

Zur Hochschulautonomie

EntschlieÙung der 10. Mitgliederversamm- lung am 03.05.2011

HRK Hochschulrektorenkonferenz

Die Stimme der Hochschulen

Ahrstraße 39 Tel.: 0228/887-0 post@hrk.de
D-53175 Bonn Fax: 0228/887-110 www.hrk.de

I. Vorwort

Die HRK fordert die Länder auf, die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Hochschulen tatsächlich autonom zum Wohle ihrer Studierenden und der Gesellschaft wirken können. Das vorliegende Papier bezieht sich auf den Kernbereich der Hochschulautonomie und ist im Kontext weiterer Entschlüsse (u.a. zu den Themen Hochschulfinanzierung und Hochschulräte) zu lesen, die bereits vorliegen oder in Vorbereitung sind.

II. Forderungen

1. Die Hochschulen sollen in Zukunft als unabhängige rechtsfähige Einrichtungen organisiert sein. Die Länder sollen sich auf die Rechtsaufsicht über die Hochschulen konzentrieren.
2. Den Hochschulen muss seitens der Länder ein Globalbudget zur Verfügung gestellt werden, das die Grundfinanzierung ausreichend sichert.
3. Berechtigte Länderinteressen sollen über Zielvereinbarungen und Hochschulverträge gesichert werden. Diese dürfen nicht auf Detailsteuerung der operativen Hochschultätigkeit gerichtet sein, sondern sollen allgemeine Ziele verfolgen und das öffentliche Interesse schützen.
4. Das Berufungs- und Ernennungsrecht muss bei den Hochschulen selber liegen und die Hochschulen müssen die Hoheit über das bei ihnen beschäftigte Personal erhalten.

III. Faktoren der Autonomie

Der Begriff Autonomie umfasst folgende Facetten.

1. Rechtliche Autonomie

Alle Faktoren rechtlicher Autonomie der Hochschulen sind unter dem Blickwinkel der sich aus Art. 5 Abs. 3 GG ergebenden Wissenschaftsfreiheit zu sehen, die die Selbstverwaltung und Autonomie der Hochschulen garantiert.

a) Schaffung einer unabhängigen und rechtlich selbständigen Organisationsstruktur.

Mittlerweile liegen Beispiele verschiedener Modelle vor, welche die traditionelle Doppelstruktur von Körperschaft und Anstalt zugunsten einer einheitlichen Struktur aufgegeben haben. Exemplarisch seien hier die Universitäten und Fachhochschulen Nordrhein-Westfalens und die Technische Universität Darmstadt (Körperschaften des öffentlichen Rechts) sowie die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (Stiftung des öffentlichen Rechts) genannt; auch in den Nachbarländern wie Öster-

reich, der Schweiz und insbesondere den Niederlanden sind Tendenzen zu mehr Autonomie in rechtlichen Strukturfragen erkennbar.

b) Konzentration auf Rechtsaufsicht

Selbstverständlich ist das Satzungsrecht der Hochschulen wie auch deren Verwaltungshandeln an übergeordnete Regelungen, seien es verfassungsrechtliche, einfachgesetzliche oder verordnungsrechtliche, gebunden. Ferner sind sie der Gesellschaft und der Politik gegenüber rechenschaftspflichtig. Das Agieren der Hochschulen sollte jedoch frei sein von ministeriellen Erlassen und Einzelanweisungen. Ministerielles Handeln sollte sich auf den unabdingbaren Kernbereich der Rechtsaufsicht beschränken und keinen lediglich auf einer abweichenden Wertung basierenden Eingriff in das Handeln der Hochschulen darstellen. Damit wird angestrebt, Überregulierung abzubauen, normative Steuerung abzulösen, Bürokratisierung zurückzufahren und Führungs- und Steuerungskompetenz auf der dezentralen Ebene aufzubauen. Diese Ansätze sind im Sinne einer Governancestruktur weiterzuentwickeln und der Tradition und Situation der jeweiligen Hochschule anzupassen. Hierfür ist es erforderlich, dass die Hochschulen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze tatsächlich selbst regeln können und ihnen keine Standardlösungen verpflichtend zur Umsetzung vorgegeben werden.

c) Einführung von mehrjährigen Zielvereinbarungen und Hochschulverträgen statt diskretionärer Steuerungsinstrumente

In den vergangenen zehn Jahren wurde in allen Landeshochschulgesetzen das Instrument der Zielvereinbarung bzw. der Hochschulverträge eingeführt. Diese sollten sich nur auf zusätzliche Mittel jenseits des öffentlichen Zuführungsbetrages beziehen dürfen. Der gleichzeitig erforderliche Abbau von Genehmigungstatbeständen wurde hingegen von Land zu Land sehr unterschiedlich betrieben. Die Erfahrungen der jüngeren Zeit zeigen, dass mehrjährige verbindliche Zielvereinbarungen oder Hochschulverträge als Grundlage der Beziehungen zwischen Staat und Hochschule ein erhebliches Potenzial besitzen, die mit Hochschulreformbestrebungen verbundenen Ziele zu erreichen, vor allem die Steuerungsfähigkeit der Hochschulen deutlich zu erhöhen.

Gleichzeitig zeigen jedoch einige Beispiele, dass der Erfolg des Instruments Zielvereinbarung nur dann eintreten kann, wenn Staat und Hochschule bei Gestaltung, Verhandlung und Umsetzung solcher Zielvereinbarungen partnerschaftlich agieren können und in diesen Vereinbarungen nur die strategisch wesentlichen Punkte geregelt werden. Dieses Potenzial darf nicht durch eine detaillierte Regelung konterkariert werden. Ebenso darf der Verhandlungsprozess nicht unter dem Damoklesschwert des

Ausweichens in Zielvorgaben oder Einzelgenehmigungen stehen.

2. Finanzielle Autonomie

Autonomie hat folgende finanziellen Aspekte.

a) Grundsicherung

Finanzielle Autonomie ist nicht denkbar ohne die Garantie ausreichender Grundmittel für Lehre und Forschung.

b) Einrichtung von Globalbudgets

Notwendige Bedingung in diesem Zusammenhang ist die komplette Abkehr von der kameralistischen Inputsteuerung via Haushaltstitel hin zu einem Globalbudget für jede Hochschule, welches diese im Rahmen der gesetzlichen Regelungen frei bewirtschaften können muss. Dies schließt die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen ein. Die Grundsätze der Klarheit, Planbarkeit und Berechenbarkeit sind bei der finanziellen Ausstattung der Hochschulen einzuhalten. Eine Renaissance staatlicher Steuerung über die detaillierte Zuweisung von Mitteln für einzelne Ziele konterkariert das Bestreben der Hochschulen um Profilbildung und qualitätsgeleitete Hochschulentwicklung. Genauso wenig darf eine einengende Steuerung über Finanzierungsformeln, z.B. bei der leistungs- und belastungsgebundenen Mittelvergabe, erfolgen. Die entsprechenden Indikatoren und Multiplikatoren müssen Gegenstand einer Vereinbarung zwischen den Hochschulen und dem Staat sein.

c) Übertragung der Liegenschaften und der Bauherreneigenschaft

Auf die Einrichtung eines Globalbudgets muss konsequenterweise auch die Übertragung des Eigentums an den Liegenschaften der Hochschule und der Bauherreneigenschaft folgen. Erschien es bereits in der Vergangenheit unnötig, dass die Hochschulen als Körperschaften auf vom Staat „geliehene“ Liegenschaften angewiesen waren, so erscheint dies nunmehr als Hindernis auf dem Weg zur Profilbildung, denn eine Hochschule muss befähigt werden, ihre bauliche Entwicklung entsprechend ihrer strategischen Entwicklungsplanung eigenständig betreiben zu können. Dieser Schritt muss durch entsprechende Stellen- und Mittelzuweisungen flankiert werden.

d) Recht zur Aufnahme von Krediten

Den Hochschulen muss die Möglichkeit gegeben werden, Kredite für die Finanzierung erforderlicher Investitionen aufzunehmen. Die Hochschulen sind sich bewusst, dass eine solche Autonomie äußerst verantwortungsbewusst wahrgenommen werden muss. Gleichwohl bieten sich eine Reihe von Systemen an, wel-

che die Risiken einer Kreditaufnahme auf ein verantwortungsvolles Maß beschränken. Denkbar sind hier eine Koppelung der maximalen Kreditaufnahme an das Budget der Hochschule, eine Verwendung ausschließlich für bestimmte, zwischen Staat und Hochschulen vereinbarte Investitionen oder ein Attest durch eine fachkundige externe Stelle.

Die Möglichkeit der Kreditaufnahme darf freilich kein Argument des Landes sein, die Grundfinanzierung der Hochschulen zu kürzen oder ihnen neue Aufgaben zuzuweisen, die nicht finanziert werden.

3. Personelle Autonomie

Für die Hochschulen sind in personeller Hinsicht folgende Forderungen essentiell.

a) Übertragung des Berufungs- und Ernennungsrechts

Die Auswahl und Gewinnung von Professorinnen und Professoren besitzt für die Profilbildung und Entwicklung einer Hochschule höchste Priorität. Zu berücksichtigende Grundrechte und Verfahrensanforderungen finden ihren Widerhall in den einschlägigen gesetzlichen Regelungen zum Berufungsverfahren. Findungs- und Berufungskommissionen repräsentieren den größtmöglichen Sachverstand für eine wissenschaftsadäquate Berufungsentscheidung. Aus diesen Gründen ist es nicht nur redundant, sondern sogar kontraproduktiv, wenn das Berufungs- und Ernennungsrecht nicht bei der Hochschule und dort wiederum bei dem verantwortlichen Organ, d.h. der Hochschulleitung, liegt. Soweit noch nicht erfolgt, sollte daher das Berufungs- und Ernennungsrecht vom Ministerium auf die Hochschule übertragen werden.

b) Aufgabe verbindlicher Stellenpläne

Die über das Globalbudget gewonnene Freiheit darf in Bezug auf die Bewirtschaftung des Personals nicht durch Beibehaltung verbindlicher **Stellenpläne** wieder eingeschränkt werden. Um den Hochschulen also nicht nur eine theoretische Freiheit der Gewinnung und Bindung ihres Personals zu gewähren, sondern sie dazu auch tatsächlich in die Lage zu versetzen, müssen Stellenpläne aufgegeben oder, wo dies mit Blick auf Versorgungslasten nicht opportun ist, flexibilisiert werden.

c) Dienstherrn- und Arbeitgeberbereitschaft

Die Tätigkeiten im Hochschulbereich unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von denen in anderen staatlichen Bereichen. Diese Erkenntnis hat bereits zur Verankerung besonderer Regelungen in § 40 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) geführt. Diese Sonderregelungen stellen jedoch nur den ersten Schritt in die richtige Richtung dar. Wenn die Hochschulen tatsächlich ihre Profilbildung und Entwicklung eigenverant-

wortlich bestimmen sollen, muss grundsätzlich den Hochschulen, die dieses wünschen, auch die Hoheit über das bei ihnen beschäftigte Personal eingeräumt werden, ohne das damit notwendig auch die Versorgungslasten auf sie übergehen. Erste Erfahrungen mit der Übertragung der Dienstherren- und Arbeitgebereigenschaft, z.B. an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main und den Hochschulen in Berlin und Nordrhein-Westfalen, haben gezeigt, dass die Hochschulen verantwortungsbewusst und an den Bedürfnissen vor Ort ausgerichtet handeln.

4. Organisationale Autonomie

Aus der Autonomie resultierende Forderungen an Leitungsstrukturen sind insbesondere:

a) Effiziente und transparente Leitungs- und Entscheidungsprozesse

Die Übertragung der Autonomie verpflichtet die Hochschulen dazu, Leitungs- und Entscheidungsstrukturen effizient und transparent zu gestalten. Dazu ist es erforderlich, die vorhandenen Kompetenzen nach Aufsicht, operativer Leitung und Durchführung zu trennen und unzweifelhaft zuzuordnen. Dabei ist entscheidend, dass Entscheidungsbefugnis und persönliche Verantwortung für die jeweiligen Prozesse bei den ausgewiesenen Experten der jeweiligen Zuständigkeitsebene eng aneinander gekoppelt werden. Daraus folgt, dass Lehrende und Forschende über Leistungen in Forschung und Lehre entscheiden, während die Entscheidung für unterstützende Prozesse und die Zuweisung von Ressourcen hiervon funktional zu trennen sind und ein gesondertes Mandat erfordern. Die Partizipationsrechte, die sich aus Art. 5 Abs. 3 GG für Lehrende und Forschende ergeben, müssen dabei angemessen berücksichtigt werden.

b) Legitimation der Leitung

Leistungsverantwortung in der Expertenorganisation Hochschule erfordert eine abgestufte Legitimation der leitenden Personen. Ihre Wahl erfolgt im Zusammenspiel (per Vorschlag, Herstellung des Benehmens, Zustimmung o.ä.) von Vertretungen der Mitglieder (über den Senat, eine Findungskommission o.ä.) und des Trägers (durch den Hochschulrat, Findungskommission o.ä.).

c) Doppelte Qualifikation der Leitung

Personen, die in der Leitung der Hochschule Verantwortung übernehmen, müssen die Funktionsbedingungen von Wissenschaft aus eigener Erfahrung kennen und zugleich über umfassende Managementkompetenz verfügen. Je näher die Leitungsaufgabe an den Kernbereichen von Forschung und Lehre liegen, umso mehr kommt es auf spezifische Erfahrungen in diesen Bereichen an und umso weniger können geringe Erfahrungen durch Managementkompetenzen kompensiert werden.

IV. Spannungsfelder

Spannungsfelder aus der Autonomie der Hochschulen und der staatlichen Verantwortung ergeben sich in folgender Hinsicht.

1. Rechtliche Autonomie braucht auskömmliche Finanzierung

Es herrscht Einigkeit unter den Hochschulen darüber, dass die Gewährung rechtlicher Autonomie ein notwendiger Schritt auf dem Weg zur Hochschulautonomie ist. Gleichwohl muss der rechtlichen Autonomie auch die Autonomie in Finanzangelegenheiten folgen. Aber auch mit diesem zweiten Schritt sind die Hochschulen noch nicht tatsächlich autonom. Unerlässlich ist eine ausreichende Finanzierung der Hochschulen, um diese in die Lage zu versetzen, ihren umfangreichen Aufgaben in einem Umfeld wachsenden nationalen und internationalen Wettbewerbs gerecht zu werden.

2. Autonomie der Hochschulen und staatliche Verantwortung

Autonome Hochschulen sind Träger staatlicher Verantwortung. Die Hochschulen sind verpflichtet, Rechenschaft für die Verwendung der von den Ländern zur Verfügung gestellten Ressourcen zu legen. Die Länder sind ihren Bürgern gegenüber verpflichtet, sicher zu stellen, dass die Hochschulen ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können.

3. Äußere und innere Autonomie

Das Verhältnis von äußerer Autonomie, d.h. dem Grad an Autonomie der Hochschule gegenüber dem Staat, zu innerer Autonomie, d.h. dem Grad an Autonomie des einzelnen Wissenschaftlers in Forschung und Lehre oder auch der Fakultät gegenüber der Fakultäts- bzw. Hochschulleitung, bedarf einer genauen Beobachtung, damit mit den Gewinnen an äußerer Autonomie kein Verlust an innerer Autonomie einhergeht. Die Informations-, Beteiligungs- und Rechenschaftspflichten der Hochschul- und Fakultätsleitung gegenüber den Forschenden und Lehrenden, die sich aus Art. 5 Abs. 3 GG ergeben, müssen gewahrt bleiben.

Die wissenschaftsfokussierte Autonomie des einzelnen Wissenschaftlers und der Fakultät ist keineswegs kleiner geworden. Nach wie vor entscheiden die Wissenschaftler autonom über die von ihnen verantwortete Forschung und Lehre. Dies geschieht für Ihren Arbeitsbereich abschließend, für die Bereiche, in denen auch andere Wissenschaftler tätig sind, in kollegialer Abstimmung (z.B. im Fakultätsrat) und im Wege der Partizipation bei der Wahl der Leitungsorgane.

V. Fazit

Die Hochschulen in Deutschland genießen in ihrer Gesamtheit noch nicht den Grad an Autonomie, der nach ihrer Überzeugung zur Profilbildung und zum Bestehen im Wettbewerb erforderlich ist.