

# Neue Organisationsmodelle für Hochschulen – ein Ländervergleich

Arne Pautsch

---

Der Beitrag befasst sich mit den in einigen Ländern umgesetzten alternativen Modellen der Hochschulorganisation, die von dem janusköpfigen Modell der Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich staatlicher Einrichtung abweichen, und damit im Kontext der Governance-Diskussion neue Regelungsstrukturen darstellen. Die Untersuchung verdeutlicht, dass bereits die Veränderung der äußeren Hochschulorganisation, die sich an einem gewandelten Verständnis von Staat und Hochschule orientiert, Universitäten und Fachhochschulen zu mehr Autonomie verhelfen kann. Gradmesser für die erreichte bzw. erreichbare organisationale Autonomie ist insbesondere die Ausgestaltung der staatlichen Aufsichts- und Einwirkungsbefugnisse auf die Hochschulen, wie sie in den unterschiedlichen Modellen zum Ausdruck kommt.

---

## 1 Einleitung

In der Diskussion um Steuerung im Allgemeinen und Hochschulsteuerung im Besonderen richtet sich der Blick neuerdings verstärkt auf die Hochschulorganisation. Dies erfolgt nicht zuletzt vor dem Hintergrund des in den Gesellschaftswissenschaften zu beobachtenden Trends, von den eher akteurszentrierten Neuen Steuerungsmodellen zu Governance als Organisationsbetrachtung zu gelangen. Wenngleich der Governance-Begriff noch als wenig konturiert und „*anerkannt uneindeutig*“ (von Blumenthal 2005, S. 1150) gilt, bildet er gegenwärtig zumindest schon einen transdisziplinären Brückenbegriff, der – soviel kann festgehalten werden – mehr als bisher Organisations- und Regelungsstrukturen in den Vordergrund stellt (vgl. Schuppert 2007, S. 463 ff.). Gerade das Hochschulrecht bleibt von diesem Perspektivwechsel – von Neuer Steuerung zu Governance – nicht ausgenommen. Im Gegenteil: Es scheint sich mehr und mehr zu einem Referenzgebiet der Governance-Forschung zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund gewinnen auch vornehmlich juristisch angelegte Betrachtungen wie dieser Beitrag eine andere Blickrichtung, da Organisationsmodelle für Hochschulen weniger unter dem Gesichtspunkt ihrer juristischen Notwendigkeit als vielmehr mit Blick auf ihre Wissenschaftsadäquanz betrachtet werden. Die Kernaufgabe auch und gerade der juristischen Hochschulforschung muss daher mehr denn bisher darin bestehen, Organisations- und Regelungsstrukturen herauszuarbeiten, die geeignet sind, die Hochschulautonomie zu befördern. Freilich kann und darf es hierbei nicht darum gehen, Autonomie um ihrer selbst willen das Wort zu reden, denn es bedarf sicher keiner eingehenderen Ausführungen dazu, dass es sich bei dem im Kontext der all-

gemeinen Hochschulreformdiskussion häufig bemühten Autonomiebegriff um einen mittlerweile recht strapazierten handelt. Wenn er hier gleichwohl in den Mittelpunkt gestellt wird, liegt dies vor allem daran, dass er – wie zu zeigen sein wird – einen relevanten Bezug (auch) zur äußeren Hochschulorganisation und der daraus abzuleitenden Aufgabenstruktur sowie den damit einhergehenden staatlichen Einwirkungsbefugnissen hat. Die These lautet also, dass die gewählte Organisationsform einer Hochschule maßgeblichen Einfluss auf die innerhochschulische Autonomie hat. Insofern muss wohl auch eine Governance-Perspektive, die sich vornehmlich auf eine Analyse der inneren Handlungsabläufe der Hochschule und ihre Eignung für einen Gewinn von mehr Effizienz, Exzellenz und (letztlich) Reputation konzentriert, neben der Binnenorganisation die äußere Hochschulorganisation in den Fokus rücken. Um breiter angelegten Untersuchungen<sup>1</sup> nicht vorzugreifen, sollen hier als Referenz die in einigen Bundesländern etablierten neuen Modelle der Hochschulorganisation hinsichtlich ihrer Eignung für die Beförderung von Hochschulautonomie untersucht werden. Es gilt herauszustellen, inwieweit mit einer von der klassischen Hochschulorganisation abweichenden Organisationsstruktur mehr Autonomie gewonnen werden kann.

## 2 Der Organisationsrahmen deutscher Hochschulen

Wenn es nachfolgend darum geht zu untersuchen, wie durch neue Organisationsmodelle möglicherweise mehr Autonomie erzielt werden kann, muss zunächst der äußere rechtliche Rahmen abgesteckt werden, der für einen solchen Organisationswandel in Betracht zu ziehen ist.

### 2.1 Die „klassische“ Hochschulorganisation

Die gleichsam klassische Organisation der deutschen Hochschulen knüpft an die staatliche Verantwortung für das öffentliche Bildungswesen an. Aus diesem Verständnis heraus hat sich eine dualistische Konzeption der Hochschulorganisation ergeben, die als janusköpfig bezeichnet werden kann (vgl. etwa *Hartmer 2004, S. 168 f.*; *Sandberger 2002, S. 125 ff.*; *ders. 2005, S. 19 ff.*; zur Entwicklung insbesondere *Kahl 2004, S. 61 ff.*). Gemäß § 58 Hochschulrahmengesetz (HRG) und den entsprechenden Bestimmungen der Landeshochschulgesetze sind Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen.

In juristischer Perspektive bedeutet dies, dass die Hochschulen jedenfalls zum Teil staatliche Einrichtung, d. h. insoweit rechtlich unselbständiger Teil der unmittelbaren

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang sei insbesondere hingewiesen auf das DFG-Projekt „Innovationsfördernde Regelungsstrukturen im deutschen Universitätssystem – Neue Regelungsstrukturen für und in Universitäten“ im Rahmen der Forschergruppe „Internationale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit von Universitäten und Forschungsorganisationen – Neue Governanceformen“ an der Universität Hamburg, Forschungsstelle Recht und Innovation am Fachbereich Rechtswissenschaft.

Landesverwaltung sind und damit anstaltliche Züge aufweisen (vgl. *Thieme 2004, Rn. 172.*; *Sandberger 2005, S. 19 ff.*). Mit der Formulierung „zugleich staatliche Einrichtungen“ wird zum Ausdruck gebracht, dass der Staat (d. h. das jeweilige Land) neben der Körperschaft zugleich eine Anstalt schafft, der die öffentliche Aufgabe zukommt, wissenschaftliche Forschung und Lehre zu ermöglichen. Augenfälliger Ausdruck dieser staatlichen Verantwortung ist etwa die Ausgestaltung der Personalangelegenheiten als staatliche Aufgabe.

Demgegenüber ist den Hochschulen in ihrem körperschaftlichen Teil das Recht der akademischen Selbstverwaltung eingeräumt, das bereits unter dem klassischen Organisationsmodell einen Grundbestand an organisationaler Autonomie sichert (vgl. *Pautsch 2006, S. 33*). Es dient dazu, den Mitwirkungs- und Entscheidungsrechten der Hochschulmitglieder Geltung zu verschaffen und ihnen die weitgehend autonome Wahrnehmung ihrer von Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Aufgaben in Forschung und Lehre als Selbstverwaltungsaufgaben zu sichern (vgl. *Hartmer 2004, S. 168 f.*; *Kimminich 1996, S. 231 f.*)

Letztlich handelt es sich bei der klassischen Hochschulorganisation um ein Trägermodell, bei dem der Staat den Mitgliedern der Hochschule Freiheit von Forschung und Lehre sowie das zugehörige Selbstverwaltungsrecht in akademischen Angelegenheiten im Rahmen des körperschaftlichen Personenverbandes gewährleistet (vgl. *Reich 2007, § 58 Rn. 1 ff.*; *Thieme 2004, Rn. 172*). Die Unterscheidung beider Sphären – der staatlichen wie der körperschaftlichen – korrespondiert mit einer Differenzierung bei den der Hochschule zugewiesenen Aufgaben, wie sie in den meisten Landeshochschulgesetzen, aber etwa auch in § 59 HRG mit Blick auf Aufsichtsfragen, zum Ausdruck kommt. Hierauf wird es bei der Bewertung der in einigen Ländern erprobten neuen Modelle ankommen, denn letztlich hängt hiervon auch das Maß an Autonomiesteigerung ab, welches sich aus einem veränderten Verhältnis von Hochschule und Staat ergibt.

## **2.2 Hochschulen in alternativer Rechtsform**

Wie am Beispiel der unten behandelten neuen Organisationsmodelle einiger Länder zu zeigen sein wird, ist die in § 58 HRG angelegte janusköpfige Struktur der deutschen Hochschulen in der Praxis bereits durchbrochen. Die rechtliche Möglichkeit hierfür besteht bereits aufgrund des § 58 Abs. 1 Satz 2 HRG, der ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, Hochschulen in alternativer Rechtsform zu der in dessen Abs. 1 Satz 1 vorgesehenen Form zu errichten – eine Regelung, der die Landeshochschulgesetze gefolgt sind. Der Gesetzgeber hatte den Gesetzgebungsmaterialien zufolge dabei neben privatrechtlichen Gesellschaftsformen wie der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder der Aktiengesellschaft (AG) vor allem auch die Rechtsform der Stiftung

nach öffentlichem oder privatem Recht vor Augen.<sup>2</sup> Da eine Umwandlung von Hochschulen in nach Privatrecht zu beurteilende (Eigen-)Gesellschaften der öffentlichen Hand im Wege einer Organisationsprivatisierung sowohl die Abgrenzung zur Privathochschule (§ 70 HRG) nicht erkennen lässt und – was schwerer wiegt – im Wege der gesellschaftsinternen Aufsicht nicht die erforderliche staatliche Aufsicht zu ersetzen vermag, beschränkt sich die Formenwahl vorrangig auf öffentlich-rechtliche Organisationsalternativen (*Sandberger 2002, S. 128 f.*). Auf dieser Grundlage sind in den Ländern neue Organisationsmodelle entwickelt und umgesetzt worden.

### 3 **Autonomie, „Entstaatlichung“ und staatliche Aufsicht**

Die herkömmliche Auffassung von Hochschulautonomie bestimmt diese – ausgehend von dem aus Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) ableitbaren Selbstverwaltungsrecht (so auch *Hartmer 2004, S. 172*) – zumeist in einem engeren Sinne, nämlich als das Recht der Hochschule zur Selbstgesetzgebung, d. h. zur Rechtsetzung im Rahmen der verliehenen Satzungsautonomie in eigenen Angelegenheiten von Forschung und Lehre (so etwa *Thieme 2004, S. 135*). Diese Verengung wird dem gewachsenen Aufgaben- und Verantwortungskreis der Universitäten und Fachhochschulen aber allein nicht mehr gerecht. Wenn es darum geht, das Maß erreichter bzw. erreichbarer Hochschulautonomie zu bestimmen, ist vielmehr auf das veränderte Verhältnis von Hochschule und Staat abzustellen.

In diesem Zusammenhang ist allerdings das verbreitete Postulat weitgehender *Entstaatlichung* der Hochschulen nicht weiterführend. Soweit damit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass der Staat sich aus dem Hochschulbereich zurückzieht, erweist sich das Entstaatlichungspostulat nämlich eher als Leerformel, da es einen solchen Rückzug des Staates in der Rechtswirklichkeit gar nicht gibt. So halten die Hochschulgesetze zum einen durchweg an der staatlichen Verantwortung für das öffentliche Hochschulwesen fest. Zum anderen haben die reformaktiven Länder, deren Modelle hier näher dargestellt werden, trotz der bestehenden rechtlichen Möglichkeit auf Privatisierungen verzichtet und stattdessen durchweg Organisationsformen der sogenannten mittelbaren Staatsverwaltung (die stets *staatliche* Verwaltung bleibt) gewählt. Alle neu eingeführten Organisationsmodelle halten am öffentlich-rechtlichen Organisationsstatus – sei es in Form einer eigenständigen Körperschaft des öffentlichen Rechts, sei es in Gestalt eines öffentlich-rechtlichen Stiftungsmodells – fest. Vor diesem Hintergrund bleibt für einen wie auch immer zu definierenden Entstaatlichungsbegriff kein Raum. Um das Maß an Autonomie zu bestimmen, sollte der Autonomiebegriff vielmehr dahingehend erweitert werden, darunter die Fähigkeit der Hochschulen zu verstehen, in einem Kernbestand eigener Angelegenheiten in legislativer, exekutiver

<sup>2</sup> Vgl. die Entwurfsbegründung, BR-Drucksache 724/97, 47.

und judikativer Hinsicht weitgehend frei von staatlicher Einflussnahme agieren zu können (vgl. *Knemeyer 1996, S. 241; Pautsch 2006, S. 31*).

Es ist vor diesem Hintergrund angezeigt, als Gradmesser für die erreichte bzw. erreichbare organisationale Autonomie von Hochschulen das Maß an Reduktion staatlicher (im Sinne ministerieller) Aufsicht – in ihren Erscheinungsformen der Fach- und Rechtsaufsicht – zugrunde zu legen. Art und Intensität der aufsichtlichen Einflussnahme-rechte des jeweiligen Fachministeriums entscheiden letztlich darüber, in welchem Umfang Hochschulen frei von Weisungen (vor allem im Bereich der Fachaufsicht bei staatlichen Auftragsangelegenheiten) und Mitwirkungsbefugnissen (vor allem in Gestalt von Genehmigungsbefugnissen im Rahmen der präventiven Rechtsaufsicht) agieren können. Soweit Hochschulen staatliche bzw. übertragene Aufgaben wahrnehmen, die im jeweiligen Landeshochschulrecht gesondert bestimmt werden, unterstehen sie nach dem klassischen Organisationsmodell der staatlichen Fachaufsicht durch das Ministerium als übergeordneter Fachaufsichtsbehörde. Es kann der Hochschule bezüglich dieses Aufgabenbestandes Vorgaben aufgrund eigener Zweckmäßigkeitserwägungen machen. Die staatliche Kontrollbefugnis und -dichte ist dabei höher als bei der lediglich auf die Rechtmäßigkeit körperschaftlichen Handelns beschränkten Rechtsaufsicht, die jedoch nicht selten in den bereits erwähnten Genehmigungserfordernissen (etwa bei Hochschulsatzungen wie der Grundordnung, aber auch bei Prüfungsordnungen etc.) ihren Ausdruck findet. Die im Folgenden vorgestellten alternativen Organisationsmodelle weichen – wie zu zeigen sein wird – in puncto staatlicher Aufsicht mehr oder weniger stark von der klassischen Zweiteilung in Fach- und Rechtsaufsicht ab. An ihnen wird deutlich, wie Hochschulautonomie durch Reduktion staatlicher Aufsicht erreicht werden kann.

## **4 Neue Organisationsmodelle im Ländervergleich**

Einige Länder haben in ihren Hochschulgesetzen nicht nur die Möglichkeit vorgesehen, Hochschulen in alternativer Rechtsform zu errichten, sondern haben diese durch das HRG geschaffene Option durch konkrete Modelle in die Praxis umgesetzt. Bei der Bewertung der hier als Referenz gewählten Organisationsmodelle wird vor allem die Frage der Ausgestaltung der staatlichen Aufsicht berücksichtigt.

### **4.1 Hochschulen als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts**

Davon ausgehend, dass bereits nach dem tradierten Modell der Körperschaftsstatus ein zentrales Wesensmerkmal in der Organisation von Universitäten und Fachhochschulen darstellt, sind mit dem TUD-Gesetz in Hessen und dem Hochschulfreiheits-

gesetz in Nordrhein-Westfalen Modelle entwickelt worden, bei denen die Hochschulen in rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts umgewandelt wurden.

#### 4.1.1 TUD-Gesetz

In Hessen hat der Landesgesetzgeber im Jahre 2004 mit dem Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt<sup>3</sup> neue Wege in der Hochschulorganisation beschritten. Das TUD-Gesetz stellt gewissermaßen einen Akt experimenteller Gesetzgebung dar, da es dazu dient, durch Gewährung von (auch rechtlicher) Eigenverantwortlichkeit – etwa in den Bereichen Personal, Finanzen und Organisation – einen Modellversuch durchzuführen, der letztlich beispielgebend für alle übrigen Hochschulen des Landes sein soll.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund wird die befristete Geltung – vom 01.01.2005 bis 31.12.2009 – verständlich. Der Kern der organisatorischen Veränderung besteht darin, dass die Hochschule den Status einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts erhält, bei welcher die vormalige staatliche Trägerschaft durch eine unselbständige Anstalt entfallen ist (vgl. § 2 TUDG).

Die hier entscheidende Frage, ob die Veränderung der Organisationsform auch zu einem Autonomiegewinn geführt hat, ist – wie oben angedeutet – mit Blick auf das Maß an Rückführung staatlicher Aufsichtsrechte zu beantworten. Prima facie ist zu bemerken, dass die übliche Unterscheidung zwischen staatlichen Auftragsangelegenheiten einerseits und Selbstverwaltungsangelegenheiten andererseits aufgehoben wurde. Dies folgt unmittelbar aus dem beschriebenen Wechsel des Rechtsstatus. Damit verbunden ist ein Aufgabenmonismus im beschriebenen Sinne, was besonders augenfällig wird, wenn man bedenkt, dass die ehemals staatlichen Aufgaben Personalangelegenheiten (§ 3 TUDG) sowie Grundstücks- und Bauangelegenheiten (§ 4 TUDG) der Hochschule übertragen wurden. Mit der monistischen Aufgabenstruktur geht – ohne dass es hierfür ausdrücklicher Hervorhebung im TUDG bedarf – faktisch die Abschaffung der Fachaufsicht einher, da es an einem Aufgabenbestand fehlt, der insoweit ministerieller Weisung unterstehen könnte. Es verbleibt vielmehr eine Rechtsaufsicht, die ihren Ausdruck im Übrigen allgemein für alle hessischen Hochschulen in § 94 HHG<sup>5</sup> findet, der die präventiven Rechtsaufsichtsmittel Genehmigung<sup>6</sup> und

<sup>3</sup> TUD-Gesetz vom 05. Dezember 2004 (GVBl I 2004, S. 382), (nachfolgend: TUDG).

<sup>4</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Erfahrungen mit dem TUD-Modell bereits in die 4. Novelle des Hessischen Hochschulgesetzes eingeflossen sind (vgl. näher auch *Hener/Kaudelka/Kirst 2008, S. 18 ff.*).

<sup>5</sup> Hessisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 5. November 2007 (GVBl. I 2007, S. 710) (HSchulG HE), nachfolgend HHG

<sup>6</sup> Die Genehmigungspflicht erstreckt sich auf alle Satzungen der Hochschule mit Ausnahme der Studienordnungen, der Benutzungsordnungen und der Geschäftsordnung für die Gremien (§ 94 Abs. 1 Nr. 1 HHG), darüber hinaus die Bildung und Aufhebung von Fachbereichen und medizinischen Einrichtungen (§ 94 Abs. 1 Nr. 2 HHG) sowie die Einführung und die Einstellung von grundständigen Studiengängen, soweit dies nicht Gegenstand von Zielvereinbarungen ist (§ 94 Abs.1 Nr. 3 HHG).

Anzeige<sup>7</sup> regelt, die auch weiterhin in der Zuständigkeit des Ministeriums liegen. Hinsichtlich dieser Befugnisse kann mit Blick auf das TUD-Modell allerdings ein weitergehender Gewinn an organisationaler Autonomie verzeichnet werden, da die grundsätzlich dem Ministerium obliegenden Zuständigkeiten nach § 94 des Hessischen Hochschulgesetzes (HHG) durch die Sonderregelung des TUDG auf das Präsidium der TUD übergegangen sind. Hiervon ausgenommen bleibt gemäß § 2 Abs. 3 Halbsatz 1 TUDG lediglich die Genehmigung der Grundordnung, die weiterhin dem Ministerium obliegt. Die Hochschule selbst, vertreten durch das Präsidium, erhält also auch im Rahmen der Rechtsaufsicht weitgehend die Stellung, die sonst das Ministerium innehat. Die externe Kontrolldichte ist damit in doppelter Hinsicht reduziert: zum einen wegen der faktisch entfallenen Fachaufsicht, zum anderen wegen der sehr weitgehenden Überantwortung der Rechtsaufsicht auf das Hochschulpräsidium der TUD.

#### 4.1.2 Hochschulfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen

In Zielrichtung und Inhalten mit dem vom TUD-Gesetz verfolgten Ansatz vergleichbar ist die Organisationsreform, die das Land Nordrhein-Westfalen mit dem Hochschulfreiheitsgesetz<sup>8</sup> im Jahre 2006 umgesetzt hat. Im Unterschied zum soeben dargestellten TUD-Modell handelt es sich dabei allerdings nicht um eine singuläre Reformmaßnahme bzw. einen Akt experimenteller Gesetzgebung, sondern vielmehr um eine flächendeckende Hochschulreform, die alle in staatlicher Verantwortung des Landes stehenden Hochschulen umfasst. Sie hat ebenfalls dazu geführt, dass die dualistische Hochschulorganisation aus staatlicher Anstalt und öffentlich-rechtlicher Körperschaft zugunsten einer rechtsfähigen – reinen – Körperschaft des öffentlichen Rechts abgeändert wurde (vgl. auch *Hener/Kaudelka/Kirst 2008, S. 20 ff.*). So bestimmt § 2 Abs. 1 HFG, dass die staatlichen Hochschulen vom Land getragene, rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Damit einhergehend ist auch der Aufgabendualismus aufgehoben worden. Das HFG kennt somit nur noch den Aufgabentypus der den Hochschulen obliegenden Selbstverwaltungsaufgaben, wie sich aus § 2 Abs. 2 Satz 1 HFG ergibt. Danach nehmen die Hochschulen die ihnen obliegenden Aufgaben *als Selbstverwaltungsangelegenheiten* wahr, wobei § 3 HFG den Aufgabenbestand näher spezifiziert. Der freiheits- und damit autonomiefördernde Charakter des HFG korreliert mit einer stark reduzierten staatlichen Aufsicht nach § 76 HFG. So unterstellt § 76 Abs. 1 Satz 1 HFG die Hochschulen zwar grundsätzlich einer nach den Grundsätzen hinreichender demokratischer Legitimation geforderten Rechtsaufsicht; diese ist allerdings im Wesentlichen auf Anzeigepflichten reduziert, wie sich bereits mit Blick

<sup>7</sup> Anzeigepflichtig gegenüber dem Ministerium sind die Studienordnungen und die Geschäftsordnungen für die Gremien (§ 94 Abs. 5 Satz 1 HHG).

<sup>8</sup> Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) vom 31. Oktober 2006 (= Artikel 1 des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31. Oktober 2006 (GV. NRW. S. 474). Nachfolgend wird die Abkürzung HFG (für: Hochschulfreiheitsgesetz) gebraucht.

auf die lediglich anzeigepflichtige Grundordnung zeigt. Nach dem HFG ist somit nicht nur die Fachaufsicht faktisch abgeschafft, sondern darüber hinaus auch die – ohnehin schon weniger einschneidende – Rechtsaufsicht auf eine eingeschränkte Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt, die weitgehend auf Mitwirkungsrechte des Ministeriums – etwa in Form von Genehmigungsvorbehalten – verzichtet.

## 4.2 Stiftungsmodelle

In ungefährer zeitlicher Parallele<sup>9</sup> zu den bereits behandelten neuen Organisationsmodellen TUD-Gesetz in Hessen und HFG in Nordrhein-Westfalen, die zu einer Stärkung des Körperschaftsstatus geführt haben, sind – zunächst in Niedersachsen, danach in Hessen und Brandenburg – Stiftungsmodelle entwickelt worden, bei denen mit der Stiftung des öffentlichen Rechts eine weitere Rechts- und Organisationsform aus dem Bereich der sogenannten mittelbaren Staatsverwaltung in das Spektrum an Organisationsformen deutscher Hochschulen eingeführt wurde. Im Einzelnen haben dabei die jeweiligen Landesgesetzgeber unterschiedliche Ausgestaltungen vorgenommen, die sich in die beiden nachfolgend behandelten Kategorien der Rechtsträgermodelle (Niedersachsen und Brandenburg) und des Einheitsmodells (Hessen) unterscheiden lassen.

### 4.2.1 Rechtsträgermodelle: Niedersachsen und Brandenburg

Vorreiter bei der Einführung von Stiftungshochschulen war das Land Niedersachsen, das bereits im Jahre 2002 im Landeshochschulgesetz seinen Hochschulen die Option eröffnet hat, in die Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts überführt zu werden (vgl. eingehend hierzu *Palandt 2002, S. 202 ff.*; *Pautsch 2008, S. 23 ff.*; *Pautsch 2006, S. 28 ff.*). Das Modell Stiftungshochschule ist nach seinem Grundverständnis auf einen Rechtsträgerwechsel ausgerichtet. An die Stelle des Landes Niedersachsen als bisherigem Träger aller staatlichen Hochschulen tritt eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts.

Damit ändert sich am Status der Körperschaft Hochschule und an den damit verbundenen Körperschaftsangelegenheiten im Verhältnis zur früheren Rechtslage nahezu gar nichts. Die Hochschule selbst bleibt in ihrem Kern mitgliederschaftlich verfasst und damit weiterhin Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht zur Selbstverwaltung (*Müller-Bromley 2004, S. 13*), nimmt also weiterhin ihre Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben wahr und untersteht insoweit staatlicher Rechtsaufsicht, die nunmehr gemäß § 55 Abs. 4 Satz 1 NHG<sup>10</sup> nicht mehr vom Ministerium, sondern

<sup>9</sup> Lediglich das niedersächsische Stiftungsmodell ist bereits früher (2002) umgesetzt worden.

<sup>10</sup> Niedersächsisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 26. Februar 2007 (Nds. GVBl. 2007, S. 69), nachfolgend NHG

von der Trägerstiftung wahrgenommen wird. Bereits insoweit lässt sich eine engere Verzahnung von Stiftung und Körperschaft Hochschule feststellen. Die ehemaligen staatlichen Aufgaben, an denen das NHG nach wie vor für alle Nicht-Stiftungshochschulen festhält (vgl. § 47 Satz 2 NHG), sind bei den Stiftungshochschulen zu *eigenen* Aufgaben der Stiftung (und damit faktisch deren Selbstverwaltungsaufgaben) geworden (gemäß § 55 Abs. 3 NHG), die ihrerseits – insoweit konsequent – nur der Rechtsaufsicht des Landes, d. h. des zuständigen Fachministeriums, untersteht (§ 62 NHG). Durch diese von den übrigen in staatlicher Verantwortung stehenden Hochschulen des Landes abweichende Aufgabenstruktur ist bei den niedersächsischen Stiftungshochschulen letztlich die Fachaufsicht, die nach § 51 NHG für alle Nicht-Stiftungshochschulen des Landes weiterhin gilt, vollständig entfallen. Sie existiert grundsätzlich weder im Verhältnis der Trägerstiftung zum Land, noch im Verhältnis der Körperschaft Hochschule zur jeweiligen Trägerstiftung. Dies ergibt sich aus einer Gesamtschau der §§ 55 Abs. 3 und 4, 62 Abs. 4 Satz 2 und 51 NHG und der damit festgelegten neuen Aufgabenstruktur (vgl. auch *Hener/Kaudelka/Kirst 2008, S. 28*). Allerdings hat der Landesgesetzgeber auch unter dieser Aufgabenstruktur darauf verzichtet, die ansonsten für eine Fachaufsicht typischen Weisungsbefugnisse des Ministeriums vollständig aufzugeben. Dies ergibt sich aus § 62 Abs. 2 und 4 Satz 2 NHG für den Bereich der Gesetzesausführung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung sowie – gewichtiger – der Ausübung der Rechtsaufsicht. Faktisch besteht daher noch ein – wenngleich geringer – Einflussnahmespielraum für Zweckmäßigkeitserwägungen des Fachministeriums, und zwar besonders im Rahmen einer *erweiterten Rechtsaufsicht*.

Bei den die Hochschule betreffenden Selbstverwaltungsangelegenheiten bleibt eine Rechtsaufsicht bestehen, die sich an § 51 NHG orientiert und gemäß § 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 NHG durch den Stiftungsrat als Organ der Trägerstiftung gegenüber der Körperschaft Hochschule wahrgenommen wird. Insoweit bleibt anzumerken, dass präventive Rechtsaufsichtsmittel in Gestalt von Genehmigungsvorbehalten – so etwa für Ordnungen der Hochschule (gemäß § 62 Abs. 4 NHG) – auch unter dem Stiftungsmodell fortbestehen. Deren Übertragung auf den Stiftungsrat – bis hin zur Genehmigung der Grundordnung – zeigt jedoch, dass der *ministerielle* Einfluss – soweit es sich um Selbstverwaltungsangelegenheiten handelt – entfallen ist.

Das brandenburgische Stiftungsmodell, das im Unterschied zu Niedersachsen in einem eigenständigen Stiftungsgesetz, dem Gesetz über die Errichtung der „Stiftung Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder)“,<sup>11</sup> geregelt ist, vollzieht ebenfalls den zuvor dargestellten Rechtsträgerwechsel, mit dem auch die beschriebene Änderung der Aufgabenstruktur verbunden ist. An die Stelle des Landes Brandenburg als bisherigem Träger der staatlichen Hochschulen tritt nunmehr nach § 1 Abs. 1 StiftG-EUV die

<sup>11</sup> StiftG-EUV vom 14. Dezember 2007 (GVBl I 2007, 206)

„Stiftung Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder)“ als rechtlich selbstständige Stiftung des öffentlichen Rechts, welcher als Trägerin der staatlichen Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder) die Aufgabe zukommt, diese in ihrer Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu unterhalten und zu fördern (vgl. § 2 Abs. 1 und 2 StiftG-EUV). Weitere Hochschulen sind dem Vorbild der Europa-Universität Viadrina bislang nicht gefolgt.

Hinsichtlich der Frage, ob bzw. inwieweit mit dem neuen Organisationsmodell auch eine Reduktion der staatlichen Aufsicht verbunden wurde, zeigen sich auf den ersten Blick keine Unterschiede zum niedersächsischen Stiftungsmodell. So untersteht die Stiftung ihrerseits gemäß § 17 StiftG-EUV der Rechtsaufsicht des Landes, d. h. des für die Hochschulen zuständigen Ministeriums; gegenüber der Körperschaft Universität ist der Trägerstiftung – wie in Niedersachsen auch – die Rechtsaufsicht übertragen (§ 2 Abs. 4 StiftG-EUV). Sie liegt gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 StiftG-EUV beim Stiftungsrat. Wenngleich damit ein prinzipieller Verzicht auf eine staatliche Fachaufsicht intendiert scheint, ist dies gleichwohl nicht durchgängig umgesetzt worden. Die auch nach dem neuen Landeshochschulgesetz (2008) fortbestehende Fachaufsicht bei staatlichen Angelegenheiten ist hinsichtlich des Verhältnisses von Land, Stiftung und Universität nicht aufgehoben. Der Gesetzgeber bleibt beim StiftG-EUV allerdings augenfällig vage, indem es in § 17 Abs. 2 StiftG-EUV heißt, dass die Stiftung bei der Durchführung von Bundesgesetzen, die das Land im Auftrag des Bundes ausführt, sowie bei der Ausübung der Rechtsaufsicht über die Universität an die Weisung des für die Hochschulen zuständigen Ministeriums gebunden ist. Mit dieser Formulierung lehnt sich Brandenburg ebenfalls an die niedersächsische Regelung einer *erweiterten Rechtsaufsicht* an (kritisch hierzu auch *Hener/Kaudelka/Kirst 2008, S. 36*).

#### 4.2.2 Einheitsmodell: Stiftungsuniversität Frankfurt am Main

Gegenüber dem in Niedersachsen und Brandenburg eingeführten Trägermodell verfolgt das Land Hessen mit der 2007 eingeführten Stiftungsuniversität Frankfurt am Main ein Einheitsmodell. Dieses findet seine rechtliche Grundlage nicht in einem eigenen Errichtungsgesetz (wie in Brandenburg), sondern wurde in das Hochschulgesetz durch Einfügung der §§ 100a bis k HHG aufgenommen.

Im Unterschied zu Niedersachsen und Brandenburg bilden Stiftung und Hochschule im Falle der Stiftungsuniversität Frankfurt am Main eine Einheit, d. h. die vormalige Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtung Universität Frankfurt am Main wurde durch einen singulären Gesetzgebungsakt zu einer rechtlich selbstständigen Stiftung des öffentlichen Rechts (vgl. § 100a HHG). Die Universität geht in ihrer Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts in der neuen Stiftung auf, der staatliche Anstaltscharakter entfällt. Angesichts dessen, dass der Körper-

schaftsstatus unter den Rechtsformen der mittelbaren Staatsverwaltung die typische Organisation für mitgliedschaftlich verfasste Personenverbände (wie eben auch Hochschulen) darstellt, erweist sich das Modell gewissermaßen als Systembruch. Wie herausgearbeitet wurde, ist es damit aber nicht als rechts- oder organisationswidrig einzustufen, weil die den Hochschulmitgliedern über Art. 5 Abs. 3 GG gewährleisteten Partizipationsrechte auch unter dem Stiftungsmodell garantiert bleiben (vgl. *Pautsch 2008, S. 48 ff.*).

Für die hier interessierenden aufsichtsrechtlichen Fragen gilt Folgendes: Der Stiftungsuniversität Frankfurt am Main ist – wie den übrigen Hochschulen des Landes auch – das Recht der Selbstverwaltung garantiert. Dem Fachministerium obliegt dabei neben der Aufsicht nach § 93 HHG, die sich nach wie vor in eine Rechtsaufsicht (§ 93 Abs. 1 und 2 HHG) und eine Fachaufsicht (§ 93 Abs. 3 HHG) aufteilt, auch noch – dies ist eine hessische Besonderheit – die Stiftungsaufsicht nach dem Hessischen Stiftungsgesetz, welche sich auch auf Stiftungen des öffentlichen Rechts erstreckt.<sup>12</sup> Dies folgt aus § 100d Abs. 2 HHG, der allerdings in einem gewissen Widerspruch zu § 100c und § 100h HHG steht, d. h. den Vorschriften, die der Stiftung die an sich staatlichen Aufgaben Grundstücks- bzw. Personalangelegenheiten übertragen.<sup>13</sup> Die rechtsaufsichtlichen Genehmigungsvorbehalte des Ministeriums nach § 94 HHG bleiben ebenfalls bestehen, gehen aber – mit Ausnahme des Genehmigungserfordernisses der Grundordnung, die gemäß § 100d Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 100f Abs. 4 Nr. 1 HHG der Zustimmung des Hochschulrats bedarf – auf das Präsidium der Stiftungshochschule über. Darüber hinaus kann der Senat im Einvernehmen mit dem Präsidium für besonders aufgezählte Bereiche Abweichungen von den gesetzlichen Bestimmungen beschließen (vgl. § 100d Abs. 3 HHG). In der Gesamtschau ist festzuhalten, dass das hessische Stiftungsmodell weitgehend die in § 93 HHG vorausgesetzten Aufsichts-befugnisse beim Land erhält und lediglich die rechtsaufsichtlichen Genehmigungs- und Mitwirkungsbefugnisse an die Hochschule verlagert.

### 4.3 Gesamtbetrachtung

In der Zusammenschau ergibt sich aus den dargestellten alternativen Organisationsmodellen eine differenzierte Ausgestaltung der staatlichen Aufsicht. Dabei wird deutlich, dass alle Modelle zu einer Reduktion der Fach- bzw. Rechtsaufsicht durch das Ministerium führen und damit grundsätzlich geeignet erscheinen, die Hochschulautonomie in einem stärkeren Maße zu befördern, als dies unter dem klassischen Modell der Hochschulorganisation (siehe oben unter 2.1) der Fall ist. Sowohl die Körperschaftsmodelle (TUD-Gesetz, HFG) als auch die Stiftungsmodelle belegen

<sup>12</sup> Damit kann unter dem Stiftungsmodell gar noch ein Anstieg der staatlichen Aufsicht konstatiert werden.

<sup>13</sup> Hier bleibt fraglich, warum das HHG nicht eine ähnlich eindeutige Bestimmung wie in §§ 3,4 TUD-Gesetz getroffen hat.

anhand ihrer Organisations- und Aufgabenstruktur sowie der daraus abgeleiteten Ausgestaltung der staatlichen Aufsicht, dass sie einen Zugewinn an organisationaler Autonomie im hier verstandenen Sinne befördern können.

Das weitaus höchste Maß an organisationaler Autonomie ergibt sich unter dem Hochschulfreiheitsgesetz in Nordrhein-Westfalen sowie – etwas eingeschränkter, weil die Zahl der (allerdings durch den Stiftungsrat) genehmigungsbedürftigen Satzungen hier noch etwas höher liegt – nach dem niedersächsischen bzw. brandenburgischen Stiftungsmodell. In diesen Fällen ist nicht nur die Fachaufsicht vollständig entfallen, sondern auch die Rechtsaufsicht mindestens an die Hochschule (HFG) oder die Trägerstiftung (Stiftungsmodelle Niedersachsen und Brandenburg) delegiert. Unter dem HFG geschieht dies sogar sehr weitgehend, indem die Rechtsaufsicht sich im Wesentlichen auf Anzeigepflichten beschränkt. Beim niedersächsischen bzw. brandenburgischen Stiftungsmodell ist zur Rechtsaufsicht demgegenüber einschränkend anzumerken, dass diese weiterhin Weisungsbefugnisse des Ministeriums vorsehen, es sich – wie dargelegt – also insoweit eher um eine *erweiterte Rechtsaufsicht* handelt. In diesen Kontext ist auch überwiegend das TUD-Gesetz einzuordnen, welches angesichts der Aufgabenstruktur zumindest einen faktischen Verzicht auf die Fachaufsicht enthält, als Modellgesetz im Rahmen der Rechtsaufsicht allerdings noch eine Genehmigung der Grundordnung durch das Ministerium vorsieht.

Das hessische Stiftungsmodell erweist sich in der Gesamtschau als dasjenige Modell, welches die schwächste Ausprägung der Reduktion staatlicher Aufsicht enthält. Dies liegt maßgeblich darin begründet, dass gemäß § 100d HHG und seinem Verweis auf § 93 HHG sowohl die Fachaufsicht – und, damit verbunden, die Existenz staatlicher Weisungsbefugnisse – als auch die Rechtsaufsicht nach § 93 HHG weiterhin beim Ministerium liegen und lediglich die Genehmigung von Hochschulsatzungen an die Hochschule (Präsidium bzw. Hochschulrat für die Grundordnung) delegiert ist.

## 5 Resümee

Was bleibt – gemessen an der Ausgangsthese und dem mit ihr verbundenen Blick auf Regelungs- und Organisationsstrukturen deutscher Hochschulen – festzuhalten? Der Vergleich der in den Ländern umgesetzten neuen Organisationsmodelle hat gezeigt, dass ein relevanter Zusammenhang zwischen organisationaler Hochschulautonomie und der jeweils gewählten Organisationsform von Hochschulen besteht.

Verdeutlicht wird dies durch die staatliche Aufsicht, die unter dem klassischen Organisationsmodell der Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatlichen Einrichtungen die tradierte Unterteilung in Fach- und Rechtsaufsicht hervorgebracht hat, welche dem jeweiligen Fachministerium obliegt und sich

angesichts ihrer Zerteilung nicht immer als förderlich für die Hochschulautonomie in dem hier verstandenen weiten Verständnis erwiesen hat. Um es mit *Hartmer (2004, S. 169)* auszudrücken, „*wird sich der Dualismus von Selbstverwaltungsrecht auf der einen Seite und personellen und finanziellen und deshalb staatlichen Angelegenheiten auf der anderen Seite immer schwerer durchhalten lassen*“. Die klassische Form der Hochschulorganisation erweist sich so betrachtet also immer stärker als Hemmschuh für die Verwirklichung von organisationaler Autonomie an Universitäten und Fachhochschulen. Sie sollte unter weitgehender Übertragung ehemals staatlicher Aufgaben an die Hochschulen und einer damit einhergehenden Reduktion ministerieller Aufsichtsbefugnisse auch im Rechts- und Organisationsstatus der Hochschulen ihren Niederschlag finden. Augenfällige Belege sind auch die in dem Zitat von *Hartmer* als Beispiel angeführten Personalangelegenheiten, die unter dem tradierten Modell stets als staatliche Aufgabe definiert waren, sowie – in etwas abgeschwächter Form – die Grundstücks- und Liegenschaftsangelegenheiten. Durch eine Aufgabenverlagerung an die Hochschule wird in diesen zentralen Entscheidungsbereichen mehr Eigenverantwortlichkeit der Hochschule erzielt, und ihr Selbstverwaltungsrecht wird gestärkt. Dass eine entsprechende Organisationsreform unter Beibehaltung des hochschuladäquaten Körperschaftsstatus gelingen kann, zeigt insbesondere das nordrhein-westfälische Modell des Hochschulfreiheitsgesetzes, daneben aber auch das niedersächsische und das ihm angenäherte brandenburgische Modell der Stiftungsträgerschaft.

## Literatur

*Blumenthal, Julia von (2005):* Governance – eine kritische Zwischenbilanz. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15, 2005, S. 1149–1180

*Hartmer, Michael (2004):* Das Binnenrecht der Hochschule. In: Hartmer, Michael; Detmer, Hubert (Hrsg.): Hochschulrecht – Ein Handbuch für die Praxis. Heidelberg, S. 167–203

*Hener, Yorck; Kaudelka, Steffen; Kirst, Sabine (2008):* Stiftungshochschulen in Deutschland – Ein Zukunftsmodell? Eine Studie zu Modellen und Perspektiven. Arbeitspapier Nr. 110. Gütersloh

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

*Knemeyer, Franz-Ludwig (1996):* Hochschulautonomie/Hochschulselbstverwaltung. In: Flämig, Christian; Kimminich, Otto (Hrsg.): Handbuch des Wissenschaftsrechts, Band 1. 2. Auflage. Berlin u. a., S. 237–257

*Kimminich, Otto (1996):* Die Rechtsgestalt der Hochschulen. In: Flämig, Christian; Kimminich, Otto (Hrsg.): Handbuch des Wissenschaftsrechts, Band 1. 2. Auflage. Berlin u. a., S. 227–235

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

*Palandt, Klaus (2002):* Stiftungshochschulen. Das niedersächsische Konzept, die Hochschulen auch finanziell selbständiger zu machen. In: HSW 2002, 6, S. 202–206

*Pautsch, Arne (2006):* Autonomiegewinn durch Rechtsträgerwechsel? Das Modell der niedersächsischen Stiftungshochschule. In: Beiträge zur Hochschulforschung 28, 2006, 2, S. 28–48

*Pautsch, Arne (2008):* Stiftungshochschulen in Deutschland. Rechtliche Grundlagen, Perspektiven und Grenzen eines Reformmodells. Marburg

*Reich, Andreas (2007):* Hochschulrahmengesetz mit Wissenschaftszeitvertragsgesetz. Kommentar. 10. Auflage. Bad Honnef

*Sandberger, Georg (2002):* Organisationsreform und -autonomie, Bewertung der Reformen in den Ländern. In: Wissenschaftsrecht 35, 2002, S. 125–150

*Sandberger, Georg (2005):* Staatliche Hochschulen in alternativer Rechtsform. In: Wissenschaftsrecht. Beiheft 15, 2005, S. 19–55.

*Schuppert, Gunnar Folke (2007):* Was ist und wozu Governance? In: Die Verwaltung 40, 2007, S. 463–514

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

**Anschrift des Verfassers:**

Dr. jur. Arne Pautsch  
Saarstraße 21  
38440 Wolfsburg  
E-Mail: a.pautsch@gmx.de

Arne Pautsch, zurzeit kommunaler Hauptverwaltungsbeamter in Niedersachsen, war viele Jahre in der Hochschulverwaltung und im Wissenschaftsmanagement tätig, zuletzt als Wissenschaftlicher Referent an der Universität Bayreuth (bis 2006). Er lehrt Öffentliches Recht u. a. an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften in Niedersachsen.