

**Entwicklungstendenzen der  
Hochschulgesetzgebung der Länder in 20 Leitsätzen**

**I.**

- (1) Das Besoldungssystem der W-Besoldung gewährt zwar eine gewisse Flexibilität für das einzelne Rufangebot, ist aber mit den von den Ländern bereitgestellten Durchschnittsbeträgen für die einzelne Professor im internationalen Wettbewerb um die besten Wissenschaftlicher nur eingeschränkt wettbewerbsfähig.
- (2) Randkorrekturen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit nach Maßgabe der Prämisse, dass der Durchschnittsaufwand aus fiskalischen Gründen nicht wesentlich erhöht wird, sind möglich.
  - (a) Das Verbot der Doppelalimentation wird weiter gelockert, so dass auch aus Drittmitteln der öffentlichen Hände private Einkommensbestandteile generiert werden können.
  - (b) Das Nebentätigkeitsrecht wird - bei Sicherung strikter dienstlicher Pflichterfüllung - auf der Seite der Verdienstmöglichkeiten liberalisiert.
  - (c) Private Co-Finanzierung von Professorenstellen (ohne Anrechnung auf den Vergaberahmen) wird zugelassen (sozusagen die Teil-Stiftungsprofessur).
  - (d) Das Verbot des Abschlusses von Versicherungsverträgen wird aufgehoben, um Versorgungsaufbesserungen als Gegenwarts- und nicht als Zukunftslasten anbieten zu können.
- (3) Die unangemessen niedrige Grundvergütung für W 2 sollte angehoben werden.

**II.**

- (4) Das gegenwärtige Hochschulzugangsrecht gewährt jedem Hochschulzugangsberechtigten die Option für beliebig viele Berufswünsche und beliebig viele Studienorte. Unter den Be-

dingungen des (unstrittigen) Hochschulauswahlrechts, das sich eignungspsychologischer Testverfahren, der Gewichtung der Abiturnoten oder Auswahlgesprächen bedienen darf, ist die *rechtzeitige* und kapazitätserschöpfende Bereitstellung eines Studienplatzes für jeden Bewerber eine Herausforderung.

- (5) Es wird sich in Ausübung der staatlichen unabdingbaren Pflicht, nicht ohne Not Lebenszeit einer Vielzahl junger Leute zu vergeuden, nicht vermeiden lassen, bei dezentraler Auswahlentscheidung eine Clearing-Stelle einzurichten, die die Daten der Bewerber, deren Wünsche usw. zentral erfasst, an die auswahlberechtigten Hochschulen zuliefert, die ihrerseits ihre Auswahlentscheidung an die Clearing-Stelle zurückmelden. Diese wird dann das Studienplatzangebot - unter Berücksichtigung der gegebenenfalls mehreren Optionen - unterbreiten, so dass zeitgerecht der Studienplatz definitiv besetzt ist. Dass das ein hochkomplexer Vorgang in knapper Zeit ist, liegt auf der Hand.
- (6) Der Bund hat in diesem Sektor eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Nr. 33 GG), die bedürfnisunabhängig gewährt ist, aber „abweichungsgefährdet“ ist.

### III.

- (7) Von der *Rechtsformdebatte* her spielt die Privatrechtsform bisher - außer bei der Privatisierung von Kliniken - keine Rolle. Die Debatte kreist um die weitgehende Entlassung der Universitäten aus der staatlichen Fachaufsicht im Wege des niedersächsischen Stiftungsmodells oder der nordrhein-westfälischen Körperschaftslösung (unter Wegfall der traditionellen anstaltlichen Seite der Universität). Mit diesen Rechtsformen ist ein erheblicher Autonomiegewinn für die Hochschulen verbunden. Das folgt schon aus der Staatsdistanziertheit jeder mittelbaren Staatsverwaltung. Das dreistufige Stiftungsmodell - Staat als Finanzier und Zielvereinbarungspartner, Stiftung des Öffentlichen Rechts als Träger mit Fach- und Rechtsaufsichtsbefugnisse über

die Hochschule - ist im Vergleich mit dem Körperschaftsmodell komplizierter, das zweistufig konzipiert ist (Staat und Hochschule - allerdings unter der Zutat eines entscheidungsbefugten Hochschulrates); der Erfolg der Modelle kann im Moment nicht gemessen werden, weil sie noch nicht hinreichend lange praktiziert werden.

- (8) *Zielvereinbarungen* als neues Steuerungsinstrument des Staatseinflusses sind gemeinsamer Nenner neuer Hochschulgesetze. Ob und inwieweit dadurch Autonomiespielräume der Universitäten wieder inhiert werden, hängt von der Handhabung des Instruments seitens der Ministerialbürokratie ab. Letztlich ist es ein Vertrag mit dem Monopolfinanzier, was den Verweigerungsmöglichkeiten der Universitäten gegenüber Zumutungen faktische Grenzen setzt.
- (9) Die traditionellen Formprinzipien des Hochschulrechts - das Kollegialprinzip und das bündische Prinzip - werden zunehmend allgemein von einer Tendenz zu *innerer Hierarchisierung* und *Zentralisierung* abgelöst. Senat und Fakultätsräte werden im Wesentlichen auf Rechtsetzungs- und Kreationfunktionen beschränkt, wobei die Kreationsfunktion für den Rektor häufig mit dem Hochschulrat geteilt werden muss. Die Fülle der Entscheidungsgewalt liegt bei Rektoraten/Präsidenten oder Rektor/Präsident resp. Dekan/Dekanat. Die Leitungsspitze muss im Allgemeinen auch nicht mehr in der Universität gesucht und gefunden werden; Rektor/Präsident kann auch von Außen kommen. Der Tendenz nach wird in das Entscheidungssystem zunehmend auch ein entscheidungsbefugter *Hochschulrat* eingefügt, der die seitens des Staates aufgegebenen Detailsteuerungen durch Anregungen von Außen ersetzt und die Binnenwillensbildung gewissermaßen beaufsichtigt.
- (10) Globalhaushalte sind ein wesentliches Moment der Autonomie der Hochschulen, aber keineswegs Standard in allen Landeshochschulgesetzen.
- (11) Leistungsorientierte Mittelverteilung („LOM“) im Verhältnis Staat-Universität ist gemeindeutsches Hochschulrecht;

das inneruniversitäre Mittelverteilungsverfahren ist gesetzlich nicht auf LOM festgelegt, aber praktisch Standard. Wohlverstandene Autonomie der Hochschule lässt die gesetzgeberische Abstinenz hier auch angezeigt.

- (12) *Studienbeiträge* liefern - auch bei der Limitierung auf 500 € - einen für die Lehre namhaften Finanzierungsbeitrag, der die Chance auf einen größeren Lehrerfolg im Sinne einer Verminderung von Abbrecherquoten deutlich steigert. Mehr Kleingruppenunterricht wird möglich, die äußeren Studienbedingungen (Bibliotheksausstattung einschließlich Verfügbarkeit von Datenbanken, Öffnungszeiten etc.) können verbessert werden. Wenn die Erhebung, wie gemeinhin über ein Darlehenssystem, sozialverträglich gestaltet ist, können sich Studiengebühren - nach Maßgabe einer effektiven Verbesserung der Studienbedingungen - im föderalen Wettbewerb mittelfristig als Vorteil erweisen.
- (13) Zunehmend wird die *Dienstvorgesezteneigenschaft* über Professoren dem Rektor zugewendet. Das ist ein Kulturbruch mit der bisherigen Konzeption, die den Minister zum Dienstvorgesezten des Professors bestellt hatte. Die Vernachlässigung des Kollegialprinzips wird an dieser Stelle besonders deutlich.
- (14) Stiftungsträger der Stiftungsuniversität und der Körperschaftsuniversität haben selbstverständlich *Dienstherrenfähigkeit* und berufen damit die Professoren ohne staatliche Mitwirkung. Aber auch unabhängig davon übertragen Hochschulgesetze (keineswegs alle) das Berufungsgeschäft auf die Hochschulen.
- (15) *Lehr- und Forschungsprofessuren* sind bislang im geltenden Recht nicht vorgesehen. Der baden-württembergische Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich bricht mit dieser Tradition, die ganz auf die Einheit von Forschung und Lehre gesetzt hatte. Der Entwurf flexibilisiert überhaupt alle Dienstverhältnisse akademischer Tätigkeiten im Sinne einer Öffnung hin zu

schwerpunktmäßigen Lehrpflichten ohne Einräumung eigenen Zeitpotentials für die Forschung.

- (16) Die Umsetzung auf das System *konsekutiver Studiengänge* ist in den Landeshochschulgesetzen flächendeckend vollzogen. Allerdings ist das normative Bild vielgestaltiger (hier gibt es zum Teil noch ein „Können“ und „Dürfen“ der Einrichtung solcher Studiengänge) als die flächendeckende Praxis hin zur Umstellung. Für Staatsexamensfächer wird die Umstellung nicht mitvollzogen (nach bisherigem Stand).
- (17) Qualitätssicherung durch *Akkreditierung* und *Lehrevaluation* ist ebenfalls gemeindeutscher Standard. Die Einzelstudien-gang-Akkreditierung gilt allerdings allgemein als hyperburokratisiertes Verfahren, das von den Hochschulen zu hohen Aufwand verlangt, ohne dass ein diesen rechtfertigender Mehrwert produziert würde. Die Hoffnung ist, dass an der Stelle der Einzelakkreditierung eine sinnvolle Systemakkreditierung zur Qualitätssicherung treten wird.
- (18) Über LOM und Zielvereinbarungen wird auch für den Hochschulprozess den Hochschulen *Profilbildung*, also Schwerpunktsetzung, abverlangt. Die Profilierung gehört allerdings in die Hände universitärer Autonomie.
- (19) Durch die bundesrechtliche Überformung des Hochschulrahmengesetzes hat sich ein weitgehend kurrentes *Drittmittelforschungsrecht* herausgebildet, dass wohl auch nach Wegfall des Hochschulrahmengesetzes stabil bleiben wird. Anreize zur Einwerbung von Drittmitteln der öffentlichen Hände könnten über das Medium privater Gehaltsbestandteile aus den Forschungsmitteln gesteigert werden.
- (20) Die *Garantienormen* hinsichtlich der Forschungs- und Lehrfreiheit spiegeln den Stand der Verfassungsrechtsdiskussion im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts textuell wieder. Die „neue Engführung“, die die Modulhandbücher der BA-MA-Studiengänge für die Lehrfreiheit mit sich bringen, wird dabei ebenso wenig reflektiert wie die dortige Engführung der Lernfreiheit.