

„Ökonomisierung, Effizienz und Professionalisierung“

Das nordrhein-westfälische Hochschulfreiheitsgesetz

| CHRISTIAN VON COELLN | THOMAS HORST |

Das Hochschulfreiheitsgesetz hat das nordrhein-westfälische Hochschulrecht vollständig neu gefasst. Seine Leitlinien sind Ökonomisierung, Effizienz und Professionalisierung. Die Hochschulen sollen wie Unternehmen geführt werden. Mit dem Zugewinn an Autonomie einher geht aber auch die Kontrolle durch einen Hochschulrat.

Seit dem 1. Januar 2007 gilt in Nordrhein-Westfalen, dem bevölkerungsreichsten Land der Bundesrepublik mit der dichtesten Hochschullandschaft, ein neues Hochschulgesetz. Eingeführt wurde es durch das programmatisch bezeichnete „Hochschulfreiheitsgesetz“ (HFG). Das HFG hat das nordrhein-westfälische Hochschulrecht vollständig neu gefasst. Es bezweckt, die Hochschulen des Landes in einem Maße autonom werden zu lassen, das bundesweit einzigartig ist und das auch international jedem Vergleich standzuhalten vermag. Die neuen Leitlinien der Universitäten lauten Ökonomisierung, Effizienz und Professionalisierung. Im Zusammenhang mit einer Stärkung der autonomen Leitungsstrukturen sollen die Hochschulen zukunftsfähig und vom Gängelband der staatlichen Bevormundung gelöst, ja geradezu „entfesselt“ werden. Nordrhein-Westfalen will das Verhältnis zu den Hochschulen auf eine neue Grundlage stellen. Der Autonomiegewinn der Hochschulen soll deren Forschungsstärke und Innovationskraft erhöhen. Aus Sicht der Hochschulen klingt das verlockend.

Der Frage, ob dabei in Zeiten knapper Kassen und umstrittener Studiengebühren nicht auch der Hintergedanke mitspielt, unter dem Etikett des Autonomiegewinns die (finanzielle) Verantwortung letztlich vom Staat auf die Hochschulen abzuwälzen, soll im Rahmen dieses Beitrags nicht beantwortet werden.

»Das neue Hochschulgesetz verändert die bisherigen Strukturen grundlegend.«

Das neue Hochschulgesetz beinhaltet eine Fülle von grundlegenden Veränderungen der bisherigen Strukturen. Es löst die Hochschulen aus ihrer partiellen Einbindung in die staatliche Behördenorganisation. Damit einher geht die Übertragung der bislang beim Staat liegenden Finanz-, Personal- und Organisationsverantwortung, der Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung sowie eine Reform der bisherigen hochschulrechtlichen Organisationsstruktur. Abgerückt ist der Landesgesetzgeber von seinem ursprünglich verfolgten Ziel, die Möglichkeit einer Insolvenz der Hochschulen festzuschreiben.

I. Herauslösung aus der Behördenorganisation

Bis zum Inkrafttreten des HFG waren die Hochschulen (auch) in Nordrhein-Westfalen „janusköpfig“: Sie hatten sowohl den Status einer staatlichen Einrichtung als auch den einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Nunmehr handelt es sich nur noch um rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts, die mit dem Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze ausgestattet sind und die vom Land getragen werden. Anders als nach dem niedersächsischen Modell der Stiftungsuniversität scheidet das Land Nordrhein-Westfalen also nicht als Träger der Hochschulen aus.

1. Der weitgehende Wegfall der Fachaufsicht

Die Verselbstständigung der Hochschulen bringt es mit sich, dass das Land grundsätzlich nur noch im Rahmen der Rechtsaufsicht tätig wird. Fachaufsichtliche Befugnisse stehen ihm – von verfassungsrechtlich erforderlichen Ausnahmen abgesehen – nicht mehr zu. Der Staat achtet also auch in Zukunft darauf, dass die Hochschulen Gesetz und Recht einhalten. Hinsichtlich der Zweckmäßigkeit des Handelns der Hochschulen aber setzt er auf deren Eigenverantwortung.

2. Die Dienstherrnfähigkeit der Hochschulen

Gleichzeitig sind die nordrhein-westfälischen Hochschulen nunmehr selbst Arbeitgeber bzw. Dienstherr ihres Personals. Die Beschäftigten, die bislang beim Land angestellt waren, sind mittlerweile Beschäftigte der Hochschule, unabhängig davon, ob es sich um Beamte, Angestellte oder Arbeiter handelt. Bisherige Landesbeamte sind dabei



AUTOREN

Professor Christian von Coelln ist Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Wissenschaftsrecht der Universität zu Köln.

Dipl.-Jurist Thomas Horst ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.



durch das Rechtsinstitut der Übernahme zu Beamten der jeweiligen Hochschule geworden. Die bestehenden Arbeitsverhältnisse der Angestellten des Landes sind vom Land auf die Hochschulen übergegangen. Gleichwohl bleiben die Beamten der Hochschule sog. mittelbare Landesbeamte, für die weiterhin das Landesbeamtengesetz Anwendung findet.

3. Der Wegfall des Einvernehmensvorbehalts

Zugleich ist der Vorbehalt des ministeriellen Einvernehmens weggefallen, unter dem die Berufung von W3-Professoren sowie von W2-Professoren, die eine Abteilung mit Aufgaben in der Krankenversorgung leiten sollen, bis Ende 2006 stand. Die Vorbereitung der Berufungsvorschläge und das Berufungsverfahren selber fallen in den alleinigen Verantwortungsbereich der Hochschule.

4. Die Möglichkeit von Unternehmensgründungen

Die nordrhein-westfälischen Hochschulen können eigene Unternehmen gründen und sich an solchen beteiligen, so-

fern dabei ein Bezug zur Wissenschaft gewährleistet ist. Beachtet werden müssen freilich die Vorschriften des nationalen und europäischen Wettbewerbsrechts. Andernfalls können staatliche Leistungen für die Hochschulen als unzulässige Beihilfen zu werten sein, was entsprechende Sanktionen nach sich ziehen würde.

II. Neue und geänderte Führungsorgane

Grundlegend geändert hat sich auch die Struktur der Hochschulorgane. In diesem Bereich hat der Gesetzgeber Anre-

»Die Hochschulen sollen nunmehr ähnlich wie Unternehmen agieren.«

regungen aus der Wissenschaft und aus der Wirtschaft aufgegriffen. Die Hochschulen sollen nunmehr ähnlich wie Unternehmen agieren. Dafür sollen sie schlanker und effizienter organisiert werden. Damit möchte der Gesetzgeber erreichen, dass die Forschung gestärkt und die Lehre stärker an den „Kunden“ der Hochschulen, den Studenten, ausgerichtet wird.

Nordrhein-Westfälischer Landtag Düsseldorf

1. Das Präsidium

Das Präsidium leitet die Hochschule. Ihm kommt – in der Terminologie des Gesellschaftsrechts – die Funktion des Vorstands bzw. der Geschäftsführung zu. Als Leitungsorgan der Hochschule obliegen ihm alle Angelegenheiten und Entscheidungen, für die das Gesetz nicht ausdrücklich die Zuständigkeit eines anderen Organs festlegt.

Hauptberufliches Mitglied des Präsidiums ist neben dem Präsidenten der „Vizepräsident für den Bereich der Wirtschafts- und Personalverwaltung“, dessen frühere Bezeichnung als Kanzler sich schon aus sprachlichen Gründen noch einige Jahre halten dürfte. Die Grundordnung kann vorsehen, dass weitere Vizepräsidenten hauptberuflich dem Präsidium angehören. „Nicht-hauptberuflich“ – so formuliert es § 15 HG NRW – gehören dem Präsidium die sonstigen Vizepräsidenten an, deren Anzahl der Hochschulrat bestimmt.

Die Regelungen zur Funktion und zum Zuständigkeitsbereich des Präsi-

di-

ums entsprechen im Wesentlichen denen des außer Kraft getretenen Hochschulgesetzes zum Rektorat, wobei jedoch das neue Verhältnis zum Hochschulrat berücksichtigt werden muss. Neu ist freilich, dass nunmehr die Präsidialverfassung den gesetzlichen Regelfall darstellt. Die Rektoratsverfassung bleibt jedoch möglich.

2. Der Präsident

Der Präsident (in der Praxis regelmäßig noch: der Rektor) sitzt dem Präsidium (Rektorat) vor. Seine Stimme gibt dort bei Stimmengleichheit den Ausschlag. Er vertritt die Hochschule nach außen. Anders als vor Inkrafttreten des HFG, wird der Präsident nicht mehr durch das Ministerium ernannt oder bestellt, sondern durch den Hochschulrat. In des bedarf die Wahl des Präsidenten der Bestätigung durch den Senat, die aber durch einen Beschluss des Hochschulrats mit qualifizierter Mehrheit ersetzt werden kann, deren konkrete Höhe davon abhängt, ob Mitglieder der Hochschule Mitglieder des Hochschulrates sind: In diesem Fall werden nur 2/3 statt der sonst geforderten 3/4 der Stimmen verlangt.

3. Der Senat

Faktisch nur noch eine geringe Bedeutung kommt dem Senat zu. Obwohl er nach dem Gesetzeswortlaut ein zentrales Organ der Hochschule bleibt, erschöpft sich sein Tätigkeitsbereich doch im Wesentlichen im Erlass und der Änderung der Grundordnung, der Rahmenordnung und sonstiger Ordnungen der Hochschule. Zwar ist er auch an der Wahl der Mitglieder des Präsidiums insofern beteiligt, als er die vom Hochschulrat gewählten Mitglieder bestätigen muss. Die angesprochene Möglichkeit des Hochschulrats, diese Bestätigung zu ersetzen, limitiert die Bedeutung dieser Zuständigkeit jedoch erheblich.

4. Der Hochschulrat

Das wohl wichtigste und zugleich auch umstrittenste Element des neuen Hochschulgesetzes ist der Hochschulrat. Mit seiner Einführung hat sich Nordrhein-Westfalen dem allgemeinen Trend angeschlossen, Hochschulräte an den Universitäten zu implementieren. Einen

Vorläufer stellte in Nordrhein-Westfalen bis Ende 2006 ein Hochschulrat „alten Typs“ in Gestalt des sog. Kuratoriums dar, das freilich nur beratende Funktion hatte.

Dagegen ist der Hochschulrat „neuen Typs“ ein zentrales Entscheidungsgremium. Es handelt sich um ein neues Element hochschulischer Leitungsstrukturen, das in den letzten Jahren äußerst kontrovers diskutiert wurde und zu dem es eine Vielzahl von Stellungnahmen aus unterschiedlichsten Wissenschaftsdisziplinen gibt.

Der „neue“ Hochschulrat soll die strategische Ausrichtung der Hochschule mitbestimmen, zugleich aber auch die

»Der Hochschulrat soll die strategische Ausrichtung der Hochschulen mitbestimmen und die Hochschulleitung kontrollieren.«

Hochschulleitung beaufsichtigen bzw. kontrollieren und diese beraten. Er muss entweder mindestens hälftig oder vollständig mit externen Mitgliedern besetzt sein, die nicht der Hochschule angehören. Den Vorsitz im Hochschulrat führt ein externes Mitglied, dessen Stimme ggf. den Ausschlag gibt. Diese Regelung wertet die externen Mitglieder auf, die im Falle ihrer Einigkeit unabhängig von der Besetzung des Hochschulrates nicht überstimmt werden können.

Der Hochschulrat hat bedeutende Mitentscheidungskompetenzen, die bislang teilweise von der Ministerialebene wahrgenommen wurden. So wählt er

»Die gesetzliche Ausgestaltung des Hochschulrats steht in einem Spannungsverhältnis zur Autonomie der Universitäten.«

das Präsidium und verfügt über dessen Abwahl. Weiterhin muss er dem Hochschulentwicklungsplan und der mit dem Ministerium abzuschließenden Zielvereinbarung zustimmen. Da Entscheidungen in diesen Bereichen ohne ihn nicht getroffen werden können, besitzt der Hochschulrat einen erheblichen operativen Einfluss auf die Geschicke der Hochschule.

Der Hochschulrat nimmt zumindest teilweise Kompetenzen wahr, die zuvor staatlichen Stellen zugewiesen waren.

Ob die einschlägigen Regelungen den Vorgaben des Demokratieprinzips aus Art. 20 I, II, 28 I GG entsprechen, lässt sich mit guten Gründen bezweifeln. Die sog. sachlich-inhaltliche Legitimation des Hochschulrats, die grundsätzlich über gesetzliche Bindungen sowie über Aufsichts- und Weisungsunterworfenheit vermittelt wird, ist nur schwach ausgeprägt. Die Landesregierung hat – mit Ausnahme der allgemeinen Rechtsaufsicht gegenüber den Hochschulen und ihren Gremien – keinerlei Möglichkeiten des Einflusses auf den Hochschulrat.

In einem Spannungsverhältnis steht die gesetzliche Ausgestaltung des Hochschulrats auch zur Autonomie der Universitäten. Diese ist in Nordrhein-Westfalen explizit in der Landesverfassung verbürgt; z.T. wird sie auch aus der grundgesetzlichen Wissenschaftsfreiheit abgeleitet. Hochschulautonomie beinhaltet in den Worten

von Thomas Oppermann u.a. die Kompetenz, „alle Verwaltungsmaßnahmen, die mit Forschung und Lehre zusammenhängen, eigenverantwortlich und weisungsfrei durch eigene Organe wahrzunehmen“. Bedenkt man, dass der Hochschulrat zumindest zur Hälfte, wenn nicht sogar vollständig aus hochschulexternen Mitgliedern besteht, sind vor diesem Hintergrund beispielsweise seine Kompetenzen zur Wahl und Abwahl der Hochschulleitung problematisch. Zwar ist der allein aus Hochschulangehörigen bestehende Senat an der Findungskommission beteiligt, die die Wahl des Präsidiums vorbereitet. Außerdem muss er die Wahlentscheidung des Hochschulrats bestätigen. Jedoch kann der Hochschulrat – wie gezeigt – eine verweigerte Bestätigung durch den Senat ersetzen. Zudem ist er als einziger berechtigt, ein Mitglied des Präsidiums abzuwählen. Es besteht daher die Gefahr, dass den Hochschulen hauptamtliche Präsidiumsmitglieder oktroyiert oder vorzeitig durch eine Abwahl seitens des Hochschulrats entzogen werden, ohne dass diese sich durch ausschließlich hochschulintern besetzte Organe dagegen wehren können.