

Autonomiegewinn durch Rechtsträgerwechsel? Das Modell der niedersächsischen Stiftungshochschule

Arne Pautsch

Seit In-Kraft-Treten des neuen Landeshochschulgesetzes im Jahr 2002 besteht für die niedersächsischen Hochschulen die Möglichkeit, für einen Wechsel ihres Rechtsträgers zu optieren. Nach § 55 Abs. 1 Satz 1 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) steht es den Universitäten und Fachhochschulen des Landes offen, auf Antrag durch Verordnung der Landesregierung in die Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts überführt zu werden. Der Beitrag geht der Frage nach, ob der mit dem Rechtsträgerwechsel intendierte Autonomiegewinn für die Hochschulen tatsächlich realistisch ist und sich das Stiftungsmodell daher möglicherweise auch für andere Länder empfiehlt.

1 Einleitung

Sind Stiftungshochschulen, wie sie nunmehr nach dem geltenden niedersächsischen Hochschulrecht vorgesehen und auch schon „praxiserprobt“ sind, autonomer als Hochschulen in staatlicher Trägerschaft? Diese Frage steht im Zusammenhang mit der fortwährenden Diskussion um eine stärkere Entstaatlichung der Hochschulen, die im Jahr 2002 im Zuge einer umfassenden Hochschulrechtsnovelle in Niedersachsen mit dem Modell der Stiftungshochschule um eine Facette reicher geworden ist. Von der Option, ihren Organisationsstatus zu ändern, haben bislang – jeweils zum 1. Januar 2003 – die Universitäten Göttingen, Hildesheim und Lüneburg, die Fachhochschule Osnabrück sowie die Tierärztliche Hochschule Hannover Gebrauch gemacht. Sie wurden durch Rechtsverordnung der Landesregierung in die Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts überführt.¹ Die übrigen staatlichen Hochschulen² sind (bis heute) in der Trägerschaft des Landes Niedersachsen verblieben. Über die genauen Gründe lässt sich nur spekulieren; angesichts der Reichweite der mit der Stiftungsträgerschaft verbundenen organisationsrechtlichen Änderungen darf jedoch angenommen werden, dass zunächst erste Erfah-

¹ Vgl. *Herfurth/Kirmse (2003)*: Die Stiftungsuniversität – Analyse einer neuen Organisationsform für Hochschulen. In: *Wissenschaftsrecht 2003*, S. 51 ff. (60 f.).

² Es sind dies die in § 2 NHG genannten Hochschulen.

rungen mit dem Stiftungsmodell abgewartet werden sollten. Unstreitig dürfte aber sein, dass ohne die bereits vorab erkennbare Bereitschaft der genannten niedersächsischen Hochschulen, den Rechtsträgerwechsel zu vollziehen, das „Projekt Stiftungshochschule“ politisch wohl chancenlos geblieben wäre.³

Die Protagonisten des Stiftungsmodells verbinden mit demselben eine Stärkung der Hochschulautonomie durch Entstaatlichung.⁴ Den in staatlicher Verantwortung stehenden Hochschulen soll zu mehr Steuerungskompetenz verholfen werden und Eigenverantwortlichkeit soll stärker als bisher im Vordergrund stehen.⁵ Doch was Autonomiegewinn konkret für die Hochschulwirklichkeit bedeutet, und ob er durch einen bloßen Rechtsträgerwechsel – wie beim Stiftungsmodell vorgesehen – realisiert werden kann, wird zu zeigen sein. Es gilt also, das rechtliche Konstrukt „Stiftungshochschule“ einer Überprüfung auf seine Praxistauglichkeit zu unterziehen.

In der Sache selbst sind freilich Parallelen zum New Public Management⁶ und seiner in Deutschland zunächst in der Kommunalverwaltung erprobten Modifikation „Neues Steuerungsmodell“ erkennbar.⁷ Man muss die Diskussion um die Entstaatlichung der Hochschulen diesem Kontext schon deshalb zuschreiben, weil es – wie das Stiftungsmodell zeigt – um die Modernisierung öffentlicher, in staatlicher Verantwortung stehender Einrichtungen geht. Im Zusammenhang mit Entstaatlichung und Autonomiestärkung im Hochschulsektor ist allerdings auch die Sorge zu vernehmen, Forschung und Lehre könnten Gegenstand einer vom Effizienzgedanken getragenen Ökonomisierung werden und Hochschulen zu „Unternehmen“⁸ mutieren.

³ Einzig die Medizinische Hochschule Hannover hat ihren Antrag auf Überführung in die Stiftungsträgerschaft nach § 55 NHG wieder zurückgezogen. Zum Ganzen auch *Herfurth/Kirmse* (a. a. O.), S. 65 f.

⁴ Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen, Landtags-Drucksache 14/2541, S. 60 ff.

⁵ Vgl. dazu eingehend *von der Hardt* (2002): Die Stiftungshochschule. In: Oppermann (Hrsg.): Vom Staatsbetrieb zur Stiftung – Moderne Hochschulen für Deutschland, S. 92 ff. (97 f.).

⁶ Dazu *Püttner* (2003): Verwaltungslehre, S. 260 ff.

⁷ Vgl. auch *von Brünneck* (2002): Verfassungsrechtliche Probleme der öffentlich-rechtlichen Stiftungshochschule. In: *Wissenschaftsrecht 2002*, S. 21 ff. (40). Speziell zum Neuen Steuerungsmodell im Hochschulbereich vgl. *Ziegele* (2005): Die Umsetzung von neuen Steuerungsmodellen (NSM) im Hochschulrecht. In: *Fisch/Koch* (Hrsg.): Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft – Schule – Hochschule – Forschung, S. 107 ff.

⁸ *Ipsen* (2001): Hochschulen als Unternehmen? In: *Forschung und Lehre 2001*, S. 72 ff.

Die angesichts der niedersächsischen Hochschulrechtsnovelle entbrannte und vor allem auf juristischem Terrain geführte Kontroverse⁹ kann und soll hier aber nicht wieder zur Gänze aufgenommen werden. So müssen vor allem mit dem Stiftungsmodell verbundene Teilprobleme – etwa zum Dienstherrenwechsel¹⁰ oder der Frage, ob die Überführung mittels Rechtsverordnung verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt¹¹ – hier unbehandelt bleiben. Der Beitrag sucht vielmehr eine Antwort auf die Frage, ob das Organisationsmodell für sich genommen geeignet ist, die Hochschulautonomie zu stärken. Dass dabei rechtliche Aspekte nicht vollständig ausgeblendet werden können, versteht sich indessen von selbst. Denn im Kern geht es um einen Wechsel des Rechtsträgers – einen Untersuchungsgegenstand auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation also, der ohne Rechtsrahmen nicht auskommen kann.

2 Hochschulautonomie und Selbstverwaltung

Wovon ist eigentlich genau die Rede, wenn im Zusammenhang mit den Hochschulreformen dieser Tage von Autonomie und Stärkung derselben gesprochen wird? Diese Frage bedarf hier vor allem anderen der Klärung, weil der Autonomiebegriff aus eben besagtem Grunde im Zusammenhang mit einem Wechsel des Rechtsträgers – einem rechtlichen Vorgang also – betrachtet wird. Naturgemäß ist somit zuvörderst das juristische Verständnis von Hochschulautonomie zugrunde zu legen.

⁹ Vgl. etwa *Braukmann (2004)*: Mangelnde demokratische Legitimation und funktionswidrige Organisationsstrukturen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten. In: *Juristenzeitung* 2004, S. 662 ff.; *Ipsen (2003)*: Hochschulen in Trägerschaft von Stiftungen des öffentlichen Rechts – Ein Beitrag Niedersachsens zur Hochschulreform? In: *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 2003, S. 1 ff.; *Koch (2001)*: Verfassungsfragen eines neuen Hochschulrechts für Niedersachsen. In: *Wissenschaftsrecht* 2001, S. 67 ff.

¹⁰ *Koch (2003)*: Die Übernahme des Hochschulpersonals durch eine Hochschulstiftung. In: Behrends (Hrsg.): *Göttingen Stiftungsuniversität? Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung der gesetzlichen Grundlagen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten*, S. 81 ff. Die Frage des Dienstherrenwechsels war jüngst auch Gegenstand dreier vom *Verwaltungsgericht Göttingen* exemplarisch verhandelter Klagen beamteter Hochschullehrer, die sich gegen die Überleitung in den Dienst der Trägerstiftung gewandt hatten. Wenngleich das *Verwaltungsgericht Göttingen* den Klagen stattgegeben hat, ist gleichwohl keine Aussage zur rechtlichen Tragfähigkeit des Organisationsmodells Stiftungshochschule getroffen worden. Unzutreffend insoweit daher etwa *Schmoll (2006)*: Selbstverwaltung ausgehebelt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 01.04.2006, S. 10.

¹¹ *Sattler (2003)*: Die Errichtung von Stiftungen als Träger von Hochschulen: Rechtliche Bedenken gegen die dabei herangezogenen Verordnungsermächtigungen. In: Behrends (Hrsg.): *Göttingen Stiftungsuniversität? Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung der gesetzlichen Grundlagen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten*, S. 101 ff.

Allerdings wird auch im juristischen Schrifttum keine durchgehend einheitliche Definition gebraucht. Einigkeit besteht nur insoweit, als Ansatzpunkt für den Autonomiebegriff das den Hochschulen gesetzlich eingeräumte Selbstverwaltungsrecht ist (vgl. ausdrücklich etwa Art. 5 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung sowie die einfachgesetzliche Regelung in § 58 Abs. 1 Satz 3 Hochschulrahmengesetz (HRG) bzw. § 15 NHG). Im Übrigen existieren ein enger und ein weiter Autonomiebegriff. Erstgenannter versteht unter Autonomie lediglich das Recht der Einrichtung Hochschule zur Selbstgesetzgebung.¹² Damit würde aber der Autonomiebegriff auf einen kleinen Teil seiner tatsächlichen Äußerungsformen, nämlich die bloße Satzungsautonomie, beschränkt – eine Sichtweise, die dem gewachsenen Aufgabenkreis der Hochschulen nicht mehr entspricht. Es spricht deshalb Überwiegendes dafür, den Autonomiebegriff weiter zu fassen und darunter grundsätzlich die Fähigkeit der Hochschulen zu verstehen, in einem Kernbestand eigener Angelegenheiten in legislativer, exekutiver und judikativer Hinsicht weitgehend frei von staatlicher Einflussnahme agieren zu können.¹³ Autonomie – umfassend verstanden – meint danach vor allem den Grad an Unabhängigkeit vom Staat, der freilich – à la longue betrachtet – auch eine verstärkte finanzielle Freiheit „vom Staat“ mit umfassen muss, da hierin eine Kernvoraussetzung für die Steuerungsfähigkeit zu sehen ist. Die mit der Einführung des Stiftungsmodells angestrebte Entstaatlichung der niedersächsischen Hochschulen durch eine neue Trägerschaft zielt in genau diese Richtung.¹⁴

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass auch diese Trägerschaft öffentlich-rechtlicher Natur ist und – anders als etwa bei vollständigen (so genannten materiellen) Privatisierungen – die staatliche Verantwortung auch für die Stiftungshochschulen erhalten bleibt (vgl. insoweit ausdrücklich § 1 Abs. 1 NHG).¹⁵ Stiftungshochschulen sind damit Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Für sie gilt sowohl der rechtsstaatliche Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG)) als auch das Demokratiegebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, 28 Abs. 1 GG), wonach alle staatliche Gewalt legitimatorisch an den politischen Willen des Wahlvolkes angebunden

¹² *Thieme (2004)*: Deutsches Hochschulrecht, S. 135

¹³ *Knemeyer (1996)*: Hochschulautonomie/Hochschulselbstverwaltung. In: Flämig/Kimminich (Hrsg.): Handbuch des Wissenschaftsrechts, Bd. 1, S. 237 ff. (241)

¹⁴ Dem weiten Verständnis soll im Weiteren gefolgt werden. Die Ausgangsfrage, ob ein Rechtsträgerwechsel nach niedersächsischem Vorbild auch zu einem Autonomiegewinn führen kann, ist also mit Blick auf dieses Begriffsverständnis zu beantworten.

¹⁵ *Von Brünneck (a. a. O.)*, S. 40

sein muss.¹⁶ Hieraus wird offenkundig, dass Hochschulautonomie nur im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gewährleistet sein kann und den verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen einhalten muss.

3 Hochschulen und staatliche Verantwortung

Dass Hochschulen in staatlicher Verantwortung stehen und die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben in Forschung und Lehre öffentliche sind, folgt aus dem Hochschulrahmengesetz (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 HRG) sowie den Hochschulgesetzen der Länder.¹⁷ Wie schon dargelegt wurde, betont gerade auch das neue niedersächsische Hochschulgesetz ausdrücklich weiterhin die staatliche Verantwortung.

Gleichwohl gilt das Verhältnis von Hochschule und Staat gemeinhin als „schwierig“.¹⁸ In der Tat liegen organisationsbedingte Zuordnungsfragen im Falle der Hochschulen komplizierter als bei anderen körperschaftlich (d.h. mitgliedschaftlich) verfassten Trägern öffentlicher Verwaltung. Grund dafür ist die gewisse Janusköpfigkeit des Organisationstypus Hochschule: Gemäß § 58 HRG und den Entsprechungen in den Landeshochschulgesetzen¹⁹ sind Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Dies bedeutet, dass Hochschulen zumindest partiell rechtlich unselbständiger Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung sind.²⁰ Von daher rührt auch die Bezeichnung „Landesuniversität“.²¹ Für diesen Teil haben sie besondere Aufgaben zu erfüllen – die staatlichen Aufgaben, zumeist im jeweiligen Landeshochschulgesetz in

¹⁶ *Kempfen (2004)*: In: Hartmer/Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht – Ein Handbuch für die Praxis, Rn. 115. Der Frage, ob bzw. inwieweit das Stiftungsmodell ausreichend demokratisch legitimiert ist, wird unten noch näher nachgegangen, vgl. 5.2.1.

¹⁷ Z.B. § 1 Abs. 1 NHG (staatliche Verantwortung), § 3 NHG (Aufgaben); vgl. aber beispielsweise auch Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Hochschulgesetz (BayHSchG) (Aufgaben).

¹⁸ *Kahl (2004)*: Hochschule und Staat. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen eines schwierigen Rechtsverhältnisses unter besonderer Berücksichtigung von Aufsichtsfragen, passim.

¹⁹ So z.B. § 75 Abs. 1 NHG a. F.; Art. 4 Abs. 1 BayHSchG

²⁰ Hochschulen werden deshalb im Verwaltungsorganisationsrecht hinsichtlich der Ausgestaltung der staatlichen Trägerschaft auch als unselbständige Anstalten (auch: „Anstalts-Körperschaften“) – vergleichbar dem Status öffentlicher Schulen im Verhältnis zu deren jeweiligem Verwaltungsträger – bezeichnet. Letztlich sind sie damit nichts anderes als untergeordnete Behörden des Landes.

²¹ *Starck (2003)*: Die „Stiftung“ der Landesuniversität. In: Behrends (Hrsg.): Göttingen Stiftungsuniversität? Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung der gesetzlichen Grundlagen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten, S. 65 ff.

einem eigenen Kapitel geregelt. Insofern unterstehen die Hochschulen staatlicher Fachaufsicht durch das Ministerium als übergeordneter Fachaufsichtsbehörde. Es kann der Hochschule bezüglich dieses Aufgabenbestandes Vorgaben aufgrund eigener Zweckmäßigkeitserwägungen machen. Die staatliche Kontrollbefugnis ist ungleich höher als bei der lediglich auf die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns beschränkten Rechtsaufsicht. Demgegenüber ist die Hochschule in dem Teil, in welchem sie Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, bereits gegenwärtig mehr oder weniger autonom und untersteht insofern nur der Rechtsaufsicht.

Für die Überführung einer Hochschule in die Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts ist diese Unterscheidung deshalb bedeutsam, weil sie durch das Stiftungsmodell erstmals durchbrochen wird. Dies geschieht durch Überführung der bisher unmittelbaren staatlichen Aufgabe der Hochschulträgerschaft („Das Land trägt seine Hochschulen selbst.“) auf eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts.

4 Das Modell der niedersächsischen Stiftungshochschule

Ausgehend von dem soeben umrissenen Autonomiebegriff und dem vorgegebenen Verhältnis von Hochschule und Staat, ist zunächst das Stiftungsmodell in seinen Grundstrukturen zu erläutern.

4.1 Das Modell in juristischer Perspektive

Das „Modell Stiftungshochschule“ ist nach seinem Grundverständnis auf einen Rechtsträgerwechsel ausgerichtet: An die Stelle des Landes Niedersachsen als bisherigem Träger aller staatlichen Hochschulen soll eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts treten. Damit ändert sich jedoch am Status der Körperschaft Hochschule im Verhältnis zur alten Rechtslage und an den damit verbundenen Körperschaftsangelegenheiten nahezu gar nichts.²² Die Hochschule selbst bleibt mitgliederschaftlich verfasst und damit auch weiterhin Körperschaft des öffentlichen Rechts.²³

²² Einzige Ausnahme ist der Umstand, dass bei den Hochschulen, die für das Stiftungsmodell optiert haben, die bisherige Möglichkeit entfällt, über ein eigenes Körperschaftsvermögen zu verfügen.

²³ Vgl. auch *Müller-Bromley (2004)*: Der Stiftungsrat in Niedersachsen – mehr Hochschulautonomie oder „das entfesselte Präsidium“ In: Die neue Hochschule 1/2004, S. 13.

Die organisationsrechtliche Veränderung beschränkt sich auf den Wechsel des Rechtsträgers. Da die als solcher fungierende Stiftung als juristische Person des öffentlichen Rechts zwar rechts- aber nicht handlungsfähig ist, bedarf sie weiterer Ausgestaltung durch Stiftungsorgane. Nach § 59 Abs. 1 NHG sind dies der Stiftungsrat und das Präsidium der Hochschule. Von ihrer personellen Zusammensetzung dürfte es (auch) abhängen, ob ein Autonomiegewinn tatsächlich gelingt und nicht nur Partikularinteressen vertreten werden.²⁴

4.1.1 Der Stiftungsrat

Der Stiftungsrat ist in § 60 NHG geregelt. Er besteht aus sieben Mitgliedern, von denen mindestens drei Frauen sein sollen (§ 60 Abs. 1 Satz 1 NHG). Ihm gehören gemäß § 60 Abs. 1 Satz 2 NHG fünf mit dem Hochschulwesen vertraute, diesem aber nicht angehörende Personen vorwiegend aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft oder Kultur an, die im Einvernehmen mit dem Senat der Hochschule vom Fachministerium bestellt werden. Hinzu kommen ein Vertreter des Senats der Hochschule sowie ein Vertreter des Fachministeriums. Alle Mitglieder – mit Ausnahme des ministerialen Vertreters – sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden (§ 60 Abs. 1 Satz 3 NHG).

Die Aufgaben des Stiftungsrats sind in § 60 Abs. 2 Satz 1 NHG zunächst allgemein niedergelegt: Er berät die Hochschule, beschließt über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung und überwacht die Tätigkeit des Präsidiums der Stiftung. Aus § 60 Abs. 2 Satz 2 NHG ergeben sich sodann noch die weiteren besonderen Aufgaben:

- Ernennung der vom Senat gewählten oder Entlassung der vom Senat abgewählten Mitglieder des Präsidiums der Hochschule (§ 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 NHG),
- Entscheidung über Veränderungen und Belastungen des Vermögens sowie die Aufnahme von Krediten (§ 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 NHG),
- Zustimmung zum Wirtschaftsplan der Stiftung (§ 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 NHG),
- Entgegennahme des Rechenschaftsberichts des Präsidiums (§ 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 NHG),

²⁴ Das Problem stellt sich nicht nur im Zusammenhang mit Stiftungsräten, sondern betrifft grundsätzlich alle (partiell) extern besetzten Gremien, so auch Hochschulräte. Dazu vgl. auch *Kahl (2005): Hochschulräte – Demokratie – Selbstverwaltung. Unter besonderer Berücksichtigung des Aufsichtsratsmodells in Baden-Württemberg.* In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 130 (2005), S. 225 ff.; in ökonomischer Perspektive: *Ziegele (2004): Was leisten Hochschulräte?* In: *Wissenschaftsmanagement* 2004, 2, S. 4 ff.

- Feststellung des Jahresabschlusses sowie Entlastung des Präsidiums der Stiftung (§ 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 NHG),
- Zustimmung zur Gründung von Unternehmen oder zur Beteiligung an Unternehmen durch die Stiftung (§ 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 NHG),
- Stiftungssatzung und andere Satzungen der Stiftung (§ 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 NHG),
- Genehmigung der genehmigungsbedürftigen Ordnungen der Hochschule (§ 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 NHG).

Hinzugekommen ist unter der neuen CDU/FDP-Landesregierung überdies das Berufungsrecht (auf der Grundlage von § 58 Abs. 2 Satz 4 NHG). Seit März 2003 werden Professorinnen und Professoren der Stiftungshochschulen vom Stiftungsrat ernannt.

4.1.2 Das Präsidium

Das Präsidium der Körperschaft Hochschule – d. h. die Hochschulleitung im „klassischen“ Verständnis – bildet unter dem Stiftungsmodell zugleich das Präsidium der Stiftung.²⁵ Geregelt ist dies in § 59 Abs. 1 NHG, wobei sich die Aufgaben und Befugnisse des Präsidiums vor allem aus § 61 NHG ergeben. Das Präsidium führt die laufenden Geschäfte der Stiftung, bereitet die Beschlüsse des Stiftungsrats vor und führt diese aus (§ 61 Abs. 1 Satz 1 NHG). Darüber hinaus entscheidet es über den Abschluss einer Zielvereinbarung mit der Hochschule (§ 61 Abs. 1 Satz 2 NHG). Die Vertretung der Stiftung nach außen obliegt nach § 61 Abs. 2 NHG der Präsidentin bzw. dem Präsidenten. Einzelheiten sind gemäß § 61 Abs. 3 Satz 1 NHG in einer Stiftungssatzung zu regeln.

Die Doppelrolle, die dem Präsidium hier zukommt, dürfte vor allem dem Umstand geschuldet sein, eine handlungsfähige Leitungsebene für die Stiftung zu schaffen. Nicht zuletzt wird damit auch eine mitunter kostspielige, eigenständige „Stiftungsbürokratie“ mit eigenem Verwaltungsapparat vermieden.²⁶

²⁵ Ipsen (2003) (a. a. O.), S. 2; Müller-Bromley (2004) (a. a. O.), S. 13

²⁶ Ipsen (2003) (a. a. O.), S. 2

4.2 Das Modell in fiskalischer und ökonomischer Perspektive

Die hier vorgenommene Analyse des Organisationsmodells Stiftungshochschule darf sich nicht auf die juristischen Fragen beschränken, sondern muss – will man am Ende eine umfassende Aussage zum Autonomiegewinn treffen – auch ökonomische und fiskalische Aspekte mit einbeziehen. Maßgebend dürften beim Stiftungsmodell vor allem Erwägungen sein, die finanzielle Eigenständigkeit zu erhöhen. Sie sollen auch den Maßstab dieser fiskalisch-ökonomischen Betrachtung bilden.

Dass die Wahl des Landesgesetzgebers auf eine Stiftung öffentlichen Rechts (und nicht etwa eine rechtlich selbständige Anstalt, was ebenso möglich gewesen wäre) als Träger der jeweiligen Hochschule gefallen ist, dürfte mit Blick auf potenzielle private Mittelgeber zunächst einmal symbolischen Wert haben: Schon begrifflich wird man eine Stiftung eher mit der Akquirierung von Spenden, den bereits erwähnten Zustiftungen, verbinden wollen. Solche Großspenden könnten der Stiftungsuniversität durch einen Zuwachs an eigenem Kapital und die dadurch bedingte wachsende Unabhängigkeit von staatlicher Bezuschussung auf lange Sicht zu einem wirklichen Autonomiegewinn verhelfen.²⁷

Auf kurze bzw. mittlere Sicht wird sich indes an dem Umstand nichts ändern lassen, dass es sich bei der Trägerstiftung der jeweiligen Hochschule um eine so genannte Zuwendungsstiftung handelt, die im Unterschied zu „echten“ Stiftungen gerade über keinen eigenen Kapitalstock verfügt, sondern weiterhin auf Zuwendungen des Landes angewiesen bleibt. So sieht auch § 56 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 NHG ausdrücklich vor, dass die Stiftung weiterhin eine jährliche Finanzhilfe des Landes Niedersachsen erhält, die zweifellos vorerst die bei weitem größte Finanzierungsquelle der Stiftungshochschulen darstellen wird.²⁸ Haushaltsrechtlich steht dieser staatliche Zuschuss jedoch unter allgemeinem Haushaltsvorbehalt, was das Maß an Planungssicherheit für die Stiftung nicht sonderlich erhöht und insoweit keine größere Unabhängigkeit vom Staat bewirkt als bei staatlichen Hochschulen. Lediglich auf vertraglichem Wege – über eine Zielvereinbarung mit dem Land – soll den Stiftungshochschulen während der Haushaltsperiode Finanzsicherheit zugesichert werden.

²⁷ Vgl. auch Löwer (2005): Das Stiftungsmodell Universität – ein neuer Weg? In: Wissenschaftsrecht 2005, Beiheft 15, S. 69 ff. (77).

²⁸ Vgl. dazu Braukmann (2004) (a. a. O.), S. 664.

Für die Errichtung einer „echten“ Stiftung (gleich ob bürgerlichen oder öffentlichen Rechts) hätte es der Stiftung eines Kapitalstocks, des Stiftungsvermögens, bedurft, damit die Stiftung allein aus dessen Erträgen die Stiftungszwecke hätte erfüllen können. Den dafür erforderlichen, mehrere Milliarden Euro umfassenden Betrag hätte das Land Niedersachsen unstreitig nicht aufzubringen vermocht.²⁹ Die Hoffnungen gehen aber dahin, sich wenigstens langfristig – sozusagen in kleinen Schritten – durch Zustiftungen von privater Seite, flankiert durch ein Hochschulfundraising, von den genannten haushaltsrechtlichen Restriktionen zu lösen, die auch die Stiftungshochschulen nach wie vor treffen. Für den Gewinn an finanzieller Eigenständigkeit gilt gleichsam eine Binsenweisheit: In dem Maße, wie es der Stiftung gelingen wird, in erheblicherem Maße zusätzliche Mittel einzuwerben, um den Kapitalstock zu erhöhen, wird auch ihre finanzielle Autonomie – wegen wachsender Unabhängigkeit vom Land Niedersachsen – steigen.

Spielräume – obschon im Verhältnis zur Finanzhilfe des Landes vergleichsweise geringe – können sich auf kürzere Sicht daraus ergeben, dass das Liegenschaftsvermögen der Stiftung übertragen worden ist. Beispiele hierfür sind die Vermietung, Verpachtung oder gar Beleihung von Grundstücken, die im Eigentum der Stiftung stehen und letztlich einer flexibleren Nutzung auch von dritter Seite zugänglich gemacht werden können.

4.3 Erwartungen an die Stiftungshochschule in der Zusammenschau

Das neue Organisationsmodell hat, wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen (vgl. 4.1 und 4.2), bereits im Vorfeld der rechtlichen Überführungsakte zu weit reichenden Überlegungen über mögliche konkrete Vorteile einer Stiftungsträgerschaft geführt. Sie konzentrieren sich in der Zusammenschau im Wesentlichen auf die folgenden Punkte:

- Die rechtliche Eigenständigkeit der Stiftungsuniversität führt wegen weitgehender Entstaatlichung zu größerer Flexibilität und der Chance zu besserer Selbstentfaltung (organisatorischer Autonomiegewinn).
- Die Stiftungshochschule kann durch Zuwendungen zum Stiftungsvermögen von privater Seite zusätzliche finanzielle Spielräume erhalten (so genannte Zustiftungen).
- Die Hochschule gewinnt Autonomie im Gebäude- und Liegenschaftsmanagement.
- Die Hochschule erhält während der Haushaltsperiode finanzielle Autonomie.
- Die Stiftung erhält das Berufungsrecht.

²⁹ Herfurth/Kirmse (2003) (a. a. O.), S. 55

5 Erfüllt die Stiftungshochschule die in sie gesetzten Erwartungen?

Die Antwort auf diese Frage hängt maßgeblich von der jeweiligen Perspektive ab. Geht man von der Erwartung aus, das Stiftungsmodell könne innerhalb kurzer Zeit nennenswerte Zustiftungen von privater Seite befördern oder auf der Grundlage eines wirtschaftlicheren Liegenschaftsmanagements neue Finanzquellen – etwa durch Vermietung oder Verpachtung von Gebäuden, die im Eigentum der Stiftung stehen – erschließen, so müssen diese zweifellos als enttäuscht angesehen werden.³⁰ Nicht anders verhält es sich mit der finanziellen Autonomie während der Haushaltsperiode, denn auch die Haushalte der Stiftungen wurden von den jüngsten Einsparmaßnahmen im Rahmen des niedersächsischen „Hochschuloptimierungskonzepts“ nicht verschont. Von alledem war wegen des Charakters der Trägerstiftung als so genannter Zuwendungsstiftung, die weiterhin auf staatliche Finanzhilfen angewiesen ist, aber realistischerweise auch von Anfang an nicht auszugehen.³¹ Immerhin wurde der Stiftung das Berufungsrecht übertragen.³² Es bleibt im Folgenden also die Frage zu beantworten, ob das Modell geeignet ist, den organisatorischen Autonomiegewinn zu befördern.

5.1 Entstaatlichung und Autonomiegewinn als Vorteile des Stiftungsmodells

Mit dem Stiftungsmodell verbinden sich, wie schon mehrfach dargelegt wurde, Erwartungen an eine Entstaatlichung und einen damit verbundenen Autonomiegewinn. Dass es dabei nicht zu einem nahezu vollständigen Rückzug des Staates kommen konnte, liegt auf der Hand. Dies entspräche auch nicht dem Rechtscharakter des gewählten Organisationsmodells: Entstaatlichung in Gestalt vollständiger Freiheit der Hochschulen vom Staat kann es unabhängig von der diskussionswürdigen Frage, ob dies überhaupt eine wünschenswerte und rechtlich zulässige Option darstellt, mit einem Modell nicht geben, dessen maßgebliche Änderung in einem Rechtsträgerwechsel hin zu einer Organisationsform der mittelbaren Staatsverwaltung auch in der Trägerschaft besteht. Vollständige Entstaatlichung liefe auf eine Privatisierung, d.h. die Überführung in eine Rechtsform des Privatrechts, hinaus. Abgesehen von den damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problemen, war hiervon in Niedersachsen auch nicht die Rede.³³

³⁰ So auch *Herfurth/Kirmse (2003)* (a. a. O.), S. 52

³¹ Vgl. wiederum *Herfurth/Kirmse (2003)* (a. a. O.), S. 52.

³² Siehe oben 4.1.1.

³³ Vgl. *von der Hardt (2002)* (a. a. O.), S. 97.

Da zwischen das Land Niedersachsen (als ehemaligem Träger) und die jeweilige Hochschule eine Stiftung als Träger mittelbarer Landesverwaltung tritt, kann von einem Rückzug des Staates nicht gesprochen werden. Darauf kommt es jedoch auch nicht an. Wie unter 2 dargestellt, konzentriert sich die Frage auf einen Autonomiebegriff, der vor allem auf einen Zugewinn an umfassender interner Steuerungsfähigkeit – soweit es um die Erfüllung der originären Aufgaben in Forschung und Lehre geht – bei zugleich weit reichender Unabhängigkeit vom Staat zielt. Unabhängigkeit vom Staat wiederum macht den Kern von Autonomie aus, ohne zugleich einen kompletten Rückzug des Staates zu erfordern.

In diesem Sinne liegt der entscheidende (organisationsrechtlich bedingte) Vorteil gegenüber der früheren Rechtslage darin, dass die Stiftungshochschulen nicht mehr unselbständige Einrichtungen des Staates sind, sondern mit der Stiftung einen eigenen öffentlich-rechtlichen Träger erhalten haben, der auch seinerseits rechtlich selbständig agieren kann (nämlich weisungsfrei und nur der Rechtsaufsicht des Fachministeriums unterliegend). Dies ist ein entscheidendes Wesensmerkmal mittelbarer Staatsverwaltung, bei der nur ein indirektes (mittelbares) Band zum Staat – hier dem Land Niedersachsen – besteht. Daher ist mit dem Stiftungsmodell grundsätzlich auch eine gewisse „Staatsferne“ verbunden. Wenngleich diese an manchen Stellen noch durchkreuzt wird – etwa durch den ministerialen Einfluss im Stiftungsrat³⁴ – bleibt zu fragen, ob das Modell, wenn schon nicht für eine grundlegende Entstaatlichung, so doch aber für eine Stärkung der Hochschulautonomie, taugt.

Diese Frage ist jedenfalls im Kern zu bejahen. Die Verlagerung der Hochschulträgerschaft auf eine rechtlich selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts ist mit Blick auf die erstrebte Entstaatlichung richtungweisend: Mittelbare Staatsverwaltung – dazu zählen die Stiftungshochschulen sowohl hinsichtlich ihres Trägers, der Stiftung, als auch hinsichtlich der Körperschaft Hochschule – eröffnet Spielräume für eigenverantwortliches Handeln und garantiert Funktions- und Handlungsfähigkeit, da die Aufgabenwahrnehmung rechtlich selbständigen Trägern öffentlicher Verwaltung obliegt. Die hieraus resultierenden Vorteile treten, wie im niedersächsischen Modell vorgesehen, noch deutlicher hervor, wenn die Organe der Stiftung (als Träger) einerseits und der Hochschule (als Körperschaft) andererseits – m. a. W. also Stiftungsrat und Präsidium – derart miteinander verwoben sind, dass der Vorgang der Entscheidungsfindung und -fällung sich in enger

³⁴ Dem Stiftungsrat gehört von Gesetzes wegen eine Vertreterin oder ein Vertreter des Fachministeriums an (§ 60 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 NHG).

Abstimmung beider vollziehen kann. Schon die umfangreichen Aufgaben der Stiftung – immerhin handelt es sich dabei um ehemals staatliche Aufgaben, die bisher das Land Niedersachsen zu erfüllen hatte, und die nunmehr Selbstverwaltungsaufgaben der Stiftung geworden sind – machen derlei erforderlich. Insoweit ist die Stärkung des Präsidiums durch die beschriebene „Doppelrolle“ nur folgerichtig.³⁵ Damit werden die Kontinuität in der Entscheidungsfindung und die erforderliche Nähe zum operativen Tagesgeschäft der Körperschaft gesichert. Eine verantwortungsbewusst agierende Hochschulleitung wird – gerade dann, wenn sie ein ebensolches Verhältnis zum Stiftungsrat pflegt – weit- aus mehr als bisher die Geschicke zum Wohle der jeweiligen Hochschule sachnah lenken können.³⁶ Geradezu konsequent war es deshalb, dem Stiftungsrat die oben erläuterten strategischen Grundsatzangelegenheiten zu übertragen, die ehemals Landesaufgaben waren.

5.2 Einwände gegen das Stiftungsmodell

Freilich bleiben auch Ansatzpunkte für Kritik, die keineswegs unerwähnt bleiben sollen. Sie vermögen allerdings in der Gesamtschau die Eignung des Stiftungsmodells für den erstrebten Autonomiegewinn zumindest in organisationsrechtlicher Perspektive nicht wesentlich zu schmälern.

5.2.1 Verfassungsrechtliche Bedenken

Gegen das Stiftungsmodell ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht vor allem vorgebracht worden, es verstoße gegen das Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, 28 Abs. 1 GG).³⁷ So soll es dem Modell an der erforderlichen demokratischen Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lassen muss,³⁸ fehlen, weil zum einen die steuernde Tätigkeit des überwiegend mit externen Vertretern besetzten und überdies weisungsfrei agierenden Stiftungsrats keiner zureichenden – über das jeweilige Fachministerium vermittelten – parlamentarischen Kon-

³⁵ Jedenfalls tendenziell so auch *Ipsen (2003)* (a. a. O.), S. 2: „im Ansatz vernünftige Regelung“

³⁶ Zu den „Gefahren“ dieser Konstruktion siehe sogleich 5.2.

³⁷ So etwa *Braukmann (2004)* (a. a. O.), S. 662 ff.; ähnlich auch *Löwer (2005)* (a. a. O.), S. 89 ff.

³⁸ Vgl. statt vieler *Kahl (2005)* (a. a. O.), S. 236.

trolle mehr unterliege³⁹ und es zum anderen den Hochschulen an inneruniversitärer Legitimation ermangele.⁴⁰

Die erhobene verfassungsrechtliche Kritik ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass auch Hochschulen in Trägerschaft öffentlich-rechtlicher Stiftungen weiterhin Teil der staatlichen Verwaltung, genauer: der mittelbaren Staatsverwaltung, sind. Insoweit bleiben sie an die verfassungsrechtlichen Vorgaben – vor allem auch an das Demokratiegebot des Grundgesetzes – gebunden,⁴¹ wonach grundsätzlich eine legitimatorische Rückbindung im Sinne einer ununterbrochenen Legitimationskette an das Volk erforderlich ist.⁴² Dieser Grundsatz gilt jedenfalls für die unmittelbare Staats- sowie die Kommunalverwaltung.⁴³ Eine Lockerung der Legitimationskette soll nach dem *Bundesverfassungsgericht* hingegen für den Bereich der so genannten funktionalen Selbstverwaltung, dem unter anderem auch die Hochschulen unterfallen, gelten.⁴⁴ Die Frage nach der genügenden demokratischen Legitimation wird danach für die Erscheinungsformen funktionaler Selbstverwaltung im Wesentlichen auf den Bereich der Normgebung verlagert. Es ist daher mit anderen Worten grundsätzlich ausreichend, wenn die Aufgaben und Handlungsformen der Amtsträger bzw. Organe einer solchen Einrichtung der funktionalen Selbstverwaltung in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind.

Die Frage lautet daher in Bezug auf das Stiftungsmodell allein, ob der parlamentarische Gesetzgeber die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Stiftungsorgane, d. h. des Stiftungsrats und des Präsidiums der Stiftung, hinreichend klar im einschlägigen Landeshochschulgesetz bestimmt hat, so dass die vom *Bundesverfassungsgericht* geforderte sachlich-inhaltliche Legitimation⁴⁵ der Amtsträger gewahrt ist. Von diesem Legitimations-

³⁹ So *Braukman (2004)* (a. a. O.), S. 90

⁴⁰ Vgl. wiederum *Braukmann (2004)* (a. a. O.), S. 662 f., der damit die Frage nach den Partizipationsmöglichkeiten der Hochschulmitglieder im Rahmen der Selbstverwaltung anspricht. Dass dies jedoch keine Problematik ist, die in einem originären Zusammenhang mit dem Organisationsmodell der Stiftungsträgerschaft steht, wird sogleich noch zu zeigen sein.

⁴¹ Vgl. schon oben 2.

⁴² So genanntes „Kettenmodell“, vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Entscheidungssammlung Bd. 38, S. 258 (271), Bd. 47, S. 253 (272); Bd. 77, S. 1 (40); Bd. 83, S. 60 (71); Bd. 93, S. 37 (66); Bd. 107, S. 59 (87).

⁴³ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Entscheidungssammlung Bd. 93, S. 37 (66).

⁴⁴ So *Bundesverfassungsgericht*, Entscheidungssammlung Bd. 107, S. 59 (insbes. 86–94)

⁴⁵ *Bundesverfassungsgericht*, Entscheidungssammlung Bd. 93, S. 37 (67)

niveau ist bei den Stiftungsorganen aufgrund des ihnen seitens des Landesgesetzgebers im NHG gezogenen Rahmens auszugehen: Der Bestand an Aufgaben und Handlungsbeugnissen des Stiftungsrats, dessen überwiegend weisungsfreie Tätigkeit sich im Rahmen der insoweit einschlägigen gesetzlichen Vorgaben des § 60 NGH zu bewegen hat, als auch des Präsidiums (§ 61 NHG i. V. m. mit der jeweiligen Stiftungssatzung) ist eindeutig durch parlamentsgesetzliche Vorgaben im NHG sowie die aufgrund der im NHG vorgesehenen Verordnungs- und Satzungsermächtigungen ergangenen Normsetzungsakte festgelegt. Alle Entscheidungen der Stiftungsorgane sind somit letztlich auf den Willen des parlamentarischen Gesetzgebers zurückzuführen, so dass im Ergebnis entgegen den geäußerten verfassungsrechtlichen Einwänden von einer ausreichenden demokratischen Legitimation auszugehen ist, die schließlich noch dadurch abgesichert wird, dass die Stiftung gemäß § 62 Abs. 1 NHG der Rechtsaufsicht des Fachministeriums untersteht.⁴⁶

Im Übrigen dürfte auch der Einwand, es handele sich bei der Stiftungsträgerschaft um eine funktionswidrige Organisationsstruktur,⁴⁷ zumindest insoweit ins Leere führen, als er das Organisationsmodell der Stiftungsträgerschaft als solches zu treffen sucht. Die mutmaßliche Funktionswidrigkeit liegt vielmehr in einem anderen Wesensmerkmal des neuen niedersächsischen Hochschulrechts begründet, das Hochschulen in staatlicher Trägerschaft und Stiftungshochschulen in gleicher Weise betrifft: Es handelt sich um das Nebeneinander von „Laienverwaltung“ durch extern besetzte Räte (Hochschulrat bzw. Stiftungsrat) und gestärktem Präsidium bei gleichzeitiger Schwächung der akademischen Selbstverwaltung in Gestalt des akademischen Senats.⁴⁸ Diese Erscheinung ist jedoch keineswegs notwendiges Strukturelement des niedersächsischen Stiftungsmodells, d. h. des Umstands, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts (die Stiftung) eine andere juristische Person (die Körperschaft Hochschule) trägt. Die ganze Problematik findet sich nämlich in gleicher Weise auch im Zusammenhang mit anderen jüngeren

⁴⁶ Wie hier auch von *Brünneck (2002)* (a. a. O.), S. 41 f.

⁴⁷ So vor allem *Braukmann (2004)* (a. a. O.), S. 662 ff. (insbes. 664 ff.)

⁴⁸ Besonders deutlich wird dies an den Aufgaben, die der Senat jeweils nach altem und neuem Hochschulgesetz wahrzunehmen hat(te): Während er nach § 96 Abs. 1 NHG a. F. noch zur Entscheidung „[...] in allen die gesamte Hochschule betreffenden oder über einen Fachbereich hinausgehenden Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung [...]“ berufen war, beschränkt sich die Entscheidungszuständigkeit nunmehr auf den Beschluss der Hochschulsatzungen einschließlich der Grundordnung sowie der Entwicklungsplanung (vgl. § 41 Abs. 1 und 2 Satz 1 NGH n. F.). Im Übrigen bestehen nur Stimmrechte und sonstige Rechte, wohingegen die grundlegenden Entscheidungen der Körperschaft Hochschule deren Präsidium übertragen sind (vgl. § 37 Abs. 1 NHG n. F.).

Hochschulgesetzen, in denen Zuständigkeitsverschiebungen der genannten Art vorgesehen werden.⁴⁹ Letztlich wäre dies aber eine Frage der Funktionsadäquanz einer gestärkten Leitungsebene „im Innenverhältnis“ zu den statusmäßigen Mitgliedern der Hochschule. Einen notwendigen Zusammenhang zum Organisationsmodell *Stiftungsträgerschaft* gibt es aber, wie gesagt, nicht.

5.2.2 Organisationsrechtliche Bedenken

Zu den „offenen Flanken“ des Stiftungsmodells, die an dieser Stelle nur unter organisationsrechtlichen Gesichtspunkten und mit Blick auf die Ausgangsfrage nach dem Zuzugewinn an Autonomie und interner Steuerungsfähigkeit betrachtet werden sollen, zählen zwei Aspekte, die zuvor schon im Rahmen der Auseinandersetzung mit der verfassungsrechtlichen Kritik angesprochen wurden.⁵⁰

Der erste Einwand betrifft die angedeutete Ausgestaltung des Stiftungsrats als „Laien-gremium“. Der Stiftungsrat, der zu einem überwiegenden Teil aus externen Mitgliedern besteht und nach dem Willen des Gesetzgebers der Stiftung eine „gesellschaftliche Legitimation“ verleihen soll,⁵¹ bekommt angesichts seines Aufgabenbestands (dazu schon 4.1.1) die zentrale Entscheidungszuständigkeit über wesentliche Fragen der Hochschule und ihrer Fortentwicklung eingeräumt. Dies bedingt üblicherweise eine professionelle Verwaltung, wie sie nach geläufiger Auffassung bislang durch das zuständige Fachministerium wahrgenommen wurde. Demgegenüber ähnelt der Stiftungsrat eher einem ehrenamtlichen Gremium,⁵² das, so die Befürchtung, ausschließlich oder zumindest in nicht unerheblichem Maße Partikularinteressen verfolgen könnte. Die Gefahr, dass so wissenschaftsinadäquate Grundsatzentscheidungen getroffen werden könnten, wird insbesondere vor dem Hintergrund gesehen, dass zum Zuständigkeitsbereich des Stiftungsrats ein mehrere hundert Millionen Euro umfassender Haushalt gehört.

Die Unterschiede zu der in diesem Zusammenhang meist als „professionelle“ Verwaltung beschriebenen Rolle des Fachministeriums dürften sich allerdings bei genauerem Hinsehen

⁴⁹ Vgl. etwa zum so genannten „Aufsichtsratsmodell“ in Baden-Württemberg *Kahl (2005)* (a. a. O.), S. 225 ff.

⁵⁰ Vgl. näher 5.2.1.

⁵¹ So vor allem *Braukmann (2004)* (a. a. O.), S. 662 ff. (insbes. 664 ff.)

⁵² Vgl. näher 5.2.1.

als eher gering erweisen: Geht man einmal davon aus, dass die Gefahr wissenschafts-inadäquater Entscheidungen durch den Stiftungsrat wohl vor allem den Bestand an Aufgaben umfassen dürfte, die naturgemäß im Bereich der so genannten Körperschaftsangelegenheiten, dem Kernbestand an Aufgaben in Forschung und Lehre also, zu suchen sind, verliert der Ruf nach „professioneller Ministerialverwaltung“ an Kraft. Insoweit stand nämlich auch dem Fachministerium bislang nur ein Instrumentarium an Rechtsaufsichtsmaßnahmen – m. a. W. eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle – zur Verfügung. Diese Aufsicht wird nunmehr gegenüber der Körperschaft Hochschule vom Stiftungsrat wahrgenommen, der seinerseits wiederum der Rechtsaufsicht des Ministeriums untersteht. In praxi haben sich damit die Rollen im Verhältnis unmittelbarer zu mittelbarer Staatsverwaltung verändert. Außerdem dürfte es ohnehin auf eine sorgsame Auswahl der Mitglieder des Stiftungsrats und begründetes Vertrauen auf eine Balance zwischen Präsidium und Stiftungsrat ankommen. Diese Entscheidung aber der Stiftungshochschule zu überantworten, bedeutet bereits einen Zugewinn an Autonomie.

Der zweite Einwand bezieht sich auf die „Gefahr“, die *Müller-Bromley*⁵³ mit dem Begriff des „entfesselten Präsidiums“ beschrieben hat. Die Stärkung, die die Hochschulleitungen schon wegen ihrer Doppelfunktion erfahren haben, könnten diesen eine nicht unerhebliche Machtfülle (auch im Verhältnis zum Stiftungsrat und dessen „Beeinflussung“) zuwachsen lassen. Wie groß die Gefahr realiter aber ist, bleibt abzuwarten. Faktische Einflussmöglichkeiten – und um nichts anderes geht es auch bei dem „entfesselten Präsidium“ – konnte eine Hochschulleitung (wenn sie es denn wollte) auch nach dem bisherigen Organisationsmodell gegenüber dem Senat und den Fakultäten bzw. Fachbereichen ausüben. Da es aber immer nur um faktischen Einfluss geht, bedeutet das Stiftungsmodell im Unterschied zur alten Rechtslage auch insoweit nichts Neues. Gegen rechtswidrige Einzelmaßnahmen des Präsidiums etwa gegenüber den Fakultäten bestünde notfalls ohnehin die Möglichkeit, im Wege des Hochschulverfassungsstreitverfahrens den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten.

6 Fazit

Die Einführung der Stiftungshochschule in Niedersachsen – bzw. genauer: die Überführung der Hochschule in die Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts – ist in erster Linie als Organisationsentscheidung des für das Hochschulrecht zuständigen Landes-

⁵³ Vgl. wiederum die Gesetzesbegründung (Fn. 4), S. 63.

gesetzgebers zu sehen. So verstanden, ist das Stiftungsmodell trotz der erhobenen Einwände ein zumindest bedenkenwerter Beitrag Niedersachsens zur Hochschulreform. Der Ansatz verfolgt konsequent das Ziel des Autonomiegewinns durch Entstaatlichung. Dafür, dass dies mit der Stiftungshochschule gelingen kann, ohne die fortbestehende staatliche Verantwortung zur Disposition zu stellen, seien abschließend drei Aspekte herausgestellt:

Erstens: Die Entscheidung für die Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts – und damit für eine Organisationsform der mittelbaren Staatsverwaltung – betont gerade die fortbestehende staatliche Verantwortung für die Hochschulen (vgl. §1 Abs. 1 NHG), entlässt diese aber gleichzeitig in eine Existenz, die von größerer Eigenverantwortlichkeit und Selbstbestimmung geprägt ist. Mittelbare Staatsverwaltung erlaubt ein gehöriges Maß an Staatsferne, ohne das Band zum Land Niedersachsen gänzlich zu zerreißen. Diese wiederum kann, wenn sie „richtig“, d. h. im Interesse der öffentlichen Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Körperschaft Hochschule, genutzt wird, in wesentlichen Bereichen – etwa der Berufungspolitik – zu verbesserten Gestaltungsmöglichkeiten führen. Die enge Verflechtung von Stiftungsrat und Hochschulleitung befördert – vor allem wegen „kürzerer Entscheidungswege“ – diese Tendenz. Die Rechtsaufsicht des Landes über die Stiftung sichert die erforderliche staatliche Letztverantwortung, die schon deshalb geboten ist, weil die staatliche Finanzierung der Stiftungshochschulen aus Steuermitteln erhalten bleibt.

Zweitens: Die Wahl einer Organisationsform des öffentlichen Rechts – nämlich der öffentlich-rechtlichen Stiftung – „schützt“ in organisationsrechtlicher Hinsicht die nach wie vor in staatlicher Verantwortung stehenden Hochschulen vor der vielfach befürchteten „Ökonomisierung“ von Forschung und Lehre als ihrer originären Aufgaben. Das Stiftungsmodell ist somit in der Tat ein „dritter Weg“ zwischen einem Verharren in überkommenen Strukturen (Hochschulen als unselbständige Anstalten ihres Trägers) und etwaigen Privatisierungstendenzen (vollständige Überführung in eine Organisationsform des Privatrechts).

Drittens: Auch die – im Ansatz zwar nicht ganz unproblematische, in der Gesamtschau aber erforderliche⁵⁴ – Stärkung der Hochschulleitung unter dem Stiftungsmodell trägt

⁵⁴ Löwer (2003): Ein Diskussionsbeitrag. In: Behrends (Hrsg.): Göttingen Stiftungsuniversität? Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung der gesetzlichen Grundlagen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten, S. 149 ff. (154)

zu einer Stärkung der Hochschulautonomie bei. Sie ist entgegen der hierzu vorgebrachten Kritik nicht nur folgerichtig, sondern geradezu ein Wesensmerkmal von Organisationsformen mittelbarer Staatsverwaltung. Es ist bei vergleichbaren Einrichtungen – etwa bei den Studentenwerken, die als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts ebenfalls Teil der mittelbaren Staatsverwaltung sind – kaum vorstellbar, diese nicht mit einer „starken“ Leitungsstruktur auszustatten. Anders als früher, ist das Leitungsorgan der jeweiligen Hochschule eben nicht mehr nur Vollzugsorgan, sondern ihm kommt eine Richtlinien- und Steuerungsverantwortlichkeit für die gesamte Hochschule zu.

Alles in allem lohnt es schon aus den hier dargestellten organisationsrechtlichen Gründen, das in Niedersachsen eingeführte Stiftungsmodell auch in anderen Ländern als Alternative zur staatlichen Trägerschaft in unmittelbarer Landesverwaltung zu diskutieren. Zurückstehen muss bei alledem indes die – freilich auch in Niedersachsen enttäuschte – Erwartung, mit dem Stiftungsmodell könne beispielsweise in Gestalt von Zustiftungen von privater Seite kurzfristig der Kapitalstock in nennenswertem Umfang erweitert werden. Darum geht es bei der hier gewählten Form der Zuwendungsstiftung auch gar nicht, steht diese doch – im Unterschied vor allem zur privatrechtlichen Stiftung – in Abhängigkeit von regelmäßigen Landeszuschüssen.

Über die Stärkung von Hochschulautonomie ist viel gesprochen worden. Häufig standen dabei nur Teilaspekte in Einzelbereichen im Vordergrund. Um Autonomie für die nach wie vor in staatlicher Verantwortung stehenden Hochschulen in praxi zu verwirklichen, bedarf es eines verlässlichen Organisations- und Regelungsrahmens. So gesehen, ist das niedersächsische Stiftungsmodell ein großer Schritt in der Entwicklungsgeschichte der Hochschulen: Zum ersten Mal hat ein Landesgesetzgeber die enge Bindung der Hochschule an das Land durchbrochen, ohne die staatliche Verantwortung aufzugeben: Aus einer unselbständigen Anstalt ist eine selbständige Stiftung geworden.

Literatur

Braukmann, Michael (2004): Mangelnde demokratische Legitimation und funktionswidrige Organisationsstrukturen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten. In: Juristenzeitung 2004, S. 662 ff.

Brünneck, Alexander von (2002): Verfassungsrechtliche Probleme der öffentlich-rechtlichen Stiftungshochschule. In: Wissenschaftsrecht 35 (2002), S. 21 ff.

Hardt, Horst von der (2002): Die Stiftungshochschule. In: Oppermann, Thomas (Hrsg.): Vom Staatsbetrieb zur Stiftung – Moderne Hochschulen für Deutschland. Göttingen, S. 2 ff.

Herfurth, Rudolf/Kirmse, Doreen (2003): Die Stiftungsuniversität – Analyse einer neuen Organisationsform für Hochschulen. In: *Wissenschaftsrecht* 36 (2003), S. 51 ff.

Ipsen, Jörn (2001): Hochschulen als Unternehmen? In: *Forschung und Lehre* 2001, S. 72 ff.

Ipsen, Jörn (2003): Hochschulen in Trägerschaft von Stiftungen des öffentlichen Rechts – Ein Beitrag Niedersachsens zur Hochschulreform? In: *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 2003, S. 1 ff.

Kahl, Wolfgang (2004): Hochschule und Staat, Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen eines schwierigen Rechtsverhältnisses unter besonderer Berücksichtigung von Aufsichtsfragen. Tübingen

Kahl, Wolfgang (2005): Hochschulräte – Demokratie – Selbstverwaltung. Unter besonderer Berücksichtigung des Aufsichtsratsmodells in Baden-Württemberg. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 130 (2005), S. 225 ff.

Kempfen, Bernhard (2004): Grundfragen des institutionellen Hochschulrechts. In: Hartmer/Detmer (Hrsg.): *Hochschulrecht – Ein Handbuch für die Praxis*. Heidelberg, S. 1 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig (1996): Hochschulautonomie/Hochschulselbstverwaltung. In: Flämig/Kimminich (Hrsg.): *Handbuch des Wissenschaftsrechts*, Bd. 1, 2. Auflage. Berlin u. a., S. 237 ff.

Koch, Thorsten (2001): Verfassungsfragen eines neuen Hochschulrechts für Niedersachsen. In: *Wissenschaftsrecht* 34 (2001), S. 67 ff.

Koch, Thorsten (2003): Die Übernahme des Hochschulpersonals durch eine Hochschulstiftung. In: Behrends, Okko (Hrsg.): *Göttingen Stiftungsuniversität? Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung der gesetzlichen Grundlagen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten*. Göttingen, S. 81 ff.

Löwer, Wolfgang (2003): Ein Diskussionsbeitrag. In: Behrends, Okko (Hrsg.): *Göttingen Stiftungsuniversität? Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung der gesetzlichen Grundlagen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten*. Göttingen, S. 149 ff.

Löwer, Wolfgang (2005): Das Stiftungsmodell Universität – ein neuer Weg? In: *Wissenschaftsrecht* 38 (2005), Beiheft 15, S. 69 ff.

Müller-Bromley, Nicolai (2004): Der Stiftungsrat in Niedersachsen – mehr Hochschulautonomie oder „das entfesselte Präsidium“. In: *Die neue Hochschule* 2004, 1, S. 13 ff.

Püttner, Günter (2003): *Verwaltungslehre*, 3. Auflage. München

Sattler, Andreas (2003): Die Errichtung von Stiftungen als Träger von Hochschulen: Rechtliche Bedenken gegen die dabei herangezogenen Verordnungsermächtigungen. In: Behrends, Okko (Hrsg.): Göttingen Stiftungsuniversität? Eine rechtswissenschaftliche Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten. Göttingen, S. 101 ff.

Schmoll, Heike (2006): Selbstverwaltung ausgehebelt. Die niedersächsische Stiftungshochschule hat die Abhängigkeit gegenüber dem Geldgeber erhöht. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.04.2006, S. 10

Starck, Christian (2003): Die „Stiftung“ der Landesuniversität. In: Behrends, Okko (Hrsg.): Göttingen Stiftungsuniversität? Eine rechtswissenschaftliche Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten. Göttingen, S. 65 ff.

Thieme, Werner (2004): Deutsches Hochschulrecht, 3. Auflage. München

Ziegele, Frank (2004): Was leisten Hochschulräte? In: Wissenschaftsmanagement 10 (2004), 2, S. 4 ff.

Ziegele, Frank (2005): Die Umsetzung von neuen Steuerungsmodellen (NSM) im Hochschulrecht. In: Fisch/Koch (Hrsg.): Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft – Schule – Hochschule – Forschung. Bonn, S. 107 ff.

Anschrift des Verfassers:

Dr. iur. Arne Pautsch
Universität Bayreuth
Universitätsstraße 30
95447 Bayreuth
E-mail: arne.pautsch@uvw.uni-bayreuth.de