

NEUE SPIELRÄUME

von Prof. Dr. Detlef Müller-Böling

Leiter des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh

Entstaatlichung durch Stiftungshochschulen – ein Weg zu mehr Hochschulautonomie?

Das oberste Ziel jeder Reform muss es sein, exzellente Hochschulen möglich zu machen, die Spitzenleistungen in Forschung und Lehre erbringen. Ohne eine weit reichende Autonomie von Hochschulen, so die inzwischen weithin geteilte Auffassung, kann das Leitbild einer Hochschule,

- die sich durch ein hohes Maß an Eigenständigkeit bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Forschung und Lehre auszeichnet,
 - die der Wissenschaftlichkeit verpflichtet ist und die wissenschaftliche Exzellenz als Richtschnur erkennt,
 - für die Wirtschaftlichkeit kein Fremdwort ist – freilich ohne sich erwerbswirtschaftlichen Interessen unterzuordnen
 - und die zur Profilbildung in der Lage ist und auf dieser Grundlage den Wettbewerb auch im internationalen Umfeld nicht scheut,
- nicht in die Realität umgesetzt werden. Autonomieforderungen sind daher kein Selbstzweck, sondern müssen sich daran messen lassen, ob sie dazu beitragen, dieses Leitbild zu verwirklichen.

Die Autonomie von Hochschulen besitzt zwei Komponenten: zum einen die institutionelle Autonomie der Hochschule gegenüber dem Staat; zum anderen die korporative Autonomie von Hochschulen als Ganzes gegenüber berechtigten Interessen und Autonomieansprüchen ihrer einzelnen Mitglieder. Erstere ist die zentrale Bedingung für bessere wissenschaftliche Leistungsfähigkeit auf Grund verbesserter Wettbewerbsfähigkeit sowie für die nötige Flexibilität, die individuelle Optionen und Kreativität zulässt. Die korporative Autonomie ihrerseits ermöglicht größere Entscheidungsfähigkeit, Identifizierung der Mitglieder mit der Hochschule und ist Voraussetzung für das Engagement Privater, die nicht in ein staatliches Fass ohne Boden investieren wollen. Bei der Frage der Rechtsform erscheint es zweckmäßig, sich vom Grundsatz der Hochschulautonomie leiten zu lassen, denn die Rechtsform einer Hochschule ist ebenfalls kein Selbstzweck, sondern in erster Linie Mittel zum Zweck. Und dieser kann nur darin liegen, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer Hochschule zu begründen bzw. abzusichern, damit sie in

die Lage versetzt wird, im Rahmen ihrer strategischen Zielsetzung und ihrer besonderen Profilausprägung ihre Aufgaben in Forschung und Lehre optimal zu erfüllen.

Organisationsautonomie, die neben der Finanz- und Personalautonomie ein Kernelement einer – im Nachbarland Österreich bereits verwirklichten – „Vollrechtsfähigkeit“ der Hochschulen ist, umfasst nach diesem Verständnis die Freiheit der Hochschulen, sich so zu organisieren, wie es ihrer jeweiligen Größe, ihrer Tradition, ihrem Profil, ihrem Selbstverständnis und ihrer strategischen Ausrichtung entspricht. Kriterien für diese notwendige Autonomie sind zum Beispiel:

- Es erfolgt eine klare Trennung von Leitung und Aufsicht: Die Aufgaben von Präsidium, Senat und Rat – im Fall der Stiftungshochschule: des Stiftungsrats – müssen klar definiert sein.
- Für alle Organe gilt das Prinzip der doppelten Legitimation: Das Präsidium ist einerseits dem Senat als Vertretung der Körperschaft, andererseits dem Rat verantwortlich und wird von diesen beiden Ebenen bestimmt; für die Dekanate gilt Ähnliches in Bezug auf die Fachbereichsräte einerseits und das Präsidium andererseits.
- Die Hochschulen besitzen interne Gestaltungsfreiheit.
- Für die Gestaltung der Mitwirkung der Hochschulangehörigen sind weite Spielräume vorgesehen, die es zulassen, Verantwortung, Kompetenz und Betroffenheit jeweils angemessen in Ausgleich zu bringen.
- Externe werden ins Präsidium berufen; damit wird ein Beitrag zur Professionalisierung der Hochschulsteuerung geleistet.
- Zielvereinbarungen werden als Instrument zur Verknüpfung von Leistung und (staatlicher) Finanzierung genutzt.

In diesem Zusammenhang ist dann zu prüfen, ob bzw. inwieweit die derzeitige rechtliche Verfassung von Hochschulen als Anstalten des öffentlichen Rechts der Verwirklichung dieser Ziele entgegensteht, welche Vorteile eine Änderung des bislang üblichen Rechtsstatus zu Gunsten einer Stiftung privaten oder öffentlichen Rechts mit sich brächte und schließlich, welche Rechtsform für eine be-

stimmte Hochschule einen angemessenen Rahmen zur Aufgabenbewältigung schaffen kann.

Ein Gutachten, das vom CHE veröffentlicht wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass die durch die Verfassung festgelegte Verpflichtung des Staates zur Errichtung und zum Betrieb von Hochschulen durchaus privatrechtliche Rechtsformen wie die GmbH, die AG und die eingetragene Genossenschaft sowie den eingetragenen Verein zulässt. Auch Stiftungen privaten und öffentlichen Rechts – letztere sind beispielsweise im neuen niedersächsischen Hochschulgesetz ausdrücklich als Option vorgesehen – sind mit der Verfassung vereinbar. Sieht man sich die Gestaltungsspielräume an, die sich für Hochschulen in der Trägerschaft öffentlich-rechtlicher Stiftungen eröffnen, so stellt man folgendes fest: Das neue niedersächsische Hochschulgesetz wird zu deutlich mehr Finanzautonomie der Hochschule führen. Die Einführung von Globalhaushalten, die Abschaffung von Stellenplänen (jedenfalls für die Nicht-Beamten) und die Übertragbarkeit von Mitteln eröffnen den Hochschulen erhebliche Spielräume. Wichtig ist auch, dass selbst eingeworbene Drittmittel nicht auf die Finanzhilfe angerechnet werden. Die neue Hochschule wird auch im Hinblick auf ihr Personal unabhängiger werden. Das Berufungsrecht verbleibt dem Ministerium, kann aber auf die Hochschule übertragen werden. Die Hochschulen sind tariffähig, aber der Tarifgemeinschaft des öffentlichen Dienstes unterworfen.

Auch stiftungsrechtlich organisierte Hochschulen stehen weiterhin unter staatlichem Einfluss: In Niedersachsen ist der Staat mit einem Mitglied im Stiftungsrat vertreten und führt die Rechtsaufsicht über den Rat. Er schafft das Errichtungsgesetz und entscheidet über den Zweck und das Vermögen. Die Stiftungshochschulen besitzen beispielsweise nicht die Dienstherrenfähigkeit, und die Auswahl der Studierenden – ein zentrales Element des Wettbewerbs und der Profilbildung – ist auch ihnen auf Grund der Gesetzeslage nicht gestattet. Für Stiftungen gilt, dass sie nach ihrer Gründung weitgehend der Gestaltung durch den Stifter entzogen sind; die Organisation und deren Ausgestaltung nach den zuvor erläuterten Prinzipien muss daher bereits in der Satzung festgelegt werden und ist damit im Vergleich zu anderen Rechtsformen weniger flexibel. Die Frage der Finanzierung von Stiftungshochschulen stellt ein weiteres Problem dar: Wegen des hohen Jahresbudgets von Hochschulen müsste einer als Vermögensstiftung konzipierten Hochschule ein Stiftungsvermögen von mehreren Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden. Stattete man die Stiftung bei ihrer Errichtung mit dauerhaften Forderungen gegen den Stifter aus, die die Erfüllung der Aufgaben sicher stellen – eine Option, die das Stiftungsrecht vorsieht –, so müsste der Staat als Stifter dauerhaft Haushaltsmittel für die Erfüllung des Stiftungszwecks bereitstellen. Da die künftigen Parlamente nicht von vornherein auf

lange Dauer in ihrer Haushaltskompetenz eingeschränkt werden dürfen, kommt eine Stiftung nur in Betracht, wenn ihr Zweck aus dem Vermögen, das z. B. die Liegenschaften und Grundstücke umfasst, finanziert werden kann oder andere Stifter, wie etwa Alumni, laufende Zuwendungen an die Stiftung versprechen. Genau dies ist jedoch in Niedersachsen nicht der Fall; vielmehr handelt es sich um staatliche Zuwendungsstiftungen.

Zusammenfassend lässt sich aus der Perspektive der Hochschulentwicklung sagen, dass die Änderung der Rechtsform nicht automatisch zu neuen Freiheiten im Sinne der Autonomie der Hochschulen führt. Die Rechtsform spielt in diesem Zusammenhang eine eher untergeordnete Rolle. Viel wichtiger erscheint die Flexibilisierung hochschulrechtlicher Vorschriften und Regelungen, wie sie das neue niedersächsische Hochschulgesetz etwa für die interne Organisation sowohl von Stiftungshochschulen als auch von staatlichen Hochschulen vorsieht. Im Hinblick auf die Finanzautonomie ermöglicht das Gesetz neue Spielräume – auch für die Nicht-Stiftungshochschulen. Im Fall einer Stiftung ist die selbstständige Verwendung der Gelder möglicherweise eher garantiert, da Zuwendungen dem direkten staatlichen Einfluss entzogen sind. Eine weitreichende Personalautonomie hingegen ist unter Beibehaltung des Beamtenstatus mit keinem Hochschultyp zu verwirklichen. Wengleich die rechtlichen Rahmenbedingungen die wesentlichen Impulse für die Verwirklichung einer umfassenden Hochschulautonomie geben müssen, kann die Umwandlung der Anstalt öffentlichen Rechts in die Stiftungsform die neu gewonnenen Freiheiten unter Umständen zusätzlich sicherstellen. ■

