225/259; a.A. *Schenke*, NVwZ 2005, 1000/1006; *ders.*, in: FS für Mußgang, 2005, S. 439..

³³ Freiheit der Wissenschaft I, 2005, S. 9/10.

³⁴ So *Geis*, Forschung & Lehre 2005, 188.

In dem Beschluss heißt es: "Die Stärkung der Kompetenzen der monokratischen Leitungsorgane der Hochschulen und Fachbereiche führt nicht zu einer strukturellen Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit. Aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG folgt für die Verfassung der Selbstverwaltung von Hochschulen kein Vorrang von Kollegialorganen gegenüber monokratischen Leitungsorganen. [...] Die zur Sicherung der Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen gebotene Teilhabe der wissenschaftlich Tätigen muss nicht in jedem Fall im Sinne der herkömmlichen Selbstverwaltung erfolgen. Auch hochschulexterne Institutionen können dazu beitragen einerseits durch staatliche Steuerung Wissenschaftsfreiheit sichernd zu begrenzen, und andererseits der Gefahr der Verfestigung von Status-quo-Interessen bei reiner Selbstverwaltung zu begegnen." Einen Absatz zuvor heißt es nicht minder deutlich: "Für diese Aufgabe ist der parlamentarische Gesetzgeber besser geeignet als die an speziellen Interessen orientierten Träger der Wissenschaftsfreiheit."³⁵ Dem Gesetzgeber "stehen [...] gerade hinsichtlich der Einführung neuer Organisationsformen eine Einschätzungsprärogative und ein Prognosespielraum zu."

Damit hat das BVerfG den Mainstream der Organisationsreform, wie er sich auch in der Entschließung der HRK zur Professionalisierung als Leistungsaufgabe und im NRW-Kanzlerpapier zur "Weiterentwicklung der Hochschulstruktur und des Hochschulmanagements niederschlagen, akzeptiert, eben so übrigens wie der österreichische VerfGH durch Entscheidung vom 23. Jänner 2004³⁶

Außer Streit dürfte nunmehr sein, dass nach der Brandenburger Entscheidung Bedenken gegen den Hochschulrat, gestützt auf das Demokratieprinzip, sich erledigt haben.³⁷

In der Entscheidung zum niedersächsischen Hochschulgesetz³⁸ hatte das BVerfG einen Auswuchs der Gruppenuniversität zurückgeschnitten um den Preis, dass die dissertierenden Richter damals feststellten: "Mit dieser Entscheidung setzt sich das BVerfG unter Überschreitung seiner Kompetenzen an die Stelle des Gesetzgebers."³⁹ Nunmehr hat das Gericht die Intensität der verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ein Normalmaß zurückgeführt. Das zeigt sich insbesondere darin, dass es an seine

³⁵ A.a.O., S. 316 f.

³⁶ Dazu *Wulz*, *WissR* 15/2005, 99/115.

³⁷ So auch *Schenke*, *NVwZ* 2005, 1000/1005; anders noch *Laqua*, a.a.O., S. 213; *Krüger*, in: *DHV* (Hrsg.), *Streitfall Hochschulrat*, 1998, S. 69/72 und *Fitschen*, ebd., S. 23/39.

³⁸ BVerfGE 35, 79.

³⁹ BVerfGE 35, 150.

bisherige Judikatur zur Entscheidungs- und Prognoseprärogative des Gesetzgebers anknüpft.

Die Landesgesetzgeber haben jedoch keine völlig freie Hand. Denn zugleich betont das Gericht die Pflicht des Gesetzgebers, die mit Typisierung Prognoseschwierigkeiten behafteten Regelung zu beobachten und ggf. nachzubessern.⁴⁰ Damit ist für die Zukunft die Chance eröffnet, Korrekturen einzufordern, wenn sich unvorhergesehene Fehlentwicklungen in der Hochschulpraxis zeigen. Keine Chance sehe ich hingegen für Versuche, wie sie jüngst auf der Staatsrechtslehrtagung vorgetragen worden sind, das Managementmodell verfassungsrechtlich prinzipiell in Frage zu stellen.⁴¹ Zur Zeit kann es m.E. nur darum gehen, konkrete Ausgestaltungen des Modells *en detail* zu überprüfen.

4. In der gebotenen Intensität und Breite kann ich dies an dieser Stelle nicht leisten. Es können nur einige Regelungen exemplarisch angesprochen werden.

a) Die törichte Verwendung der Begriffe "Vorstand" und "Aufsichtsrat" in § 16 und § 20 des baden-württembergischen Hochschulgesetzes ist so sinnlos wie, wenn das Aktiengesetz die Begriffe "Aufsichtsrat" und "Vorstand" durch "Kuratorium" und "Präsidium" austauschte. Die Bezeichnung des Hochschulrats als Aufsichtsrat ist aber nicht nur irreführend, sie ist auch falsch. Der baden-württembergische Hochschulrat hat mehr Kompetenzen als ein Aufsichtsrat nach der Konzeption der §§ 95 ff. AktG hat.⁴² Natürlich kann *de facto* in einer AG, die mehrheitlich einem Eigentümer oder einer Familie gehört, der Aufsichtsrat eine vergleichbare dominant führende Rolle haben. Aber das entspricht nicht dem dem Aktiengesetz zugrunde liegenden Typus. Der Aufsichtsrat wird von der Vielzahl der Aktionäre in der Hauptversammlung bestellt und ggf. wieder abberufen (§ 101 und § 103 AktG). Das gilt gem. § 20 Abs. 3 Satz 2 bawü Hochschulgesetz für die Mehrheit der Mitglieder des Aufsichtsrats gerade nicht.

Eine Besonderheit ist der Hochschulrat nach dem Entwurf des Bayerischen Hochschulgesetzes. Art. 26 verwirklicht nicht das Aufsichtsratsmodell, vielmehr werden 8 Senatsmitglieder mit 8 Externen zu einem Organ zusammengelegt. Die Stellung des Senats ist also eine deutlich andere als nach dem Aufsichtsrat-Vorstand-Modell. An den

⁴⁰ A.a.O., S. 317; *Jutzi*, NJ 2005, 121/122; *Stettner*, JZ 2005, 619/622 zu BVerfG, NJW 2005, 493 - Studiengebühren.

⁴¹ So aber Thesen *Hendler*, S. 3.

⁴² S.a. *Schenke*, NVwZ 2005, 1000/1004.

wesentlichen Leitungsaufgaben sind 8 Senatsmitglieder - also alle außer der Frauenbeauftragten - paritätisch beteiligt.

Auf der jüngsten Staatsrechtslehrertagung hat *Hendler*, ausgerichtet auf das Aufsichtsratsmodell und gestützt auf das Prinzip der funktionalen Selbstverwaltung, folgende zwei Leitsätze aufgestellt:

"13. Bei den auch mit Externen besetzten entscheidungsbefugten Hochschulräten ist das (maßgeblich in Art. 31 I 1, 28 I 2 GG zum Ausdruck kommende) demokratische Egalitätsprinzip zu beachten, dem ein streng formales Gleichheitsverständnis zugrunde liegt, wonach alle Staatsbürger - unabhängig von Sachkunde, Sachverstand, gesellschaftlichen Stand, Betroffenheit etc. - zu gleichen Teilen an der Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken berechtigt sind. Die Mitglieder von entscheidungsbefugten Hochschulräten verfügen indes über deutlich weiterreichende Mitwirkungsrechte bei der Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten als andere Staatsbürger, was im Hinblick auf die grundgesetzliche Anerkennung des Selbstverwaltungsprinzips nur insoweit unbedenklich ist, als derartige Mitwirkungsrechte Betroffenen eingeräumt werden.

14. Sofern die Heranziehung gesellschaftlicher Kräfte zum Hochschulrat lediglich der Gewinnung externen Sachverständs dient, erweist es sich als unzulässig, diesem Gremium Entscheidungskompetenzen zu übertragen, da besonderer Sachverstand kein Rechtfertigungsgrund für Abweichung vom demokratischen Egalitätsprinzip bildet. Geht es dagegen bei der Zusammensetzung eines entscheidungsbefugten Hochschulrats auch um gesellschaftliche Repräsentanz, so ist ein gruppenpluralistisches Konzept zu verfolgen. Kommen die Externen lediglich aus bestimmten Bereichen, etwa der Wirtschaft (und zu dem möglicherweise nur von der Arbeitgeberseite), so liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz gleicher Teilhabe am (wissenschafts-)politischen Geschehen vor."

Das klingt verlockend, ist m.E. aber unrichtig. Maßgeblich ist weder Art. 38 Abs. 1 noch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sondern Art. 33 Abs. 2 GG. Die Mitglieder des Hochschulrats üben ein öffentliches Amt i.S. von Art. 33 Abs. 2 GG aus, und zwar nebenamtlich als Externe, typischerweise, aber nicht zwingend, z.B. *Berchem*, als Laien.⁴³ Es handelt sich um ein staatliches Amt für ein Gremium, mit dem der Staat zusätzlich zu staatlichen

⁴³ *Löwer*, a.a.O., S. 92.

Mitwirkungs- und Aufsichts- und Informationsrechten (§§ 66 bis 68 bawüHSG) die von ihm getragenen und überwiegend finanzierten Hochschulen steuert, nur nicht so direkt wie durch einen preußischen Kurator.⁴⁴ Die Vergabe staatlicher (Neben-)Ämter unterliegt der republikanischen Hauptregel des Art. 33 Abs. 2 GG. Sie kann kraft Gesetzes z.B. durch direkte Wahlen (Bürgermeister) oder durch Parlamentswahl (Richter) überlagert werden. Aber allem Wortgeklingel zur Erweiterung der Hochschulautonomie zum Trotz⁴⁵ ist dies im Falle der Hochschulräte nicht erfolgt, auch nicht bei den internen Mitgliedern der Hochschulräte. Insoweit geht es um Betroffenenbeteiligung, nicht aber um Demokratie im engeren Sinne, ein Phänomen, das oft z.B. bei Personalräten als undemokratischer Feudalismus abgelehnt wird.⁴⁶ Die internen Mitglieder erhalten - übrigens anders als die externen - keine Aufwandsentschädigung (z.B. § 6 Abs. 5 Satz 3 TU-Darmstadt-G, § 20 Abs. 4 bawü HSchulG).

Aus Art. 33 Abs. 2 GG folgt, dass die Mitglieder des Hochschulrats für ihr Amt geeignet sein müssen. Das ist nach langer Gerichtspraxis bei Wahrung eines Beurteilungsspielraums ein gerichtlich überprüfbarer Rechtsbegriff. An der Eignung kann es z.B. fehlen, wenn ein Hochschulrat nach dem Modell der Rundfunkräte oder der alten Berliner Kuratorien bestellt wird.⁴⁷

Die Mitglieder dürfen auch nicht befangen sein, was gerade an kleineren Hochschulen mit regional verwurzelten Unternehmern, die zugleich Lieferanten der Hochschule sind, der Fall sein kann.

Das Gremium muss zudem in der Lage sein, seine vielfältigen Aufgaben angemessen zu erfüllen. Die Mitglieder müssen für den Hochschulrat verfügbar sein. Tagt der Hochschulrat nur 4-mal im Jahr an ein oder zwei Tagen, so dürfte dies in der Regel nicht der Fall sein. Erinnerung sei daran, dass nach Auskunft seines Vorsitzenden das eigentliche Vorbild, der Universitätsrat in Basel, rund 18-mal im Jahr tagt.⁴⁸ Das Gesetz bezeichnet den Baseler Universitätsrat ehrlicherweise als oberstes Aufsichts- und Entscheidungsorgan. Auch § 6 des TU-Darmstadt-Gesetzes unterscheidet zwischen den Initiativrechten in grundsätzlichen Angelegenheiten und den Kontrollrechten.

⁴⁴ Zu diesem *Breitbach*, *WissR* 15/2005, 119/121.

⁴⁵ Vgl. auch *Leuze*, *WissR* 15/2005, 56/64.

⁴⁶ Weiterer Nachw. bei *Battis*, *BBG*, 3. Aufl. 2004, § 93 Rn. 2 f.

⁴⁷ Vgl. dazu *Ewers*, *HRK Beiträge zur Hochschulpolitik* 6/2000, S. 41; *Turner*, *ebd.*, S. 49.

Schließlich muss der Hochschulrat, wie alle organisatorischen Neuerungen, in absehbarer Zeit evaluiert werden (so auch § 8 TU-Darmstadt-Gesetz), und zwar durch Externe und nicht nur als freiwillige Selbstevaluation wie nach dem Corporate-Governance-Kodex.

Erlauben Sie mir noch ein letztes Beispiel, das zeigen soll, welche intrikate Probleme auftreten, wenn das Managementmodell mit dem Wechsel zur Stiftungsuniversität verbunden wird.⁴⁸ Der ursprüngliche Entwurf des Dresdener Eckpunktepapiers sah eine gegenseitige Kreationsfunktion der beiden Leitungsorgane "Hochschulrat" und "Rektorat" vor. Die Besonderheit lag darin, dass das Rektoratskollegium als seinerseits vom Stiftungsrat geborenes Organ die Hälfte der einfachen Mitglieder des Stiftungsrats berufen, während die andere Hälfte vom Ministerium und der Vorsitzende vom Rektorat und vom Ministerium gemeinsam berufen werden sollte. Die Berufungskompetenz des Ministeriums lässt sich staatsorganisationsrechtlich, aber auch nach aktienrechtlichem Vorbild damit begründen, dass die Stiftung eine Landesbehörde ist und deshalb die Interessen des Landes als Träger zu wahren sind. Demgegenüber erschien die Grundlage für die Berufungskompetenz des Rektorats unklar. Möglicherweise sollte insoweit das Rektorat die Hochschule vertreten, die Berufungskompetenz also ein Stück Selbstständigkeit gewährleisten. Diese Überlegung verkennt jedoch, dass ein vom Rektorat zu vertretendes Interesse der Stiftung vor der Organbildung nicht besteht, sondern das Unternehmensinteresse als solches erst durch das Zusammenspiel der konstituierten Organe in ihren jeweiligen Rollen gebildet wird. Gemäß dem Corporate-Governance-Kodex bedeutet dies, erst die vom Vorstand unabhängige Kontrolle durch den Aufsichtsrat soll gewährleisten, dass die an der Unternehmung beteiligten Interessen gewahrt bleiben. Dieser Schutz der beteiligten Interessen durch das System von *Checks and Balances* geht aber verloren, wenn Vorstand und Aufsichtsrat voneinander abhängig sind. Interessenkonflikte liegen unmittelbar auf der Hand, der Distanzschutz geht verloren, Transparenz ist nicht gewährleistet.

b) Mit dem Beispiel der Kreation der beiden Leitungsorgane sind wir beim anderen Leitungsorgan, dem Präsidium bzw. Rektorat, oder monokratisch statt kollegial, dem Präsidenten oder Rektor. Wer das Präsidium, den Präsidenten wählt, ist ganz unterschiedlich geregelt, z.B. Wahl durch den Hochschulrat oder den Senat mit jeweils wechselseitigen mehr oder weniger weitgehenden Wirkungsrechten, mit oder ohne

⁴⁸ Soiron, in: Beiträge zur Hochschulpolitik 6/2000, 25/26.

⁴⁹ Dazu Battis, in: Post (Hrsg.), Stiftungsuniversität TU Dresden, 2005, S. 77.

Abberufungsrecht des einen oder des anderen Organs. Verfassungsrechtlich relevant ist m.E. nur, dass ein Mitwirkungsrecht der Hochschule besteht, und sei es als Abwahlrecht.

Auch die interne Verfassung des Präsidiums ist verfassungsrechtlich wenig determiniert, etwa ob ein monokratischer Präsident die Richtlinienkompetenz innehat oder nicht, welche Rechte er bei der Berufung der Vizepräsidenten hat, z.B. auch beim Kanzler, sofern es ihn gibt. Unstreitig ist aber, dass es ein hauptamtliches Mitglied des Präsidiums gibt, das für die Wirtschafts- und Personalverwaltung zuständig ist.⁵⁰ Darüber, wie die Ressorts im Einzelnen geschnitten werden, habe ich mich schon früher vor diesem Kreis geäußert. M.E. wäre es durchaus möglich und in Verwirklichung des Prinzips der Einheitsverwaltung⁵¹ auch konsequent, jedem Mitglied des Präsidiums die volle Ressortverantwortung für Personal und Haushalt zu geben.⁵² Der ehemalige Beauftragte für den Haushalt wäre dann in der Rolle des Finanzministers in einem Kabinett. Es ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass die derzeitige Stellung des Vizepräsidenten für Finanzen, Personal und Technik an der Humboldt-Universität hingegen dem des Schweizer Verwaltungsdirektors entspricht.⁵³

Aufgaben und Befugnisse des Präsidiums werden entscheidend dadurch bestimmt, welche Kompetenzen der Hochschulrat hat. Ist er nur ein Beratungsorgan, so kann das Präsidium das maßgebliche Leitorgan sein, das mehr oder weniger mit dem Senat kooperieren muss. Bisher ist es aber in keinem Land gerechtfertigt, denunzierend von einem "Präsidialregime" zu sprechen.⁵⁴

Nicht weiter eingehen möchte ich auf ein weiteres Organ, "die erweiterte Hochschulleitung" (Entwurf, Art. 24 bayHSG). Es handelt sich gerade nicht um ein Leitungsorgan, sondern um ein bloßes Beratungs- und Unterstützungsorgan. Im Kern ist es nichts anderes als das informale *consilium dekane*, bereichert um die Frauenbeauftragte.

c) Innerhalb des Managementmodells ist die Stellung durchaus unterschiedlich. Gemäß Art. 25 Abs. 3 Nr. 2 und 3 des bayrischen Entwurfs beschließt der Senat in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung für die Forschung und die Förderung

⁵⁰ Vgl. dazu *Breitbach*, a.a.O., S. 127; *Wallerath*, *WissR* 2004, 103.

⁵¹ Vgl. dazu *Wallerath*, a.a.O., S. 209.

⁵² Vgl. dazu *Battis*, Fortbildungsprogramm für die Wissenschaftsverwaltung, *Mat.-Nr.* 85/2003, S. 131 f.

⁵³ *Breitbach*, a.a.O., S. 128, Fn. 24.

des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses, bestimmt Forschungsschwerpunkte und beschließt Anträge auf Einrichtung von Sonderforschungsbereichen und Graduiertenkollegs. Das ist mehr als gem. § 19 BawüHSG. Aber auch gem. § 19 Abs. 1 Nr. 7 BawüHSG beschließt der Senat im Zusammenhang mit der Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen, Hochschuleinrichtungen, Fachgruppen sowie die gemeinsamen Einrichtungen und Kommissionen. Nach beiden Vorschriften besitzt der Senat mehr Kompetenzen als die im HRK-Papier als Kernprozesse für Forschung und Lehre bezeichneten.⁵⁵ Denn dazu zählen nach dem HRK-Papier nicht die als Unterstützungsprozesse bezeichnete Profilierung durch Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre, strategische Planung, Evaluation und Personalentwicklung. Dementsprechend wird im Dresdener Eckpunktepapier der Senat - abgesehen von den Kernprozessen in Forschung und Lehre - auf ein reines Beratungsorgan zurückgeschnitten. Das entspricht durchaus US-amerikanischen Vorbildern. Casper hat anschaulich beschrieben, dass der Präsident in Stanford *de jure* weitest gehende Kompetenzen hat, der Senat *de jure* auf konsultative Funktionen beschränkt ist, dass aber *de facto* dem Votum des Senats oder eine Ebene darunter, den Fakultäten ausschlaggebende Bedeutung zukommt, dass also *de facto* ein alle Beteiligte integrierendes kooperatives Leitungsnetzwerk besteht.⁵⁶ Gleiches klingt im HRK-Papier an, wenn ausführlich institutionell vorgesehene und abgesicherte Beratungsorgane unter dem Stichwort "Kommunikationskultur - Plattformen für Kommunikation" behandelt werden.⁵⁷ M.E. kann die Universität, deren Struktur zu Recht im Unterschied zu führungsorientierten Unternehmen⁵⁸ als "organisierte Anarchie" bezeichnet wird,⁵⁹ ohne solche Kommunikationsformen nicht gedeihen.

Es fragt sich, ob ein solches nur informales Modell Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG genügt. Das BVerfG verlangt vom Gesetzgeber, dass die Tätigkeit der Leitungsorgane inhaltlich begrenzt und organisatorisch so abgesichert ist, dass eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit ausscheidet.⁶⁰ In Brandenburg waren dies ausdrückliche Entscheidungsbefugnisse der akademischen Gremien und das Abberufungsrecht. Wo aber die Grenze genau zu ziehen ist, dürfte zur Zeit offen sein. Entscheidend geht es

⁵⁴ So aber Flierl, Tagesspiegel vom 12.9.2005.

⁵⁵ A.a.O., S. 10; eindringlich zum Kernbereich akademischer Selbstverwaltung VerfG Berlin, Beschl. v. 1.11.2004 - Az: 210/03, http://www.berlin.de/senjust/gerichte/lverfgh/210_03.html

⁵⁶ In: Melzer/ Casper (Hrsg.), Die Gestaltung an Spitzenuniversitäten?, 2001, S. 26/31 f.

⁵⁷ A.a.O., S. 12.

⁵⁸ Statt vieler Schenke, NVwZ 2005, 1000/1002.

⁵⁹ Kern, Forschung & Lehre 2005, 604.

⁶⁰ BVerfGE 111, 333/357.

darum, die Mitwirkungsrechte der akademischen Gremien zu spezifizieren.⁶¹ Letztlich wird dies erst möglich sein auf Grund einer Evaluation der Erfahrungen mit den verschiedenen Leistungsmodellen. Vetorechte etwa bei Fakultätsschließungen, wie sie *Geis* auf Grund der Selbstbestimmung im universitären Binnenbereich vorschweben,⁶² oder die Wiederherstellung der angeblich transparenteren⁶³ Entscheidungsverfahren in Senat und Fakultät halte ich für eher unwahrscheinlich. In der Entscheidung heißt es ausdrücklich, der Gesetzgeber "kann etwa eine direkte oder repräsentative Beteiligung an Entscheidungen, eine unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme, Entscheidungs-, Veto-, Mitwirkungs- oder Anhörungsrechte, Aufsichts-, Informations- oder Kontrollrechte regeln, je nachdem welche organisatorischen Strukturen ihn für eine funktionsfähige Wissenschaftsverwaltung geeignet erscheint."⁶⁴

d) Für die Fakultäten gilt im Prinzip das zuvor zum Senat Gesagte. Die Professionalisierung der Fakultätsleitung ist verfassungsrechtlich zulässig. Bisher scheitert sie an den erforderlichen sachlichen und persönlichen Mitteln und nicht zuletzt daran, dass Hochschullehrer in Deutschland an einer Karriere als professioneller Dekan ganz überwiegend nicht interessiert sind und noch weniger daran, möglichst zuvor als Prodekan 5 Jahre "auf Dekan zu lernen" (s. § 90 Abs. 1 Satz 4 hambHSG). Ob die Besetzung des Dekans von außerhalb der Fakultät wie nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Hs. 2 bawüHSG möglich oder nach dem Dresdener Eckpunktepapier zweckmäßig ist, erscheint mir mehr als zweifelhaft. Wegen der engeren Nähe und der größeren Verantwortung der Fakultät zu Forschung und Lehre sind die nach einer Evaluation der neuen Leistungsmodelle zu ziehenden Schlussfolgerungen m.E. stärker durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG bestimmt als im Verhältnis von Senat und Hochschulleitung. Dafür spricht auch ein von *Di Fabio* genanntes bekanntes Beispiel: "Eine Fakultät kann durch eine einzige falsche Berufung, die andere falsche nach sich zieht, ihre Qualität und ihre Reputation beträchtlich schmälern. Umgekehrt kann ein einzelner Professor, der in der Forschung innovativ ist, im Hörsaal die Studenten fesselt und womöglich noch in der öffentlichen Wahrnehmung herausragt, einer Fakultät ihren Stempel aufdrücken und ihr ein Ansehen vermitteln, das durch keine Leistungsmessung nach publizierten Zeilen in irgendeiner Form abbildbar ist."⁶⁵ Noch knapper als *Di Fabio*, aber mit noch allgemeinerer Schlussfolgerung formuliert ein pensionierter Beamter aus der Berliner

⁶¹ Vgl. auch *Jutzi*, NJ 2005, 121/122; *Ladour*, DÖV 2005, 753/762 ff.; skeptisch *Kempfen*, DVBl. 2005, 1082/1089.

⁶² *WissR* 2004, 2/18.

⁶³ So *Geis*, a.a.O., S. 10 f.

⁶⁴ *NVwZ* 2005, 315/316.

⁶⁵ In: B. Huber (Hrsg.), *Humboldt neu denken*, 2005, S. 21/26.

Wissenschaftsverwaltung: "Eine gelungene Berufung ist in der Lage, manchmal einen ganzen Fachbereich oder eine Fakultät positiv zu verändern. Die zahlreichen Änderungen der Hochschulgesetze haben derartiges niemals bewirken können."⁶⁶

Die im HRK-Papier aufgeworfene Frage,⁶⁷ ob die Fakultäten durch andere inter- oder transdisziplinäre Institutionen neu organisiert werden sollen, ist hier nicht zu behandeln.

Die Aufsicht der Hochschulleitung über die Fakultät ist prinzipiell nicht zu beanstanden, kann aber ebenfalls erst nach einer Evaluation der recht unterschiedlichen Modelle im Detail beantwortet werden.

Sinnvoll, aber nicht verfassungsrechtlich geboten, sind externe Beratungsgremien für die einzelnen Fakultäten, insbesondere in Ausbildungsfragen, aber auch zur strategischen Ausrichtung oder Umorientierung der Fakultät und nicht zuletzt für die Einwerbung von zusätzlichen Mitteln.⁶⁸ Insofern handelte es sich dann um Hochschulräte alter Art auf Fakultätsebene.

Schlussbemerkungen:

In der Vergangenheit waren verschachtelte Kompetenzen, sich scheinbar widersprechende Ansprüche verschiedener Instanzen für die Hochschulen nichts Ungewöhnliches.⁶⁹ Sie haben auch dies überstanden.⁷⁰

⁶⁶ *Groscurth*, Tagesspiegel vom 29.5.2005.

⁶⁷ S. 6.

⁶⁸ Vgl. auch *Landfried*, HRK Beiträge 6/2000, S. 37.

⁶⁹ *Hammerstein*, in: Rüegg (Hrsg.), Geschichte der Universität in Europa II, 1993, S. 137.

⁷⁰ Vgl. auch *Kempfen*, DVBl. 2005, 1082.