

Karoline Haake

Gibt es eine angemessene Aufsicht für Wissenschaftseinrichtungen?
Bericht über die Tagung des Vereins zur Förderung des deutschen
und internationalen Wissenschaftsrechts e.V. am 5./6.5.2022

Die Aufsicht über Wissenschaftseinrichtungen steht stets im Spannungsfeld zwischen staatlichem Zugriff und Wissenschaftsfreiheit. Durch die zunehmende Autonomisierung und steigende Erwartungen an die Eigenverantwortung der Hochschulen, neue Formen von Aufsicht und Kontrolle und verschiedene Akteure der Aufsicht entstehen weitere Herausforderungen. Dies nahm sich der Verein zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts zum Anlass, um die Aufsicht über Wissenschaftseinrichtungen zu beleuchten.

Nachdem die Tagung als Präsenzveranstaltung wegen der Corona-Pandemie zweimal verschoben werden musste, konnte die Veranstaltung nun am 5. und 6. Mai im Senckenberg-Museum in Frankfurt am Main stattfinden. Nach einer Begrüßung durch *Dr. Martin Mittelbach*, den administrativen Direktor der Senckenberg Gesellschaft für Naturforschung, eröffnete *Prof. Ulf Pallme König* als Vorstandsvorsitzender des Vereins zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts die Veranstaltung. Die Tagung wolle sich mit der Aufsicht über Wissenschaftseinrichtungen in drei Panels auseinandersetzen: Mit dem Begriff der Aufsicht und der Wissenschaftsfreiheit, mit den verschiedenen Wissenschaftseinrichtungen und schließlich mit der Aufsicht über Wissenschaftseinrichtungen im Rahmen einer Podiumsdiskussion.

I. Aufsicht in der Wissenschaft: Begriff, Formen, Funktionen

Zunächst setzte sich *Prof. Dr. Jörg Ennuschat* (Ruhr-Universität Bochum, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht), moderiert von *Dr. Michael Stückradt* (Kanzler der Universität zu Köln), mit den rechtlichen Grundlagen der Aufsicht, insbesondere über staatliche Hochschulen, auseinander. *Ennuschat* plädierte für einen weiten Aufsichtsbegriff, unter den die Gesamtheit aller staatlichen Handlungen fällt, die zum Zweck haben, das Verhalten der dem Staat Unterstellten in Übereinstimmung mit einem feststehenden Richtmaß zu setzen oder zu erhalten.

Gegenstand der Aufsicht sei die Aufgabenerfüllung durch die Hochschulen. Diese führen im eigenen Wirkungskreis Aufgaben in Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie im übertragenen Wirkungskreis Staatsaufgaben aus.¹ Unterschieden wird deshalb zwischen Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht. Die Rechtsaufsicht überwacht nur die Rechtmäßigkeit der Wahrnehmung der Aufgaben im eigenen Wirkungskreis. Bei der Fach- und Dienstaufsicht wird im übertragenen Wirkungskreis neben der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung kontrolliert.² Die Fachaufsicht bezieht sich dabei auf Sachentscheidungen der Hochschule mit (zumindest mittelbarer) Außenwirkung, während die Dienstaufsicht den Aufbau, die innere Ordnung, allgemeine Geschäftsführung und Personallangelegenheiten überwacht.

Neben der klassischen Staatsaufsicht in Form von Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht gebe es auch Entwicklungen hin zu einem modernen Aufsichtsverständnis: Gerade im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells werden vermehrt Elemente der Kooperation zwischen Aufsicht und Wissenschaftseinrichtung „auf Augenhöhe“ herangezogen.³ Eng verknüpft mit dem von *Ennuschat* angewandten weitem Verständnis der Aufsicht und daher nicht trennscharf abzugrenzen seien deshalb auch weitere Begriffe wie Steuerung, Kontrolle, Leitung, Governance und Compliance. Diese gehen teilweise über Aufsicht im klassischen Sinne hinaus. Im Sinne des Neuen Steuerungsmodells werden dabei nicht nur Aufgaben und Mittel vergeben, sondern auch Ziele definiert (Outputorientierung).

Bei der Aufsicht über Hochschulen müsse die Wissenschaftsfreiheit beachtet werden, deren Träger sowohl die Hochschule als Ganzes als auch die Fakultäten und insbesondere die einzelnen Professoren seien. Nach dem BVerfG muss der Staat geeignete organisatorische Maßnahmen treffen, damit das individuelle Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 so weit wie möglich unangetastet bleibt.⁴ Funktion der Aufsicht müsse daher nach *Ennuschat* sein, die Wissenschaftsfreiheit zu sichern. Aufsicht sei eben nicht nur

¹ Z.B. § 3 Abs. 1 HG NRW für Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder Art. 12 Abs. 3 BayHSchG für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis.

² So sichtbar z.B. in § 51 Abs. 1 S. 1 NHG.

³ Dies zeichne sich z.B. in der Zusammenarbeit nach Art. 74 Abs. 3 BayHSchG ab.

⁴ BVerfGE 127, 87 (114), st. Rspr.

die Grenze für Wissenschaftsfreiheit, sondern Wissenschaftsfreiheit sei auch Ziel der Aufsicht. Bei der Gestaltung einer wissenschaftsadäquaten Aufsicht kommen dem Staat jedoch weite Spielräume zu. Da laut dem BVerfG eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsgedanken freie Wissenschaft Staat und Gesellschaft am besten dient⁵, müsse die Sicherung dieser die Funktion von Aufsicht über Hochschulen sein.

Ennuschat unterschied zwischen klassischen verwaltungsrechtlichen Mitteln der Staatsaufsicht und modernen Aufsichtsmitteln im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells. Klassische Aufsichtsinstrumente seien grundsätzlich repressiv ausgestaltet. Präventive Instrumente können aber z.B. Anzeigepflichten (z.B. § 76 Abs. 2 S. 1 HG NRW), Vorlagepflichten mit Wartezeit (z.B. § 13 Abs. 2 S. 2 SächsHSFG), Genehmigungs-, Zustimmung-, Bestätigungs- und Einvernehmensvorbehalte (z.B. § 51 Abs. 3 NHG)⁶ oder Unterrichts- und Informationsrechte (z.B. § 7 Abs. 1 SächsHSFG) sein. Repressive Aufsichtsinstrumente seien Beanstandungen und Abhilfeverlangen (z.B. Art. 75 Abs. 2 S. 1 BayHSchG), die Aufhebung von Beschlüssen (z.B. § 76 Abs. 2 S. 2 HG NRW), das Tätigwerden anstelle der Hochschule als Ersatzvornahme (z.B. Art. 75 Abs. 2 S. 2 BayHSchG), das Erteilen von Weisungen, die Auflösung und Neuwahl eines Organs, die Bestellung von Beauftragten und teilweise sogar die vorübergehende Schließung der Hochschule (z.B. Art. 75 Abs. 3 S. 2 BayHSchG). Aufsichtsmaßnahmen seien i.d.R. Verwaltungsakte. Zuständige Aufsichtsbehörde sei das Ministerium, das jedoch auch Kompetenzen auf das Präsidium oder den Hochschulrat in Form einer Organleihe delegieren könne.⁷ Neben externer Aufsicht erfolge zudem Kontrolle innerhalb der Hochschulorganisation.

Eine weitere Form der Aufsicht sei die Prüfung der Wirtschaftsführung der Hochschule durch den Landesrechnungshof (z.B. gem. § 5 Abs. 9 HG NRW). Wichtig sei dabei, dass der Rechnungshof eine *wissenschaftsadäquate* Prüfung der Zweckmäßigkeit der Wirtschaftsführung im Lichte der Aussagen des BVerfG zur Wissenschaftsfreiheit vornehme und sich nicht auf reine Wirtschaftlichkeitserwägungen beschränke.

Aufsichtsmittel i.S.d. neuen Steuerungsmodells können z.B. Controlling und die Anforderung anonymisierter Daten (z.B. § 8 Abs. 1, 2, 4 S. 1 HG NRW), Akkreditierungs- und Evaluationsverfahren⁸

sein. Die wichtigsten Instrumente seien jedoch Hochschulverträge bzw. Ziel- und Leistungsvereinbarungen (z.B. gem. § 6 Abs. 2 HG NRW). In diesen öffentlich-rechtlichen Verträgen werden konkrete Entwicklungs- und Leistungsziele zwischen Ministerium und Hochschulleitung vereinbart. Solche Vereinbarungen können auch zwischen Rektorat und Fakultät oder Rektorat und einzelnen Professoren getroffen werden und sollen Mittel kooperativer Steuerung sein. *Ennuschat* zweifelt jedoch eine wirkliche „Kooperation auf Augenhöhe“ an, da das Land die Vereinbarungen teilweise auch einseitig durchsetzen könne und die Hochschulen von der Finanzierung durch das Land abhängig seien.

II. Rechtliche Grundlagen der Aufsicht

Daran knüpfte *Prof. Dr. Margrit Seckelmann* (Leibniz Universität Hannover, Professur für das Recht der digitalen Gesellschaft), abermals moderiert von *Stückradt*, mit ihrer Betrachtung der rechtlichen Grundlagen der Aufsicht an.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene sei Aufsicht über staatliche Hochschulen ein Instrument zur Sicherstellung von Legitimations- und Zurechnungszusammenhängen und damit ein Instrument zur Gewährleistung des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1. Demnach muss eine ununterbrochene Legitimationskette zwischen der Ausübung öffentlicher Gewalt durch einen Amtswalter oder ein Organ und dem Volk gegeben sein. Es sind dabei zwei Formen von Legitimation zu berücksichtigen: Die personelle Legitimation, die durch individuelle Berufungsakte innerhalb einer Legitimationskette vermittelt wird, und die sachlich-inhaltliche Legitimation, die die inhaltliche Bindung an die Gesetzgebung und den Volkswillen u.a. durch Aufsicht gewährleistet. Zu beachten sei jedoch auch, dass der Hochschule durch die ihr angehörenden Wissenschaftler das Recht auf Wissenschaftsfreiheit vermittelt wird. In staatlichen Hochschulen bestehen also zwei gegenläufige Stränge: Der Legitimationsstrang von Volk zum Amtswalter, vermittelt u.a. durch Aufsicht, aber auch der Wissenschaftsfreiheit vermittelnde Legitimationsstrang. Daher habe die staatliche Sphäre neben der Pflicht zur Aufsicht auch die Verpflichtung, die Autonomierechte der Hochschule i.S. der Wissenschaftsfreiheit zu wahren. Dazu kommen noch weitere Akteure, deren Rechte zu bewahren sind. So müsse das Recht der Studierenden aus Art. 12 Abs. 1 GG auf qualitativ hochwertige Ausbildung

⁵ BVerfGE 47, 237 (370) 111, 333 (354).

⁶ Diese können auch mit Nebenbestimmungen verknüpft werden, deren Zulässigkeit sich entweder aus § 36 VwVfG oder den Hochschulgesetzen ergibt, z.B. § 66 Abs. 1 S. 1 LHGBW. Gleichzeitig mit dem Genehmigungserfordernis können

zwingende und fakultative Versagungsgründe festgelegt sein, z.B. in § 90 Abs. 1 BerIHG.

⁷ Die Möglichkeit besteht z.B. nach § 76 V HG NRW.

⁸ S. § 3 Studienakkreditierungsstaatsvertrag (StAkkStV); § 7 Abs. 2 und 3 HG NRW.

und ggf. auf eigene Wissenschaftsfreiheit gewährleistet werden. Die staatliche Aufsicht als notwendiges Mittel demokratischer Legitimation stehe daher im Spannungsverhältnis zu den Grundrechten der Akteure.

Diese zwei verschiedenen Legitimationsstränge spiegeln sich auch in der Janusköpfigkeit der staatlichen Hochschulen wider: Einerseits sind diese nach § 58 Abs. 1 S. 1 HRG Körperschaften öffentlichen Rechts, die Aufgaben funktionaler Selbstverwaltung wahrnehmen (und dabei Träger der Wissenschaftsfreiheit sind), andererseits staatliche Einrichtungen, welche staatliche Gewalt ausüben, die an den Volkswillen gekoppelt sein muss. In Angelegenheiten der Selbstverwaltung findet Rechtsaufsicht, in staatlichen Angelegenheiten Fachaufsicht statt. Allerdings seien viele Hochschulaufgaben im Bereich zwischen Selbstverwaltung und staatlichen Aufgaben angesiedelt (früher Kondominial-, heute Kooperationsbereich), ohne sauber abgegrenzt zu werden.

Grundlegendes Modell der Aufsicht über staatliche Universitäten sei, dass das zuständige Fachministerium die Verwaltung und das Präsidium beaufsichtigt, zudem den Präsidenten bestellt und die Mitglieder der Universität beruft. Zudem sind die kollegialen Repräsentationsorgane (Senat, Fakultätsrat) an wissenschaftsrelevanten Entscheidungen qualifiziert zu beteiligen.⁹ Mit dem sich vollziehenden Wandel der Aufsicht im Sinne des Neuen Steuerungsmodells finde zugunsten der Stärkung der Universitäten ein staatlicher Rückzug bis auf die Rechtsaufsicht statt. Insbesondere entwickelten sich Hochschulräte als neue „Aufsichtsorgane“, die einerseits Hochschulorgan sind und andererseits die Hochschulverwaltung und das Präsidium beaufsichtigen. Das Fachministerium delegiert die Aufsichtskompetenzen dabei an den Hochschulrat. In den meisten Bundesländern wurden seit deren Entwicklung Hochschulräte (in unterschiedlichen Formen) eingeführt.

Zudem erlaubt § 58 Abs. 1 S. 2 HRG seit 1998 die Errichtung der Hochschulen in anderen Rechtsformen als Körperschaften des öffentlichen Rechts und gleichzeitig staatliche Einrichtungen, z.B. als Stiftung oder Körperschaft öffentlichen Rechts, die nicht zugleich eine staatliche Einrichtung ist.¹⁰ Bei Errichtung einer Stiftungsuniversität gebe das zuständige Ministerium Kompetenzen an die Stiftung ab, die Trägerin der Hochschule ist. Auch die Aufsichtskompetenzen delegiere das Ministerium teilweise an den Stiftungsrat. Aufgrund des vom BVerfG festgestellten Gewährleistungsauftrags des Staates für freie Wissenschaft, abgeleitet aus dem

Selbstverständnis des Staates als Kulturstaat, sei der Staat jedoch verpflichtet, die Hochschulorganisation so auszugestalten, dass dort freie Wissenschaft möglich bleibt.¹¹ Bei Einrichtung einer Stiftungsuniversität müsse der Landesgesetzgeber diese deshalb so ausgestalten, dass freie Wissenschaft ermöglicht wird. Für die Aufrechterhaltung der Wissenschaftsfreiheit haben zudem die Stiftungsräte bei Ausübung der Stiftungsaufsicht zu sorgen.

Auch gegenüber privater Hochschulen hat der Staat den Gewährleistungsauftrag für freie Wissenschaft zu achten. Der Umfang dieser Gewährleistung sei jedoch umstritten, da die Grundrechte zwischen Privaten nur in Form der mittelbaren Drittwirkung gelten. Daher müsse der Staat bei der Akkreditierung privater Hochschulen stärkere Bindungen schaffen und habe in der Gründungsphase einen stärkeren Gewährleistungsauftrag für die Einhaltung der Wissenschaftsfreiheit.

Zusammenfassend stellte *Seckelmann* fest, dass die hochkomplexe Ausgestaltung der Aufsicht in Hochschulen im Spannungsfeld der verschiedenen Legitimationsstränge durch die Änderungen des Neuen Steuerungsmodells noch komplexer werde, wenn die Hochschulen durch den Aufsichtswandel auch an wichtiger Autonomie gewonnen haben.

Nachfolgend wurde insbesondere über Hochschulräte und Stiftungsuniversitäten diskutiert. *Prof. Dr. Groß* (Universität Osnabrück) warf das Problem der Rollenkollisionen innerhalb der Hochschulräte auf, wenn dort Ministeriumsangehörige Mitglied sind. *Seckelmann* sprach sich in dem Rahmen für eine Verpflichtung zum organtreuen Verhalten aus, sodass dort auftretende Probleme zunächst innerhalb des Hochschulrats zu lösen seien und nicht direkt der Weg zum Ministerium gegangen werden dürfe, um dort Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen. Laut *Stückradt* könne diese Doppelrolle zu eigenartigen Konstellationen bis hin zu einer „gespaltenen Persönlichkeit“ führen. In der Staatspraxis könne nach *Prof. Dr. Kuhn* (Universität Kassel) aber auch die Abstimmung im Hochschulrat unter Vorbehalt der von Votum unabhängigen ministeriellen Prüfung erfolgen.

III. Setzt die Wissenschaftsfreiheit der Aufsicht Grenzen?

Prof. Dr. Winfried Kluth (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Richter am Landesverfassungsgericht a. D.), moderiert von *Dr. Stefan Schwarze* (Administrativer Vorstand Deutsches GeoForschungsZentrum

⁹ BVerfGE 35, 79 (132 f.).

¹⁰ So im Gesetzentwurf zur Änderung des HRG formuliert, BT Drs. 13/8796 S. 29.

¹¹ BVerfGE 111, 333 (353 ff.).

Potsdam) setzte sich mit der Wissenschaftsfreiheit als Maßstab der Hochschulaufsicht auseinander.

Kluth beleuchtete zunächst die Funktionen und den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit und betonte deren auch vom BVerfG in seinen Entscheidungen¹² herausgehobene starke Bedeutung („Wissen ist Macht“) für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft und sich daraus ergebende Informations- und Innovationsfunktion. Sowohl aus dieser als auch aus der Provokationsfunktion der Wissenschaft resultiere ihr Platz unter den Kommunikationsgrundrechten und die Notwendigkeit des Schutzes vor staatlicher Vereinnahmung. Gleichzeitig verpflichte diese Verantwortung die Wissenschaftseinrichtungen gegenüber dem Gemeinwohl zum Wissenschaftstransfer und damit zum Teilen ihrer Ergebnisse und Erkenntnisse.

Da Wissenschaft auf Infrastrukturen und finanzielle Förderung angewiesen sei, sei der Staat verpflichtet, diese zu gewährleisten. Auf Ebene der Länder bestehe dadurch eine Einrichtungsgarantie zur Bereitstellung von Wissenschaftseinrichtungen und Geldmitteln. Insbesondere sei die Wissenschaftsfreiheit ein Abwehrrecht individueller Grundrechtsträger gegen den Staat. Träger der Wissenschaftsfreiheit seien an staatlichen Hochschulen sowohl die einzelnen Wissenschaftler als auch die Fakultäten und Hochschulen, abgeleitet von der grundrechtlichen Freiheit ihrer Mitglieder. Im privaten Sektor können sich einzelne Wissenschaftler, Hochschulen und deren Gründer und einzelfallbezogen forschende Wirtschaftsunternehmen auf ihre Wissenschaftsfreiheit berufen. Die Schutzintensität der Wissenschaftsfreiheit sei schon rein formal hoch, da sie keinem Gesetzesvorbehalt unterworfen sei, als auch inhaltlich wegen der in der Rechtsprechung des BVerfG betonten Systemfunktion der Wissenschaftsfreiheit. Weiterhin verleihe die Wissenschaftsfreiheit wissenschaftlichen Einrichtungen den Anspruch auf wissenschaftsadäquate Organisationsformen und Verfahrensweisen, insbesondere durch Beteiligungsrechte der einzelnen Wissenschaftler. Dies sei auch bei kooperativen Aufsichtsmaßnahmen des Neuen Steuerungsmodells wie Zielvereinbarungen zu berücksichtigen. *Kluth* warf in diesem Zusammenhang die Frage der Durchsetzbarkeit von Zielvereinbarungen von Seiten individueller Wissenschaftler auf.

Einwirkungen von außen auf die Wissenschaftsfreiheit einzelner Wissenschaftler sah *Kluth* in der

Praxis insbesondere in versuchter inhaltlicher Einflussnahme bei Drittmittelprojekten. Sowohl das BVerfG als auch das BVerwG verdeutlichen in ihrer Rechtsprechung, dass Einwirkungen durch die Hochschule oder Aufsichtsbehörde insbesondere inhaltliche Zurückhaltung zu wahren haben.¹³ Das Instrument, den Inhalt der Wissenschaft zu überprüfen, sei nicht die Aufsicht, sondern der wissenschaftliche Diskurs. Wenn sich strukturelle Veränderungen auf die Forschung einwirken, müsse zudem eine Möglichkeit der Einflussnahme und Beteiligung für die einzelnen Wissenschaftler bestehen.¹⁴

Gegenüber den Fakultäten können Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit insbesondere in Form von Strukturwandel, wie etwa der Umstellungen im Rahmen des Bologna-Prozesses, entstehen.¹⁵ Auch die Aufhebung einer Fakultät könne eine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit sein, wobei den Fakultäten keine Bestandsgarantie zukomme, aber zumindest ein Recht auf willkürfreie Entscheidung.¹⁶ Auch bei der hochschulinternen Mittelverteilung und bei Zielvereinbarungen sei die Wissenschaftsfreiheit der Fakultäten zu achten.

Die Wissenschaftsfreiheit der staatlichen Hochschulen sah *Kluth* insbesondere bei Einwirkungen auf Berufungsverfahren bedroht. Es gebe viele Einflussnahmemöglichkeiten im Rahmen der Berufung für das aufsichtsführende Ministerium, soweit dieses nach dem Landesrecht noch am Verfahren beteiligt ist, wie etwa alternative Berufungen. Die Grenze zwischen formaler Rechtsaufsicht und fachwissenschaftlicher Einflussnahme sei dabei oft fließend. Auch in der Strukturplanung der Hochschule können Konflikte zwischen der Gewährleistungspflicht des Landes und der Gestaltungsfreiheit der Hochschulen und Fakultäten entstehen.

Die Gründung einer privaten Hochschule sei nicht nur durch die Berufs-, sondern auch durch die Wissenschaftsfreiheit als Hochschulgründungsfreiheit geschützt. Gleichzeitig müsse der Staat, wie bereits *Seckelmann* verdeutlichte, im Rahmen der Gründungsaufsicht dafür Sorge tragen, dass die Ausübung der Wissenschaftsfreiheit durch die einzelnen Wissenschaftler gesichert sei. Im Akkreditierungsverfahren durch den Wissenschaftsrat werden daher insbesondere die Ausgestaltung der Verträge mit den Professoren und die Gewährleistung von Forschung und qualitativvoller Lehre überprüft. Hier müsse jedoch gesichert bleiben, dass das Akkreditierungsverfahren wissenschaftsadäquat ausgestaltet ist und

¹² BVerfGE 35, 79 ff und 47, 327 ff.

¹³ So urteilte das BVerwG, dass eine ad-hoc-Kommission der Universität die Forschungsergebnisse eines Hochschullehrers nur auf einen Missbrauch seiner Wissenschaftsfreiheit überprüfen,

nicht aber grundsätzlich fachlich bewerten dürfe, BVerwGE 102, 304, bestätigt durch BVerfG NJW 2000, 3635.

¹⁴ Z.B. BVerfGK 12, 440.

¹⁵ Dazu BVerfGK 12, 17.

¹⁶ BVerfGK 5, 135 (140 f.).

die Gründer nicht in ihrer Wissenschaftsfreiheit verletzt.

Indem das BVerfG die gesellschaftsbezogene Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit anerkennt, entstehe gleichzeitig auch eine die Wissenschaft verpflichtende gesellschaftliche Verantwortung. Zur Sicherung dieser bestehen an den Hochschulen unterschiedliche Modelle mit Zivil- und Nachhaltigkeitsklauseln oder Ethikkommissionen mit echten Forschungsverbänden bis zu reinen Beratungsfunktionen. Neben naturwissenschaftlich-ethischen Implikationen sei dabei auch das Antidiskriminierungsrecht zu beachten. Aus Sicht *Kluths* liegt in dieser Reflexion allerdings keine Beschränkung, sondern vielmehr eine Unterstützung der Entfaltung der Wissenschaftsfreiheit im Kontext weiterer verfassungsrechtlicher Gewährleistungen.

IV. Hochschulräte: Zwischen Steuerung, Beratung und Kontrolle

Daraufhin wurde *Dr. h.c. Edelgard Bulmahn* (Deutscher Bundestag, Vizepräsidentin a.D., Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerin a. D.), moderiert wiederum von *Schwarze*, zugeschaltet, um von der Tätigkeit der Hochschulräte, insbesondere aus ihrer Position als Vorsitzende des Kuratoriums der Humboldt-Universität zu Berlin, zu berichten.

Bulmahn skizzierte zunächst den Kontext der Entstehung der Hochschulräte: Die Hochschulräte seien im Rahmen der in den 1980er und 1990er Jahren als neues Organ eingeführt worden, um die Führungsstrukturen der Hochschulen zu professionalisieren, die Hochschulautonomie zu stärken und die Feinsteuerung durch das aufsichtsführende Ministerium zu minimieren. Inspiriert vom Aufsichtsrat eines Unternehmens sollten Hochschulräte als Gremium der Hochschulleitung gegenüberreten. Weiterhin sollten sie die Hochschule durch einen international zusammengesetzten Beirat beraten. Gleichzeitig sollten sie durch ihre vielfältige Besetzung eine Schnittstelle zur Gesellschaft darstellen, die sicherstellt, dass deren Perspektiven die Entscheidungsprozesse der Hochschule beeinflussen, und dadurch die Wissenschaft mit der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft vernetzen.

Diese drei verschiedenen Ideen führten zu drei Grundtypen von Hochschulräten. Der erste Typ seien Hochschulräte, die als „critical friends“ der kritisch-konstruktiven Begleitung und Beratung der Hochschule dienen, aber keine Entscheidungskompetenzen innehaben. Als zweiten Typus qualifizierte *Bulmahn* Hochschulräte mit beratender, aber auch kontrollierender, mitgestaltender Funktion. Der

dritte Typ habe die weitreichendsten, aufsichtsratsähnlichen Kompetenzen, dies sei insbesondere bei Stiftungsuniversitäten der Fall.

Die zentrale Zielsetzung bei Einsetzung von Hochschulräten sei unabhängig vom Grundtyp die Verbesserung der Strategiefähigkeit der Hochschule durch eine strategische Beratung aus externer Perspektive und insbesondere aus der Sichtweise verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Dies sei insbesondere vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Verantwortung der Hochschule von Bedeutung. Die Arbeit der Hochschulräte könne nach *Bulmahn* daher nur dann erfolgreich sein, wenn die Hochschulräte nicht nur allgemein, sondern ganz konkret zu der strategischen Ausrichtung, der Genehmigung oder Einstellung von Studiengängen, Berufungen oder der Entwicklung des Forschungsprofils der Hochschule Stellung beziehen.

Die konkreten Aufgaben und Zusammensetzungen der Hochschulräte ergeben sich aus den Landeshochschulgesetzen und den Universitätssatzungen und können sich daher zwischen den Ländern spürbar unterscheiden. *Bulmahn* kategorisierte diese in alleinige Beschlusskompetenzen (z.B. für die Feststellung des Haushaltsplans, die Einrichtung, Aufhebung oder Veränderung von Fakultäten oder Studiengängen, Entscheidungen grundsätzlicher Art oder die Rahmengebührensatzung), Beschlusskompetenzen unter Berücksichtigung des Vorschlagsrechts des akademischen Senates, Vorschlagskompetenzen (z.B. für die Besetzung des Präsidenten und der Vizepräsidenten), Beratungskompetenzen (z.B. bzgl. des Rechenschaftsberichts oder der mittelfristige Bau- und Investitionsplanung) und Initiativkompetenzen (z.B. in Form der Anforderung von Berichten oder Anregungen an die Landesregierung). Damit seien die Kompetenzen der Hochschulräte meist eine Mischung zwischen Beratung, Kontrolle und Gestaltung der Hochschule. Notwendig sei daher, dass der Hochschulrat selbst eine klare Unterscheidung zwischen diesen Kompetenzen vornehme. Auch innerhalb des rechtlichen Rahmens müssen die Befugnisse der verschiedenen Hochschulorgane klar definiert und abgegrenzt werden. Für Hochschulräte wichtig sei auch ein eigenständiger Zugang für Informationen, die für ihre Arbeit erforderlich sind, und eine klare und regelmäßige Kommunikationsstruktur innerhalb der Hochschule.

Anhand verschiedener Fallbeispiele stellte *Bulmahn* anschließend verschiedene Konfliktpotenziale aus der Praxis vor. So gäbe es ein Spannungsfeld zwischen der Position als oberste Dienstherrin und der Ausübung der Rechtsaufsicht durch das zuständige Ministerium. Problematisch sei es auch, wenn

Mitglieder des Präsidiums oder des zuständigen Ministeriums gleichzeitig stimmberechtigte Mitglieder des Hochschulrates seien. Im Falle einer Bearbeitung einer Dienstaufsichtsbeschwerde gegen das Präsidium durch den Hochschulrat käme es unweigerlich zu Interessenkonflikten. Es hänge dann sehr von den handelnden Personen ab, wie mit derartigen Interessenkonflikten verfahren werde. Notwendig sei in allen Fällen die eindeutige Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen dem Hochschulrat, dem Präsidium und dem aufsichtsführenden Ministerium. Auch Monita des Landesrechnungshofs müssen sich grundsätzlich an das zuständige Ministerium richten und nicht an den Hochschulrat.

Bulmahn bilanzierte, dass das Selbstverständnis der Hochschulräte für deren Erfolg essenziell sei und diese sich stets als Gremium der Interessen der gesamten Hochschule und als Schnittschnelle zur Gesellschaft zu betrachten hätten. Eine enge Kommunikation sowohl mit dem Präsidium als auch mit den Statusgruppen der Hochschule sei daher ebenso von Bedeutung wie die klare Zuschreibung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Um Akzeptanz für die Beschlüsse des Hochschulrats herzustellen, müsse deren Transparenz gegenüber allen Hochschulangehörigen sowie die Kohärenz der Beschlüsse gewährleistet werden. *Bulmahn* lobte zudem den Austausch zwischen den Hochschulräten der deutschen Hochschulen im Forum Hochschulräte und plädierte für eine zusätzliche Plattform für die German U15.

V. Aufsicht über private Hochschulen

Prof. Dr. Burghard Hermeier (FOM Hochschule Essen, Rektor und Mitglied der Geschäftsleitung), moderiert von *Prof. Dr. habil Michael Bruno Klein* (Vorstand Deutsche Allianz Meeresforschung e.V., Vorsitzender) lieferte Einblicke in die Aufsicht über private Hochschulen, die insgesamt weniger Freiräume biete als im staatlichen Bereich. Aktuell gebe es über 110 Hochschulen in privater Trägerschaft mit über 300.000 Studierenden. Innerhalb der privaten Hochschulen sei der dominierende Typus die Fachhochschule, daneben der der Fernhochschulen.

Zunächst legte *Hermeier* typische Merkmale und Besonderheiten privater Hochschule dar und räumte mit dem Vorurteil auf, dass private Hochschulen sich hauptsächlich an wohlhabende Studierende richten. Vielmehr ergänzen private Hochschulen die Hochschullandschaft, indem sie sich an spezielle Zielgruppen wenden, z.B. Studierende mit beruflichem Hintergrund, die berufstätig sind und bleiben wollen, oder Studierende aus nicht-akademischen Elternhäusern. Private Hochschulen können daher einen wichtigen Beitrag zur weiteren Akademisierung und zur

Behebung des Fachkräftemangels leisten. Dies werde insbesondere durch eine Flexibilisierung der Studienangebote, neue Lehr- und Lernformaten für tertiäre Bildung und einen hohen Professionalisierungsgrad des Managements erreicht.

Rechtsträger der FOM Hochschule ist die FOM gGmbH. Diese stets zu wahrende Gemeinnützigkeit des Hochschulträgers wirke bereits als internes Kontrollinstrument innerhalb der Struktur und des Managements der Hochschule. Eine weitere bereits eingebaute Aufsichtsdimension sei die Doppelstruktur in der Leitungsebene, um Wissenschaftsvertreter und Management zusammenzubringen. Die Wissenschaftsvertreter der Leitungsebene müssen sich zudem aufgrund ihres Wahlmandats regelmäßig der Überprüfung unterziehen. Neben diesen schon eingebauten Instrumenten gebe es verschiedene interne und externe Aufsichtsdimensionen über die Hochschulen. Intern in der Satzung der Hochschule sei die Partizipation der Statusgruppen verankert. Der Hochschulträger kontrolliere die Hochschule über Kennzahlensysteme, die die Wirtschaftlichkeit sicherstellen. Ein Durchgriff des Trägers in den Kern des Wissenschaftsbereichs sei jedoch ausgeschlossen. Externe Aufsicht und Kontrolle erfolge durch den Wissenschaftsrat, den Akkreditierungsrat, die Finanzverwaltung und vor allem das aufsichtsführende Ministerium.

Der privaten Hochschule stehe dabei ein breiter Regulierungsrahmen gegenüber. Zum einen habe sie das Hochschulrecht der Bundesländer einzuhalten. Problematisch sei hierbei, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber die Lage der privaten Hochschulen, die sich von den staatlichen Hochschulen unterscheidet, oft nicht hinreichend oder gar nicht berücksichtige. Private Hochschulen seien sowohl zur erstmaligen als auch wiederholten Erteilung der staatlichen Anerkennung zur institutionellen Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat verpflichtet. Ebenfalls verpflichtend für die Studiengänge der privaten Hochschulen sei stets eine Programm- oder Systemakkreditierung durch den Akkreditierungsrat. Daneben gelten für private Hochschulen noch spezielle Vorgaben der Bundesländer, z.B. die Hinterlegung hoher Bürgschaften. Weiterhin bindend seien die die Trägerinstitution der Hochschule betreffenden gesellschaftsrechtlichen Aufsichtsverpflichtungen. Im Falle der FOM insbesondere die Einhaltung der Gemeinnützigkeitskriterien. insb. Für Hochschulen in gemeinnütziger Trägerschaft bestehen u.a. enge Vorgaben der Mittelverwendung. Auch andere Rechtsgebiete, die staatliche Hochschulen selten betreffen, seien zu beachten, z.B. sozialversicherungsrechtliche Fragen für Lehrbeauftragte oder die Frage eines Betriebsrats, der auch die Professorenschaft

vertritt. Außerdem unterliegen die privaten Hochschulen der Aufsicht des jeweiligen Wissenschaftsministeriums. Besonders markante Pflichten der Hochschulen seien neben der befristeten staatlichen Anerkennung regelmäßige Berichtspflichten wie der jährliche Lehr- oder Forschungsbericht und ggf. daraus resultierende Auflagen sowie weitreichende Abstimmungs- und Genehmigungsbedarfe, z.B. bzgl. des Auf- und Ausbaus des Studienangebots, der Einführung neuer Studienformate oder bzgl. Berufungen.

Hermeier schilderte anschließend das Verfahren der staatlichen Anerkennung der privaten Hochschulen. Zur Anerkennung werde die Hochschule durch den Wissenschaftsrat oder eine vergleichbare Institution auf ihre Hochschultauglichkeit begutachtet. Der Akkreditierungsprozess dauere ca. anderthalb Jahre, dabei werden im Falle der FOM ca. 130 Personen der Hochschule angehört, zudem wurde ein Selbstbericht von etwa 100 Seiten nebst 7.500 Seiten Anhang eingereicht. Die Kosten des Verfahrens trage die Hochschule. Auf Basis des Votums des Wissenschaftsrats spreche das Land die staatliche Anerkennung aus. Das Verfahren sah *Hermeier* in der Gründungsphase einer privaten Hochschule im Grundsatz als angemessen und wichtig an, um die Ausübung der Wissenschaftsfreiheit einer neuen Hochschule abzusichern. Die ständige Wiederholung des Prozesses sei aber zu bürokratisch. Der Wissenschaftsrat habe für diese institutionellen Verfahren sehr umfangreiche Akkreditierungsleitfäden und Kriterienkataloge entwickelt. Allerdings beobachtete *Hermeier*, dass diese Maßstäbe die Innovationsspielräume der privaten Hochschulen immer weiter einschränken und eine Gleichförmigkeit der privaten und der staatlichen Hochschulen beabsichtigen. Private Hochschulen müssen jedoch gerade nicht genauso organisiert sein wie staatliche Hochschulen, zumal zur Beurteilung privater Hochschulen die Standards eines Idealbilds staatlicher Hochschulen angesetzt werden, die letztere selbst in der Realität nicht erfüllten. Private Hochschulen brauchen nach *Hermeier* daher „Privathochschulträgerfreiheit“ als Ausprägung der Wissenschaftsfreiheit. Insbesondere die Binnenorganisation müsse den Privaten selbst überlassen bleiben, es müsse keine Selbstverwaltung in Analogie zu staatlichen Hochschulen hergestellt werden. *Hermeier* hoffte daher auf Umdenken von dieser Übersteuerung mit neuen Kriterien und Innovationsspielräumen.

Neben einer Abkehr von der Prüfung der privaten Hochschulen nur nach dem Referenzmodell der staatlichen Hochschulen plädierte *Hermeier* für die Fokussierung der Aufsicht auf das Wesentliche und die Vermeidung von Redundanzen und Doppelbegutachten z.B. im Rahmen der Systemakkreditierung

und staatlichen Anerkennung. Stattdessen sollte internationale Exzellenz verfolgt werden. Wünschenswert sei auch die Differenzierung des geltenden Hochschulrechts mit Blick auf private Hochschulen. Insbesondere seinen Vorschlag von einem eigenen Hochschulrecht für private Hochschulen sah *Pallme König* angesichts der Landesgesetzgebungskompetenz jedoch als schwer umsetzbar an.

VI. Universitätsklinika: Aufsichtsräte im Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit und Wissenschaft

Prof. Dr. Peter Dominiak (Universität zu Lübeck, Präsident a.D., Universitätsklinikum Düsseldorf, Vorsitzender des Aufsichtsrats a.D.) berichtete aus eigener Erfahrung aus dem Aufsichtsrat eines Universitätsklinikums, moderiert von *Pallme König*.

Die Aufgaben des Aufsichtsrats seien die Beratung und Überwachung des Vorstands, die Bestellung und Entlassung der Vorstandsmitglieder, die Festsetzung der Vorstandsgehälter, die Wahl des Aufsichtsratsvorsitzenden aus der Mitte der Aufsichtsratsmitglieder, die Abstimmung der Strategie mit dem Vorstand z.B. in Strategiesitzungen, die Feststellung des wirtschaftlichen Jahresabschlusses und die Erstellung einer Geschäftsordnung. Eine der wichtigsten Aufgaben des Aufsichtsrats sei die Bildung von Ausschüssen und deren Tätigkeit. Diese bereiten etwa im Präsidial- oder Finanzausschuss die Sitzungen und Entscheidungen des Aufsichtsrats vor.

Die Besetzung des Aufsichtsrates lege dieser in seiner Geschäftsordnung fest. In Düsseldorf seien dies die Vertreter des Wissenschaftsministeriums, Finanzministeriums und Sozialministeriums, Rektor und Kanzler der Universität, je zwei externe Sachverständige aus der Wissenschaft und Wirtschaft, ein Mitglied der Professorenschaft, die Gleichstellungsbeauftragte sowie Vertreter des wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Personals. Problematisch habe sich in diesem Zusammenhang erwiesen, wenn letzterer gleichzeitig Vorsitzender des nichtwissenschaftlichen Personalrats sei. Die verschiedenen Aufsichtsratsmitglieder nehmen verschiedene Interessen wahr, sodass im Aufsichtsrat ein Gemengelage an Interessen zwischen Wirtschaft und Wissenschaft vertreten sei. Das Land verfolge Interessen an der Aufsicht des Klinikums, der Finanzierung von Forschung und Lehre, der Investitionsförderung sowie ein ordnungspolitisches Interesse. Die Universität wolle fakultätsübergreifende Forschung und Lehre sicherstellen. Die medizinische Fakultät verfolge das Ziel exzellenter medizinischer Forschung und Lehre, während das Universitätsklinikum Spitzenmedizin in Koordination mit dem Forschungsprofil und einem betriebswirtschaftlich mindestens ausgeglichenen Ergebnis betreiben möchte.

Regelmäßig sei weder im von vielen Universitätsklinikum implementierten Public Corporate Governance Codex (PCGP) noch in der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats die Wissenschaft als dessen Interesse und Schutzziel explizit thematisiert, sondern werde höchstens durch die Besetzung des Aufsichtsrats angedeutet. Eine Schnittstelle zwischen Aufsichtsrat und Wissenschaft könne aber die Überwachung der Finanzströme und die Trennungsrechnung durch den Aufsichtsrat sein.

Anschließend wog *Dominiak* die Vor- und Nachteile der Grundmodelle der Organisation der Hochschulmedizin, des Kooperationsmodells und des Integrationsmodells, ab. Während das Integrationsmodell die organisatorische und rechtliche Einheit zwischen medizinischer Fakultät und Universitätsklinikum vorsehe, trenne das Kooperationsmodell beide Organisationen. Vorteil des Integrationsmodells sei die einheitliche Leitung und Aufsicht der Klinik und die Einheit von Vorklinik und Klinik. Zudem werde die Schwerpunktbildung der Klinik erleichtert und die Umsatzsteuerproblematik sei leichter lösbar. Auch ein einheitliches Tarifgefüge sei eher möglich. Allerdings können die Finanzmittelströme nicht unmittelbar transparent getrennt werden. Die Universitätsklinik sei zudem stärker aus der Universität herausgelöst. Im Rahmen des Kooperationsmodells seien sowohl die Verantwortung und die Finanzströme der Universitätsklinik besser zuzuordnen und die Vorstände können flexibler handeln. Andererseits entstehe bei Trennung der Fakultät und Klinik ein erhöhter Abstimmungsbedarf mit mehr Nutzungsregelungen, häufig seien Vorklinik und Klinik getrennt, es drohten Umsatzsteuerprobleme und Verwerfungen in der leistungsorientierten Mittelverteilung des Landes.

Herausforderung der Universitätsklinik sei, dass neben Forschung und Lehre auch die Krankenversorgung als Aufgabe hinzukomme. Damit zusammenhängend werden auch die Finanzströme komplizierter. Die Finanzierung der Universitätsklinik erfolge aus vier Säulen, namentlich der stationären Krankenversorgung, der ambulanten Versorgung, dem Zuschuss für Forschung und Lehre und Investitionen des Landes. Insbesondere die Einführung des DRG-Systems, eines pauschalierten Abrechnungssystems für stationäre Versorgung durch die Krankenkassen, führe deshalb zu negativen finanziellen Entwicklungen der Universitätsklinik. In diesem System unbeachtet bleiben aber die Sonderaufgaben der Hochschulmedizin im Vergleich zu anderen Krankenhäusern.¹⁷

Dominiak bilanzierte, dass Universitätsklinikum wegen der verschiedenen Akteure eine so komplexe und komplizierte Universitätsstruktur haben: Die Universität, der Aufsichtsrat, die Landesregierung, der Personalrat und die Krankenkassen verfolgen jeweils unterschiedliche Interessen. So werde die Handlungsfähigkeit des Vorstands eingeschränkt. Es gebe zwar keine ideale Struktur und Rechtsform für die Zusammenarbeit der Akteure, dennoch plädierte *Dominiak* für eine Strukturvereinfachung und betriebswirtschaftliche Organisation der Universitätsklinikum, womöglich durch Herauslösung aus der Universität und Bildung medizinischer Hochschulen, sowie eine Interessensentflechtung des Aufsichtsrats.

Haubitz wies darauf hin, dass das BVerfG in seiner Rechtsprechung betont, dass die Wissenschaftsfreiheit die Mitwirkung der Wissenschaftler bei allen wissenschaftsrelevanten Entscheidungen erfordere.¹⁸ Dies seien auch Entscheidungen über die Organisationsstruktur, den Haushalt und die Krankenversorgung. Dies könne im Kooperationsmodell nicht vollumfänglich erfüllt werden, sodass *Haubitz* für das Integrationsmodell plädierte. Dem schloss sich *Dominiak* an, da die Ausgliederung der medizinischen Fakultät in eine medizinische Hochschule im Rahmen des Integrationsmodells erfolge. Zudem finde oft eine Vermischung der Modelle statt, indem z.B. im Rahmen des Kooperationsmodells die Fakultät im Vorstand des Klinikums ist.

VII. Aufsicht über außeruniversitäre Forschungseinrichtungen: Welche Rolle spielen Zuwendungsgeber?

Dr. Karl-Eugen Huthmacher (Bundesministerium für Bildung und Forschung, Ministerialdirektor a.D.) schilderte die Aufsicht über außeruniversitäre Forschungseinrichtungen am Beispiel der Helmholtz Gemeinschaft (HGF), in deren Forschungszentren *Huthmacher* als Ministerialdirektor Vorsitzender von sechs Aufsichtsräten bzw. Kuratorien war. Moderiert wurde der Vortrag von *Dr. Bettina Böhm* (Leibniz-Gemeinschaft, Generalsekretärin). *Huthmacher* stellte zunächst das Spannungsfeld zwischen Politik und Wissenschaft dar, in dem das BMBF bei der institutionellen Forschungsförderung stehe. Es nehme dabei eine Doppelrolle als Zuwendungsgeber i.S. des Haushaltsrechts und als Aufsichtsbehörde ein.

Als Zuwendungsgeber sei es neben der Finanzierung der Wissenschaftseinrichtung die Aufgabe des Ministeriums, die Wissenschaftseinrichtung als An-

¹⁷ *Dominiak* verwies zu den Problemen der Universitätsklinikum auf *Ludwig/Windmann*, Taumelnde Tanker, SPIEGEL v. 30.6.2014.

¹⁸ BVerfGE 136, 338.

teilseigner zu kontrollieren und beraten. Dabei verfolge das Ministerium das Ziel, zuwendungsrechtlich nicht zu beanstandendes Zustände herzustellen, daneben aber auch das allgemeine öffentliche Interesse wahren, die Wissenschaft jenseits von Geld zu fördern und im Dialog mit der Helmholtz Gemeinschaft wissenschaftspolitische Ziele zu erarbeiten. Aus diesem Grund sei die alleinige Bezeichnung als „Zuwendungsgeber“ nicht zutreffend.

Daneben sei die Aufgabe der Ministerialbeamten in ihren Funktionen als Vorsitzende der Aufsichtsräte und Kuratorien der Helmholtz Zentren die Aufsicht in den Gremien. Diese Funktion nehmen sie als weisungsunabhängiges Nebenamt ohne Entgelt wahr. Insbesondere seien die Aufsichtsräte zum Handeln im Interesse der Organisation verpflichtet, sodass ein Perspektivwechsel für die Vertreter der Ministerien eintrete. Gleichzeitig seien aber auch nach § 65 BHO die Interessen des Bundes zu berücksichtigen. Eine unmittelbare Einflussnahme durch die Ministeriumsspitze auf die Arbeit im Aufsichtsrat erfolge nicht. Beide Rollen stehen unter parlamentarischen Vorbehalt und sind dem Bundestag, insbesondere dem Forschungs- und Haushaltsausschuss gegenüber Rechenschaft schuldig.

Huthmacher skizzierte anschließend die Aufsichtsstrukturen über die HFG. Diese ist ein Verein, der aus selbstständigen Zentren besteht. Die Spitze der Gemeinschaft bildet der Präsident, unterstützt durch einen Senat. Ihnen zugeordnet ist der Ausschuss der Zuwendungsgeber, der mit Vertretern aus Bund und Ländern besetzt ist. Auf Ebene der Zentren ermöglicht ein Dialogforum Austausch zwischen für Wissenschaft und Politik. Durch den Ausschuss der Zuwendungsgeber werden auf Ebene der Dachorganisation forschungspolitische Ziele festgelegt.

Je nach Gremienstruktur verfügt das jeweilige Helmholtz Zentrum zudem über Aufsichtsräte oder Kuratorien unter Vorsitz des Bundes. Neben der Einflussnahme durch den Staat auf Ebene der Dachorganisation durch die forschungspolitischen Vorgaben sowie als finanzieller Zuwendungsgeber sitzen Vertreter des Ministeriums den Aufsichtsgremien der einzelnen Helmholtz Zentren vor. Dadurch könne der Staat das Finanzmanagement in der Organisation und die Struktur und inhaltliche Ausrichtung des Zentrums beeinflussen und habe den Vorsitz in der Findungskommission für die Geschäftsführung inne.

Damit könne der Bund starken Einfluss auf die HGF nehmen. *Huthmacher* kam zu dem Schluss, dass diese besondere Kontrolldichte gegenüber dem HGF daraus resultierte, dass je stärker öffentliche Interessen berührt seien, desto größer die inhaltliche Kon-

trolle durch den Bund sei. Die Mission der HGF berühre sehr viele öffentliche Interessen durch Forschungsbeiträge zur Beantwortung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen und den Bau und Betrieb von Großgeräten. Dies seien beides nicht nur zentrale Fragen der Wissenschaft an sich, sondern auch der Wissenschaftspolitik.

Allerdings müsse auch die Wissenschaftsfreiheit im Lichte dieser Kontrollmacht berücksichtigt werden. Deshalb gelte ein generelles Gebot der Zurückhaltung in inhaltlichen Fragen, aber auch nachvollziehbare inhaltliche Kriterien der Forschung, z.B. die Ausrichtung der Mission, die Beachtung grundlegender rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien, die Effizienz und Funktionsfähigkeit der Wissenschaftsorganisation sowie die Anforderungen aus Public Corporate Governance Codex. *Huthmacher* machte potenzielle Konflikte zwischen Wissenschaft und Politik deutlich: Solche seien in der Vergangenheit etwa bzgl. der Finanzierung eines Projekts durch die Ölsandindustrie oder bei der Gewinnung von Rohstoffen aus der Tiefsee entstanden. Auch bei der Zusammenarbeit mit totalitären Staaten könne Abstimmungsbedarf mit der Bundesregierung bestehen.

Die Aufsichtsratsstätigkeit des Bundes versteht *Huthmacher* auch als Mittlerrolle zwischen Politik und Wissenschaft. In der Besetzung des Aufsichtsratsvorstands mit höherrangigen Ministeriumsbeamten bestehe die Möglichkeit, Konflikte zu lösen, da eine Vertrauensbasis sowohl in Beziehung zur Ministeriumsspitze als auch zum Präsidenten der HFG bestehe. Konflikte entstünden durch unterschiedliche Erwartungshaltungen zwischen Wissenschaft und Politik. Außerdem bestehe Konfliktpotenzial dort, wo Grenzen der Selbstorganisation der einzelnen Forschungszentren entstehen, sodass es zu internen Konflikte etwa zu finanziellen Ressourcen und zu singularer Interessenwahrnehmung in oder zwischen den einzelnen Zentren kommt.

Die Erfolgsfaktoren eines gelingenden Zusammenspiels zwischen Wissenschaft und Politik seien ein klares Rollenverständnis beiderseits, die Reduzierung der Übersteuerung, z.B. durch umfassende Berichtspflichten, gegenseitiges Vertrauen und ein gegenseitiges Grundverständnis angesichts der unterschiedlichen Logiken und damit zusammenhängenden Erwartungshaltungen zwischen Politik und Wissenschaft.

VIII. Welche Aufsicht ist für Wissenschaftseinrichtungen angemessen?

Die abschließende Podiumsdiskussion moderierte Wissenschaftsjournalist *Dr. Jan-Martin Wiarda*. Es diskutierten *Prof. Dr. Frank Dellmann* (FH Münster, Präsident), *Dr. Thomas Grünwald* (Hochschule

Niederrhein, Präsident, Staatssekretär im Ministerium Wissenschaft und Forschung NRW a.D.), *Prof. Dr. Georg Krausch* (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Präsident) und *Prof. Dr. Frank Ziegele* (Hochschule Osnabrück, Professor für Hochschul- und Wissenschaftsmanagement, CHE, Geschäftsführer).

Wiarda hinterfragte zunächst, inwieweit es institutionenübergreifend „die“ angemessene Aufsicht für Wissenschaftseinrichtungen geben kann. Nach *Dellmann* sei die Aufsicht über Wissenschaftseinrichtungen immer dann angemessen, wenn ein Ausgleich zwischen Wissenschaftsfreiheit und der nötigen Kontrolle stattfinde. Im Speziellen zeige sich aber schon am Programm der Tagung, dass aufgrund der Heterogenität der Wissenschaftseinrichtungen nicht eine einzige angemessene Aufsicht bestehe. Auch zwischen den Fachhochschulen müsse für diese Beurteilung zwischen Träger, Größe oder Profil der Hochschule differenziert werden. *Krausch* differenzierte zur Beantwortung der Frage nach den Formen der Aufsicht. Die Angemessenheit der Rechtsaufsicht und Finanzaufsicht könnten institutionenübergreifend gleich beantwortet werden. Die notwendige inhaltliche Steuerung unterscheide sich jedoch zwischen den verschiedenen Wissenschaftseinrichtungen. Nach Ansicht *Ziegeles* sei insbesondere das alte Modell der staatlichen Fachaufsicht mit der Detailkontrolle und Steuerung einzelner Prozesse für Wissenschaftseinrichtungen nicht angemessen. Statt eine institutionenübergreifende Angemessenheit der Aufsicht festzulegen, gebe es Prinzipien, die für die Aufsicht über alle Wissenschaftseinrichtungen gelten, wie etwa die Widerspruchsfreiheit eines Aufsichtsmodells. Insbesondere angesichts der verschiedenen Akteure bei der Aufsicht benötigen Aufsichtsmaßnahmen ein Mindestmaß an Konsistenz, da ansonsten die Handlungsfähigkeit der Wissenschaftseinrichtung eingeschränkt sei. Während also dieselben Grundprinzipien für die Aufsicht über alle Wissenschaftseinrichtungen gelten, seien je nach Einrichtung unterschiedliche Detailregelungen der Aufsicht erforderlich. Nicht zuletzt sei die Angemessenheit und der Erfolg einer Aufsichtsstruktur häufig von der Person der verschiedenen Akteure der Aufsicht abhängig.

Inwieweit Ministeriumsvertreter Mitglieder der Hochschulräte oder Aufsichtsräte der Wissenschaftseinrichtungen sein sollten und wie ihre Rolle dort auszugestalten sei, schätzte *Grünwald* differenziert nach den verschiedenen Einrichtungen ein: In den Hochschulräten sei die Rolle der Ministeriumsvertreter mit Zurückhaltung als die eines Beobachters wahrzunehmen, während in den Aufsichtsräten außeruniversitärer Forschungseinrichtungen eine stärkere inhaltliche Einflussnahme und

Kontrolle geboten sei. Dies sei, wie auch bei *Huthmacher* dargestellt, von der Missionsbindung und dem Investitionsbedarf der Organisation abhängig. Der Differenzierung stimmte auch *Ziegele* zu, warf jedoch Zweifel an der Eignung der Hochschulräte als Austauschforum zwischen Hochschule und Ministerium auf, da sich die Anwesenheit von Ministeriumsvertretern restringierend auf die Diskussionen im Hochschulrat auswirken könne. Dies beobachtete auch *Dellmann*, zumal der zuvor besprochene Rollenwechsel im Hochschulrat vom Ministeriumsvertreter zum im Interesse der Hochschule agierenden Hochschulratsmitglied in der Praxis oft misslinge. Er machte zudem auf einen weiteren Konflikt im Hochschulrat aufmerksam, wenn Angehörige der Hochschule dort Mitglieder seien und als Hochschulrat die Aufsicht über das Präsidium ausübten, der Präsident aber gleichzeitig auch die Dienstaufsicht über die Hochschulangehörigen inne habe. Der Erfolg der Aufsicht sei in Anbetracht möglicher solcher Konfliktfelder sowohl von den geschaffenen Strukturen als auch den einzelnen Prozessen oder Personen abhängig. *Wiarda* warf zudem die Frage auf, inwieweit die Aufarbeitung krisenhafter Situation erschwert werden, wenn das zuständige Ministerium neben der Aufarbeitung auch Mitglied des Aufsichtsgremiums sei und daher auch möglicherweise eigene Versäumnisse aufarbeiten müsse.

Hinsichtlich der internen Aufsicht innerhalb der Wissenschaftseinrichtungen und möglicher Konfliktfelder betonten *Dellmann* und *Krausch*, dass diese insbesondere durch eine kompetente eigene Verwaltung sowie durch Delegation an zuständige Kommissionen funktioniere. *Ziegele* und *Grünwald* wiesen darauf hin, dass die Wissenschaftseinrichtungen häufig das Vertrauen der Ministerien in die verantwortungsvolle Ausübung dieser internen Aufsicht und damit die Selbststeuerungsfähigkeit nachweisen müssen, um die Autonomie, die die Wissenschaftseinrichtungen sich in den letzten Jahrzehnten erarbeitet haben, zu erhalten.

Wiarda hinterfragte, ob diese Autonomie in Konflikt zu Drittmittelprojekten und der Steuerung der Hochschulen durch Programme stehe. Nach *Grünwald* stehen insbesondere Grundfinanzierung und die Drittmittelfinanzierung der Hochschulen außer Verhältnis. Eine Lösung könnte die Überführung der Dritt- oder Zweitmittel in die Grundfinanzierung sein. Auch *Krausch* beobachtete oft eine hohe Detailschärfe im Rahmen von staatlichen Programmen, die auf begrenzte Zeit Zweitmittel bereitstellen, sodass im Rahmen dieser detaillierten Zielvorgaben kaum Hochschulautonomie gegeben sei. Es bestehe in dieser Hinsicht ein Widerspruch zwischen dem erklärten Rückzug aus der detaillierten Fachaufsicht des Staates einerseits und kleinteiligen inhaltlichen

Vorgaben der Programme andererseits. Laut *Ziegele* werden im Rahmen von Zweit- und Drittmittelprojekten zudem „Schattenstrukturen“ durch die Projektträger geschaffen, die inhaltliche Steuerung vornehmen.

Auf *Wiardas* Frage nach Reformbedarf und -möglichkeiten bei der Aufsicht und Kontrolle über Wissenschaftseinrichtungen plädierte *Ziegele* für eine Verbesserung und Professionalisierung des Wissenschaftsmanagements, auch, um Akteuren der Aufsicht ein besseres Verständnis ihrer Rolle zu geben. Reformbedarf bestehe auch bei der Hochschulfinanzierung. Für eine konsistente Aufsicht schlug *Ziegele* vor, dass Bund und Länder gleichermaßen Globalhaushalte einsetzen, also insbesondere der Bund die kameralistische Haushaltsführung aufgibt. Dem schloss sich auch *Krausch* an. Erheblicher Verbesserungsbedarf bestehe zudem im Bereich Hochschulbau und Sanierung. Die Prozesse seien hier zu vereinfachen, indem z.B. die Bauherreneigenschaft auf die Hochschule übertragen werde. *Grünwald* wünschte sich eine Verbesserung der Schulung der Hochschulratsmitglieder und zuständigen Ministerialbeamten. *Dellmann* ergänzte, dass die Auswahlprozesse von aufsichtsführenden Personen verbesserungswürdig seien: Die Prozesse seien so zu gestalten, dass der Erfolg der Aufsicht von Einzelpersonen möglichst unabhängig bleibe und die Kompetenz der Personen gesichert sei. Mit Blick auf die neue Musterrechtsverordnung verlangte er weniger Detailsteuerung und mehr Vertrauen in die Wissenschaftseinrichtungen.

IX. Resümee und Ausblick

Pallme König resümierte, dass mit der Autonomisierung der staatlichen Hochschulen und Universitätsklinika und Verbreitung privater Hochschulen und außeruniversitärer Forschungseinrichtungen Aufsicht neue Herausforderungen entstanden seien und daher an vielen Stellen neu justiert werden müsse. Die Vorträge haben in diesem Kontext sowohl den rechtlichen Rahmen der Aufsicht als auch bestehende Spannungsfelder in den einzelnen Wissenschaftseinrichtungen aufgezeigt. Insbesondere die Podiumsdiskussion konnte einige Handlungsbedarfe identifizieren. Da viele Teilnehmende aus der Praxis entweder von Seiten der Wissenschaftseinrichtungen oder der aufsichtsführenden Ministerien stammten, können diese nun einige Reformvorschläge in ihre Einrichtungen tragen. Nicht zuletzt konnte die Tagung womöglich das Verständnis für die Interessen und Konflikte beider Seiten – sowohl der Wissenschaftseinrichtungen als auch der staatlichen Aufsicht – stärken.

Karoline Haake ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Internationales Recht, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Leibniz Universität Hannover tätig.