



**Centrum
für Hochschulentwicklung**

**Stellungnahme zu den
Eckpunkten für die Novellierung des
Sächsischen Hochschulgesetzes
vom 10.05.2005**

**Florian Buch
Kai Handel
Yorck Hener
Frank Ziegele**

**Arbeitspapier
Nr. 72**

Januar 2006

INHALT

Teil I. Grundlagen	2
Teil II. Stellungnahme zu den Vorschlägen im Eckpunktepapier des SMWK....	12
I. Zentrale Hochschulgremien	13
Regelungsbereich Hochschulrat	13
Regelungsbereich Senat.....	15
Regelungsbereich Rektor/Rektorat	17
Governance-Struktur der zentralen Hochschulebene	19
II. Binnenorganisation	21
III. Satzungen.....	23
IV. Studentenschaft	26
V. Berufungsverfahren	27
VI. Dienstrecht.....	33
Regelungsbereich Juniorprofessur	33
Regelungsbereich Einführung einer Personalkategorie ‚Akademischer Assistent‘	38
Eröffnung der Möglichkeit, unbefristet hauptamtliches Personal für die Lehre („Lecturer“) einzustellen	39
VII. Finanzierung, Haushaltsführung, wirtschaftliche Betätigung.....	40
Regelungsbereich Mittelvergabe.....	40
Regelungsbereich Mittelbewirtschaftung (Haushaltsglobalisierung) und Rechnungswesen	43
Regelungsbereich eigene Einnahmen	48
VIII. Steuerung und Controlling	50
Regelungsbereich Grobsteuerung durch Zielvereinbarung.....	50
Regelungsbereich hochschulinterne Steuerung	52
IX. Qualitätssicherung in der Lehre	54
X. Deregulierung	58
Teil III. Vorschläge für weitere Regelungsbereiche und Gesetzesreformschritte	60
1. Experimentierklausel.....	60
2. Freiheit der rechtlichen Organisationsform der Hochschule (Stiftung)	60
3. Gesetzesreform aus einem Guss.....	61
Teil IV. Zusammenfassung des Eckpunktepapiers nach den verwendeten Kriterien und den genannten Zielsetzungen	62
Anhang	67

Teil I. Grundlagen

1. Handlungserfordernisse und Ausgangspunkt der Analyse

Die Hochschulen in Sachsen wie in Deutschland insgesamt stehen vor großen Herausforderungen. In einem Umfeld, das von wachsenden Anforderungen, zunehmendem nationalen und internationalen Wettbewerb und äußerst knappen öffentlichen Mitteln bestimmt wird, stoßen traditionelle Formen der staatlichen Gewährleistung, Steuerung und Beaufsichtigung der Hochschule zusehends an Wirkungsgrenzen oder laufen leer; manchmal behindern sie sogar notwendige strukturelle Anpassungsprozesse. Größere Beweglichkeit, bessere Leistungen, eine klare Profilierung und zukunftsfähige Veränderungen im Aufgabenspektrum wie in den Organisationsstrukturen der Hochschulen lassen sich deshalb voraussichtlich nur dann erreichen, wenn der Staat der Hochschule alle Rechte einräumt, die notwendig sind, um ihre Aufgaben im Rahmen konsentierter Leistungsaufträge im Wesentlichen eigenverantwortlich und autonom wahrzunehmen.

Innovationen, Veränderungen und Leistungssteigerungen können zudem nicht länger aus Haushaltszuwächsen finanziert werden. Angesichts leerer öffentlicher Kassen bedarf es dafür vielmehr einer Umschichtung von Ressourcen und der Bereitschaft wie Fähigkeit zur Umstrukturierung von Arbeitsbereichen oder Organisationseinheiten. Wenn die Hochschule diese Herausforderungen meistern soll, reicht es nicht aus, ihr finanzielle Freiheiten zu gewähren. Vielmehr braucht sie dafür wesentlich größere materielle Gestaltungsfreiheiten in sämtlichen Aufgabenbereichen und inneren Angelegenheiten, insbesondere aber auch Organe, die dazu bereit und in der Lage sind, entsprechende unternehmerische Entscheidungen zu treffen und die Entwicklung der Universität aktiv voran zu treiben.

Das Land Sachsen stellt sich diesen Herausforderungen durch eine geplante Neugestaltung des Sächsischen Hochschulgesetzes. Dazu wurde im SMWK im Mai 2005 ein Papier erstellt, das Eckpunkte für die Gesetzesnovelle beschreibt und begründet. Als generelles Ziel wird dabei eine Verbindung aus Hochschulautonomie und Wahrung staatlicher Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten postuliert.

Das CHE Centrum für Hochschulentwicklung wurde vom SMWK gebeten, zu den Eckpunkten Stellung zu nehmen, um dadurch einen Input für den weiteren Prozess der Gesetzgebung zu erzeugen. Die Ergebnisse der Analyse des CHE werden im vorliegenden Papier vorgestellt. Teilweise werden über die Eckpunkte hinaus gehende Empfehlungen gegeben.¹

¹ Redaktioneller Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit ist überwiegend die männliche Form in der Schreibweise verwendet. Sie soll grundsätzlich für die weibliche und männliche Form zugleich gelten.

2. Zielsetzungen und Vorgehen

Als Zielsetzungen des Landes Sachsen werden im Eckpunktepapier für das Hochschulgesetz in den Vordergrund gestellt:

- Bedarfsorientierung,
- Hohe Erfolgsquote im Studium,
- Hohe Qualität in Lehre und Forschung,
- Jede Hochschule braucht ein klar erkennbares fachliches Profil,
- Jede Hochschule braucht weit reichendes eigenes Gestaltungsrecht und Eigenverantwortung.

Dem folgen die präzisierenden **Detailziele** bzw. bereits konkrete Maßnahmen, mit denen die Ziele erreicht werden sollen:

Die Leitungsebenen der Hochschule sollen gestärkt werden

- Dazu sollen die Kompetenzen der Leitungsebenen der Hochschule (Rektor/Rektoratskollegium und Dekane) im Interesse der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit nach innen und außen gestärkt werden.
- Dazu soll die Hochschulleitung sowohl von den Hochschulangehörigen wie auch von externen Sachverständigen in grundlegenden Fragen der wissenschaftlichen Ausrichtung unterstützt werden.
- Dazu sollen die Akzeptanz der Hochschulleitung in der Hochschule sowie die Qualität ihrer Entscheidungen durch einen geeigneten Wahlmodus und durch ihre personelle Zusammensetzung gesichert werden.

Eine sachgerechte und zügige Entscheidungsfindung soll ermöglicht werden

- Dazu sollen Hochschulgremien geschaffen werden, die sachgerecht zusammengesetzt, straff organisiert und entscheidungsfähig sind.
- Dazu sollen die Aufgaben der Hochschulgremien klar abgegrenzt werden - zentrale Managementfunktion und Verantwortlichkeit auf der einen Seite und dezentrale akademische Entscheidungen auf der anderen.
- Dazu sollen Mitgliedschaft bzw. Mitentscheidungsrecht der Mitgliedergruppen in den akademischen Gremien an der Sachkompetenz und der Interessenvertretung orientiert sein.

Gestaltungsrechte und Eigenverantwortung der Hochschule sollen gestärkt werden

- Dazu soll die Satzungscompetenz der Hochschule deutlich erweitert werden.
- Dazu soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Hochschule ihre internen Strukturen unterhalb der zentralen Ebene weitgehend selbst gestaltet, an den Besonderheiten der einzelnen Hochschule ausrichtet und ad hoc-Strukturen schafft.
- Dazu sollen Kompetenzen des Ministeriums an die Hochschulen verlagert werden, insbesondere im Bereich des Dienstrechts.

Die Eingriffsrechte des Staates sollen neu gestaltet werden

- Das soll durch Deregulierung und Verzicht auf Regelungen, die sich als überflüssig erwiesen haben, erreicht werden.
- Der Staat soll sich, abgesehen von staatlichen Kernaufgaben, auf die Rechtsaufsicht beschränken.
- Die unmittelbare staatliche Einwirkungsmöglichkeit soll auf Bereiche reduziert werden, die die Gestaltungspflicht des Staates im Interesse des Gemeinwohls unmittelbar berühren; im Bereich dieser Kernaufgaben soll eine klare und rechtlich einfache Eingriffsmöglichkeit geschaffen werden.

Die Pflichten der Hochschulen zur Verbesserung der Qualität der Lehre sollen umgestaltet und erweitert werden

- Die Hochschulen sollen verpflichtet werden, ein den jeweiligen Gegebenheiten angemessenes System zur Qualitätssicherung in der Lehre zu schaffen.
- Die Qualität der Lehre soll im Berufungsverfahren stärker berücksichtigt werden.

Die Hochschulfinanzierung soll den hochschulspezifischen Besonderheiten gerecht werden

- Es soll eine Sicherung der Grundfinanzierung und einen erfolgsabhängigen Finanzierungsanteil geben.
- Die Mittelbereitstellung soll i. d. R. durch globale Zuweisung erfolgen;
- Die staatliche Steuerung soll auf der Grundlage moderner Managementmethoden (NSM) eingeführt werden.²

Diese Zielsetzungen bilden den Hintergrund für die konkreten Aussagen des Eckpunktepapiers. Daher wird in der Zusammenfassung (Teil IV) auf jedes der Detailziele nochmals eingegangen. Damit soll die Aussage verbunden werden, ob diese Zielsetzungen aus Sicht des CHE Centrum für Hochschulentwicklung mit den Eckpunkten erreicht werden. Andererseits wird eine Einordnung der Zielsetzungen selbst in den allgemeinen Diskussionszusammenhang der Hochschulentwicklung möglich.

Damit werden auch die Fragen beantwortet, die zu dieser Stellungnahme vom SMWK aus gestellt wurden. Die Fragen sind, soweit dies sachlich geboten war, auch in den einzelnen Bewertungen in Teil II aufgegriffen worden. Der Fragenkatalog ist als Anhang beigefügt.

Das Eckpunktepapier als Kernstück dieser Bewertung bildet in seiner Reihenfolge auch das Gliederungsmerkmal für den Teil II der Stellungnahme.

² Siehe Fragenraster und Zielkatalog des SMWK vom 18.5.05, als Anhang beigefügt

3. Kriterien für die Analyse

Um die Vorschläge im Eckpunktepapier bewerten zu können, bedarf es eines Referenzrahmens und daraus abgeleiteter Bewertungskriterien. An diesem Referenzrahmen können auch die oben genannten Ziele gemessen werden. Die hier verwendeten Kriterien orientieren sich einerseits an den Grundgedanken des „New Public Management“. Sie entsprechen andererseits dem Stand der Empfehlungen und Stellungnahmen, die das CHE zu den gesetzlichen und sonstigen Regelungen in Deutschland beigetragen hat. Zur ergänzenden Orientierung dieses Kataloges von Kriterien seien die „Leitbilder“ genannt, die einer vergleichenden Untersuchung der Landeshochschulgesetze von einer international besetzten Expertenkommission des Stifterverbandes für die deutsche Wissenschaft zugrunde gelegt worden sind.³ Diese Bewertungskriterien stimmen im Wesentlichen mit diesen hier genannten überein.

Vorrangige und übergeordnete Kriterien sind **Effizienz** und **Effektivität** in Forschung und Lehre. Diese Ziele stehen auch hinter den allgemeinen oben genannten Zielen des Eckpunktepapiers des SMWK. Dazu kommen die folgenden speziellen Aspekte und Kriterien, die unmittelbar mit dem Hochschulgesetz verbunden sind. Diese Kriterien werden zur Bewertung der konkreten Aussagen im Eckpunktepapier des SMWK herangezogen. Sie dienen zugleich einer kursorischen Betrachtung von Regelungsgebieten, die in einem Referentenentwurf zusätzlich aufgenommen werden könnten.

(1) Basis für mehr Effektivität und Effizienz ist die gesetzlich verankerte Autonomie der Hochschulen.

Essenzielle Voraussetzung für eine längerfristige Innovationsfähigkeit und erfolgreiche Positionierung der sächsischen Hochschulen im Wettbewerb ist die Autonomie der Akteure vor Ort, die ein flexibles, an den Bedürfnissen der Studierenden und den Anforderungen erfolgreicher Forschung orientiertes Handeln zulässt. Autonomie muss ermöglichen, die finanzielle Steuerung, die Freiheit in Personalfragen und die Gestaltung der Organisationsstrukturen eigenverantwortlich so zu realisieren, wie es für das Profil und die speziellen Bedürfnisse einer Hochschule optimal ist. Dabei geht es um Haushaltsglobalisierung, um die autonome Gestaltung der Organisationseinheiten, eine Übertragung bislang staatlicher Entscheidungsbefugnisse im Personalbereich – insbesondere bei der Berufung von Professoren –, aber auch um Freiheiten im Liegenschaftsmanagement der Hochschulen.

Resultierendes Bewertungskriterium: Grad der Finanz-, Personal- und Organisationsautonomie.

³ Stifterverband für die deutsche Wissenschaft: Qualität durch Wettbewerb und Autonomie. Landeshochschulgesetze im Vergleich. Essen, August 2002 (siehe Anhang: Auszug Leitbilder)

(2) Zur Autonomie gehört die konsequente Deregulierung im Hochschulgesetz.

Eine „Kultur fortlaufender Erneuerung“ in eigener Verantwortung verlangt eine deutliche Beschränkung und Zurücknahme politisch-staatlicher Entscheidungsbefugnisse. Mit der formellen Übertragung von Kompetenzen bei Ausgabenentscheidungen vom Land auf die Hochschule ist es längst nicht getan, wenn andere für die Arbeit der Hochschule wesentliche Befugnisse weiterhin beim Ministerium liegen und dieses vermittels umfangreicher fachaufsichtlicher Eingriffsrechte weiterhin eine „Detailsteuerung auf Umwegen“ praktizieren kann. Notwendig ist neben einem Rückzug des Staates aus operativen Angelegenheiten insbesondere ein weit gehender Verzicht auf fachaufsichtliche Genehmigungsvorbehalte und detaillierte Verfahrensvorschriften. Dies gilt beispielsweise auch für den Hochschulzugang bzw. für ein Selbstauswahlrecht der Hochschule gegenüber Studienbewerbern und für die Art und Weise, wie eine Qualitätssicherung bei den Studienangeboten gehandhabt wird. Und schließlich sollte die Hochschule bessere Möglichkeiten dafür erhalten, Körperschaftsvermögen zu bilden, private Gelder einzuwerben, sich an erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen zu beteiligen und eine starke korporative Identität zu entwickeln.

Bei den Aussagen zur Deregulierung ist zu prüfen, welche Angelegenheiten überhaupt einer *gesetzlichen* Normierung bedürfen – sei es aus rechtssystematischen Gründen, sei es aus der Sache heraus („Was würde passieren, wenn es diese Regelung nicht gäbe?“) – und welche Vorschriften die Handlungsfreiheit der Hochschule bisher unnötig eingeschränkt und damit eine wünschenswerte Offenheit für Veränderungen und Innovationen behindert haben.

Resultierendes Bewertungskriterium: Grad der Deregulierung in Bezug auf staatliche Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte.

(3) Mit Autonomie muss verantwortlich umgegangen werden; daher bedarf es der gesetzlichen Anlage innerer Führungsstrukturen, die hochschulintern Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit herstellen.

Zur Umsetzung des Reformprozesses bedarf es parallel zum „Loslassen“ aus staatlicher Vormundschaft dringend einer Modernisierung der inneren Führung: Dafür muss der Gesetzgeber die Hochschule in die Lage versetzen, notwendige Entscheidungen im Rahmen ihrer korporativen Autonomie leichter, rascher und mit größerer Verbindlichkeit zu treffen – sowohl als Institution insgesamt als auch für ihre Untereinheiten und Mitglieder. Entscheidungsfähige Hochschulorgane mit klaren Verantwortlichkeiten und eindeutige Verfahrensregeln sind unerlässliche Komponenten effizienter Leitungs- und Entscheidungsstrukturen und sollen gewährleisten, dass die Hochschule ihre neuen Kompetenzen verantwortlich und in transparenter Weise nutzt.

Dabei ist auf Detailvorschriften zugunsten eines schlanken Rahmens von Mindestanforderungen und allgemeinen Grundsätzen für das autonome Handeln der Hoch-

schule zu verzichten: So sollte es völlig ausreichen, wenn der Gesetzgeber hinsichtlich der inneren Hochschulorganisation Zweck und Inhalte möglicher Gestaltungsoptionen festlegt, deren nähere Ausgestaltung jedoch Entscheidungen der Hochschule selbst in der Grundordnung und im Organisationsplan überlässt: Als mitgliedschaftlich strukturierte Körperschaft öffentlichen Rechts soll sie sich eine eigene Verfassung geben und darin die Formen ihrer Binnenorganisation definieren, nicht aber alle darunter zu subsumierenden einzelnen Einheiten enumerativ aufnehmen. Solche konkreten Organisationsentscheidungen müssen der Hochschulleitung als Exekutivorgan vorbehalten bleiben.

Es dürfte ausreichen, in einem Hochschulgesetz Aufgaben, Zusammensetzung und Wahlmodalitäten für zentrale Organe und Aufsichtsgremien abschließend zu regeln sowie folgende Grundsätze für die Ausgestaltung hochschulinterner Entscheidungsstrukturen zu verankern:

- Durchgängige Trennung zwischen Leitungs- und Aufsichtskompetenzen; Wahrnehmung von Entscheidungs-, Beratungs- und Aufsichtsfunktionen durch verschiedene Instanzen/Organe unter klarer Abgrenzung und Zuordnung der Zuständigkeiten. Dadurch sollen die jeweiligen Funktionen effektiver wahrgenommen werden.
- Trennung zwischen politischer, strategischer und operativer Verantwortung.
- Verknüpfung von Zuständigkeit und Verantwortung – Direkte Zurechenbarkeit von Verantwortung auf Personen mit Entscheidungsbefugnissen, um der bisherigen „organisierten Verantwortungslosigkeit“ zu entgehen.
- Doppelte Legitimation von Leitungsträgern auf der Basis ihrer Wahl und Bestellung durch zwei verschiedene Organisationsebenen. Die doppelte Legitimation von Leitungsorganen der Hochschule durch Vertretungen aus jeweils zwei unterschiedlichen Organisationsebenen soll sie aus der bisher bestehenden Abhängigkeit von den Gremien befreien, die für ihre Wahl zuständig sind und die sie künftig leiten sollen. Zugleich soll damit das vielfach bestehende Spannungsverhältnis zwischen Mitwirkungs- und Kontrollansprüchen von Gremien einerseits und den Anforderungen an eine effektive, entscheidungsfähige Hochschulleitung andererseits durch Verfahrensregeln in einer Form gelöst werden, die beiden Aspekten gerecht wird.

Resultierendes Bewertungskriterium: Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Organe und Berücksichtigung von Grundprinzipien (doppelte Legitimation, Trennung Aufsicht/Leitung etc.).

(4) Hochschulgesetze können dazu beitragen, die innere Steuerungsfähigkeit der Hochschule durch prozessbezogene Vorgaben zu sichern.

Ob mit der Autonomie produktiv umgegangen wird, hängt nicht nur von den Leitungs- und Organstrukturen ab, sondern auch davon, ob in der Hochschule Verfahren implementiert werden, die eine Selbststeuerung unterstützen. Insbesondere geht es dabei um den hochschulinternen Einsatz von Instrumenten des Qualitätsmanagements, um Instrumente die eine Orientierung auf längerfristige Ziele und Strategien bewirken

und dadurch die Profilbildung befördern, sowie um Instrumente wie die Kosten- und Leistungsrechnung, mit denen hochschulinterne Informations- und Rechnungssysteme eingerichtet werden. Die Gestaltung der Instrumente sollte eigenverantwortlich den Erfordernissen der jeweiligen Hochschule angepasst und nicht staatlich vorge-schrieben sein. Gesetze können jedoch vorgeben, dass es solche Instrumente geben muss und dadurch ihre Einführung befördern.

Resultierendes Bewertungskriterium: Umfang der Herstellung der Selbststeuerungsfähigkeit, v.a. in den Bereichen Qualitätsmanagement, Strategieorientierung sowie interner Rechnungs- und Informationssysteme.

(5) Bei staatlicher Trägerschaft muss es trotz aller Autonomie eine staatliche Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeit geben; diese muss sich aber in klar festgelegten, dem New Public Management entsprechenden Bahnen bewegen.

Mit dem neuen Steuerungsmodell ist das Land seiner planerischen und gewährleistenden Verantwortung für die Hochschule keineswegs enthoben. Vielmehr geht es um die konkrete Ausgestaltung einer neuen Verbindung von Hochschulautonomie und staatlicher Verantwortung, die es beiden Seiten erlaubt, daraus nachhaltigen Nutzen zu ziehen. Die Art und Weise der Steuerung verändert sich: Früher standen Regulierung und Einzelanweisung im Vordergrund. Mittlerweile geht es um Steuerung durch Anreizsysteme statt durch staatliche Einzelentscheidungen. Es wird nicht mehr vorgeschrieben, wofür staatliche Gelder genau zu verwenden sind, sondern der Erfolg des Mitteleinsatzes soll finanziell belohnt werden. D.h. der Staat fokussiert sich auf eine Messung und Anreizsetzung in Bezug auf die Zielerreichung der Hochschulen. Diese müssen ihre Tätigkeit transparent darstellen, also Rechenschaft über die Verwendung staatlicher Mittel ablegen. Die Transparenz bezieht sich auf Ergebnisse und Prozesse, die Steuerung vollzieht sich nicht mehr auf der Inputseite.

Nach diesem Steuerungsverständnis stehen vier Instrumente staatlicher Steuerung im Vordergrund:

- **Strategische Landesplanung.** Der Staat bleibt in der Verantwortung für die im Land insgesamt vorzuhaltenden Angebote und muss strategische Ziele für das Land bilden.
- **Mittelvergabe und Zielvereinbarung.** Statt über Ausgabenkontrolle wird über die Instrumente der Mittelvergabe gesteuert; finanzielle Entscheidungen über Forschung und Lehre sind frei, unterliegen aber Anreizsystemen und werden durch staatliche Mittelvergabe belohnt oder sanktioniert. Die zwei Instrumente dafür sind die Zielvereinbarung und die formelgebundene Mittelvergabe.
- **Rechenschaftssysteme.** Die staatliche Seite verlangt Rechenschaft über die erbrachten Leistungen der Hochschulen.

Resultierendes Bewertungskriterium: Einführung wirksamer ziel- und ergebnisbezogener staatlicher (Rahmen-)Steuerungsinstrumente

Es lässt sich nun zeigen, dass die für das Eckpunktepapier postulierten Detailziele unmittelbar mit dem vorgestellten Kriterienraster korrespondieren. Dies zeigt die folgende Tabelle:

Welches Bewertungskriterium soll gemäß NPM angelegt werden?	Welches der Detailziele korrespondiert mit diesem Kriterium?
Personal-, Finanz-, Organisationsautonomie	<ul style="list-style-type: none"> • Gestaltungsrechte und Eigenverantwortung • Hochschulspezifische Finanzierung
Deregulierung	<ul style="list-style-type: none"> • Gestaltungsrechte und Eigenverantwortung • Sachgerechte und zügige Entscheidungsfindung
Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit, Berücksichtigung Grundprinzipien	<ul style="list-style-type: none"> • Die Leitungsebenen sollen gestärkt werden • Sachgerechte und zügige Entscheidungsfindung
Selbststeuerungsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Die Leitungsebenen sollen gestärkt werden • Sachgerechte und zügige Entscheidungsfindung • Pflichten zur Verbesserung der Qualität der Lehre
Ziel- und ergebnisbezogene staatliche Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> • Staatliche Eingriffsrechte neu gestaltet • Pflichten zur Verbesserung der Qualität der Lehre • Hochschulspezifische Finanzierung

Ein erstes Ergebnis ist also, dass die in Sachsen verfolgten Ziele den Grundideen des New Public Management entsprechen und auf der grundsätzlichen Ebene hohe Konsistenz aufweisen. Die Bewertungskriterien bieten einen breiteren normativen Rahmen; die Detailziele stellen bereits bestimmte Interpretationen und Umsetzungen dar, die im Folgenden einer ausführlichen Bewertung unterzogen werden.

4. Weitere Benchmarks der Analyse aus Rechtsgrundlagen

Grundlegendes Benchmark sind die Bewertungskriterien des NPM; eine Variante des Benchmarking kann aber auch in der Frage bestehen, wie sich Sachsen mit den Vorschlägen in die nationalen und internationalen Entwicklungen der Hochschulgesetzgebung einordnet.

Vor allem in den letzten zwei Jahren gab es in einer Vielzahl von Bundesländern einen Schub von Gesetzesnovellen, die zu einem wesentlichen Teil auf die beschriebenen Kriterien ausgerichtet sind. Die Modernisierung der Hochschulsysteme und

damit verbunden ihrer rechtlichen Grundlagen ist zu einem Wettbewerb zwischen den Ländern geworden. Dabei kann konstatiert werden, dass diese rechtlichen Grundlagen zwar auf eine Modernisierung im Sinne der oben beschriebenen Kriterien ausgerichtet sind, sie aber in unterschiedlicher Gestaltung und Ausprägung umgesetzt haben. Daher bieten sich diese Gesetze auch in diesem eingeschränkten Sinn als Benchmarks an: sofern Gesetzesformulierungen anderer Bundesländer besonders prägnant die Zielrichtung der Bewertung unterstützen (oder sie teilweise auch kontrastieren), sind sie als Benchmarks aufgenommen. In der Regel sind ein oder auch mehrere Regelungen dazu aufgeführt. Dabei ist aber immer zu berücksichtigen, dass die Regelungen anderer Bundesländer in einem anderen Kontext des gesamten Gesetzes stehen: so sind etwa die Kompetenzen eines Hochschulrats abhängig davon, wie an anderer Stelle die Kompetenzen des Senats oder des Ministeriums gestaltet sind usw. Gerade im Kontext der Leitungsstruktur einer Hochschule wird daher stärker auf den Gesamtkontext einzelner Länderbeispiele eingegangen.

Zusätzlich wurden als ausländische Beispiele Gesetze aus Österreich und der Schweiz herangezogen. Dabei ist bei dem Schweizer ETH-Gesetz vor allem auffällig, in welchem geringen Umfang gesetzliche Regelungen bestehen.

Einbezogene Gesetzestexte:

Baden-Württemberg

Landeshochschulgesetz – LHG BW – in der Fassung des Art. 1 des Zweiten Hochschulrechtsänderungsgesetzes – 2. HRÄG – vom 01.01.2005.

Bayern

Bayerisches Hochschulgesetz – BayHSchG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.10.1998, zuletzt geändert durch § 18 des Nachtragshaushaltsgesetzes – NHG – vom 24.03.2004.

Berlin

Berliner Hochschulgesetz – BerlHG – in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 02.12.2004.

Brandenburg

Brandenburgisches Hochschulgesetz – BbgHG – vom 06.07.2004.

Bremen

Bremisches Hochschulgesetz – BremHG – vom 11.07.2003, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften vom 23.03.2004.

Hamburg

Hamburgisches Hochschulgesetz – HmbHG – vom 27.05.2003, unter Berücksichtigung des Entwurfs eines Fakultätengesetzes – FG – durch den Senat verabschiedet am 25.01.05.

Hessen

Hessisches Hochschulgesetz – HHG – in der Fassung des 3. HessHÄngG vom 24.12.2004, unter Berücksichtigung des Gesetzes zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt – TUD-Gesetz – vom 05.12.2004, in Kraft zum 01.01.2005.

Mecklenburg-Vorpommern

Landeshochschulgesetz – LHG M-V – vom 05.07.2002, zuletzt geändert mit Art. 1 des Gesetzes vom 05.06.2003.

Niedersachsen

Niedersächsisches Hochschulgesetz – NHG – vom 24.06.2002, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19.09.2004.

Nordrhein-Westfalen

Hochschulgesetz – HG – vom 14.03.2000 in der Fassung des Hochschulreformweiterentwicklungsgesetzes – HRWG – vom 30.11.2004.

Rheinland-Pfalz

Hochschulgesetz – HochSchG – vom 01.09.2003.

Saarland

Universitätsgesetz – UG – vom 23.06.2004.

Sachsen

Sächsisches Hochschulgesetz – SächsHG – in der Fassung des Sächsischen Verwaltungsmodernisierungsgesetzes – SächsVwModG – vom 05.05.2004.

Sachsen-Anhalt

Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt – HSG LSA – vom 05.05.2004.

Schleswig-Holstein

Hochschulgesetz – HSG – vom 04.05.2000 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Hochschulgesetzes – Hochschulmanagement – vom 10.12.2004; in Kraft zum 01.01.2005.

Thüringen

Thüringer Hochschulgesetz – ThürHG – in der Fassung vom 24.06.2003, zuletzt geändert am 15.04.2004, unter Berücksichtigung des Entwurfs eines Thüringer Gesetzes zur Einführung der Juniorprofessur – ThürJPG – in der Fassung vom 16.02.2005.

Schweiz

Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) vom 4.10.1991 in der Fassung vom 9.12.2003.

Österreich

Universitätsgesetz 2002 vom 9.8.2002 in der Fassung vom 30.7.2004.

Teil II. Stellungnahme zu den Vorschlägen im Eckpunktepapier des SMWK

Im Folgenden werden die Aussagen im Eckpunktepapier des SMWK aus Sicht des CHE kommentiert. Für jeden thematischen Bereich wird dasselbe Raster verwendet:

- Zunächst werden die Vorschläge für Sachsen in Regelungsbereiche gegliedert und tabellarisch Regelungen anderer Hochschulgesetze gegenübergestellt, soweit sich dafür Benchmarks finden.
- Dann folgt eine Bewertung der Vorschläge im Eckpunktepapier des SMWK auch unter Berücksichtigung der gestellten Fragen des SMWK.
- Schließlich werden daraus Empfehlungen abgeleitet.

Die Gliederung folgt der Systematik des Eckpunktepapiers des SMWK:

- I. Zentrale Hochschulgremien
- II. Binnenorganisation
- III. Satzungen
- IV. Studentenschaft
- V. Berufungsverfahren
- VI. Dienstrecht
- VII. Finanzierung, Haushaltsführung, wirtschaftliche Betätigung
- VIII. Steuerung und Controlling
- IX. Qualitätssicherung in der Lehre
- X. Deregulierung

I. Zentrale Hochschulgremien

Regelungsbereiche:

Das Land Sachsen strebt an, im Rahmen der gestärkten Eigenverantwortung der Hochschulen auch deren Leitungsebenen zu stärken, sachgerechte und zügige Entscheidungen zu ermöglichen und die Satzungscompetenz deutlich zu erweitern. Um dies sicherzustellen, ist das Zusammenspiel der zentralen Hochschulorgane entscheidend und wird daher gesetzlich geregelt.

Dabei ist auf die durchgängige Trennung von Leitungs- und Aufsichtskompetenzen sowie auf die Trennung zwischen politischer, strategischer und operativer Verantwortung zu achten, sowie auf die Verknüpfung von Zuständigkeit und Verantwortung. Das Prinzip der doppelten Legitimation von Leitungsträgern auf Basis ihrer Wahl und Bestellung durch zwei unterschiedliche Organisationseinheiten sichert eine effektive und entscheidungsfähige Hochschul- bzw. Fachbereichsleitung.

Nach den Eckpunkten für eine Gesetzesnovelle sind die zentralen Hochschulgremien zukünftig

- Senat,
- Rektorat und
- Hochschulrat.

Nach einer Bewertung dieser einzelnen Organe wird zum Schluss dieses Kapitels zusammenfassend die gesamte Governance-Struktur der zentralen Hochschulebene analysiert.

Regelungsbereich Hochschulrat

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
<p><u>Zusammensetzung:</u> Mehrheitlich Professoren der Hochschule, die nicht dem Senat angehören, aber von diesem aus Vorschlägen aller Fakultätsräte gewählt werden. In der Minderheit „Externe“ die „im Zusammenwirken zwischen Rektorat und SMWK“ bestellt werden. Je nach Größe der Hochschule 5, 7, 9, 11, oder 13 Mitglieder. Anzahl nicht größer als die Hälfte der Fachbereiche.</p>	<p>In Baden-Württemberg: <u>mehrheitlich</u> „Externe“ mit der Möglichkeit, <u>ausschließlich</u> „Externe“ zu bestellen. Insgesamt 7, 9 oder 11 Mitglieder. Komplexes Wahlverfahren zur Sicherung der <u>doppelten Legitimation</u>. (§ 20)</p> <p>In Niedersachsen: sieben <u>ausschließlich</u> „externe“ Mitglieder; vier bestimmt der Senat; drei das Ministerium. (§ 52)</p> <p>In Hamburg hat der Hochschulrat entweder 9 oder 5 Mitglieder, die jeweils zur Hälfte von Ministerium und Hochschulsenat bestimmt werden. Das weitere Mitglied wählen die Mitglieder des Hochschulrats. <u>Mehrheitlich</u> „Externe“, kein Ministeriumsvertreter. Die vom Hochschulsenat gewählten Mitglieder dürfen zur Hälfte der Hochschule angehören. (§ 84)</p>
<p>Die <u>externen Mitglieder</u> können sowohl als Amtsinhaber als auch als Person bestellt werden.</p>	<p>In Baden-Württemberg, Hamburg und Niedersachsen werden die Mitglieder <u>ausschließlich</u> als Personen, nicht aber als Amtsinhaber bestimmt.</p>

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
<p>Kompetenzen (Beschlussfassung):</p> <ul style="list-style-type: none"> • über die grundlegende wissenschaftliche/ künstlerische Ausrichtung sowie die grundlegenden akademischen und wirtschaftlichen Ziele der Hochschule. • die Grundsätze der internen Mittelvergabe und die Struktur- und Entwicklungspläne. • mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Mehrheit der Externen über den Haushaltsentwurf. • über die Einrichtung / Änderung / Aufhebung von Studiengängen. Steht die Entscheidung im Widerspruch zu hochschulpolitischen Kernfragen, entscheidet darüber das Ministerium im Benehmen mit der Hochschule. • über die Grundordnung. 	<p>Der Beschluss über Struktur- und Entwicklungs- und Wirtschaftspläne ist in Baden-Württemberg (§ 20) und Hamburg (§ 84) zusätzlich vorgesehen. In Niedersachsen ist der Hochschulrat nur mit geringen Entscheidungskompetenzen ausgestattet (§ 52).</p> <p>Zusätzlich ist üblich eine zentrale Bedeutung des Hochschulrats bei der Wahl bzw. Abwahl der hauptamtlichen Hochschulleitungsmitglieder. Baden-Württemberg (§ 20) und Hamburg (§ 84): Wahl und Abwahl; Niedersachsen (§ 52): Bestätigung von Wahl und Abwahl.</p>

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Den Hochschulrat mehrheitlich mit Professoren der eigenen Hochschule zu besetzen ist nicht sachgerecht. Hochschulräte sind u.a. wichtig für die Außenbeziehungen – sie bringen externe Impulse in die Hochschule hinein und sie können als Fürsprecher für die Hochschule nach außen auftreten. In der gewählten Konstruktion mit mehrheitlich internen Mitgliedern, können die Funktionen der Entstaatlichung, der Aufsicht und der Einbindung von außerhochschulischer Kompetenz nicht geeignet wahrgenommen werden. Daher sollten sie zumindest mehrheitlich mit externen Mitgliedern besetzt sein. Anderenfalls entstünde eine Art „Ober-Senat“ der keine neuen Aspekte aber neue Blockademöglichkeiten beinhaltet.
- Die zentrale Aufgaben von Hochschulräten sollten auf der strategischen Ebene verortet sind. Hier kann ein hauptsächlich extern besetzter Hochschulrat unabhängig von internen Verteilungskämpfen agieren und zum Anwalt der strategischen Ziele werden. Daher sollte der Hochschulrat an der Strategiebildung beteiligt werden und die Strategie bzw. die Struktur- und Entwicklungspläne verabschieden. Als Angelegenheit von grundlegender Bedeutung könnte der Hochschulrat auch die Grundordnung beschließen.⁴ Das operative Management ist Sache des Rektorats. Der Hochschulrat übt hier nur Aufsichtsfunktion aus.
- Die Hochschulen müssen umfassende Mitsprache bei der personellen Besetzung von Hochschulräten haben. Geeignet erscheint hier die Bestellung der Mitglieder des Hochschulrats durch doppelte Legitimation durch Senat und Ministerium. Dadurch kann es gelingen, Mitglieder zu gewinnen, die große (aber dennoch kritische) Loyalität zu den Zielen der Hochschule haben. Die persönliche Motivation für das Engagement in einem Hochschulrat ist eine wichtige Voraussetzung für

⁴ In Zusammenhang mit der Beschlussfassung über die Grundordnung ist noch eingehender zu diskutieren, ob dem Hochschulrat oder dem Senat der Primat zukommen soll. Dem Vorteil einer besseren Legitimation der Grundordnung bei einem prägenden Einfluss des Senats entspricht umgekehrt die Möglichkeit, dass sich durch den hohen Einfluss des Senats auf eine evt. zahlreiche Detailregelungen treffende Grundordnung eine Schwächung der operativen und strategischen Entscheidungsfähigkeit der Hochschule ergibt. Hiermit korrespondieren die Vor- bzw. Nachteile einer prägenden Rolle des Hochschulrats.

das Wirken des Gremiums. Daher verbietet sich eine quasi-automatische Bestellung als „Amtsinhaber“.

- Eine strikte gesetzliche Vorgabe der genauen Anzahl der Mitglieder ist verzichtbar und sollte der Hochschulautonomie überlassen bleiben.
- Die Rolle des Hochschulrats bei der Findung, Wahl und Abwahl der (hauptamtlichen) Hochschulleitung sollte gestärkt werden (siehe Kapitel „Rektorat“). Die Vorbereitung der Wahl – etwa die Bildung einer gemeinsamen Findungskommission von Hochschulrat und Senat – kann hochschulseitig in der Grundordnung geregelt werden.

Empfehlungen:

- (1) Der Hochschulrat sollte mehrheitlich aus „Externen“ zusammengesetzt sein, die doppelt legitimiert sind, d.h. beispielsweise vom Senat zu wählen und vom Ministerium zu bestätigen sind. Die persönliche Mitgliedschaft, nicht die Delegation einer anderen Institution sollte maßgeblich sein.
- (2) Die Kompetenzen sollten klar auf die grundlegenden und strategischen Fragen der Hochschulentwicklung fokussiert werden. Beispielsweise sollte eine Beschlussfassung über den Struktur- und Entwicklungsplan vorgesehen werden. Die Frage der Beschlussfassung über die Grundordnung ist ebenfalls in diesem Zusammenhang zu sehen.
- (3) Der Hochschulrat sollte eine entscheidende Rolle bei der Findung der Hochschulleitung spielen.
- (4) Auf Detailregelungen, z.B. zur Ausgestaltung der doppelten Legitimation und zur Größe des Gremiums, sollte verzichtet werden.

Regelungsbereich Senat

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
<u>Zusammensetzung:</u> Mitglieder der Rektorats, die Dekane sowie Gruppenvertreter aufgrund von Wahlen.	Ähnlich in Baden-Württemberg geregelt (§ 19); anders in Niedersachsen (§ 41), wo alle stimmberechtigten Mitglieder nach Gruppen direkt gewählt werden und Hamburg (§ 85), wo das Nähere die Grundordnung regelt.
<u>Zusammensetzung:</u> „Juniorprofessoren müssen angemessen vertreten sein.“	Es existiert keine vergleichbare Regelung in den anderen Landesgesetzen.
<u>Kompetenzen:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Satzungen mit Ausnahme der Grundordnung. • Stellungnahme zur Festlegung des Fächerspektrums. • Stellungnahme zur Personalausstattung. • Hochschulgrade. 	In Baden-Württemberg (§ 19), Hamburg (§ 85) und Niedersachsen (§ 41) entscheidet der Senat über die Grundordnung (nicht der Hochschulrat). Ähnliche Kompetenz zur Satzungsgebung und Stellungnahme sind in Baden-Württemberg (§

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
<ul style="list-style-type: none"> • Studien- und Prüfungsordnungen. • Studienorganisation. • Auswahl der Studenten. • Betreuung der Studenten. • Betreuung des wiss. Nachwuchses • Lehrevaluation. • Festlegung von Schwerpunkten der Forschung (Profilierung). • Einrichtung von Graduiertenkollegs u.ä. 	<p>19), Hamburg (§ 85) und Niedersachsen (§ 41) vorgesehen.</p> <p>Zu anderen genannten Kompetenzen gibt es keine Benchmarks. So könnte der Senat bei einigen doch wohl allenfalls Grundsätze beschließen (z.B. Auswahl der Studenten, Lehrevaluation), bei anderen ist nicht ersichtlich, welche Funktion ausgeübt werden soll (Betreuung der Studenten, Betreuung des wiss. Nachwuchses).</p> <p>Unüblich ist die Festlegung von Profilen und die Einrichtung von Graduiertenkollegs durch den Senat.</p>

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Der Senat ist das zentrale Selbstverwaltungs-Gremium in allen körperschaftlichen und akademischen Angelegenheiten, in dem demgemäß die Professoren die Mehrheit haben. Er agiert im Rahmen von „checks-and-balances“ im Verhältnis zum Hochschulrat als strategischem Beschlussorgan und zum Präsidium als oberstem Exekutivorgan. Bei der Zusammensetzung des Senats sind verschiedene Varianten verbreitet, die jeweils ihre Vor- und Nachteile haben.
- Als Kompetenzen des Senats haben sich umfassende Kontroll- und Informationsrechte des Senats über die akademischen Angelegenheiten bewährt sowie die akademischen Satzungen (z.B. Studien- und Prüfungsordnungen) bewährt. Der Senat sollte entsprechend zu allen Akademischen Angelegenheiten grundsätzlich das Recht zur Information und Stellungnahme haben.
- Die Möglichkeit der Beschlussfassung über einzelne Sachverhalte wie Einrichtung von Graduiertenkollegs und Festlegung von Forschungsschwerpunkten sollte unbedingt gestrichen werden, da dies Managemententscheidungen sind, die in den Kompetenzbereich der Hochschulleitung fallen.
- Dafür sollte der Senat aber in der Wahl bzw. auch Abwahl der Hochschulleitung eine bedeutende Rolle durch die doppelte Legitimation (Senat und Hochschulrat) spielen (siehe Kapitel „Rektorat“). Die Vorbereitung der Wahl – etwa die Bildung einer gemeinsamen Findungskommission von Hochschulrat und Senat – kann hochschulseitig in der Grundordnung geregelt werden.
- Einige weitere vorgesehene Kompetenzen des Senats bleiben unklar. Bei einigen könnte der Senat wohl allenfalls Grundsätze beschließen (z.B. Auswahl der Studenten, Lehrevaluation), bei anderen ist nicht ersichtlich, welche Funktion durch den Senat ausgeübt werden soll (Betreuung der Studierenden, Betreuung des wiss. Nachwuchses). Alle sind verzichtbar und sollten gestrichen werden.
- Es ist vorgesehen, dass Juniorprofessoren korporationsrechtlich zur Gruppe der Hochschullehrer gehören sollen. Ein besonderes Recht zur Beteiligung am Senat

ist nicht notwendig. Darüber hinaus sind „Quoten“ für Juniorprofessoren in der Gruppe der Hochschullehrer rechtlich bedenklich.

Empfehlungen:

- (1) Die Kompetenzen des Senats sollten auf ein grundsätzliches Recht zur Information und Stellungnahme zu allen Akademischen Angelegenheiten beschränkt werden.
- (2) Der Senat sollte die Satzungshoheit über alle akademischen Angelegenheiten haben. Zu klären ist in Abhängigkeit von den gesetzlichen Aussagen über die Grundordnung noch seine Rolle bei der Beschlussfassung über diese.
- (3) Weitere Kompetenzen zur Beschlussfassung sind nicht vorzusehen, da die Hochschulleitung die operativen Entscheidungen trifft.
- (4) Die Hochschulleitung sollte im Rahmen der doppelten Legitimation durch Senat und Hochschulrat bestimmt und abberufen werden können.

Regelungsbereich Rektor/Rektorat

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
Die <u>Hochschulleitung</u> liegt beim Rektor oder einem Rektoratskollegium (nach Entscheidung der Hochschule).	Baden-Württemberg (§ 16), Hamburg (§ 79) und Niedersachsen (§ 37) schreiben eine kollegiale Hochschulleitung vor.
<u>Wahl des Rektors:</u> Erstellung Vorschlagsliste durch Kommission des Hochschulrats (zwei Professoren und ein externes Mitglied) plus einem Vertreter des SMWK. Benennen des Senats. Wahl durch „erweiterten Senat“ (Senat, Hochschulrat, SMWK).	Baden-Württemberg (§ 17), Hamburg (§ 80) und Niedersachsen (§ 38, § 52) schreiben das Prinzip der doppelten Legitimation fest. Beide Gremien wählen bzw. bestätigen unabhängig voneinander. Ministerium verfügt lediglich über beratende Stimme.
Die <u>Vorschlagsliste</u> soll mindestens einen externen Kandidaten enthalten.	Die Möglichkeit externe Kandidaten zum Hochschulleiter zu wählen ist vielen Hochschulgesetzen vorgesehen z.B. in Baden-Württemberg (§ 17), Hamburg (§ 80) und Niedersachsen (§ 38). Nähere Bestimmungen, dass ein Externer auf der Vorschlagsliste vertreten sein müsse, gibt es sonst nicht.
Eine einmalige <u>Wiederwahl</u> ist möglich.	Die Begrenzung der Wiederwahl ist unüblich. Die Gesetze von Baden-Württemberg (§ 17), Hamburg (§ 80) und Niedersachsen (§ 38) sehen keine Einschränkung der Wiederwahl vor.
Dem Rektorat obliegen alle <u>Aufgaben</u> die nicht per Gesetz anderen Gremien zugewiesen sind.	Übliche Regelung so auch in Baden-Württemberg (§ 16), Hamburg (§ 79) und Niedersachsen (§ 37).

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Die modernen Instrumente der Hochschulsteuerung erfordern das Zusammenwirken verschiedener Kompetenzen, so dass eine kollegiale Hochschulleitung angemessen erscheint und weit verbreitet ist. Die Entscheidung ob ein Rektor oder ein kollegiales Rektorat die Hochschule leiten, in die Hochschulautonomie zu stellen wäre eine gute Regelung.
- Der Wahlmodus für den Rektor ist unüblich und nicht sachgerecht. Doppelte Legitimation sollte in unterschiedlichen Sitzungen ausgeübt werden. Die Entscheidung von zwei Gremien unabhängig voneinander ist sachgerechter und praktikabler. Das eine Gremium (Senat oder Hochschulrat) wählt, das andere bestätigt (Senat oder Hochschulrat). Die Vorbereitung der Wahl – etwa die Bildung einer gemeinsamen Findungskommission von Hochschulrat und Senat – kann hochschulseitig in der Grundordnung geregelt werden. Die Stärkung der Autonomie der Hochschule drückt sich auch darin aus, dass die Hochschule sich selbst ihre Leitung wählt. Ein Stimmrecht des Ministeriums innerhalb des Auswahlprozesses ist daher nicht sachgerecht und sollte entfallen.
- Die Funktion der Hochschulleitung hat sich in den letzten Jahren durch die Veränderungen im Steuerungsverständnis grundlegend gewandelt und steht vor einer Professionalisierung. Daher ist es zu begrüßen, dass auch Externe zum Rektor bestellt werden können.
- Eine Vorschrift, dass von den externen Bewerbern sich einer auf der Vorschlagsliste finden müsse, ist allerdings ein Eingriff in das Findungsverfahren und sollte entfallen.
- Die Begrenzung der Wiederwahl verhindert eine Professionalisierung der Hochschulleitung, da man diese Tätigkeit dann nur für zwei Wahlperioden ausüben kann. Die Vorschrift ist zudem unüblich und es sollte den Hochschulen überlassen sein, ob sie Amtsinhaber auch für eine dritte oder vierte Amtszeit wählen. Zur Stärkung der Professionalisierung des Hochschulmanagements sollte auch die Möglichkeit der Bestellung von externen Bewerbern für (hauptamtliche) Pro-Rektoren vorgesehen werden.
- Hingegen sollte die Hochschulleitung im Rahmen von doppelter Legitimation von Senat und Hochschulrat abwählbar sein. Hier ist jedoch wenigstens eine Zweidrittelmehrheit vorzusehen. Des Weiteren empfiehlt es sich, Regelung für den Fall des Ausscheidens aus dem Amt (ggfs. unterschiedlich bei Nicht-Wiederwahl und Abwahl) zu schaffen, die zumindest ein Übergangsgeld garantieren und ggf. verhandelbar sein sollten.
- Die Hochschulleitung sollte für das operative Management zuständig sein und Exekutivfunktion haben. Entsprechend sollte sie insbesondere für die Stellen- und Mittelverteilung zuständig sein, alle operativen Entscheidungen treffen können und stets zuständig sein, wenn nicht explizit ein anderes Gremium zuständig ist. Dies ist im Eckpunktepapier vorgesehen und zu begrüßen.

Empfehlungen:

- (1) Der Wahlmodus für den Rektor sollte nach dem Prinzip der doppelten Legitimation in unterschiedlichen Gremien neu gestaltet werden. Ein Gremium (Senat oder Hochschulrat) wählt, das andere bestätigt (Senat oder Hochschulrat).
- (2) Ein Stimmrecht des Ministeriums ist nicht vorzusehen. Auf explizite gesetzliche Regelungen zur Vorschlagsliste (z.B. mindestens ein externer Kandidat) ist zu verzichten.
- (3) Der Rektor sollte abwählbar sein. Auch hier ist das Prinzip der doppelten Legitimation zu beachten.
- (4) Das Amt des Pro-Rektors sollte ebenfalls hauptamtlich wahrzunehmen sein.
- (5) Die Hochschulleitung sollte für alle Fragen des operativen Managements zuständig sein und Exekutivfunktion haben.

Governance-Struktur der zentralen Hochschulebene

Im Rahmen der gestärkten Eigenverantwortung der Hochschulen ist es notwendig auch deren Leitungsebenen zu stärken. Dabei ist auf klare Verantwortlichkeiten und eine durchgängige Trennung zwischen den Leistungs- und Aufsichtsfunktionen zu achten. Dies ist im folgenden Leitbild zur Governance-Struktur skizziert.

Leitbild zur Governance-Struktur:

Der Hochschulrat ist ein Aufsichtsorgan und wirkt an der Strategiebildung mit. Hauptgegenstand seiner Betätigung sind die aus der staatlichen Kontrolle delegierten Fragen des strategischen Managements, der Aufsicht über die Wirtschaftsführung und der gesellschaftlichen Verankerung.

Der Senat ist das zentrale Gremium in allen akademischen Angelegenheiten. In den grundlegenden Fragen von Forschung und Lehre wirkt er an den Grundsatzentscheidungen der Hochschulleitung durch Beratung und Anhörungsrecht mit. Durch die Möglichkeit der Wahl und Abwahl besteht Entscheidungsgewalt.

Das Rektorat leitet die Hochschule in eigener Zuständigkeit. Es ist grundsätzlich für alle Fragen des strategischen und operativen Managements zuständig und nimmt zudem Leitungsaufgaben in den akademischen Angelegenheiten wahr. Es besitzt umfassende Entscheidungskompetenzen.

Diesem Leitbild gemäß ergeben sich bei den Zuständigkeiten folgende wesentlichen Berührungspunkte:

- In Fragen des strategischen Managements zwischen Rektorat und Hochschulrat, da der Übergang vom operativen zum strategischen Management fließend ist.

- In Fragen der Organisation von Forschung und Lehre zwischen Senat und Rektorat, da Leitungsentscheidungen mit Grundsatzentscheidungen in Übereinstimmung gebracht werden müssen.

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Die im Eckpunktepapier skizzierte Governance-Struktur ist grundsätzlich richtig gewählt und die Gremien sind bis auf kleine Ausnahmen mit den richtigen Kompetenzen ausgestattet (s.o. Kompetenzen des Senats).
- Die Gremienstruktur ist sachgerecht und weiterhin demokratisch. Die doppelte Legitimation sichert die Legitimation der Führungsämter.
- Die Interessen der einzelnen Gruppen sind ausreichend vertreten. Die der Studierenden vorbildlich (siehe dazu das Kapitel zur Studentenschaft ab S. 26). Die Beteiligung der Juniorprofessuren an den Gremien kann wegen ihrer Zugehörigkeit zur Gruppe der Hochschullehrer gesetzlich nicht besonders geschützt werden. Dies erscheint auch nicht notwendig und sollte entfallen.
- Wesentliches Manko der vorgesehenen Struktur ist die Konzeption des Hochschulrats, der so nicht sachgerecht zusammengesetzt ist. Ein hauptsächlich aus eigenen Professoren zusammengesetztes Gremium kann die Aufsichtsfunktion nicht ausüben, da es sich ja zum Teil selbst beaufsichtigen würde, nicht frei von internen Konkurrenzen und Streitigkeiten sein kann und keine externen Impulse einbringen kann. Entsprechend sollte dieser mehrheitlich mit Externen besetzt werden.

II. Binnenorganisation

Die Hochschule sollte im Rahmen der Hochschulautonomie auch über ihre Organisationsstruktur selbstständig entscheiden können. Sie sollte daher in der Gestaltung der Binnenorganisation frei sein und weder einer Einrichtungspflicht für bestimmte Organisationseinheiten unterliegen noch gesetzliche Vorgabe zu Gliederungskriterien haben. Entsprechend soll auch die Binnengliederung nicht genehmigungspflichtig sein. Die Wahl des Dekans soll (wie die anderen Leitungsämter) doppelt legitimiert sein (Einbindung von Fachbereich und Hochschulleitung). Die Letztzuständigkeit für die Verteilung und Verwaltung von Sach- und Personalmitteln sollte beim Dekan liegen.

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
Fakultäten sind grundsätzlich vorgesehen, jedoch kann die Hochschule andere Einheiten vorsehen. Organe sind Fakultätsrat und Dekan.	Ähnlich in Baden-Württemberg (§§ 22-24) und Niedersachsen (§ 36, § 43), dort jedoch nicht Dekan sondern kollegiales Dekanat. In Hamburg (§§ 90-92) regelt dies die Grundordnung und kann Fakultäten und andere Organisationseinheiten vorsehen, die durch Dekanate geleitet werden.
Im Fakultätsrat haben die Hochschullehrer die absolute Mehrheit. Die anderen Gruppen sind angemessen vertreten.	Die Mehrheit der Hochschullehrer ist nach Vorgaben des Grundgesetzes notwendig (Art. 5.3). Eine Sonderbehandlung der Juniorprofessoren ist unüblich (siehe Senat).
Grundordnung regelt die Aufgaben des Fakultätsrats.	In anderen Gesetzen oft explizite Zuschreibung von wesentlichen Aufgaben, so z.B. in Baden-Württemberg (§ 25) und Niedersachsen (§ 44).
Rektorat schlägt Dekan vor, Fakultätsrat wählt.	In anderen Gesetzen ist auch oft eine doppelte Legitimation vorgesehen. In Baden-Württemberg: Auf Vorschlag des Rektors vom Fakultätsrat gewählt (§ 24) In Hamburg: Werden vom Präsidium ausgewählt und vom Fakultätsrat bestätigt (§§ 91-92). In Niedersachsen: Wahl des Dekans durch Fakultätsrat, Präsidium bestätigt (§ 43).
Dekan wird aus der Professorenschaft gewählt.	Andere Hochschulgesetze lassen auch für die Funktion des Dekans Externe zu, z.B. Baden-Württemberg in besonderen Fällen (§ 24), Hamburg im Regelfall (§ 91). In Niedersachsen hingegen nicht (§ 43).
Der Dekan hat explizit folgende Aufgaben: Kontroll-, Aufsichts- und Weisungsrechte im Bereich Lehre; Fachaufsicht über wissenschaftliches Personal; zuständig für Haushaltsangelegenheiten der Fakultät	Übliche Aufgabenzuschreibung, wenn auch nicht überall so explizit. Übliche Formulierung für Dekanat: „zuständig für alle Angelegenheiten der Fakultät, soweit nicht anders gesetzlich geregelt“. So ähnlich in Baden-Württemberg (§ 23), Hamburg (§ 91) und Niedersachsen (§ 43).
Der Fakultätsrat soll die Größe der Fakultät widerspiegeln und hat mindestens 7 und höchstens 25 Sitze.	Wird üblicherweise „nach Maßgabe der Grundordnung“ geregelt. In Baden-Württemberg in der Regel bis zu 16 Mitglieder aufgrund von Wahlen (§ 25), in Niedersachsen bis zu 13 Mitglieder (§ 44), in Hamburg (§ 91) keine Einschränkungen.

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Die Untergliederung von Hochschulen in Fakultäten oder andere Organisationseinheiten ist sinnvoll. Die getroffene Regelung ermöglicht den Hochschulen sich ihre Organisationsform weitgehend selbst zu wählen.
- Die Regelung, dass die Aufgaben des Fakultätsrats in der Grundordnung festgelegt werden, ist im Sinne der Hochschulautonomie eine gute Regelung.
- Der Wahlmodus der doppelten Legitimation entspricht dem üblichen Vorgehen bei der Wahl zum Dekan und ist grundsätzlich richtig. Nähere Ausführungen zu konkreten Wahlabläufen und Wahlgängen sind allerdings Detailregelungen die nicht in dem Gesetz sondern in einer Wahlordnung geregelt werden sollten.
- Mit Blick auf die laufende Professionalisierung des Hochschulmanagements sollte die Möglichkeit geschaffen werden, für die Funktion des Dekans eine externe Persönlichkeit zu gewinnen, wie dies bereits u.a. in Baden-Württemberg und Hamburg vorgesehen ist.
- In diesem Zusammenhang ist es auch sinnvoll und vorzusehen auch ein kollegiales Dekanat zu ermöglichen, in dem die anfallenden Tätigkeiten auf mehrere Köpfe und Kompetenzen aufgeteilt werden können.
- Die Kompetenzen des Dekans insbesondere für die Haushaltsangelegenheiten der Fakultät sind sinnvoll und üblich. Hier könnte eine allgemeinere Formulierung in der Art anderer Hochschulgesetze gefunden werden. Bspw.: „zuständig für alle Angelegenheiten der Fakultät, soweit nicht anders gesetzlich geregelt“.
- Die Einschränkungen zur Größe des Fakultätsrats sind entbehrlich und sollten im Sinne der Organisationsautonomie der Hochschulen von diesen selbstständig zu regeln sein.

Empfehlungen:

- (1) Die Hochschulen sollten ihre Binnenstruktur frei wählen können. Gesetzliche Einschränkungen sind weitestgehend zurückzunehmen.
- (2) Die Wahl des Dekans sollte in doppelter Legitimation durch Hochschulleitung und Fakultätsrat erfolgen.
- (3) Ein kollegiales Gremium zur Leitung der Fakultät (Dekanat) sollte ermöglicht werden.
- (4) Mit Blick auf die laufende Professionalisierung des Hochschulmanagements sollte die Möglichkeit geschaffen werden, für die Funktion des Dekans externe Persönlichkeiten zu gewinnen.
- (5) Für Dekan / Dekanat sollte eine generelle Zuständigkeitsvermutung für die Angelegenheit der Fakultät gelten (ähnlich derjenigen des Rektors/Rektorat für die Hochschule).

III. Satzungen

Regelungsbereich:

Das Eckpunktepapier strebt eine Deregulierung an, d.h. die Engmaschigkeit der Rechtsvorschriften, die den Rahmen für die Arbeit der Hochschulen setzen, soll reduziert werden. Dies entspricht dem Grundgedanken der Autonomie und dezentralen Handlungsfähigkeit. Ein wichtiger Regelungsbereich in diesem Zusammenhang ist das Satzungsrecht: Wenn das Gesetz Verfahrensweisen nicht mehr normiert (z.B. Gremiengrößen, Wahlverfahren etc.), dann muss die Hochschule selbst eine Regelung treffen. Sie kann dies über Satzungen tun. Dabei kann sie Lösungen finden, die für die örtlichen Verhältnisse am besten passen. Das Gesetz muss die Handhabung des Satzungsrechts regeln.

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
<u>Satzungsrecht</u> grundsätzlich in Eigenverantwortung der Hochschulen, Ausnahmen gesetzlich geregelt. Senat beschließt, Rektorat genehmigt. In strategischen Angelegenheiten genehmigt zusätzlich der Hochschulrat.	<ul style="list-style-type: none"> • Analog in Baden-Württemberg (§ 8). • Grundsätzlich Genehmigung aller Satzungen: Bayern (Art. 6). • Hamburg: nur zwei minimale Ausnahmen, bei denen Behörde genehmigt (§ 38(1)S.4 und § 72(4)). • Hessen: Experimentierklausel über die Möglichkeit, in der Grundordnung abweichende Regelungen zu treffen (§ 39(2)). Der Trend geht zu eigenverantwortlichem Satzungsrecht. • Einschränkungen der Eigenverantwortung sind sehr unterschiedlich weitreichend (hohe Autonomie z.B. in Hamburg).
Zustimmung SMWK zur <u>Grundordnung</u> , Beschluss durch Hochschulrat.	<ul style="list-style-type: none"> • Zustimmungsregelung ist analog in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz u.a. (staatliche Zustimmung zur Grundordnung ist der Regelfall). • Hamburg (§ 84): Genehmigung der Grundordnung durch Hochschulrat. • Berlin (§ 3): Grundordnung Beschluss durch Konzil (volle Eigenverantwortung). • Beschluss durch Hochschulrat ist in den Bundesländern nicht üblich, bei den anderen liegt diese Aufgabe beim Senat.
Genehmigung interne <u>Bewirtschaftungsgrundsätze</u> durch SMWK im Einvernehmen mit SMF bei kaufmännischer Buchführung.	<ul style="list-style-type: none"> • Baden-Württemberg: betriebliche Wirtschaftsführung und Rechnungswesen durch Satzung mit Zustimmungspflicht Wissenschafts- und Finanzministerium. • Außer in Baden-Württemberg ist keine entsprechende Regelung zu finden.

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Hochschulautonomie darf nicht zu Regellosigkeit führen. Daher ist es wichtig, bei Rückführung staatlicher Mitwirkung zuvor gesetzlich geregelte Dinge nun per interner Satzung oder durch interne Richtlinien so festzulegen, wie es für Situation und Profil der Hochschule angemessen ist. Daher ist es richtig, das eigenverantwortliche Satzungsrecht zu betonen. Die für Sachsen vorgesehene Regelung liegt

voll im Trend der Gesetze der Bundesländer; Sachsen holt eine Entwicklung nach, die andernorts bereits vollzogen ist.

- Zu fragen ist, in welchen Bereichen ein Übergang von gesetzlicher Regulierung zu interner Regelung in Frage kommt. Bei Sichtung des geltenden sächsischen Hochschulgesetzes käme z.B. in Frage: Detailregelungen zum Graduiertenstudium, Vorschriften im Zusammenhang mit Wahlverfahren, Größe von Gremien, Regelung zu Studiendekan und Studienkommission. In allen Fällen könnten gesetzliche Grundsätze den Rahmen bieten und eine Detailregelung verzichtbar machen.
- Das Satzungsrecht sollte durch generelle gesetzliche Normen einen Rahmen erhalten. Im einleitenden Teil wurde auf anerkannte Grundprinzipien der Organisation hingewiesen – diese sollten als Basis für das Satzungsrecht verankert sein. Beispiel: Die Wahlverfahren für Dekan und Rektor könnten ebenfalls per Satzungsrecht geregelt werden; das Gesetz könnte dabei vorschreiben, dass die Wahl in Leitungspositionen nach dem Prinzip der doppelten Legitimation erfolgen muss. Wie diese genau herbeigeführt wird, wäre dann Sache der Hochschule.
- Es ist vorgesehen, dass die internen Satzungen vom Senat erlassen werden. Bei den meisten Fragen handelt es sich jedoch um operative Regelungen für das Tagesgeschäft; ein Erlass von Richtlinien durch das Rektorat erscheint ausreichend. Lediglich bei besonders wichtigen Fragen von akademischer Relevanz sollte der Erlass beim Senat liegen, z.B. in Bezug auf Grundregeln für den Hochschulzugang. Welche Satzungen/Richtlinien Sache des Rektorats bzw. des Senats sind, könnte per Grundordnung geregelt werden.
- Es ist vorgesehen, dass am Zustandekommen der Grundordnung SMWK und Hochschulrat beteiligt werden. Dieser Vorschlag wäre als ungewöhnlich anzusehen: Dies ist allerdings eine gute Möglichkeit, die grundlegenden strategischen Entscheidungen beim Hochschulrat zu konzentrieren (allerdings nicht, wenn der Hochschulrat wie im Eckpunktepapier vorgesehen konzipiert ist). Eine Genehmigung durch das SMWK ist nicht notwendig und kann entfallen, der Senat muss angehört werden – dies wäre die autonomiegerechtere Lösung; gesetzeswidrige Lösungen könnten vom Ministerium weiterhin im Rahmen der Rechtsaufsicht beanstandet werden. Umgekehrt wäre eine Beschlussfassung des Senats mit einer höheren demokratischen Legitimation der Grundordnung verbunden. Unabhängig davon, wer die Grundordnung beschließt, ist wichtig, dass sie nur Grundsätze der Organisation und Prinzipien für innere Strukturen vorsieht, diese aber nicht genau festlegt (z.B. „die Hochschule bildet auf Zeit interdisziplinäre Zentren an den Schnittstellen zwischen Fakultäten“ o.ä.). Die Grundordnung sollte keinen genauen Organisationsplan enthalten, denn dann würde jede Neueinrichtung eines interdisziplinären Zentrums, jede Auflösung oder Fusion von Einheiten eine Befassung von Senat und Hochschulrat (sowie ggf. SMWK) erfordern, wodurch interne Reformprozesse stark erschwert, wenn nicht gelähmt und das Rektorat in den operativen Kompetenzen beschnitten würde. Der allgemeine Charakter der Grundordnung sollte durch das Gesetz festgelegt sein.
- Zu fragen ist auch, ob interne Bewirtschaftungsgrundsätze wirklich staatlich genehmigt werden sollten. Die möglichen Gegenstände interner Bewirtschaftungsgrundsätze sind beispielsweise Regelungen zur internen Personalkostenbudgetierung, Regeln für den Umgang mit Mitteln aus freien Stellen, Verfahren zum Aufbau

von Pools, Umsetzung von Einsparungen, Vorgaben für die dezentrale Rücklagenbildung in Fachbereichen u.ä. Die Beispiele zeigen: Hier geht es um Fragen zentraler vs. dezentraler Verantwortung, um interne Kompetenzaufteilungen, aber auch um operative interne Umsetzungen. All diese Gegenstände sind Kern der Selbststeuerung der Universität und damit eigenverantwortlich zu entscheiden. Es gibt damit keine Notwendigkeit einer staatlichen Genehmigung. Die staatliche Seite kann im Rahmen der Rechtsaufsicht prüfen, ob landesrechtliche Vorgaben im Haushaltsbereich eingehalten werden; wie die Hochschule intern für die Einhaltung sorgt, sollte jedoch alleine ihre Angelegenheit sein.

- Schließlich sollte noch auf die Möglichkeit einer Experimentierklausel hingewiesen werden: An Stellen, an denen die Deregulierung begrenzt ist, könnte im Ausnahmefall von den gesetzlichen Regelungen abgewichen werden. Dafür benötigt man eine generelle gesetzliche Experimentierklausel. Beispielsweise Berlin bietet den Hochschulen sehr große Freiräume für Experimente und Abweichungen im Gesetz. Hessen schafft über die Grundordnung eine Möglichkeit zur Erprobung neuer Organisationsmodelle und Steuerungssysteme.

Empfehlungen:

- (1) Die Hochschulen sollten, wie vorgeschlagen, Eigenverantwortung im Satzungsrecht erhalten. An die Stelle gesetzlicher Vorschriften kann in vielen Fällen die Verpflichtung treten, dies über eine interne Satzung/Richtlinie zu regeln. Diese Fälle müssen präzisiert und im Einzelnen diskutiert werden.
- (2) Basis für diese Eigenverantwortung sollten gesetzlich formulierte Grundsätze sein (z.B. doppelte Legitimation), denen die internen Ordnungen folgen müssen.
- (3) Die Grundordnung sollte auch die Zuständigkeiten für die Gestaltung der Satzungen / Richtlinien in der Hochschule regeln. Der Erlass der Satzungen sollte beim Senat liegen, es sollten aber auch Verfahrensregelungen über Richtlinien des Rektorats möglich sein.
- (4) Die Grundordnung könnte im Benehmen mit dem Senat und Rektorat vom überwiegend extern besetzten Hochschulrat zu beschließen sein; umgekehrt wäre auch eine Beschlussfassung des Senats entscheidend sein. Eine Genehmigung durch das SMWK erscheint nicht notwendig, da das Ministerium gesetzwidrige Regelungen ohnedies im Rahmen der Rechtsaufsicht beanstanden kann.
- (5) Die Grundordnung sollte nur Grundsätze der Organisation und Prinzipien für innere Strukturen enthalten, keine Detailfestlegungen zur Organisation. Keinesfalls darf jede Änderung der Organisationsstruktur, Aufhebung oder Schaffung von Einrichtungen mit einer Änderung der Grundordnung verbunden sein.
- (6) Die interne Mittelbewirtschaftung sollte Sache der Hochschule sein, eine staatliche Genehmigung der Grundsätze ist auch bei kaufmännischer Buchführung entbehrlich.
- (7) Die Hochschulen sollten eine Experimentierklausel zur Erprobung neuer Organisationsmodelle und Steuerungssysteme (z.B. nach hessischem Vorbild) erhalten.

IV. Studentenschaft

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
Studenten regeln ihre Angelegenheiten in Satzungen.	Satzungsautonomie ist ein Kennzeichen der verfassten Studierendenschaft und weit verbreitet, so z.B. in Hamburg (§ 102) und Niedersachsen (§ 20). In Baden-Württemberg lediglich Mitwirkungsrechte (§ 65)
Studierende wirken an der Selbstverwaltung in Studienkommissionen, Fakultätsrat und Senat mit. Für Beschlüsse in Angelegenheiten der Studienorganisation ist eine Mehrheit der Studierendenvertreter notwendig. Anderenfalls eine Zweidrittelmehrheit des Gremiums.	Mitwirkung der Studierenden ist den Gremien ist selbstverständlich. Das Quorum der Mehrheit der Studierendenvertreter findet sich sonst nicht.

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

Die Satzungsautonomie der Studierenden ist ein wesentlicher Baustein zur Stärkung des studentischen Einflusses und zur demokratischen Kultur an den Hochschulen. Die Selbstverwaltung der Studierenden durch eigene innere Ordnungen und Satzungen ist daher eine gute Regelung.

Die Zustimmung der Mehrheit der Studierendenvertreter in allen Angelegenheiten der Studienorganisation ist eine gute, sinnvolle und außergewöhnliche Regelung zur Einbindung der Studierenden in die Beschlussfassungen der Hochschule. Die Übereinstimmung mit zumindest zwei Drittel des Gremiums ist andernfalls eine ausreichende Hürde.

Bei einer Einführung von Studiengebühren sollten entsprechend die Studierenden eine entscheidende Mitsprache beim Einsatz der eingenommenen Gelder zur Verbesserung von Lehre und Studium haben.

Empfehlungen:

- (1) Satzungsautonomie und Selbstverwaltungsrecht der Studierenden sollte vorgesehen werden.
- (2) Die Zustimmung der Mehrheit der Studierendenvertreter in allen Angelegenheiten der Studienorganisation sollte eingeführt werden.

V. Berufungsverfahren

Die Ausgestaltung von Berufungsverfahren ist ein entscheidender Schritt bei der strategischen Hochschulentwicklung und begründet ein wesentliches Verfahren der Qualitätssicherung. Die besondere Bedeutung dieser Frage ist etwa dadurch hervorgehoben worden, dass die Wissenschaftliche Kommission für Niedersachsen und der Wissenschaftsrat innerhalb des letzten Jahres Empfehlungen hierzu vorgelegt haben. Dabei ist in anderen Landesgesetzen die Tendenz deutlich zutage getreten, die Autonomie der Hochschulen auch im Personalbereich deutlich zu stärken. Ein wesentlicher Aspekt ist hier die weitgehende Übertragung der Dienstvorgesetzeneigenschaft auf die Hochschulen und die Stärkung der Autonomie bei der Verfahrensgestaltung. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Übertragung der Verantwortung für die Ruferteilung auf die Hochschulen, wie sie in einigen modernen Hochschulgesetzen des In- und Auslandes die Regel ist (vgl. etwa neben dem TUD-Gesetz das ETH-Gesetz oder das Österreichische Universitätsgesetz von 2002).

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorgesehen sind für das Berufungsverfahren einige Neuerungen. Die Dienstvorgesetzeneigenschaft soll auf den Rektor übertragen werden, der zudem künftig die Verantwortung für den Ruf trägt. Vorgesehen ist weiterhin die Festlegung verbindlicher Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte. Professorenstellen sollen öffentlich und i. d. R. international ausgeschrieben werden. Die Bestellung der Berufungskommission soll im Einvernehmen von Rektor und Fakultätsrat erfolgen, bei Uneinigkeit soll der Rektor über die personelle Zusammensetzung der Kommission entscheiden. Die Kommissionszusammensetzung soll im Übrigen strukturell gegenüber der augenblicklichen Rechtslage nicht modifiziert werden. Die Ergebnisse von Lehrevaluationen sind im Zuge der Auswahl einzubeziehen. Vor dem Rufgespräch soll der Rektor bei Vorliegen der Vorschlagsliste dem Fakultätsrat eine „Genehmigung zur Weiterführung des Verfahrens“ erteilen. Er kann zu diesem Zeitpunkt „der Kommission auch eigene Besetzungsvorschläge unterbreiten“. Im Falle der Genehmigungserteilung soll der Fakultätsrat über die Liste entscheiden. Das Rufgespräch soll vom Rektor an den Dekan delegiert werden können. Die Ernennung soll vom SMWK auf den Rektor delegiert werden können.

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
<u>Dienstvorgesetzeneigenschaft</u> geht auf Rektor über	Die Dienstvorgesetzeneigenschaft nehmen die Rektoren mittlerweile in einigen Bundesländern war. Dies gilt z.B. in Berlin (§2 (4)), Bremen (§15 (4)), Hamburg (§7 (2)), Hessen (§ 44 (1)), Mecklenburg-Vorpommern (§ 56) Niedersachsen (Dienstherreneigenschaft bei Stiftungshochschulen) (§ 58 (3)), Nordrhein-Westfalen (§ 46), Sachsen-Anhalt (§ 110 (2 u. 3)).
<u>Berufung durch Hochschulleitung</u>	Entsprechende Regelungen in Baden-Württemberg (§ 48 (3)), Hamburg (§13 (1)), Hessen (bei unbefristeten Berufungen Einver-

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
	nehmen des Ministeriums erforderlich) (§ 72 (2)), NRW (MWF kann sich Einvernehmen vorbehalten) (§ 47 (1)), Saarland (Uni) (§ 36 (8))
Kommissionszusammensetzung im Einvernehmen von Fachbereich und Hochschulleitung	Baden-Württemberg (§ 48 (4)), Bayern (Art. 56 (3)), Hessen (§ 53 (1)), Auswahl externer Mitglieder durch Präsidenten in Hamburg (zwei externe Mitglieder) (§ 14) und Saarland (ein externes Mitglied, Kommissionsvorsitz; Näheres regelt die Grundordnung) (§ 36 (3))
<u>Genehmigung zur Weiterführung des Verfahrens</u>	Eine vergleichbare Regelung besteht derzeit in keinem Landesgesetz
Berücksichtigung von <u>Nichtbewerbern</u> möglich	Fast überall vorgesehen
<u>Ausschreibungszwang</u> kann ausgesetzt werden	Vgl. Juniorprofessur; bei Professuren gilt dies an der TU Darmstadt (TUD-Gesetz § 3 (2)) und mit Zustimmung des Ministeriums in Schleswig-Holstein (§ 97 (1))
Grundsätzliche <u>Befristung</u> der <u>Erstberufung</u>	<p>Eine <u>Verpflichtung</u> zur Befristung von Erstberufungen erscheint ungewöhnlich: Baden-Württemberg (hiervon kann abgewichen werden) (§ 50 (1)), Hessen (hiervon kann abgewichen werden) (§ 70 (6)), Saarland (FH) (§ 30 (4))</p> <p>Die <u>Möglichkeit</u> von Berufungen in befristete Dienstverhältnisse besteht in etlichen Hochschulgesetzen: Berlin (§ 102 (1 u. 2)), Brandenburg (§ 40 (1)), Hamburg (§ 16 (2)), Rheinland-Pfalz (§ 51 (5)), Saarland (§ 32 (3)), Sachsen (§ 39 (3)), Sachsen-Anhalt (§ 38 (1))</p>
<u>Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte</u> (Ausschreibung, Auswahlverfahren der Berufungskommission, Gutachten, Berufungsvorschlag) sollen vorgeschrieben werden	<p>Fristen gibt es in einer Reihe von Hochschulgesetzen. Sie haben allerdings nicht den im Eckpunktepapier vorgesehenen Detaillierungsgrad.</p> <p>Fristen für Vorliegen von Berufungsvorschlägen <u>bei altersbedingtem Ausscheiden</u>: z.B. Bayern: 9 Monate vorher (Art. 56 (5)); Mecklenburg-Vorpommern: 6 Monate vorher (§ 59 (4)); NRW: 6 Monate vorher (§ 47 (1)); Schleswig-Holstein: 6 Monate vorher (§ 97 (3))</p> <p>Fristen für Vorliegen von Berufungsvorschlägen <u>bei sonstiger Vakanz</u>: z.B. Bayern: 6 Monate nach Freigabe (Art. 56 (5)); Berlin: 8 Monate nach Freigabe (§ 101 (3, 4, 6)); NRW: 8 Monate nach Freigabe (§ 47 (1)); Schleswig-Holstein: 10 Monate nach Freigabe (§ 97 (3))</p> <p>Frist für Vorliegen von Berufungsvorschlägen <u>nach Ausschreibung</u>: z.B. Bremen: 9 Monate (§ 18 (2)); Rheinland-Pfalz: 6 Monate (§ 50 (2))</p> <p>Frist für <u>Entscheidung Ministerium</u> z.B.: Berlin: 3 Monate (§ 101 (3, 4, 6)); Bremen: 4 Monate (§ 18 (2))</p>
<u>Zuordnung von Hochschullehrerstellen durch die Hochschulleitung ohne Mitwirkung des Ministeriums</u> (derzeit nicht vorgesehen)	z.B. Baden-Württemberg (wenn die Zuordnung dem Struktur- und Entwicklungsplan entspricht) (§ 48 (1)), Hamburg (in Übereinstimmung mit den Grundsatzbeschlüssen des Hochschulrats) (§ 14 (1)), Mecklenburg-Vorpommern (§ 59 (2)), Saarland (§ 36 (1)), Schleswig-Holstein (§ 97 (1))

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

Die geplante Erweiterung der Personalautonomie insbesondere im Bereich der Berufungen erscheint sinnvoll und zur Stärkung des sächsischen Wissenschaftssystems im nationalen wie internationalen Wettbewerb außerordentlich wichtig. Die vorgeschlagenen Regelungen zur Gestaltung von Berufungsverfahren sind in wesentlichen Punkten als sachgemäß anzusehen:

- Ausdrücklich zu begrüßen ist die Übertragung der Dienstvorgesetzteneigenschaft auf den Rektor. Sie folgt entsprechenden Vorbildern, die es in anderen Bundesländern (u.a. Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) bereits gibt.
- Besonders wichtig ist auch die Letztverantwortung des Rektorats für Berufungen, die ebenfalls in anderen Ländern (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen (bei unbefristeten Berufungen Einvernehmen des Ministeriums erforderlich), NRW (MWF kann sich Einvernehmen vorbehalten), Universität des Saarlandes) bereits die Regel ist. Ähnliches gilt z.B. mit Blick auf die internationalen Benchmarks ETH-Gesetz (Art. 14 (2)) und Österreichisches Universitätsgesetz von 2002 (§ 98 (8 u. 11)).
- Außerordentlich sinnvoll erscheint vor dem Hintergrund der Verantwortlichkeit der Hochschulleitung für die Berufungen die verantwortliche Beteiligung des Rektorats an der Kommissionszusammensetzung. Sie stellt den erforderlichen Einfluss auf die Verfahren sicher, üblich ist sie außer für externe Kommissionsmitglieder bislang nur in wenigen Hochschulgesetzen (Baden-Württemberg, Hessen, Bayern).
- Die bisherigen Vorgaben zur Kommissionszusammensetzung können als sinnvoll gelten; sie könnte aber auch weitgehend den Hochschulen freigestellt werden. Die Wahrung der Mehrheit der Hochschullehrer in der Kommission ist allerdings rechtlich unabdingbar. Wichtig ist insbesondere auch die fortgesetzte Beteiligung externer Kommissionsmitglieder.
- Sinnvoll ist die auch im bisherigen Hochschulgesetz bereits gegebene Gleichbehandlung der Verfahren sowohl an Hochschulen unterschiedlichen Typs (Universität / Fachhochschule) wie auch von Stellen unterschiedlicher Besoldungsstufen (W2 / W3).
- Im Sinne des HRG notwendig ist der Zwang zur Ausschreibung, die auch international zu erfolgen hat; Ausnahmen bei Juniorprofessoren der eigenen Hochschule wären aber wünschenswert und rechtlich möglich (s.u.); zudem wäre über Ausnahmen auch im Bereich von W2- und W3-Professuren nachzudenken, um hier die vom Wissenschaftsrat beschriebenen „außerordentlichen Verfahren“ zu ermöglichen (Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Ausgestaltung von Beru-

fungsverfahren, S. 65 – 67). In Hessen ist dies durch das TUD-Gesetz ermöglicht worden (TUD-Gesetz § 3 (2)).

- Die besondere Hervorhebung von Lehrleistungen für die Berufung erscheint grundsätzlich angemessen. Gesetzlich erzwungen werden sollte sie aber nicht.
- Erstberufungen unter Umständen auch befristet vorzunehmen, erscheint in bestimmten Fällen als durchaus sinnvoll; dies ermöglichte auch das bisherige sächsische Hochschulgesetz. Einen weitergehenden Zwang zur Befristung zu schaffen, erscheint als zu unflexibel und vor dem Hintergrund der Ungewöhnlichkeit einer unbedingten Regelung insgesamt als erheblicher Wettbewerbsnachteil der sächsischen Hochschulen. Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht klare Kriterien für eine Entfristung des Dienstverhältnisses gegeben sind, wie dies der Wissenschaftsrat empfiehlt (Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren, S. 57). Bei einer vorangegangenen Beschäftigung als Juniorprofessor (Tenure) würde eine Befristung der Erstberufung ohnedies stattgefunden haben.
- Die Schaffung von Verbindlichkeit bestimmter Fristen ist unter Umständen sinnvoll. Der angedeutete Detaillierungsgrad ist aber viel zu hoch. Generell sollte dies zudem den Hochschulen überlassen bleiben.
- Andere der vorgesehenen Regelungen sind indes als problematisch anzusehen. Dies gilt insbesondere für folgende Punkte:
- Als nicht glücklich ist der Vorschlag zur Entscheidung des Rektors über die Fortführung des Verfahrens mit anschließendem Zustimmungserfordernis des Fakultätsrats anzusehen. Diese Regelung würde dem Fakultätsrat zumindest formal die Letztentscheidung über das Votum des Rektors einräumen. Eine Einbeziehung des Rektors vor der Ruferteilung ist zwar grundsätzlich wünschenswert, sollte aber nicht einer nachgelagerten Entscheidung des Fakultätsrats unterliegen. Die Einflussmöglichkeiten des Rektors können durch die Ermöglichung ‚außerordentlicher Verfahren‘, durch die Einbeziehung in die Kommissionszusammensetzung und durch die hochschulseitige Schaffung eines Berichterstatters gestärkt werden. Dieses transparente Verfahren erscheint sachgemäßer als eine der Kommissionsarbeit nachgelagerte Benennung von Kandidaten des Rektors.
- Generell ist die Delegation der Rufverhandlungen an die Dekane vorstellbar. Die Verantwortung für die Rufverhandlungen sollte dort liegen, wo auch die Ressourcenverantwortung liegt. Dies könnte im Gesetz über das abstrakte Kriterium der Zusammenführung von fachlicher Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung verankert werden. Erst eine weitgehend dezentrale Ressourcenverantwortung würde eine entsprechende Delegation systematisch nahe legen. Angesichts der Berufung durch den Rektor müssen die Rufgespräche bis auf weiteres von Mitgliedern der Hochschulleitung geführt werden.

- Eine gesetzliche Quotierung der Zahl außerplanmäßiger Professoren erscheint verzichtbar und zuweilen auch schwierig, wenn eine Fakultät z.B. weniger als zehn Professoren hat.

Als sinnvoll könnte es angesehen werden, eine Reihe von weiteren gesetzlichen Regelungen zu schaffen, die insbesondere auf eine Verbesserung der strategischen Handlungsfähigkeit der Hochschulen und auf eine verbesserte Qualitätssicherung zielen:

- Einführung „außerordentlicher Berufungsverfahren“. Generell ist die vorgesehene Möglichkeit des Rektors, Personen in besonders wichtigen Zusammenhängen auch an der Auswahl von Kommissionen vorbei zu berufen, durchaus sinnvoll. Es ist indes fraglich, ob dies erst bei Vorliegen der Vorschlagsliste geschehen sollte, weil hier für entsprechende Personalentscheidungen nur schwer Akzeptanz zu finden sein würde. Eine Zurückweisung der Arbeit der Kommission sollte zu diesem Zeitpunkt nur noch bei gravierenden qualitativen Mängeln der Verfahrensdurchführung erfolgen können. Die in den Eckpunkten vorgesehenen Vorschläge des Rektors gegenüber der Kommission sind hingegen verfahrensmäßig schwer einzuordnen und verunklären das Verhältnis von Hochschulleitung und Berufungskommission. Sinnvoller wäre gegebenenfalls auf eine Ausschreibung und auf die Kommissionsarbeit im konventionellen Sinne zu verzichten und eine Prüfung eines Vorschlags im Sinne des vom Wissenschaftsrat empfohlenen „außerordentlichen Berufungsverfahrens“ einzuführen (Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren, S. 65 – 67).
- Stellenzuordnung. Die Verantwortung für die organisatorische Zuordnung von Hochschullehrerstellen sollte beim Rektorat liegen. Sie sollte nicht der Entscheidung des Ministeriums unterliegen, wie dies gegenwärtig (§ 96 (6)) der Fall ist. Es handelt sich hierbei um eine für die Strategie der Hochschule außerordentlich wichtige Entscheidung, die als Teil der Profilbildung und der strategischen Hochschulplanung wahrzunehmen ist und aufgrund der künftigen Ressourcenverantwortung der Hochschule keiner Mitwirkung des Ministeriums bedarf.

Empfehlungen:

- (1) Die Dienstvorgesetzteneigenschaft sollte, wie vorgesehen, auf den Rektor übertragen werden.
- (2) Wie vorgesehen, sollte der Ruf künftig in der Verantwortung des Rektors erfolgen. Auch die generelle Delegation der Ernennung sollte erwogen werden.
- (3) Die geplante Mitwirkung der Hochschulleitung bei der Zusammensetzung von Berufungskommissionen sollte eingeführt werden.
- (4) Auf eine Letztentscheidung des Fakultätsrats vor der Ruferteilung sollte verzichtet werden, ebenso sollte ein alternativer Weg für Personalauswahl durch die Hochschulleitung eingerichtet werden.

- (5) Die Einrichtung eines „außerordentlichen Verfahrens“ zur Berufung von Professoren ohne Ausschreibung sollte erwogen werden.
- (6) Die Zuordnung und Freigabe von Hochschullehrerstellen sollte in die Verantwortung der Hochschulleitung fallen. Eine Mitwirkung des Ministeriums sollte entfallen.
- (7) Auf Detailregelungen (etwa zu Fristen für die Kommissionsarbeit, zur Berücksichtigung von Lehrleistungen bei der Berufungsentscheidung, zur Kommissionszusammensetzung oder zur Zahl der außerordentlichen Professoren an einer Fakultät) sollte auf der gesetzlichen Ebene weitestgehend verzichtet werden.

VI. Dienstrecht

Regelungsbereiche

Die Regelungen im Eckpunktepapier enthalten im Bereich des Dienstrechts derzeit neben der Einführung der Personalkategorie „Akademischer Assistent“ Überlegungen zur Befristung von Erstberufungen. Diese sind aus systematischen Gesichtspunkten im vorangegangenen Abschnitt zum Berufungsverfahren diskutiert worden. Im Rahmen dieses Abschnitts werden zudem die Überlegungen zur Juniorprofessur diskutiert und ein Vorschlag zur Ermöglichung der unbefristeten Einstellung von Lehrpersonal unterhalb der Professur („Lecturer“) gemacht.

Es geht im Bereich Dienstrecht um folgende Aspekte:

- Regelungsbereich Juniorprofessur,
- Regelungsbereich Einführung einer Personalkategorie „Akademischer Assistent“,
- Eröffnung der Möglichkeit, unbefristet hauptamtliches Personal für die Lehre („Lecturer“) einzustellen.

Regelungsbereich Juniorprofessur

Die 2002 geschaffene Juniorprofessur ist eine relativ neue Einrichtung, mit der zwar vergleichsweise gute erste Erfahrungen gemacht worden sind, deren Erfolg aber von der konkreten Ausgestaltung in den Ländern und an den Hochschulen abhängt und insgesamt noch abzuwarten und zu gestalten ist. Von hoher Bedeutung hinsichtlich der gesetzlichen Regelungsebene ist dafür insbesondere die Frage der sich an die Juniorprofessur anschließenden Perspektiven, also der Möglichkeiten und der Bedingungen der Einräumung eines Tenure-Track. Als wichtig werden überdies die Regelungen zur Zwischenevaluation und die Verfahren der Auswahl bzw. Berufung von Juniorprofessoren angesehen.

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Es ist vorgesehen, dass die Juniorprofessur der Gruppe der selbständigen Hochschullehrer zugeordnet sein soll. Verwehrt werden soll Juniorprofessoren aber die Übernahme von Ämtern als Rektor oder Dekan. Juniorprofessoren werden bis zu zweimal befristet auf jeweils drei Jahre berufen. Berufungen auf Juniorprofessuren sollen aufgrund eines „am Berufungsverfahren für Professoren orientierte[n] Verfahren[s]“ stattfinden. Die Kriterien der Leistungsbewertung im Zuge der Zwischenevaluation sollen in der Ausschreibung transparent gemacht werden. Das Hausberufungsverbot gilt als beachtet, wenn Juniorprofessoren nach der Promotion an eine andere Hochschule berufen worden sind oder wenn sie zwei Jahre außerhalb der eigenen Hochschule gearbeitet haben. Anderenfalls ist ein Hochschulwechsel nach der Dauer der Juniorprofessur unabdingbar. Ein Tenure-Track soll eingerichtet werden, dabei

soll aber voraussichtlich auf eine Ausschreibung entsprechender Positionen nicht verzichtet werden. Hier werden derzeit noch zwei Varianten beschrieben.

- (1) Die Tenure-Track-Regelung soll vorsehen, dass ungefähr zum Ende des vierten Dienstjahres eine entsprechende W2- oder W3-Professur ausgeschrieben wird, auf die sich auch der betreffende Juniorprofessor bewerben kann. Die Tatsache dieser Bewerbung soll in der Ausschreibung kenntlich gemacht werden. Der Juniorprofessor unterliegt bei Vorliegen weiterer Bewerbungen dem gleichen Auswahlverfahren wie andere Bewerber. Liegen keine anderen Bewerbungen vor, sind „deutlich mehr“ als zwei externe Gutachten einzuholen.
- (2) Alternativ wird als Wunsch der Hochschulen eine Variante antizipiert, bei der auf eine Ausschreibung verzichtet werden kann. In diesem Falle sollten nach einem Selbstbericht des Juniorprofessors am Ende des vierten Jahres vier bis sechs externe Gutachten von „international anerkannten externen Fachvertretern“ über seine Befähigung zur Übernahme des Amtes eingeholt werden. Zudem hat er die entsprechenden Leistungen im Rahmen eines Probevortrags und einer Probelehrveranstaltung unter Beweis zu stellen.

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
<u>Korporationsrechtliche Zugehörigkeit</u> von Juniorprofessoren zur Gruppe der Hochschullehrer	Fast überall vorgesehen
Berechtigung zum Führen der <u>Bezeichnung „Professor“</u> (eine Aussage hierzu ist bislang nicht enthalten)	z.B. Berlin (§ 103 (1)), Brandenburg (§ 41 (1)), Bremen (§ 17 (1)), Thüringen (Entwurf) (§ 50b (7))
<u>Berufungsverfahren</u> für Juniorprofessuren ähnlich Normalverfahren	z.B. in Niedersachsen (§ 30 (3)), Schleswig-Holstein (§ 99 a), Hessen (§ 72), Mecklenburg-Vorpommern (§ 62 (3)); NRW (für W2/W3-Professoren und Juniorprofessoren durch Grundordnung zu regeln) (§48 (4)); in vielen Hochschulgesetzen keine Aussagen
<u>Tenure-Track</u>	<p><u>mit Zwang zur Ausschreibung:</u> Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern. Der Zwang zur Ausschreibung resultiert aus dem Unterbleiben einer andersartigen Regelung</p> <p>Die Mehrzahl der Länder sieht die Möglichkeit des <u>Verzichts auf Ausschreibungen</u> im Zuge von Tenure-Verfahren vor: Berlin (§ 94 (2)), Brandenburg (§ 39 (1)), Hamburg (§ 16 (2)), Niedersachsen (§ 26 (1)), NRW (§ 48 (1)), Rheinland-Pfalz (§ 50 (1)), Saarland (§ 36 (2)), Sachsen-Anhalt (mit Zustimmung des Ministeriums) (§ 46 (2)), Schleswig-Holstein (§ 97 (1)); Thüringen (Entwurf) (§ 50b (4))</p>

In Bayern fehlen gesetzliche Regelungen zur Juniorprofessur noch; aus Thüringen liegt derzeit nur ein Kabinettsentwurf vor.

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

Grundsätzlich positiv wird eine Reihe von Aspekten zur rechtlichen Regelung der Juniorprofessur gesehen.

- Die eindeutige korporationsrechtliche Zuordnung der Juniorprofessuren zur Gruppe der Hochschullehrer ist zu begrüßen. Allerdings sollte auf einen Ausschluss von der Wählbarkeit in bestimmte Ämter verzichtet werden. Diese Regelung erscheint überflüssig und als Eingriff in die Hochschulautonomie, auch wenn verschiedene Hochschulgesetze entsprechende Ausschlüsse kennen. Gerade bei der aus Sicht des CHE befürworteten Schaffung der Möglichkeit zur Gewinnung externer hauptamtlicher Rektoren / Präsidenten, Prorektoren / Vizepräsidenten und Dekane im Sinne einer Professionalisierung von Managementaufgaben im Hochschulbereich wäre eine solche Regelung zudem wenig nachvollziehbar, weil sie eine einzelne Personengruppe von diesen Ämtern ausschließen würde.
- Die in den Eckpunkten angestrebte Orientierung der Berufungsverfahren am Normalverfahren zur Besetzung von W2- und W3-Professoren ist sinnvoll. Berufungsverfahren für Juniorprofessuren sollten aber vollständig gleichbehandelt werden. Dies kann im Gesetz explizit gemacht werden. Die gleichen hohen Qualitätsmaßstäbe wie bei normalen Berufungsverfahren sollten auch hier Gültigkeit haben. Dies gilt insbesondere unter Hinweis auf die Einrichtung eines eventuell ausschreibungsfreien Tenure-Track-Verfahrens.
- Die übrigen Regelungen entsprechen im Wesentlichen dem Standard der gesetzlichen Regelungen in anderen Ländern (vgl. auch die Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren, S. 123 – 125). Auf weitere Detailregelungen sollte weitgehend verzichtet werden. Dies gilt zum Beispiel für die Möglichkeit einer Festlegung, was unter einer qualifizierenden Promotion verstanden werden soll. Diese Bewertung sollte Sache der Hochschule bzw. der jeweiligen Berufungskommission sein. Mit Blick auf die Dauer der ersten Phase der Juniorprofessur (bis zur Zwischenevaluation) erscheint Flexibilität wünschenswert; diese sollte ggf. auch vier Jahre dauern können, wie dies in Baden-Württemberg und Thüringen vorgesehen ist (LHG Baden-Württemberg § 51; Kabinettsentwurf Thüringen § 50b). Die Benennung klarer Maßstäbe der Leistungsbewertung zu einem frühen Zeitpunkt erscheint sinnvoll und fair. Diese werden aber oftmals nicht schon bei der Ausschreibung, sondern erst beim Abschluss einer Zielvereinbarung nach der Berufung festzulegen sein.

Der vom Ministerium bislang favorisierte „Vorschlag 1“ zur Einrichtung des Tenure-Track für Juniorprofessuren kann aus Sicht des CHE nicht als glücklich angesehen werden. Die Frage des Tenure-Track berührt einen entscheidenden Aspekt, wie verschiedene Analysen zur Juniorprofessur gezeigt haben. Es ist zwar zutreffend, dass es noch kein „dem amerikanischen Tenure-Verfahren vergleichbares Verfahren“ gibt; der Schluss, dass ein Tenure-Verfahren daher aber „nur bedeuten [kann], dass in einem ordentlichen, d.h. auf offenem Wettbewerb basierenden Berufungsverfahren

darüber entschieden wird, ob der Juniorprofessur zum Professor an der eigenen Hochschule berufen wird“ ist nur bedingt einleuchtend. Wesentlich ist bei der Gestaltung des Tenure-Track-Verfahrens die Frage, ob auf die Ausschreibung von Stellen verzichtet werden kann, wenn Juniorprofessuren auf entfristete Professuren übernommen werden sollen, oder nicht.

In seinen Empfehlungen zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren hat auch der Wissenschaftsrat kürzlich deutlich gezeigt, dass die überwiegende Zahl der Bundesländer die Möglichkeit des Verzichts auf Ausschreibungen für diesen Fall vorsieht (Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren, S. 70, 123 – 125). Angesichts der verschiedentlich hervorgehobenen Bedeutung, die gerade diese Frage auch für hervorragende junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hat, würde der Freistaat Sachsen seinen Hochschulen durch einen Verzicht auf die Eröffnung einer ausschreibungsfreien Gewährung von Tenure bei vorliegen entsprechend hoher Leistungen einen erheblichen Wettbewerbsnachteil auferlegen. Dieser würde sich sowohl auf attraktive und erfolgreiche ausländische Hochschulsysteme wie etwa das US-amerikanische beziehen, als auch auf die Hochschulen zahlreicher anderer Bundesländer, in denen Hochschulen mittlerweile auf die Ausschreibung verzichten können. Alleine die Tatsache, dass Ausschreibungen international zu erfolgen haben, würde diesen Wettbewerbsnachteil keinesfalls wettmachen können, wie dies in den Eckpunkten postuliert wird. Insbesondere gilt dies für den Wettbewerb mit einer Vielzahl anderer Bundesländer, in denen ein Verzicht auf Ausschreibung zumindest in begründeten Fällen (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt), meist aber ohne einen besonderen Begründungszwang (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) möglich ist (vgl. Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren, S. 123 – 125). Der Tatsache, dass auch andere Qualifikationswege zur Professur führen können sollen, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass eben nicht alle Professuren auf diese Weise vergeben werden und das zudem keineswegs alle Juniorprofessuren Tenure erhalten werden.

Sollte auf die Eröffnung der Möglichkeit eines Verzichts auf eine Ausschreibung ungeachtet dieser Erwägungen verzichtet werden, kann das vorgeschlagene Verfahren wohl als vertretbar gelten. Die formulierten Überlegungen entsprechen im Wesentlichen den Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren im Falle eines uneingeschränkten Ausschreibungszwangs. Der einzige wesentliche Vorteil gegenüber einer Juniorprofessur gänzlich ohne Tenure-Track läge hier gleichwohl darin, dass eine adäquate Stelle so in jedem Falle rechtzeitig zur Verfügung stehen würde.

Entscheidend ist neben der Frage der Wettbewerbsfähigkeit des sächsischen Hochschulsystems die Frage, ob nicht in Vorschlag 2 zur Gestaltung des Tenure-Track ohne Ausschreibungszwang auch aus Sicht der Universitäten erhebliche Vorteile zu sehen sind. Diese liegen insbesondere in folgenden Aspekten:

- Eine langfristige strategische Planung der Hochschulen wird ermutigt. Mit Blick sowohl auf die verantwortliche Wahrnehmung der Personalverantwortung wie

auch auf die strategischen Aspekte der Schwerpunkt- und Profilbildung in Forschung und Lehre ist dies als wünschenswert anzusehen.

- Karrieren von jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern werden in erhöhtem Maße planbar und erhalten hierdurch eine Attraktivität, die der wissenschaftlichen Laufbahn derzeit gerade auch in den naturwissenschaftlichen und technischen Fächern fehlt.
- In der Aussicht auf die Gewährung von Tenure liegen deutliche Leistungsanreize, da herausragende Leistungserfüllung einen unmittelbaren Zusammenhang mit Karrierechancen hat.
- Investitionen in die Entwicklung von Kompetenzen und wissenschaftlichen Projekten von Juniorprofessoren kommen der eigenen Einrichtung nicht nur kurzfristig zugute.

Empfehlungen:

- (1) Die Regelungen zum Tenure-Track sollten auf der gesetzlichen Ebene lediglich darin bestehen, dass aufgrund der Entscheidung der Hochschule auf eine Ausschreibung entsprechender entfristeter Professuren gänzlich verzichtet werden kann. Entsprechend hohe Standards für die Entscheidung über die Fortbeschäftigung von Juniorprofessoren festzulegen, sollte primär Sache der Hochschulen sein. Anregungen hierfür geben die Empfehlungen des Wissenschaftsrats (Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren, S. 72 f.).
- (2) Berufungsverfahren auf Juniorprofessuren sollten praktisch mit dem Verfahren zur Berufung auf entfristete Professuren identisch sein, wie dies in großer Eindringlichkeit auch der Wissenschaftsrat fordert (Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren, S. 69).
- (3) Korporationsrechtlich sollten die Ämter von Juniorprofessoren nicht von denen entfristeter Professoren unterschieden werden. Dazu gehört neben der Berechtigung zur Führung des Titels „Professor“ auch die Wählbarkeit in alle Ämter der akademischen Selbstverwaltung. Hier geht es auch um die Vermeidung überflüssiger Regulierungen und Eingriffe in die Hochschulautonomie.
- (4) Es erscheint sinnvoll, wie in anderen Ländern (z.B. Baden-Württemberg und Thüringen) Flexibilität bei der zeitlichen Dauer der beiden Phasen der Juniorprofessur zu schaffen. Auf weitere Detailregulierungen – etwa zum Verfahren der Zwischenevaluation – sollte verzichtet werden. Auch Vorgaben zur Qualifizierung bestimmter Qualifikationsmerkmale sind auch in anderen Bundesländern unüblich.

Regelungsbereich Einführung einer Personalkategorie ‚Akademischer Assistent‘

Mit dem Fortfall der bisherigen Assistentenstellen hat sich die Personalstruktur der Hochschulen nachhaltig verändert, auch wenn weiterhin wissenschaftliche Mitarbeiter insbesondere in Forschungszusammenhängen tätig sind. Zudem spielt die Habilitation in verschiedenen Fachkulturen weiterhin eine wichtige Rolle, wenn auch möglicherweise eher im Zuge einer Übergangsphase.

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorgesehen ist, neben der Juniorprofessur eine Personalkategorie ‚Akademischer Assistent‘ einzurichten, dessen Tätigkeit wissenschaftlich auf die Habilitation zielt. Sie soll wie die Juniorprofessur zwei mal drei Jahre laufen und sie soll hinsichtlich Aufgaben und Rechtsstellung „vergleichbar“ mit der Juniorprofessur sein.

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
Schaffung einer Personalkategorie „ <u>Akademischer Assistent</u> “, die zur Habilitation führen soll	Einziges in Deutschland vergleichbares Personalkategorie ist die des „Akademischen Rats auf Zeit“, die in Hessen (§ 73) eingeführt worden ist

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

Aus Sicht des CHE sind die vorgesehenen Regelungen als insgesamt wenig glücklich anzusehen. Auch wenn das Bundesland Hessen kürzlich zur Schaffung einer vergleichbaren Personalkategorie („Akademischer Rat auf Zeit“) gegriffen hat, muss ein solcher Schritt aus mehreren Gründen als problematisch angesehen werden.

- Die Personalkategorie des Wissenschaftlichen Assistenten, an die diese neue Personalkategorie angelehnt ist, hatte erhebliche Mängel, die in entsprechenden Analysen – etwa des Wissenschaftsrates – wiederholt deutlich kritisiert worden sind. Die erhebliche Abhängigkeit von Hochschullehrern ist eine davon; die fehlende internationale Attraktivität eine weitere.
- In Relation zur Juniorprofessur kann die Personalkategorie ungeachtet der postulierten „vergleichbare[n] Rechtsposition“ kaum als attraktiv angesehen werden. Die Juniorprofessur ist durch Zugehörigkeit zur Gruppe der Hochschullehrer grundsätzlich anders verortet als Assistenturen dies waren. Auch die Einrichtung zumal eines ausschreibungsfreien Tenure-Track, wie sie nachdrücklich zu empfehlen ist, wäre ein wesentlicher Unterschied zwischen Juniorprofessur und ‚Akademischer Assistentur‘.
- Generelles Problem dieser Personalkategorie ist ihre Verknüpfung mit der Habilitation. Die Sinnhaftigkeit dieser formalisierten Qualifikation durch eine die Person

abgebende Institution ist wiederholt und nachdrücklich in Frage gestellt worden. Ungeachtet praktischer Probleme und Fragen bei der Einführung der Juniorprofessur ist auf das Verdikt des Wissenschaftsrates von 2001 hinzuweisen, dass wesentliche Ziele der Reform wissenschaftlicher Nachwuchskarrieren unter Beibehaltung der Habilitation nicht zu erreichen seien. Es kann im Hinblick auf allgemeine Reformziele und auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit akademischer Karrieren in Deutschland kaum als sinnvoll angesehen werden, die Existenz dieses Verfahrens durch die Schaffung einer speziellen Stellenkategorie zu perpetuieren. Im Zuge des Übergangs ist eine Habilitation auch unter den Bedingungen der Juniorprofessur möglich und wird von zahlreichen Juniorprofessoren verfolgt.

- Außerhalb Sachsens wäre eine entsprechende Personalkategorie ungewöhnlich und könnte auch deshalb kaum als konkurrenzfähige Form der Qualifikation für eine Professur gelten.

Empfehlung:

Auf die Schaffung der Personalkategorie „Akademischer Assistent“ sollte verzichtet werden.

Eröffnung der Möglichkeit, unbefristet hauptamtliches Personal für die Lehre („Lecturer“) einzustellen

Sinnvoll erschiene aus Sicht des CHE eine Ergänzung der bisherigen Überlegungen um eine Ermöglichung der Einführung unbefristeter Wissenschaftlerstellen an Hochschulen, deren Aufgaben schwerpunktmäßig im Bereich der Lehre liegen würden („Lecturer“). Entsprechende Möglichkeiten könnten zur ressourcenschonenden Deckung des Bedarfs an qualifizierter Lehre dienen. Entsprechende Karrierewege wären von den Hochschulen mit attraktiven Entwicklungsmöglichkeiten auszugestalten. Es würde sich hierbei dem Grundverständnis nach allerdings nicht um Qualifikationsstellen handeln. Hierfür sollte das Gesetz die entsprechenden Voraussetzungen schaffen.

Empfehlung:

Die Schaffung unbefristeter Stellen für Lehrende unterhalb der Professur („Lecturer“) sollte gesetzlich ermöglicht werden.

VII. Finanzierung, Haushaltsführung, wirtschaftliche Betätigung

Regelungsbereiche:

Die Regelungen der Hochschulfinanzierung müssen sich einerseits auf die Verfahren der Mittelvergabe und der Einnahmenerzielung, andererseits auf die Regelungen der Mittelbewirtschaftung beziehen. Eine der beiden Seiten stellt einen wesentlichen Ansatzpunkt der staatlichen Steuerung dar; im Rahmen der traditionellen Steuerung war dies die Regelgestaltung und Kontrolle bei der Bewirtschaftung, im NPM wird primär über Anreizsysteme der Mittelvergabe gesteuert. Es lassen sich im Eckpunktepapier drei Regelungsbereiche unterscheiden:

- Verfahren der Mittelvergabe,
- Regelungen der Mittelbewirtschaftung (Haushaltsglobalisierung) und damit verbundenes Rechnungswesen,
- Eigene Einnahmen der Hochschulen.

Regelungsbereich Mittelvergabe

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
Keine <u>Detailregelungen</u> im Gesetz, nur grober Rahmen.	<ul style="list-style-type: none"> • Bayern: keine Detaillierung der Instrumente der Finanzierung, dafür sehr detailliert Darstellung der Zuweisungskriterien (Art. 7). • Niedersachsen (§ 1), Rheinland-Pfalz: „Finanzierung orientiert an Aufgaben und Leistungen“, es werden also nur grobe Grundsätze formuliert. • Österreich: viele Detailregelungen, z.B. zu den Inhalten der Leistungsvereinbarung (§ 13). • Die extrem detaillierte Fixierung von Instrumenten in Österreich stellt einen Ausnahmefall dar. • Es gibt 3 Grundstrategien: Entweder die Prinzipien bleiben sehr allgemein, oder Gesetze werden etwas konkreter bei den Instrumenten oder bei den Kriterien der Zuweisung.
<u>3-Säulen-Modell</u> Grund-, Leistungs- und Innovationsbudget.	<ul style="list-style-type: none"> • Baden-Württemberg (§ 13(2)): 3 Säulen mehrjährige Verträge, Leistungs- und Belastungskriterien und ergänzende Zielvereinbarungen. • Hamburg (§ 6(1)): 3 Säulen Grundbudget mit belastungsorientierten Parametern, indikatoren-gestütztes Leistungsbudget, Innovationsmittel. • Saarland (§ 8): 3 Säulen Aufgaben, Leistung, Innovation. • In den drei genannten Fällen sind die 3 Säulen gesetzlich verankert, weitere Länder praktizieren die 3 Säulen, ohne dies im Hochschulgesetz zu regeln (z.B. Hessen, Brandenburg). • Viele Länder beschreiben Finanzierungsmodell nur durch allgemeine Kriterien. • ETH: Regelung Mittelvergabekriterien durch Leistungsauftrag. • Österreich: Grundbudget und 20% Formelteil (also detaillierte Regelung durch Quantifizierung).

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
Umsetzung 3-Säulen-Modell: Zielvereinbarungen für Leistungs- und Innovationsbudget, geplante Leistungen.	<ul style="list-style-type: none"> • Hamburg mit stärkerem Gewicht auf Indikatorsteuerung. • Baden-Württemberg Vereinbarungen in Grund- und Innovationsbudget eingesetzt. • Der Vorschlag für Sachsen taucht so in den Ländern an keiner anderen Stelle auf.
Umsetzung 3-Säulen-Modell: Leistungen in Lehre, Weiterbildung, Forschung, Dienstleistung – Leistungen der zentralen Einrichtungen	<ul style="list-style-type: none"> • Produkte oder Kriterien werden überall verankert Nennung der zu belohnenden Leistungen ist gängige Praxis • Regelung zu zentralen Einrichtungen gemäß Sachsen-Vorschlag ist in anderen Ländern nicht vorhanden

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Die Beschränkung auf generelle und nicht zu detaillierte Regelungen zur Finanzierung der Hochschulen im Landeshochschulgesetz ist sinnvoll. Dennoch sollte das Landesgesetz die Grundzüge einer „Finanzverfassung“ der Hochschulen beinhalten. Wichtig und entscheidend für die Planungssicherheit der Hochschulen ist, dass die Grundzüge der Finanzierung nicht ständig in Frage gestellt werden, sondern Stabilität und Verlässlichkeit aufweisen. Daher sind die grundlegenden Elemente und Verfahren der Mittelvergabe und die Grundbedingungen der Haushaltsglobalisierung gesetzlich zu fixieren. Man sollte allerdings im Detaillierungsgrad nicht so weit gehen wie das Österreichische Universitätsgesetz; dort werden u.a. im Detail die Inhalte der Leistungsvereinbarungen festgelegt und der Anteil der formelgebundenen Budgets auf 20 Prozent fixiert. Es reicht, wenn die Instrumente, ihre Funktionen und ihr Zusammenspiel deutlich werden. Die Verankerung des 3-Säulen-Modells scheint hier der genau der richtige Weg zu sein.
- Das geplante 3-Säulen-Modell ist in der Hochschulfinanzierung bereits zu einer Art Standardmodell geworden und positiv zu beurteilen. Es funktioniert in zahlreichen Ländern mit den skizzierten Budgetbestandteilen (ist aber nicht überall gesetzlich verankert, Beispiel Brandenburg). Die im Eckpunktepapier gewählte Spezifizierung des Modells erscheint adäquat. Vorteilhaft gegenüber der bisherigen gesetzlichen Regelung in Sachsen erscheint es, dass die Rolle der Zielvereinbarungen im Zuweisungsmodell präzisiert wird und dadurch die Konturen des Vergabemodells deutlich und verlässlich werden. Die geplante Neuregelung erscheint geeignet, den „Übergangsparagrafen“ § 99 SächsHG zu ersetzen.
- Im Leistungsbudget sind zumeist auch Elemente enthalten, die das Volumen der Aufgabenübernahme abbilden und eine Kostenerstattung intendieren (z.B. wenn Studierende in der Regelstudienzeit mit einem fächerbezogenen Entgelt versehen werden). Deswegen wird in anderen Ländern häufig von einer „aufgaben- und leistungsbezogenen Finanzierung“ gesprochen. Die aufgabenbezogene Finanzierung könnte auch ins Grundbudget hinein reichen (Beispiel Hamburg).
- Unüblich ist der Vorschlag, nicht nur das Innovations- sondern auch das Leistungsbudget per Zielvereinbarung zuzuweisen. Für das Leistungsbudget ist in den anderen Bundesländern eine formelgebundene Finanzierung gebräuchlich, die ja auch in Sachsen bereits seit Jahren praktiziert wird. Die sächsische Formel könnte weiterentwickelt und in ein Gesamtmodell der Finanzierung integriert werden. Da-

mit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass Formeln und Zielvereinbarungen komplementäre Funktionen aufweisen: Während die Zielvereinbarung eine ex ante-Anschubfinanzierung bewirkt, sorgt die Formel für ex post-Belohnung oder Sanktionierung erbrachter Leistungen. Mit der Zielvereinbarung können individuelle Erfolgsmaßstäbe herausgearbeitet und kann Dialog gepflegt werden, mit der Formel erhält man ein transparentes, automatisiertes Verfahren mit minimalen Transaktionskosten. Diese Argumente legen nahe, beide Instrumente so zu kombinieren, dass die jeweiligen Vorteile nutzbar werden. In jedem Fall verspricht die Fortführung automatisierter Budgetteile Effizienzvorteile und ermöglicht bei den Zielvereinbarungen die Konzentration auf das Wesentliche. Die Kombination der beiden Instrumente sollte daher gesetzlich vorgesehen werden (die genaue Ausgestaltung der Kombination, für die es durchaus Bandbreiten mit unterschiedlichen Gewichtungen der Instrumente gibt, kann dem nachgelagerten Umsetzungsprozess überlassen werden).

- Die Vorschrift, dass sich im 3-Säulen-Modell die vier Hauptprodukte der Hochschule (Forschung, Lehre, Weiterbildung, Dienstleistung) wieder finden müssen, erscheint notwendig. Daraus resultiert eine gesetzliche Vorgabe für die Themen von Zielvereinbarungen und für die Indikatoren im Rahmen der Finanzierungsformel. Eine produktorientierte Formulierung erscheint geeigneter als die bisherige Aufzählung von Verfahren und Kriterien in § 98 (5) SächsHG.
- Die Einbeziehung der Leistungen zentraler Einrichtungen erscheint hingegen problematisch. Erstens handelt es sich dabei in der Regel um Vorprodukte für die Primärprodukte; die Steuerung ist damit Aufgabe der Hochschule. Leistungen einer Bibliothek oder eines Rechenzentrums tragen letztlich dazu bei, welche Forschungs- und Ausbildungsleistung eine Hochschule erbringt. Die staatliche Steuerung sollte sich im Sinne der Ergebnisorientierung dann nur auf die Endprodukte beziehen. Zweitens bezieht sich die staatliche Steuerung hier direkt auf die Ebene dezentraler Organisationseinheiten einer Hochschule; ein solcher Durchgriff nach Innen ist zu vermeiden. Natürlich erbringt eine zentrale Einrichtung möglicherweise direkt eine gesellschaftliche Dienstleistung (Bsp. Staatsbibliothek); dann kann diese Leistung über die definierten Produktgruppen Gegenstand der staatlichen Steuerung sein. Ein Rückgriff auf die bereitstellende Einheit als Gegenstand der Steuerung ist aber auch hier nicht vorzusehen.

Empfehlungen:

- (1) Das Landesgesetz sollte die Finanzverfassung der Hochschulen skizzieren, indem es die Konditionen des Globalhaushalts, die finanzierten Leistungen, die Bausteine des Mittelvergabemodells und die eingesetzten Instrumente definiert. Dabei sollten keine exakten Verfahrensvorgaben (Struktur von Zielvereinbarungen, Budgetanteile etc.) gemacht werden.
- (2) Das 3-Säulen-Modell sollte wie vorgeschlagen umgesetzt und gesetzlich verankert werden.
- (3) Das Innovationsbudget sollte per Zielvereinbarung, das Leistungsbudget per formelgebundener Mittelvergabe (und nicht per Zielvereinbarung) zugewiesen werden. Für das Grundbudget ist das Verfahren noch zu klären: In Frage kommen

eine Zielvereinbarung als Gegenleistung für die Grundfinanzierung oder eine aufgabenorientierte Bemessung (per Indikatoren).

(4) Auf den Passus zu den Zentralen Einrichtungen sollte verzichtet werden.

Regelungsbereich Mittelbewirtschaftung (Haushaltsglobalisierung) und Rechnungswesen

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
i.d.R. <u>Globalzuweisung</u>	<ul style="list-style-type: none"> • In Bremen ist Globalzuweisung inkl. Deckungsfähigkeit und Rücklagenbildung gesetzlich geregelt (§ 106 (3)) • Mecklenburg-Vorpommern (§ 16 (2)): „Die Haushalte der Hochschulen werden als budgetierte Globalhaushalte ausgebracht.“ • NRW (§ 5): Globalhaushalt mit Zuschüssen für laufenden Betrieb und für Investitionen • Rheinland-Pfalz (§ 103): Nach Maßgabe LHO und Bedürfnissen der Hochschule Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit, Einrichtung Titelgruppen • Beispiele zeigen, dass in allen Bundesländern in irgendeiner Form Globalisierung betrieben wird, allerdings mit verschiedenen Verfahren (globaler Zuschuss für laufenden Betrieb vs. Lockerung Titelwirtschaft) Bezüglich Deckungsfähigkeit und Rücklagenbildung gibt es unterschiedliche Konkretisierungsgrade im Gesetz (genaue Festlegung vs. unbestimmte Formulierung)
<u>Optionsmöglichkeit</u> bei der Globalisierung: Durch kamerale Veranschlagung oder im Rahmen Wirtschaftsführung Staatsbetrieb mit kaufmännischer Buchführung	<ul style="list-style-type: none"> • analog in Baden-Württemberg • Ausgliederung aus dem Landeshaushalt in Rheinland-Pfalz möglich (§ 15 LHO, mit kaufmännischer Buchführung) • Über § 15 LHO auch Selbstbewirtschaftung in Sachsen-Anhalt möglich (Voraussetzungen und Bedingungen durch Erlass) • Niedersachsen, Hessen: Kaufmännische Buchführung verpflichtend und einheitlich • Niedersachsen: Option Landesbetrieb vs. Stiftung; es gibt auch in anderen Landesgesetzen Öffnungen zu anderen Rechtsformen • Insgesamt gibt es also einige Bundesländer mit expliziten Optionsmöglichkeiten, andere mit landesweit einheitlicher Regelung zu Rechtsform und Rechnungswesen • Es gibt unterschiedliche gesetzliche Ansatzpunkte in Landeshaushaltsordnungen (§ 15 Selbstbewirtschaftung vs. § 26 Landesbetrieb)
Regelungen zur <u>Abweichung von Sächsischer HO</u> nötig	<ul style="list-style-type: none"> • Berlin: Hochschulen stellen den Stellenplan auf • Niedersachsen: Landesbetrieb entscheidet innerhalb finanzieller Obergrenzen über Beschäftigung des Tarifpersonals • Bayern: „bei der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit der Ausgaben werden die besonderen Erfordernisse des Hochschulwesens berücksich-

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
	<p>tigt“</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rücklagenbildung in Niedersachsen (auf 5 Jahre), Hessen, Bremen, Berlin, Saarland geregelt • Berlin: Beschluss Kuratorium über Übertragbarkeit / Deckungsfähigkeit • Hessen: „Ertragsüberschüsse verbleiben der Hochschule uneingeschränkt zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Landtag kann für das jeweilige Haushaltsjahr eine Erfolgsbeteiligung festsetzen“. • D.h. alle Landesgesetze treffen einschlägige Regelungen, aber in sehr unterschiedlichem Konkretisierungsgrad
<p>Wirtschaftsplan, KLR und Berichtswesen als Voraussetzung für <u>kaufmännische Buchführung</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bremen: Wirtschaftsplan als Anlage zum Haushalt vorgegeben (auch in anderen Ländern gängig, aber nicht gesetzlich formuliert) • Mecklenburg-Vorpommern (§ 16 (2)): KLR, Prozessoptimierung, Controlling und Auslastungsrechnung als generelle Voraussetzung für Globalhaushalt • NRW (§ 5 (2)): KLR, Berichtswesen und Controlling als Voraussetzung für Globalhaushalt • D.h. in den meisten Ländern gibt es ähnliche Anforderungen • In vielen Ländern sind die genannten Instrumente nicht nur die Voraussetzung für kaufmännische Buchführung, sondern generell für Globalhaushalte

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Zur Bewertung des Globalhaushalts steht die Evaluation des Modellversuchs an der TU Dresden noch aus. Dennoch ist festzuhalten, dass die Globalisierung von Haushalten im In- und Ausland Standard ist und als wesentliches Element der Autonomie und Handlungsfähigkeit von Hochschulen begriffen wird. Die Evaluation des Modellversuchs Globalhaushalt in Niedersachsen kam beispielsweise zu einer eindeutig positiven Bewertung. Globalisierte Hochschulen zeigen deutlich größere Flexibilität und Entscheidungsfähigkeit. Sie nutzen die Möglichkeit, finanzielle Spielräume in die Hochschule hinein weiterzugeben, und sorgen dadurch für Motivation und bedarfsgerechte Aufgabenerfüllung in Forschung und Lehre. Die im Eckpunktepapier vorgeschlagene gesetzliche Verankerung eines Globalhaushalts scheint angesichts der Erfahrungen anderer Länder ohne Alternative zu sein.
- Unklar ist, was im Eckpunktepapier gemeint ist, wenn „i.d.R.“ Globalhaushalte geschaffen werden sollen. Entweder man schafft einen Globalhaushalt mit einem bestimmten Grad an finanzieller Freiheit (der in anderen Ländern durchaus unterschiedlich ausfällt) oder nicht.
- Der Staatsbetrieb ist eine mögliche Option, für die Hochschulen können aber auch andere Wege zur Eigenverantwortung sinnvoll sein. Zu nennen sind z.B. die niedersächsischen Regelungen zur Stiftungshochschule, die zumindest in Niedersachsen die Hochschulautonomie noch wirksamer sichern als der Landesbetrieb. Weitere Rechtsformen scheinen denkbar zu sein.

- Sinnvoll ist, die Schaffung von Globalhaushalten allen Hochschulen zu ermöglichen, sowohl den kameralistisch rechnenden als auch den Staatsbetrieben. Erstens zeigen die Erfahrungen der Bundesländer, dass ein Globalhaushalt mit beiden Rechensystemen umsetzbar ist (NRW setzt z.B. auf Kameralistik, Niedersachsen und Hessen auf kaufmännische Buchführung). Zweitens wird dadurch die Chancengleichheit im Wettbewerb zwischen den Hochschulen in Bezug auf finanzielle Spielräume gewahrt.
- Wenn der kameralistische Weg gewählt wird, kommt es allerdings stark auf die Ausgestaltung an. Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Entweder es wird prinzipiell an der Titelstruktur der Haushalte festgehalten, aber weit reichende Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit ermöglicht, so dass die Titelwirtschaft letztlich keine Restriktion für eigenverantwortliches Wirtschaften mehr darstellt. Oder es wird auf kameralistischer Basis ein ähnlicher Weg beschritten wie bei den Staatsbetrieben: Es gibt nur noch eine Minimalzahl an Titeln (z.B. laufende Ausgaben, Investitionen, HBF) und es werden Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse erstellt. Das Festhalten an der Titelwirtschaft hat mehrere Probleme: Handlungsspielräume sind möglicherweise intransparent und werden nicht genutzt (z.B. in Rheinland-Pfalz sind die Flexibilisierungsregelungen sehr komplex), es besteht die Gefahr, dass am alten Denken in Titeln festgehalten wird, und die Aussagefähigkeit des Rechnungssystems ist gering. Wenn der Hochschulhaushalt mit Titeln in den Landtag geht, die eigentlich keine Bedeutung haben, weil zwischen ihnen Gelder beliebig verschiebbar sind, dann ist keine hinreichende Informationsbasis zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts gegeben. Ein neues Berichtswesen (inkl. Wirtschaftsplan, KLR) in Verbindung mit einem „echten“ Globalhaushalt, der nur einen Globaltitel für laufende Ausgaben hat, ist somit unabhängig von Kameralistik vs. Doppik anzustreben. Beispielsweise Nordrhein-Westfalen hat gerade den Schwenk zum „echten“ Globalhaushalt im Rahmen der Kameralistik vollzogen.
- Die Voraussetzungen Wirtschaftsplan, KLR und neues Berichtswesen gelten auch bei Beibehaltung der Kameralistik, was eine Weiterentwicklung kameralistischer Instrumente erfordert. Würde dies im Rahmen der Kameralistik nicht gelingen, wäre die Option Staatsbetrieb generell vorteilhafter und sollte verpflichtend eingeführt werden.
- Wenn ein Globalhaushalt wirklich Spielräume der Hochschule ermöglichen soll, dann gehören eine Flexibilität bei den Stellenplänen und die Rücklagenbildung dazu. Rücklagenbildung ist entscheidend für den Anreiz, innerhalb einer Periode sparsam zu wirtschaften. Sie ist die Voraussetzung für eine längerfristige, strategische Ausrichtung der Finanzplanung, z.B. im Hinblick auf die Besetzung von Professuren. Die Flexibilität beim Stellenplan ist wichtig, weil nur dadurch beim weitestgrößten Kostenblock der Hochschulen autonom gesteuert werden kann. Ein Teil der Bundesländer mit Globalhaushalten haben keine Stellenpläne im Bereich der Arbeiter und Angestellten mehr; bei den Beamten steht der Freiheit entgegen, dass die Pensions-/Versorgungslasten nicht Teil der Hochschulhaushalte sind. Als weitere wichtige Freiheit kommt die volle Mittelschöpfung aus freien Stellen hinzu (soweit noch Stellen existieren).
- Von zentraler Bedeutung ist, dass diese Flexibilitäten auf stabiler rechtlicher Basis verankert sind. Von der Rücklagenbildung wird nicht in rationaler Weise Gebrauch

gemacht, wenn mit jedem neuen Haushaltsgesetz zu befürchten ist, dass doch ein Teil abgezogen wird. Flexible Stellenpläne werden nicht verlassen, wenn die Perspektive droht, dass man irgendwann wieder zum Stellensoll zurückkehren muss. Es ist daher zu prüfen, ob diesbezüglich Regelungen im Hochschulgesetz möglichst präzise zu fassen sind, denn dadurch wäre eine gewisse Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit garantiert. Die bisherige Kann-Regelung im Sächsischen Hochschulgesetz in Bezug auf Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit oder die unbestimmten Formulierungen anderer Länder („besondere Bedürfnisse der Hochschulen berücksichtigen“) reichen nicht aus.

- Im Eckpunktepapier fehlt die Idee des mehrjährigen finanziellen „Paktes“ (auch: Rahmenvereinbarung). Dabei würde eine mehrjährige Verabredung des Finanzvolumens für den Hochschulsektor insgesamt getroffen. Innerhalb dieses Gesamtrahmens bewegen sich dann die einzelnen Globalhaushalte der Hochschulen und die Mittelvergabemechanismen, die sich auf die Haushaltsperiode beziehen. Pakte können gleichzeitig verbunden werden mit strategischen Zielen für das Land insgesamt und mit Rahmenregelungen, z.B. über den Umgang mit Tarifsteigerungen (was ein zentraler Aspekt ist, sobald im Globalhaushalt Stellen nicht mehr ausfinanziert werden). Pakte sind entscheidend zur Setzung strategischer „Leitplanken“ aus Sicht des Landes und zur Schaffung einer Planungssicherheit für das Hochschulsystem insgesamt. Allerdings ist es bisher auch den anderen Bundesländern nicht gelungen, die mehrjährigen Pakte gesetzlich zu verankern. Im Unterschied beispielsweise zum ETH-Gesetz in der Schweiz, dort ist festgelegt, dass die Bundesversammlung für jeweils vier Jahre den Zahlungsrahmen festlegt (im Österreichischen Hochschulgesetz gelten Globalbudgets für 3 Jahre). Problem könnte sein, dass gerade in Krisenzeiten öffentlicher Haushalte eine solche mehrjährige Verpflichtung als finanzpolitisch zu starr und schwer einhaltbar betrachtet wird.
- Ein zusätzlicher Schritt der Globalisierung könnte die Übertragung der Liegenschaften auf die Hochschulen sein. Nach entsprechenden gesetzlichen Möglichkeiten sollte ergänzend gesucht werden; die Frage ist, ob dafür eine Option zu anderen Rechtsformen erforderlich ist.
- Das Optionsmodell in Bezug auf kaufmännische Buchführung ist zunächst positiv zu sehen, denn es sichert die Hochschulautonomie und liefert die Grundlage für die Suche nach einer optimalen Lösung in der jeweiligen Situation einer Hochschule. Kaufmännische Rechnung lohnt sich beispielsweise dann, wenn eine Hochschule in größerem Umfang erwerbswirtschaftliche Ausgründungen anstrebt (bei denen dann ohnehin kaufmännisch gebucht werden muss) oder wenn sie sich Vorteile aus der Nutzung standardisierter kaufmännischer Software verspricht (z.B. wenn die Personalabrechnung Sache der Hochschule ist und dies über SAP-HR gut integriert werden kann). Diese Punkte sind nur aus Sicht der einzelnen Hochschule zu beurteilen; daher muss auch die Hochschule entscheiden können.
- Das Optionsmodell beinhaltet aber auch Gefahren: Wenn jede Hochschule selbst eine KLR entwickelt, ist dies im Sinne der Selbststeuerung sinnvoll. Dann wird aber beispielsweise Benchmarking zwischen den Hochschulen aufgrund heterogener Systeme schwierig. Doppelentwicklungen verursachen möglicherweise insgesamt höhere Kosten. Daher bietet es sich wie in anderen Ländern an, beispielsweise Kontenpläne in Kooperation zwischen den Hochschulen als Einheitsmodell zu entwerfen (mit individueller Ausdifferenzierungsmöglichkeit bei Unterkonten).

Dies ist aber keine Frage gesetzlicher Regelung, sondern nur der Umsetzung des Gesetzes. Dennoch bleibt klar, dass bei unterschiedlichen Rechnungssystemen innerhalb des Landes Möglichkeiten zu übergreifender Auswertung durch Methodenunterschiede eingeschränkt sind. Dabei muss man aber auch beachten, dass die KLR ein nach Innen gerichtetes Instrument ist, wodurch z.B. die in anderen Ländern häufig angestrebten hochschulübergreifenden Vergleiche aus der Kostenträgerrechnung ohnehin von fraglicher Natur sind.

Empfehlungen:

- (1) Das Landesgesetz sollte den Schritt zu Globalhaushalten für alle Hochschulen wie im Eckpunktepapier vorgeschlagen gehen.
- (2) Die Option Staatbetrieb sollte um weitere erweitert werden, z.B. Stiftung.
- (3) Es sollte im Gesetz deutlich werden, dass es sich um einen „echten“ Globalhaushalt mit einem globalen Titel für laufende Zwecke handelt. Dies sollte für alle Hochschulen unabhängig vom gewählten Rechnungswesen gelten.
- (4) Die Berichtsanforderungen der Erstellung von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen sollten für alle Hochschulen gelten, auch bei kameralistischer Rechnung.
- (5) Ein wirksamer Globalhaushalt erfordert Rücklagenbildung ohne Einschränkung, volle Deckungsfähigkeiten (Ausnahme Investitionen) und eine Aufhebung der Stellenpläne für Arbeiter und Angestellte. In letzter Konsequenz impliziert er auch eine weitestgehende Integration von Bauhaushalten und Liegenschaften ins Globalbudget. Die beschriebenen Freiheiten sollten per Hochschulgesetz dauerhaft und verlässlich verankert werden.
- (6) Es bedarf einer mehrjährigen Finanzierung des Hochschulsystems insgesamt, diese sollte per Rahmenvereinbarung/Pakt (3-4 Jahre) geregelt werden. Die Mehrjährigkeit kann auch auf das Grundbudget der einzelnen Hochschule ausgedehnt werden. Neben der Planungssicherheit sollten in der Rahmenvereinbarung auch Grundkonditionen wie der Umgang mit Tarifsteigerungen vereinbart werden.
- (7) Das Optionsmodell für das Rechnungswesen sollte eingeführt werden und die Möglichkeiten geschaffen werden, Vor- und Nachteile kaufmännischer Buchführung durch die Hochschule im Einzelfall abzuwägen.
- (8) Doppelaufwand durch koordiniertes Vorgehen der Hochschulen sollte vermieden werden, z.B. bei der Erarbeitung von Kontenrahmen.
- (9) Das Steuerungsmodell der Hochschulen mit Kameralistik sollte prinzipiell das selbe wie bei den Staatsbetrieben sein (Wirtschaftsplan, KLR, neues Berichtswesen). Auch die finanziellen Freiheiten müssen wie erläutert analog sein. Wenn dies nicht gelänge, wäre eine Komplettumstellung auf Staatsbetriebe (mit weiteren Optionen wie Stiftung u.ä.) zu bevorzugen.

Regelungsbereich eigene Einnahmen

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
<u>Drittmittel</u> im Haushaltsplan außer Ansatz oder getrennt bewirtschaftet	<ul style="list-style-type: none"> Niedersachsen (§ 49(2)): Alle Einnahmen verbleiben der Hochschule ohne Gebührengenehmigungsvorbehalte des Ministeriums ETH: ETH-Rat erlässt Vorschriften über die Verwaltung der Drittmittel Die Regel ist, dass Drittmittel im Haushalt bewirtschaftet werden (außerhalb werden sie faktisch in NRW bewirtschaftet, aber ohne Regelung im Hochschulgesetz)
Bessere Möglichkeiten zu <u>Unternehmensbeteiligung</u> und privatwirtschaftlicher Tätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> Österreichisches UG (§ 10): „Die Universität ist berechtigt, Gesellschaften, Stiftungen und Vereine zu gründen und sich daran zu beteiligen, sofern diese Gründung der Erfüllung ihrer Aufgaben dient und insbesondere Forschung und Lehre dadurch nicht beeinträchtigt werden.“ Mecklenburg-Vorpommern (§ 3(8)): Unternehmensgründung und -beteiligung ohne ministerielle Zustimmung. Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, NRW: mit ministerieller Zustimmung Bayern, Sachsen-Anhalt, Thüringen: nur aus Körperschaftsvermögen i.d.R. wird also die Möglichkeit, wie für Sachsen vorgeschlagen wird, auch in den anderen Ländern vorgesehen es gibt aber unterschiedliche Hürden in Bezug auf ministerielle Zustimmung und Mittelherkunft

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Zur Bewertung der Regelungen in Bezug auf Drittmittel kann auf die Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen zurückgegriffen werden. Im Modellversuch Globalhaushalt werden dort die Drittmittel außerhalb des Landeshaushalts bewirtschaftet. Die wesentlichen Vorteile sind, dass die Hochschulen eine Verzinsung erzielen können und beim Umgang mit den selbst eingeworbenen Geldern große Freiheit genießen. Prinzipiell scheint dieser Weg also richtig zu sein. Der Nachteil ist, dass das Land vor der Globalisierung auf Drittmittelkonten Vorfinanzierungen in Anlaufphasen von Drittmittelprojekten zugelassen hat und dass möglicherweise ein Konflikt mit Regelungen des Geldgebers besteht. Die Vorfinanzierung ist für Hochschulen wichtig, die eine begrenzte Zahl von Drittmittelprojekten haben und daher auf Drittmittelkonten nicht ständig „flüssig“ sind. Es ist festzustellen, inwieweit letzteres Problem für Sachsen relevant ist.
- Die Möglichkeit zur Unternehmensbeteiligung und zu privatwirtschaftlicher Tätigkeit ist für Hochschulen von zunehmender Relevanz und daher dringend gesetzlich zu verankern. Die Erschließung neuer Finanzquellen und Tätigkeitsfelder geschieht zunehmend über private Ausgründungen, z.B. in Bezug auf die Weiterbildung. Private Public Partnerships können Modelle sein, die für beide beteiligten Seiten Vorteile bringen. Diese Entwicklungen erfordern Flexibilität in diesem Be-

reich. Die Frage ist, mit welchen gesetzlichen Regelungen die nötige Flexibilität herbeizuführen ist. Wichtig scheint es, die Hürden für solche Aktivitäten minimal zu halten. Dies spricht für einen Verzicht auf die Restriktionen Genehmigungsvorbehalt und Vorschreiben bestimmter Mittelherkunft.

- Die Diversifizierung der Finanzierungsbasis der Hochschulen sollte auch die Möglichkeit der Erhebung von Studiengebühren einschließen. Bisher ist die Erhebung allgemeiner Studiengebühren lediglich im Saarland gesetzlich verankert; die dortige Regelung lässt die Entscheidung über die Erhebung bei den Hochschulen. Im Sinne des Wettbewerbs scheint dies sinnvoller als ein zentrales Einheitssystem. Auch wird im Saarland die Sozialverträglichkeit von Studiengebühren gesetzlich vorgeschrieben; dies kann ebenfalls als vorbildhaft betrachtet werden. Ebenso das ETH-Gesetz: „Die ETH und die Forschungsanstalten erheben für ihre Leistungen Gebühren. Die Studiengebühren sind sozialverträglich zu bemessen.“
- Ein weiterer Aspekt fehlt im Eckpunktepapier: An der Schnittstelle zwischen eigenen Einnahmen und Globalhaushalt sollte im Gesetz das Prinzip verankert werden, dass die Höhe der Globalzuweisung von den anderen Einnahmen der Hochschule unabhängig bleibt (Beispiel ETH-Gesetz: „Der Finanzierungsbeitrag ist unabhängig von Höhe und Zweck der von der ETH ... eingebrachten Drittmittel“). Die Höhe des staatlichen Haushalts reduziert sich also nicht als Reaktion auf höhere eigene Einnahmen. Die verlässliche Festschreibung dieses Prinzips ist beispielsweise zentral im Kontext der Erhebung von Studiengebühren, aber auch für die Erschließung anderer Einnahmequellen.

Empfehlungen:

- (1) Die Drittmittel sollten nach Prüfung der möglichen Nachteile und soweit vom Geldgeber her zulässig außerhalb der Haushalte veranschlagt werden. Es sollte geregelt sein, dass sich die Bewirtschaftung nach den Regeln der jeweiligen Geldgeber und den Bedürfnissen des Projekts richten sollte, um haushaltsrechtliche Hürden für Drittmittelinwerbung zu minimieren.
- (2) Der österreichischen Regelung für Unternehmensbeteiligung und privatwirtschaftliche Tätigkeit sollte gefolgt werden; es sollte keine ministerielle Zustimmung und keine Begrenzung auf das Körperschaftsvermögen geben.
- (3) Die Hochschulen sollten die Ermächtigung zur Einführung von Studiengebühren unter der gesetzlichen Bedingung von Sozialverträglichkeit erhalten.
- (4) Es sollte die Grundregel gelten, dass Drittmittel und alle anderen sonstigen Einnahmen das Globalbudget nicht senken.

VIII. Steuerung und Controlling

Regelungsbereiche:

Im Hochschulgesetz müssen die Möglichkeiten staatlicher Steuerung verankert sein. Wie oben erläutert bedeutet Autonomie der Hochschulen nicht, dass es keine staatliche Intervention mehr geben darf. Es muss aber klar definiert sein, wie der Staat in adäquater Weise eingreift. Letztlich sind die bereits behandelten Bereiche Deregulierung und Finanzierung bereits wesentliche Elemente der staatlichen Steuerung. Darüber hinaus lassen sich im Eckpunktepapier zwei Regelungsbereiche unterscheiden:

- Grobsteuerung durch Zielvereinbarungen und damit ziel-/ergebnisbezogene Steuerung,
- Staatliche Anforderungen an die interne Steuerung der Hochschulen.

Regelungsbereich Grobsteuerung durch Zielvereinbarung

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
<u>Grobsteuerung</u> , konzentrieren auf wesentliche Ziele.	<ul style="list-style-type: none"> • Niedersachsen (§ 1(3)): „Die Entwicklungsplanung soll die Entwicklungs- und Leistungsziele in ihren Grundzügen bestimmen.“ • Hessen: „Die Struktur- und Entwicklungsplanung ist im Rahmen der Grundsatzentscheidungen der Landesregierung Aufgabe der Hochschulen und des Ministeriums.“ • Regelungen zur Fachaufsicht in Hamburg (§ 6(4)) mit Reduzierung auf Rahmensetzung und Primat Zielvereinbarung. • Die Idee der Grobsteuerung findet sich somit an vielen einzelnen Stellen mehr oder minder explizit. Kaum zu finden ist eine generelle, übergeordnete Verankerung eines Grundsatzes für die staatliche Steuerung.
Steuerung durch <u>Zielvereinbarung</u>	<ul style="list-style-type: none"> • In fast allen Landeshochschulgesetzen Deutschlands sind Zielvereinbarungen verankert. • Teilweise sind sie an Budgetierungsmodell angedockt (Hamburg, Baden-Württemberg), teilweise allgemein für Forschung, Lehre etc. vorgesehen (NRW). • Nicht alle Bundesländer haben Rolle der Zielvereinbarung konkretisiert.

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Es sollte auf jeden Fall verankert werden, dass sich die staatliche Steuerung auf wesentliche, prioritäre Ziele konzentriert. Insofern geht das Eckpunktepapier den richtigen Weg. In anderen Ländern wurde die Erfahrung gemacht, dass der Anspruch, eine zielorientierte Steuerung auf alle Facetten der Tätigkeit einzeln zu

beziehen, zum Scheitern verurteilt ist. In Niedersachsen wurde beispielsweise die staatliche Zielvereinbarung zunächst als umfassender Kriterienkatalog zu allen Bereichen der Hochschularbeit angelegt. Folge war, dass die Hochschulen ihre Prioritäten nicht hinreichend reflektierten, sondern das Kriterienraster letztlich wie eine Steuererklärung ausfüllten und zu jedem Punkt etwas angaben, was sie sowieso machten. Zielvereinbarungen werden so nicht adäquat genutzt. Der Anspruch auf vollständige Abbildung aller Ziele ist auch realistischweise gar nicht einlösbar; es entsteht die Gefahr, dass nicht erfasste aber trotzdem wichtige Vorhaben unter den Tisch fallen. D.h. im Kontext der neuen Steuerung müssen Land und Hochschule ihre wesentlichen Ziele herausarbeiten und über die Steuerungsinstrumente abstimmen.

- Diese Abstimmung kann über Zielvereinbarungen herbeigeführt werden. Insofern ist es richtig, dass im Eckpunktepapier dieses Instrument zur Steuerung gefordert wird. Zielvereinbarungen sind aber nicht der einzige Ansatz zur ziel-/ergebnisbezogenen Steuerung durch die Landesseite, hinzu kommen im NPM mindestens zwei weitere Instrumente: Die bereits angesprochene formelgebundene (indikatorgestützte) Mittelvergabe sowie das externe Berichtswesen der Hochschulen. In beiden Instrumenten schlagen sich Ziele in Messgrößen nieder, die dann entweder zur Finanzierung oder zur Berichterstattung genutzt werden. Hinzu kommt, dass Zielvereinbarungen wie bereits erläutert auf zwei Ebenen angesiedelt werden können: Die Zielvereinbarung mit der einzelnen Hochschule für die Haushaltsperiode vs. die längerfristige Rahmenvereinbarung („Pakt“) für das Hochschulsystem insgesamt. Eine Festlegung der staatlichen Steuerungsinstrumente im Hochschulgesetz sollte daher alle relevanten Instrumente aufgreifen und die Notwendigkeit ihrer Kombination betonen.
- Bezüglich der Rolle der Zielvereinbarungen im Eckpunktepapier bestehen gewisse Unklarheiten: Im Abschnitt zur Finanzierung wurde das Instrument bei Innovations- und Leistungsbudget verordnet. Die Formulierung im Abschnitt zur Steuerung bringt die Zielvereinbarung in Verbindung mit den wichtigsten Zielen des Landes – die Frage ist, ob dazu das Innovationsbudget hinreichend groß ist (wenn wie oben ausgeführt die leistungsbezogene Finanzierung stärker formelgebunden erfolgen sollte). Möglicherweise bietet sich eine andere Verortung der Zielvereinbarung an: Zielvereinbarung ist eine Gegenleistung für das Grundbudget, indem der Staat eine mehrjährige (der Laufzeit des Paktes entsprechende) Fortschreibung der Grundausstattung bietet, die Hochschule im Gegenzug ihre wichtigsten strategischen Prioritäten benennt und verfolgt. Wenn die Ziele besonders anspruchsvoll sind und spezielle Neuerungen enthalten, werden ergänzend Mittel aus dem Innovationsbudget gewährt. Finanzielle Veränderungen im Grundbudget in Abhängigkeit von der Zielverfolgung und -erreicherung sind jeweils nach Ablauf des Paktes möglich.
- Das Eckpunktepapier sagt nichts zu Planungsprozessen: Es finden sich keine Ausführungen zu den hinter den Zielvereinbarungen stehenden strategischen Planungen. Die Hochschulen sollten gesetzlich verpflichtet werden, in Eigenverantwortung strategische Entwicklungsplanung zu betreiben. Diese Entwicklungsplanung darf keiner staatlichen Genehmigungspflicht unterliegen, denn sie impliziert zunächst einmal eigenverantwortliches strategisches Handeln der Hochschule. Die Abstimmung mit den Vorstellungen des Landes erfolgt im Rahmen des Paktes und der Zielvereinbarung. Genauso sollte eine Verpflichtung für das Land beste-

hen, einen wissenschaftspolitischen Zielkatalog und entsprechende Gesamtplanungsgrößen für das Land als Basis für staatliche Interventionen zu formulieren. Die staatliche Verantwortung umfasst nicht nur die Finanzierung, sondern auch eine Landeshochschulplanung. Wenn beide Seiten zu transparenter strategischer Planung verpflichtet werden, dann ist durch diese Symmetrie die Basis für ein partnerschaftliches Steuerungsverständnis gegeben.

- Es zeigt sich, dass um die Zielvereinbarungen herum noch einige genauere Vorschriften im Gesetz enthalten sein müssten. So muss geregelt sein, dass Hochschulen und Ministerium die Zielvereinbarungen auf Basis der Entwicklungsplanung der Hochschule und der Landeshochschulplanung abschließen. Auch ist vorzusehen, dass in festen Zeitabständen über die Umsetzung der Zielvereinbarung berichtet wird.

Empfehlungen:

- (1) Es sollte im Hochschulgesetz festgelegt werden, dass eine staatliche Grobsteuerung realisiert wird, die sich auf die wichtigsten, prioritären Ziele des Landes fokussiert und diese Ziele auch klar benennt.
- (2) Die zielorientierte Steuerung sollte sich nicht auf Zielvereinbarungen beschränken, sondern beinhaltet genauso Finanzierungsformeln, die Instrumente des neuen Berichtswesens und die Rahmenvereinbarung. Die Gesamtarchitektur der Steuerung sollte im Gesetz deutlich werden.
- (3) Zielvereinbarungen sollten nicht nur allgemein vorgesehen werden, sondern erhalten eine klare Rolle durch die Verankerung im 3-Säulen-Modell.
- (4) Hochschulen und Ministerium sollten die Aufgabe der Entwicklungsplanung, der Formulierung strategischer Ziele und Pläne. Mit diesen Strategien gehen beide Partner in die Verhandlung über Pakte und Zielvereinbarungen. Die Planungsaufgaben und ihre Verankerung in einem Gegenstromprozess sind gesetzlich zu verankern.
- (5) Für Zielvereinbarungen ist zusätzlich zu verankern, dass sie auf den Entwicklungsplanungen beruhen müssen und bestimmte Berichtspflichten erfordern.

Regelungsbereich hochschulinterne Steuerung

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
Anforderungen an interne Steuerung setzen (interne Zielvereinbarung und Mittelvergabe, Controlling, KLR, Berichtswesen einführen).	<ul style="list-style-type: none"> • S. Ausführungen zu Globalhaushalt und Rechnungswesen. • Rheinland-Pfalz (§ 102): Finanzierung entsprechend Leistungen und Belastungen ist auch innerhalb der Hochschulen zu realisieren.

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Die Vorschläge des Eckpunktepapiers gehen von einem dem NPM entsprechenden Steuerungsverständnis aus: Es ist autonome Angelegenheit der Hochschulen, wie sie interne Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen gestalten. Der Staat sollte hier keine Vorgaben machen, damit jede Hochschule die für ihre Situation und ihr Profil besten Verfahren finden kann. Der Staat kann aber von den Hochschulen den Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit abfordern und sie verpflichten, intern und in Eigenverantwortung die Systeme zu schaffen, die für die neuen Anforderungen aus dem staatlichen Steuerungsmodell unerlässlich sind. Wenn das Land über das 3-Säulen-Modell finanziert und Globalhaushalte gewährt, dann steht es außer Frage, dass Hochschulen die im Eckpunktepapier genannten Instrumente für die interne Steuerung brauchen. Eine Verpflichtung der Hochschulen darauf ist damit zu befürworten. Die staatliche Rechtsaufsicht wird sich dann auf die Frage beziehen, ob die Systeme existieren oder nicht. Die Verpflichtung zur Schaffung interner Steuerungsmechanismen ist eine adäquate und vertrauensstiftende Gegenleistung der Hochschulen für die Gewährung von Autonomiespielräumen.
- Es könnte überlegt werden, ob zu den aufgezählten Instrumenten noch die Qualitätssicherung hinzukommen sollte, die ebenfalls für die Selbststeuerung der Hochschulen von entscheidender Bedeutung ist (s. die Kriterien im Einleitungsteil).

Empfehlungen:

- (1) Den Überlegungen des Eckpunktepapiers zur prozessorientierten Steuerung interner Verfahren ist zu folgen.
- (2) Die aufgezählten Instrumente sind um das Qualitätsmanagement zu ergänzen, das hier eine adäquate gesetzliche Verankerung findet.

IX. Qualitätssicherung in der Lehre

Eckpunkte	Benchmarks
<p>An der Hochschule werden Studienkommissionen eingerichtet, die paritätisch mit Hochschullehrern und Studenten besetzt sind. Sie werden zur Datenerhebung zum Zwecke der Qualitätssicherung in der Lehre ermächtigt. Im Einvernehmen mit dem Rektoratskollegium dürfen auch die Dekane Daten zu diesen Zwecken erheben. Die Befragung der Studenten ist obligatorisch. Das Weitere regelt die Hochschule durch Satzung.</p> <p>Die Hochschulen schaffen in den jeweiligen Gegebenheiten entsprechendes System der Qualitätssicherung. Die Bewertung erfolgt in regelmäßigen Abständen und ist dem Hochschulrat zuzuleiten.</p>	<p>§ 3 Abs 2 HG Hamburg: Die Qualitätssicherung ist obligatorisch, interne und externe Bewertungen sind vorgesehen, Studierende zu beteiligen, Satzungen sind Pflicht, ebenso die Veröffentlichung der Ergebnisse.</p> <p>§ 14 Universitätsgesetz Österreich: Gegenstand der Evaluierung sind die Aufgaben und das gesamte Leistungsspektrum der Universität.</p> <p>§ 6 HG NRW: Die Erfüllung der Aufgaben wird regelmäßig bewertet. Die Veröffentlichung ist vorgesehen.</p>

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

Mit dieser Regelung folgt das Ministerium dem Trend der Hochschulen, ihre Qualität in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Qualitätssicherung ist inzwischen ein internationaler Standard und für keine Hochschule mehr verzichtbar. Die vorgesehene Regelung bezieht sich ausschließlich auf die Lehre und erweitert damit die bisherige Regelung im HG Sachsen, einen jährlichen Lehrbericht vorlegen zu lassen.

Rahmenregelungen zur Qualitätssicherung, gerade in der Lehre, stehen im Spannungsfeld von Autonomie und staatlicher Kontrolle. Welche der Randbedingungen zu

- Akteuren
- Umfang
- Informationspflichten

im Gesetz zu regeln sind, und welche durch andere Instrumente gesichert werden, ist in der Hochschulgesetzgebung variantenreich geregelt.

Die Verfahren zur Sicherung der Qualität der Lehre haben in den letzten 10 Jahren international wie auch in Deutschland an Umfang und an Bedeutung erheblich zugenommen. Getragen wird diese Entwicklung vor allem von zwei Zielen, die sich mit diesen Verfahren verbinden: Zum einen sollen die Qualitätsverfahren an sich eine bessere Akzeptanz des Produkts Studium und Lehre bei den externen Stakeholdern befördern, also vorwiegend dem Land als Träger, aber auch der weiteren Öffentlichkeit. Dies geht einher mit der zunehmenden Belastung der öffentlichen Haushalte und der Schwierigkeiten der Hochschulen, den Einsatz der Landesmittel mit einem entsprechenden Erfolg zu begründen. Die langen Studienzeiten und hohe Studienabbruchquoten im ganzen Hochschulsystem haben zu diesen Eindrücken beigetragen und verlangen Maßnahmen.

Die andere Zielrichtung steht im Zusammenhang der zunehmenden Autonomie der Hochschulen, und der damit verbundenen Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit

der Hochschulen. Die Leitungs- und Entscheidungsorgane benötigen bei ihren Ressourcenentscheidungen, aber noch mehr bei ihren langfristigen Planungen Informationen über die Qualität, genauer über die Stärken und Schwächen der Leistungsbereiche. Qualitätssicherungsverfahren in der Lehre sind dabei notwendige Verfahren, die für eine solche Analyse wichtige Anhaltspunkte gibt.

Gesetzlich zu regeln, dass die Hochschulen ein in ihren Gegebenheiten entsprechendes Qualitätssicherungssystem einführen müssen und dem Hochschulrat regelmäßig zu berichten haben, ist daher eine gute und ausreichende Lösung. Weitere Detailregelung sollten vermieden werden.

Damit sind die Zielsetzungen der Qualitätssicherung beschrieben. Der Erfolg und die gewählte Form solcher Qualitätssicherungsverfahren hängen von spezifischen Faktoren ab: Sie müssen bestimmten Standards entsprechen. Über diese Standards gibt es bereits eine weitgehende Verständigung, vor allem was die Akkreditierung, die Evaluation von Studiengängen oder die Bewertung einzelner Lehrveranstaltungen betrifft. Diese Standards werden innerhalb der Hochschulen und weitergehend zwischen den Hochschulen festgelegt. Heute kann konstatiert werden, dass es aufgrund der Erfahrungen mit Qualitätssicherungsverfahren in der Lehre einen großen Konsens gibt, welche Standards in den Verfahren verwendet werden sollen.

Solche Standards sind z.B.:

- Die Gesamtverantwortung der Hochschulleitung für die Verfahren zur Qualität.
- Die verbindliche Umsetzung von Ergebnissen im Hochschulkontext.
- Der verbindlich festgelegte hohe Stellenwert der Qualitätssicherung in der Aufgabenerfüllung der Hochschule.
- Die Einhaltung von Standards bei den Verfahren im Einzelnen.
- Die Beteiligung von Studierenden als Akteure und als Kunden zugleich.

Nach den bisherigen Erfahrungen zu den eingesetzten Evaluationen sind diese umso wirkungsvoller, je stärker der Grad der Eigenverantwortung für die Verbesserungsmöglichkeiten ist. Die Durchführung der Verfahren erfordert nicht auf allen Ebenen den gleichen Informationsstand über die Detaillergebnisse und ebenso wenig über die angemessenen Maßnahmen. Konkret: Eine offene Auseinandersetzung eines Fachbereichs über seine Schwächen mit Gutachtern macht eine Verbesserungsstrategie dann ernsthafter, wenn nicht alle Informationen öffentlich sind und gegen den Fachbereich verwendet werden können, etwa in der unmittelbaren Folge des Budgets. Gleiches gilt für die Evaluation der Lehrveranstaltungen: je direkter die Kritiker und die Kritisierten den Ursachen nachgehen können etwa für schlechte Noten in der Präsentation einer Lehrveranstaltung, desto produktiver werden sich auch die Akteure an der Verbesserung beteiligen.

Es gibt hier eine Pyramide der Verantwortlichkeit und der Information: Die allgemeine Verantwortlichkeit etwa des Staates und auch des Hochschulrats braucht daher nur einen begrenzten Informationsstand. Andererseits brauchen diese Informationen eine Aussagekraft hinsichtlich der Erwartungen des Staates. Dieser Informationsstand ist von der Zielsetzung geprägt, die Qualitätssicherung in den Hochschulen verbindlich durchzusetzen, und auch den wichtigen Bereich der Berufungen mit den Verfahren zu verknüpfen:

„Die Hochschulen sollen verpflichtet werden, ein den jeweiligen Gegebenheiten angemessenes System zur Qualitätssicherung in der Lehre zu schaffen. Die Qualität der Lehre soll im Berufungsverfahren stärker berücksichtigt werden.“ (Eckpunkte, siehe oben).

Für die Fortentwicklung der Qualitätssicherung an den Hochschulen und damit auch für eine Bewertung der Frage, was das Land als Träger den Hochschulen vorschreiben soll, ist der Zusammenhang der Qualitätssicherung in der Lehre zu einem umfassenden Qualitätsmanagement von Bedeutung.

Immer stärker hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es nicht ausreicht, die Prozesse der Lehre zu bewerten, sondern es müssen für alle Kernprozesse in der Hochschule, also neben der Lehre die Forschung, der Dienstleistungsprozess, die Verfahren zur Förderung der Leistungsfähigkeit wie Berufungen oder Mittelverteilung, in ein umfassendes Qualitätsmanagementverfahren einbezogen werden. Ein solches Qualitätsmanagement hat weniger mit den Anforderungen von außen an die Hochschule zu tun. Die weiteren Prozesse der Leistungserstellung sind schon lange nicht mehr von der Öffentlichkeit oder vom Träger, dem Land zu durchschauen oder gar zu steuern. Qualitätsmanagement ist ein Erfordernis einer zunehmend unternehmerischen Hochschule, alle Prozesse transparent zu machen, ihre Leistungen und ihre Stärken und Schwächen zu kennen und darauf umfassende Entscheidungen zutreffen, vor allem für den Einsatz der Ressourcen.

Wenn man die Qualität der Lehre in diesen Zusammenhang einordnet, dann steht die Frage offen, welche Regelung überhaupt durch ein Landesgesetz erforderlich ist, um Qualität in der Hochschule zu fördern und zu fordern. Alles in allem erscheint aufgrund dieser Entwicklung und des Zusammenhangs von Autonomie, Deregulierung und Zwang zum Wettbewerb eine gesetzliche Regelung auf das Minimum zu reduzieren.

Das Land muss aber nicht auf Einfluss verzichten. Im Rahmen anderer Regelungen, etwa Zielvereinbarungen, können die Rahmenbedingungen für ein Qualitätsmanagement aufgenommen werden. Zusätzlich sollten die Erwartungen im Aufgabenkatalog der Entscheidungsorgane der Hochschulen sich wieder finden.

Empfehlungen

- (1) Qualitätsmanagement ist als Aufgabe der Hochschulleitungen in einem umfassenden Sinn über die Lehre hinaus unverzichtbar. Es sollte als Aufgabe der Hochschulleitung im Gesetz aufgeführt werden.
- (2) Eine Informationspflicht gegenüber dem Land über die im Rahmen des QM eingesetzten Verfahren kann mit den Zielvereinbarungen mit Hochschulen erwirkt werden.
- (3) Information über erfolgsorientierte Kennzahlen an Land, Hochschulrat, Öffentlichkeit steht im Zusammenhang von Steuerung und Controlling.
- (4) Die Festlegung studentischer Beteiligung in allen Fragen von Studium und Lehre kann im Gesetz festgeschrieben werden.

- (5) Eine Generalklausel für die Datenerhebung im Rahmen von Evaluationen würde evt. vorhandene Datenschutzprobleme lösen.
- (6) Die Formulierung der Eckpunkte weist in die richtige Richtung, nur einen Rahmen der Verpflichtung von Hochschulen festzuschreiben und auf die weiteren Einzelheiten zu verzichten.

X. Deregulierung

Vorschläge des Eckpunktepapiers im Vergleich:

Vorschlag im Eckpunktepapier	Beispiele für Benchmarks
Reduzierung <u>Vorschriften</u> , v.a. dienstrechtliche Regelungen.	<ul style="list-style-type: none"> • Saarland: streichen mehrerer Genehmigungsvorbehalte. • Hamburg: minimale staatliche Genehmigungsvorbehalte (z.B. Genehmigung Prüfungsordnungen durch Präsidium). • Die meisten Länder haben noch einige Genehmigungsvorbehalte (z.B. bezüglich Studiengängen), die Tendenz geht aber zum Abbau.
Reduzierung <u>Berichtswesen</u> .	<ul style="list-style-type: none"> • Baden-Württemberg (§ 13): Grunddaten und Jahresbericht als festgelegte neue Instrumente. • Niedersachsen (§ 49), Saarland: entsprechend großer Kapitalgesellschaften (nach HGB). • ETH: Leistungsbericht des ETH-Rats. • Hessen: „Hochschulen berichten regelmäßig über ihre Tätigkeit insbesondere in Forschung und Lehre,...“. • Insgesamt werden in den Ländern erst mal eher neue Berichtspflichten definiert statt alte abgebaut (faktischer Berichtsumfang lässt sich aber schwer aus Gesetz entnehmen). • Konkretisierung der neuen Pflichten ist sehr unterschiedlich (teilweise konkrete Berichte genannt, teilweise nur sehr grundsätzlich formuliert).

Bewertung der Vorschläge des Eckpunktepapiers:

- Die Entbürokratisierung durch Reduzierung von Regelungen ist zu begrüßen und ein wichtiger Schritt zur Hochschulautonomie. Es ist nun nach Präzisierungen zu suchen, an welchen Stellen Regelungen verzichtbar erscheinen. Als Bereiche, in denen staatliche Kompetenzen überprüft und reduziert werden sollten, sind beispielsweise zu nennen: Zustimmung zu Studiengängen, Genehmigung von Prüfungsordnungen, Rolle des Ministeriums in Berufungsverfahren (s. eigener Abschnitt), Genehmigung der Zuordnung von Hochschullehrerstellen zu Fakultäten und Zentralen Einrichtungen, Genehmigung der Satzungen von Forschungszentren an Fachhochschulen.
- Die Begrenzung des Berichtswesens ist deshalb besonders wichtig, weil die neue Steuerung ja erst einmal mehr Berichte schafft: Jahresabschlüsse, Berichte zur Umsetzung von Zielvereinbarungen u.ä. Es ist daher für die neuen Instrumente nach einer möglichst straffen Regelung zu suchen. Dabei ist wichtig, dass das Berichtswesen auf wenige, klar definierte Berichte reduziert wird (Saarland, Baden-Württemberg) statt die Berichtspflicht sehr allgemein zu definieren (Hessen) und dadurch großen Spielraum für die staatliche Seite bei der Umsetzung zu ermöglichen. Alle alten Berichte sind daraufhin zu überprüfen, ob sie im neuen Steuerungsansatz noch eine Funktion haben. Beispiele aus dem geltenden sächsischen Hochschulgesetz wären insbesondere die Lehr- und Forschungsberichte, deren Funktion angesichts der neuen Instrumente in Frage zu stellen ist. Eine konsequente Abschaffung nicht mehr benötigter Berichte verhindert eine Schaffung von

„Parallelwelten“ aus alter und neuer Steuerung. Wenn deutlich wird, dass mit der neuen Steuerung alte Regeln abgebaut werden, reduziert sich das Problem, dass Wissenschaftler Instrumente wie Zielvereinbarungen nur als zusätzliche Belastung empfinden.

- Für die Entbürokratisierung wird es entscheidend sein, in welcher Weise das Ministerium in Zukunft Fachaufsicht ausüben wird; dazu sind Aussagen zu treffen. Autonomes Handeln der Hochschulen wird nur dann wirksam werden, wenn Erlasse und staatliche Einzeleingriffe in laufende Prozesse zurückgeführt werden. Dazu sollte im Gesetz verankert werden, dass die Fachaufsicht nicht über Einzel Eingriffe, sondern über die Setzung allgemeiner Richtlinien/Rahmenbedingungen wahrgenommen wird und die Regelungen der Zielvereinbarungen Vorrang haben, der Zielvereinbarungsprozess also fachaufsichtliche Interventionen ersetzt (eine vorbildliche Regelung dazu im Hamburger Hochschulgesetz § 6(4)).

Empfehlungen

- (1) Staatliche Genehmigungsvorbehalte sollten auf ein Minimum reduziert werden („Best practice“ Hamburg).
- (2) Alle bestehenden Berichte (ob gesetzlich verankert oder nicht) müssen auf den Prüfstand. Es ist zu fragen, ob sie in einem veränderten Steuerungsmodell noch erforderlich sind. Überflüssig erscheinen Lehr- und Forschungsberichte.
- (3) Es sollte im Gesetz erwähnt werden, welche neuen Berichte erfolgen sollen. Nahe liegend ist ein jährlicher Abschlussbericht in Verbindung mit einem Leistungsbericht der Hochschule (inkl. der Darstellung der Umsetzung von Zielvereinbarungen).
- (4) Es sollte nach Hamburger Vorbild gesetzlich verankert werden, welches Verständnis für die Fachaufsicht gelten soll (allgemeine Richtlinien, Vorrang Zielvereinbarungen).

Teil III. Vorschläge für weitere Regelungsbereiche und Gesetzesreformschritte

Das Eckpunktepapier greift zentrale Bereiche auf, in denen eine gesetzliche Neuregelung erfolgen sollte. Aus den Empfehlungen gehen einzelne weitergehende Regelungsvorschläge hervor. Aus Sicht des CHE gibt es jedoch weitere Elemente des Sächsischen Hochschulgesetzes, in denen eine Neuordnung sinnvoll erscheinen könnte. Nachfolgend werden drei Regelungsbereiche genannt, die von besonderer Bedeutung sind.

1. Experimentierklausel

In mehreren Hochschulgesetzen sind Regelungen enthalten, die entweder für eine begrenzte Zeit oder für einen begrenzten Regelungsbereich vom Gesetz abweichende Regelungen zulassen. Mit solchen Experimentierklauseln können gerade in der Einführungszeit neuer gesetzlicher Rahmensetzungen alternative Lösungswege erprobt werden. Das Land verschafft sich damit die Möglichkeit, die Wirkung seiner gesetzlichen Regelungen auch mit Alternativen zu vergleichen und damit in einer besseren Weise zu evaluieren.

Experimentierklauseln ermöglichen auch den Hochschulen, ihre unterschiedlichen Zielvorstellungen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen zu verfolgen. Die Verantwortung für den Erfolg von Experimentierfeldern verschiebt sich auf die Hochschule selbst.

Mehrere Bundesländer haben gute Erfahrungen mit Experimentierklauseln gemacht. In den Berliner Hochschulen wird davon Gebrauch gemacht. In Bayern steht die TU München unter einer besonderen rechtlichen Situation. In Hessen ist aus einer Experimentierklausel eine neue rechtliche Grundlage für eine einzelne Hochschule entstanden (TUD-Gesetz für die Technische Universität Darmstadt).

Als Benchmark in einem rechtlichen Zusammenhang wird das TUD-Gesetz (und das hessische Hochschulgesetz, das das TUD-Gesetz ermöglichte) oder der § 7a des Berliner HG empfohlen. Das Berliner Gesetz setzt keine Frist und hat einen sehr weitgehenden Katalog von Regelungsbereichen.

2. Freiheit der rechtlichen Organisationsform der Hochschule (Stiftung)

In den Hochschulgesetzen der Länder wird noch selten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Hochschule in eine andere Rechtsform zu überführen und ihr damit einen anderen Grad von freier Entfaltung zu gewähren. Niedersachsen hat mit seinen Sonderregelungen für eine öffentlich-rechtliche Stiftung hier Neuland betreten. Die Stiftungshochschule kann eine Form sein, die durch ihre besonderen Bedingungen der Selbstverwaltung neue Wege der Leistungserfüllung beschreitet. Bislang werden noch Erfahrungen hiermit gesammelt, aber es kann für ein Land mit so vielen

Hochschulen wie Sachsen eine Chance sein, das Hochschulsystem umfassend zu reformieren. Als Benchmark für die Einführung von Stiftungshochschulen sollen die Regelungen des HG Niedersachsen empfohlen werden.

Gesetzliche Öffnungsklauseln sollten sich aber nicht alleine auf die Stiftungshochschulen konzentrieren, sondern weitere Rechtsformen von Hochschulen (bspw. gGmbH, AG etc.) ermöglichen.

3. Gesetzesreform aus einem Guss

An vielen Stellen ist bei den vorangegangenen Empfehlungen deutlich geworden, wie verschiedene Regelungsbereiche ineinander greifen. Bestimmte Empfehlungen lassen sich nur realisieren, wenn an anderer Stelle Bedingungen dafür geschaffen werden. Um eine transparente und konsistente Gesetzesgrundlage zu erhalten, ist es daher besonders wichtig, ein Gesetz „aus einem Guss“ zu gestalten.

Die Gesetzesnovellen in anderen Bundesländern verfolgten verschiedene Grundstrategien: Während Niedersachsen oder Hamburg das Gesetz grundlegend neu formulierten, haben beispielsweise das Saarland und Nordrhein-Westfalen am bestehenden Text gearbeitet.

Um eine konsistente Gesetzgebung zu realisieren, die alle Wechselwirkungen durchdenkt und die neue Steuerung systematisch verankert, ist dringend zu raten, einen komplett neuen Text zu entwerfen, der von vorne herein auf straffe Formulierung ausgerichtet ist.

Dadurch wird auch die Umsetzung des Grundgedankens der Deregulierung durch „sunset legislation“, d.h. durch systematische Prüfung aller bestehenden Regelungen auf ihre Notwendigkeit, drastisch erleichtert.

Teil IV. Zusammenfassung des Eckpunktepapiers nach den verwendeten Kriterien und den genannten Zielsetzungen

In Teil I sind die Zielsetzungen (des SMWK) und die Analyse Kriterien (des CHE) für das Eckpunktepapier benannt worden. In Teil II erfolgte eine eingehende Analyse der thematischen Bereiche des Eckpunktepapiers mit daraus folgenden Empfehlungen. Nun werden entlang der in Teil I genannten Detailziele des Eckpunktepapiers und der Kriterien des Referenzrahmens die darauf orientierten Empfehlungen zu den Eckpunkten aus dem Teil II zusammengefasst.

Stellungnahme zu übergeordneten Fragen:

Die Ausgangsfragen zum Eckpunktepapier sind:

- **Ist die Konzeption in sich konsistent? Kann die Zielstellung Qualitätssteigerung in Lehre und Forschung, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen erreicht werden? (s. auch beigefügter „Ziele-Katalog“)**
- **Wie ist sie im Vergleich mit anderen Hochschulgesetzen neueren Datums (Deutschland und ausgewählte europäische Länder) zu bewerten?**

Die Eckpunkte beschreiben in ihrer Zielrichtung die Fortentwicklung des Hochschulgesetzes zu einem stärker auf Deregulierung, höhere Eigenverantwortung der Hochschulen und höhere Leistungsorientierung der Kernprozesse ausgerichteten Rahmen. Sie greifen wesentliche Fragen der notwendigen Veränderungen auf und bieten dazu Lösungen, die sich an den neuen Entwicklungen eines New Public Management in den Hochschulen orientieren. Die Tabelle in Abschnitt I wies bereits auf die grundsätzliche Konsistenz der Detailziele mit dem normativen Rahmen des NPM hin.

Eine abschließende Beurteilung der Konsistenz ist erst möglich, wenn ein Gesetzestext vorliegt. Um eine hohe Konsistenz der Regelungen eines Hochschulgesetzes zu erreichen, sollte eine umfassende Reform des Hochschulgesetzes in allen seinen Bestimmungen angestrebt werden. Bei einer umfassenden Reform besteht eine höhere Chance der Vereinbarkeit und Stimmigkeit der Regelungen. Bei einer Novelle, die sich mit Ergänzungen oder Einzelregelungen befassen würde, läuft das Vorhaben Gefahr, die gewollten Ziele durch Detailvorschriften zu unterlaufen. Wie in Abschnitt III. dargestellt, sollte im Interesse der Konsistenz und der Klarheit unbedingt eine komplette Neuformulierung des Gesetzestextes aus einem Guss erfolgen .

Bei einer summarischen Bewertung der Eckpunkte kann gesagt werden, dass sie die Ziele der Qualitätssteigerung und der Wettbewerbsfähigkeit dann erreichen können, wenn die Einzelregelungen noch konsequenter formuliert und die Abstimmung einzelner Regelungen aufeinander die Kriterien der Analyse nachdrücklicher unterstüt-

zen. In den Eckpunkten ist aber schon jetzt deutlich der Wille zu erkennen, die Ziele auf Basis wesentlicher Veränderungen zu verfolgen. Die Änderungen in den Bereichen Dienstrecht und Berufungsverfahren setzen Akzente in Richtung Qualitätssicherung (auf Basis eines Qualitätsbegriffs, der die Orientierung auf die Ziele der Hochschule einschließt) und Personalautonomie. Konkrete Vorschläge zur Sicherung der Qualität und Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Hochschulen werden in Abschnitt II. durch zahlreiche Empfehlungen gemacht.

Im Vergleich mit anderen Hochschulgesetzen sind die Eckpunkte als ein notwendiger Prozess der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der sächsischen Hochschulen zu sehen. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen fallen im Vergleich hinter die meisten anderen Hochschulgesetze der Bundesländer zurück. Dies gilt umso mehr für ausländische Gesetze. Mit den Eckpunkten kann das sächsische Gesetz erheblich aufholen. Bei einer konsequenten Fortentwicklung der bisherigen Überlegungen könnte sich ein Gesetz in Sachsen als besonders fortschrittlich im Vergleich zu den oben beschriebenen Kriterien erweisen. Dazu sind aus Sicht des CHE allerdings Veränderungen und auch Ergänzungen der Eckpunkte im Sinne der hier unterbreiteten Empfehlungen erforderlich.

Stellungnahme zur Erreichung der Detailziele des Eckpunktepapiers:

Die einzelnen Empfehlungen zur Veränderung der Eckpunkte und zur Gestaltung des Gesetzes finden sich in der Folge der Bewertungen des Teils II. Nachfolgend sollen nur ein allgemeiner Überblick – zusammenfassend und auf die vom Wissenschaftsministerium formulierten Detailziele bezogen – gegeben werden.

1. Die Leitungsebenen der Hochschule sollen gestärkt werden

Die Stärkung von Leitungsebenen gegenüber den anderen Organen geht in die richtige Richtung. Hochschul- und Fakultätsleitung erhalten in der Tat die wesentlichen zusätzlichen Kompetenzen. Dabei sollte aber noch stärker auf die Trennung von Leitungs- und Aufsichtsfunktionen geachtet werden. Die Zuständigkeiten müssen noch klarer zwischen Entscheidungsebene, Beratungsebene und Aufsichtsebene unterschieden werden. Die strategische Verantwortung des Hochschulrats und die operative Verantwortung der Hochschulleitung sollten in den Kompetenzen klarer hervortreten und die persönliche Verantwortung unterstreichen. Die doppelte Legitimation der Entscheidungsträger sollte durchgängig verankert werden.

Der Hochschulrat hat eine herausgehobene Stellung, was zu begrüßen ist. Allerdings sollte er durch die überwiegend externe Besetzung und durch eine Fokussierung der Kompetenzen noch klarer zu der Hochschulleitung und der Rolle des Ministeriums abgegrenzt werden. Das Zusammenspiel der Organe ist genauer auszuloten, dies betrifft auch die Rolle des Senats als Beratungs- und Kontrollgremium. Einige Kompetenzen scheinen über diese Rolle noch hinauszugehen, andere wesentliche Kontrollrechte – insbesondere die Abwahl des Rektors – fehlen noch.

2. Eine sachgerechte und zügige Entscheidungsfindung soll gestärkt werden

Die Aufgaben des Senats gegenüber den akademischen Fragen der dezentralen Einrichtungen einerseits und der Hochschulleitung andererseits sollte stärker noch auf die akademischen Fragen konzentriert und auf die Beratungs- und Kontrollfunktion gegenüber der Hochschulleitung konzentriert werden (siehe oben). In anderen Gremien kommt es stärker auf die sachgerechte Mitwirkung als auf eine abstrakte Mitwirkung aller Gruppen an. Die Stärkung der Rolle von Studierenden in Fragen der Studienorganisation (Möglichkeit der Sperrminorität) weist hier in die richtige Richtung und ist besonders zu unterstützen.

Sachgerechte und zügige Entscheidung bedeutet auch, dass Hochschulen innere Strukturen und Verfahrensregeln nach ihrer Situation und ihrem Profil gestalten können. Dies wird durch den Grundsatz der Deregulierung angelegt; allerdings gilt es jetzt zu präzisieren, an welchen Stellen dereguliert wird. Einige der Regelungen in Bezug auf die Leitungsstruktur (z.B. Gremiengröße, genaue Wahlverfahren) scheinen entbehrlich. Ein mutiger Schritt wäre es, im Gesetz nur Grundsatznormen (z.B. doppelte Legitimation) zu verankern und deren Ausgestaltung voll den Hochschulen zu überlassen.

3. Gestaltungsrechte und Eigenverantwortung der Hochschule sollen gestärkt werden

Hochschulen benötigen ein flexibles, an den Bedürfnissen der Forschung und Lehre orientiertes Handlungsfeld, um sich im Wettbewerb zu behaupten. Der wesentliche Beitrag dazu sind autonome Entscheidungsfelder in den wichtigen Fragen der finanziellen, personellen und organisatorischen Steuerung. Die Eckpunkte stellen hier mit Globalhaushalten, eigenständiger Binnenorganisation, Deregulierung und Dienstvorgesetzeneigenschaft des Rektors die völlig richtigen Weichen. Hierzu gehören auch die Kompetenzen im Zuge eigenverantwortlich durchzuführender Berufungsverfahren und eine eigenverantwortliche Handhabung der Regelungen zu einem ausschreibungsfreien Tenure-Track durch die Hochschulen. Beispielsweise bei der Deregulierung muss aber noch spezifiziert werden, was genau getan werden soll. An mehreren Stellen wäre noch weitergehende Autonomie nötig, um eine Spitzenposition im Wettbewerb der fortschrittlichen Hochschulgesetze einzunehmen (insbesondere Experimentierklausel, Rücknahme weiterer Genehmigungspflichten, hochschulseitige Entscheidung über ausschreibungsfreie „außerordentliche Berufungsverfahren“ nicht nur im Zuge von Tenure-Track-Verfahren).

Auch ist möglich, auch bei der Satzungscompetenz stärker den Hochschulrat als Organ der Aufsicht zu beteiligen statt des Ministeriums. Dies setzt aber eine andere Zusammensetzung voraus. Die Mittelbewirtschaftung sollte völlig in den Hochschulen entschieden werden können, dies gehört zu den zentralen Kompetenzen der Steuerung.

4. Die Eingriffsrechte des Staates sollen neu gestaltet werden

Die Formulierung der Eckpunkte weist in die richtige Richtung, nur einen Rahmen der Verpflichtung von Hochschulen festzuschreiben und auf die weiteren Einzelheiten zu verzichten. In den Eckpunkten wird richtig erkannt, dass Autonomie und neue Steuerung die staatliche Intervention nicht entbehrlich machen, sondern auf eine neue Basis stellen müssen. Hier ist das Beispiel Hamburg von besonderer Bedeutung, das eine Minimierung der Fachaufsicht und auch eine erhebliche Reduzierung des Berichtswesens zur Folge hat.

Die in den Eckpunkten an mehreren Stellen hervortretende Rolle des Staates, auf die eigenverantwortliche Einrichtung von Selbststeuerungsmechanismen an Hochschulen zu achten, ist adäquat. Entscheidend ist, dass durch eine konsequente Gestaltung des Gesetzestextes aus einem Guss die neue staatliche Rolle in allen Gesetzesbereichen durchgehalten wird.

In den Eckpunkten fehlt eine Regelung der Verantwortung für strategische Hochschul- und Landesplanung und zur Gestaltung der Entwicklungsplanungen. Ein adäquates Gegenstromverfahren in diesem Bereich ist wichtig für die richtige Positionierung staatlicher Intervention.

5. Die Pflichten der Hochschulen zur Verbesserung der Qualität der Lehre sollen umgestaltet und erweitert werden

Die Zielrichtung einer konsequenten Qualitätssicherung in den Hochschulen wird mit den Eckpunkten unterstützt. Die Qualitätssicherung sollte auf ein umfassendes, über die Lehre hinausgehendes Qualitätsmanagement erweitert werden. Auf Detailregelungen der Verfahren und Kompetenzen von einzelnen Akteuren sollte verzichtet werden und wie in den Eckpunkten dargelegt, den Hochschulen ermöglicht werden, ein den jeweiligen Gegebenheiten entsprechendes System der Qualitätssicherung zu schaffen.

Qualitätsmanagement ist als Aufgabe der Hochschulleitungen in einem umfassenden Sinn über die Lehre hinaus unverzichtbar. Es sollte als Aufgabe der Hochschulleitung im Gesetz aufgeführt werden.

6. Die Hochschulfinanzierung soll den hochschulspezifischen Besonderheiten gerecht werden

Eine wesentliche Voraussetzung für das Land in den Fragen der Hochschulfinanzierung ist es, ein System der Hochschulfinanzierung zu entwickeln, das sich auf staatliche Anreizsysteme konzentrieren kann und auf der Ausgabenseite Freiheiten lässt. Die Wirkungen der Leistungs- und Erfolgsverbesserung sollten messbar sein. Im Üb-

rigen benötigen die Hochschulen die Freiheit der Gestaltung der Hochschulfinanzierung als internes Steuerungsinstrument.

Diese Anforderungen werden durch die Regelungen in den Eckpunkten grundsätzlich erfüllt: Globalhaushalte sichern Ausgabenautonomie, das Optionsrecht im Rechnungswesen sorgt für innere Freiheit. Das 3-Säulen-Modell entwickelt sich in Deutschland zu einem Standard; seine Verankerung im Gesetz erscheint richtig.

Wichtig ist, dass die beschriebenen Freiheiten per Hochschulgesetz dauerhaft und verlässlich verankert werden. Das Landesgesetz sollte die Finanzverfassung der Hochschulen skizzieren, indem es die Konditionen des Globalhaushalts (im Sinne einer „echten“ Globalisierung inkl. Wirtschaftsplan und KLR), die finanzierten Leistungen, die Bausteine des Mittelvergabemodells und die eingesetzten Instrumente definiert, aber auf Detailvorgaben verzichtet. Dadurch sind die Spielräume für permanente Änderung der finanziellen Grundkonditionen über Haushaltsgesetze eingeschränkt.

Kritisch anzumerken ist im Finanzierungsbereich die Überbetonung des Instruments der Zielvereinbarung (gegenüber der Formelsteuerung und dem Berichtswesen) als Instrument der staatlichen Steuerung. Ebenso problematisch erscheint das Fehlen mehrjähriger Rahmenvereinbarungen für den Hochschulsektor insgesamt als zusätzliches Element finanzieller staatlicher Steuerung.

Anhang.

Stifterverband für die deutsche Wissenschaft. Qualität durch Autonomie und Wettbewerb. Landeshochschulgesetze im Vergleich, August 2002
 (http://www.stifterverband.de/pdf/positionen_august_2002.pdf)

Leitbilder

1. Rechtsform der Hochschule

Das Gesetz soll für Hochschulen unterschiedliche Rechtsformen zulassen.

2. Zusammenwirken Staat/Hochschule

2.1 Hochschulentwicklungsplanung

Die Initiative soll bei den Hochschulen liegen. Unterschiedliche Zielvorstellungen zwischen Hochschulen und dem Land sollen durch Zielvereinbarungen geregelt werden.

2.2 Zielvereinbarungen/Hochschulverträge

Zielvereinbarungen sind als partnerschaftliches Koordinationsinstrument sinnvoll. Alle gesetzlichen Aufgabenbereiche der Partner sollen durch Zielvereinbarungen geregelt werden können, aber nicht müssen. Alles, was durch Zielvereinbarungen geregelt ist, soll für die Dauer der Vereinbarung der Fachaufsicht entzogen sein.

2.3 Organisationsautonomie, gesetzliche Experimentier- und Öffnungsklauseln

Das Gesetz soll grundsätzlich möglichst geringe Regelungsdichte aufweisen. Zumindest aber soll es Spielraum für abweichende Regelungen (z. B. durch Experimentierklauseln) eröffnen, wobei die Hürden für abweichende Regelungen nicht zu hoch sein dürfen (z. B. durch ministerielle Zustimmungserfordernisse).

3. Haushaltswirtschaft

3.1 Mittelzuweisung

3.1.1 Form der Mittelausstattung

Das Gesetz soll eine globale Mittelzuweisung vorsehen, ohne dass der Haushalt oder Wirtschaftsplan Teil des Landeshaushalts ist, am besten mit der Möglichkeit einer mehrjährigen Planungssicherheit. Die Finanzverantwortung soll dezentralisiert sein (einschl. Reduzierung von Haushaltstiteln). Die Feststellung des Hochschulhaushaltes soll durch ein Hochschulorgan erfolgen.

3.1.2 Deckungsfähigkeit

Das Gesetz soll eine umfassende gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen allen Ausgabenarten gewährleisten.

3.1.3 Übertragbarkeit/Rücklagenbildung

Das Gesetz soll die unbeschränkte Möglichkeit der Übertragbarkeit und Rücklagenbildung (ohne Rücksicht auf den Zweck) vorsehen.

3.1.4 Stellenpläne

Im Staatshaushalt sollen keine verbindlichen Stellenpläne ausgebracht werden. Soweit sie für die Anstellung von Beamten unverzichtbar sind, sollen die Hochschulen sie selber festlegen.

3.2 Leistungsbezogene Mittelverteilung

Die leistungsbezogene Mittelverteilung soll sich an Aufgaben, Zielen und Ergebnissen orientieren. Als Kriterien für die Bemessung der Ergebnisse sollen Belastungs-, Leistungs- und Innovationskriterien Berücksichtigung finden. Als Instrumente sollen Hochschulverträge, Ziel- und Leistungsvereinbarungen dienen (nach den Regeln des Kontraktmanagements). Die Zuständigkeit für die Mittelverteilung innerhalb der Hochschule soll bei der Hochschulleitung/dem Hochschulrat liegen, auf der Fachbereichsebene bei der Fachbereichsleitung.

3.3 Rechnungswesen als Informations- und Steuerungsinstrument

Das Rechnungswesen soll so gestaltet werden, dass es Informationen zur Kontrolle und Steuerung bietet. Das Controlling soll durch eine Kosten- und Leistungsrechnung und eine Vermögensrechnung unterstützt werden.

3.4 Recht der Hochschulen, andere Finanzquellen zu erschließen

Alle Einnahmen, die die Hochschulen erzielen, sollen ihnen zur freien Verwendung im Rahmen der Erledigung ihrer Aufgaben verbleiben. Die Gebührenhoheit soll ohne Genehmigungsvorbehalt des Ministeriums bei den Hochschulen liegen.

3.5 Studiengebühren

Die Hochschulen sollen zur Erhebung von Studiengebühren, die sozialverträglich ausgestaltet werden sollen, durch das Gesetz ermächtigt sein. Die Gestaltung soll den Hochschulen überlassen bleiben.

3.6 Unternehmensgründung und Unternehmensbeteiligung durch die Hochschulen

Unternehmensgründung und -beteiligung sollen den Hochschulen, nicht nur aus Mitteln des Körperschaftsvermögens, gesetzlich erlaubt sein. Die Entscheidung soll bei der Hochschulleitung bzw. dem Hochschulrat liegen. Eine Genehmigung durch das Ministerium soll nicht erforderlich sein. Die Anerkennung von An-Instituten soll durch die Hochschule ohne Beteiligung des Ministeriums erfolgen. (Möglichst Befreiung von der Bindung an § 65 LHO.)

4. Personalwesen

4.1 Dienstherrnfähigkeit und Arbeitgeberfunktion

Die Hochschule soll Dienstherr und Arbeitgeber sein. Der Leiter der Hochschule soll Dienstvorgesetzter des gesamten Personals einschließlich der Professoren sein.

4.2 Berufungsangelegenheiten

Die Verantwortung für Berufungen soll bei der Hochschulleitung liegen. Bei den Berufungsverfahren soll die externe Mitwirkung verstärkt werden. Das Berufungsverfahren soll nicht nur die transparente, offene Bewerbungsmöglichkeit garantieren, sondern gleichzeitig als aktive Suche nach den bestqualifizierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gestaltet werden. In dem Maße, in dem unabhängige Wissen-

schaftlerinnen und Wissenschaftler anderer Hochschulen in die Berufungskommissionen gewählt werden, soll die staatliche Mitwirkung am Berufungsverfahren eingeschränkt und auf ein Leitungsorgan der Hochschule übertragen werden.

5. Leitungsstrukturen, Entscheidungskompetenzen, Gremien, Verfahrenswege

5.1 Zentrale Universitätsebene

Das Gesetz soll die Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschule gewährleisten. Es soll die Strategiefähigkeit der Hochschule sicherstellen. Es soll für eine klare Abgrenzung und Zuordnung der Zuständigkeiten sorgen. Die Leitungsstrukturen sollen Effizienz in den Verfahrensabläufen der Hochschule gewährleisten.

5.1.1 Aufgaben des Hochschulrates

Die Einrichtung eines Hochschulrates soll autonomieverstärkend wirken. Ein Hochschulrat soll nicht nur Beratungs-, sondern auch Entscheidungsbefugnisse haben, die ihm zu Lasten der Entscheidungsbefugnisse des Ministeriums übertragen werden. Das Ministerium soll auf seine Fachaufsicht und sonstige Mitentscheidungszuständigkeiten verzichten.

5.1.2 Aufgaben der Hochschulleitung

Die Hochschulleitung soll Exekutivfunktion haben. Sie soll zuständig für die Stellen- und Mittelverteilung sein. Sie soll alle operativen Entscheidungen treffen können. Die Zuständigkeitsvermutung soll in unklaren Fällen bei der Hochschulleitung liegen. Die Hochschulleitung soll sich auf eine doppelte Legitimation (Einbindung von Hochschulrat und Senat) stützen.

5.1.3 Besondere Rechte des Rektors/Präsidenten

Die Richtlinienkompetenz soll beim Rektor/Präsidenten liegen. Er soll außerdem die Rechtsaufsicht sowie ein Weisungsrecht in Lehr- und Prüfungsangelegenheiten haben.

5.2 Fakultäts- und Fachbereichsebene

Die Hochschule soll die Organisationszuständigkeit in Bezug auf das Ob (keine Einrichtungspflicht) und das Wie (keine Vorgabe von Gliederungskriterien) haben. Die Binnengliederung soll nicht genehmigungspflichtig sein. Die Wahl des Dekans soll doppelt legitimiert sein (Einbindung von Fachbereich und Hochschulleitung). Die Zuständigkeit für die Verteilung und Verwaltung von Sach- und Personalmitteln soll beim Dekan liegen, ggf. nach der Anhörung eines Ausschusses der jeweiligen Organisationseinheit.

5.3 Basisebene

Eine ggf. vorhandene dritte Organisationsebene soll frei und verantwortlich durch die Hochschule gestaltet werden können.

6. Flexibilisierung der Hochschulzulassung

Die Hochschulen sollen das Recht zur Auswahl der Studierenden haben. Sie sollen die Auswahlkriterien selbst festlegen können.

7. Studium und Lehre

7.1 Einführung neuer Studiengänge und deren Gestaltung

Die erforderlichen und zweckmäßigen Vorgaben zu Studium und Lehre sind im HRG enthalten. Es sollen in den Landesgesetzen keine weiter gehenden eingrenzenden Vorgaben gemacht werden, so dass die Ausfüllung dem Wettbewerb der Hochschulen überlassen bleibt.

(NB: Positiv bewertet werden gesetzliche Vorgaben zur Anerkennung von Auslandsstudienzeiten sowie zum Angebot von Teilzeit- und Promotionsstudiengängen. Die Modularisierung von Studiengängen wird von der Kommission grundsätzlich befürwortet. Aber sie soll dem Wettbewerb der Hochschulen überlassen bleiben und nicht gesetzlich geregelt werden.)

7.2 Staatliche Mitwirkung bei der Einrichtung von Studiengängen

Über die Einrichtung von Studiengängen soll die Hochschule selbst ohne Zustimmung des Ministeriums entscheiden (ggf. im Rahmen von Zielvereinbarungen oder Entwicklungsplanungen). Innerhalb der Hochschule soll die Hochschulleitung/der Hochschulrat die Entscheidung treffen. Prüfungs- und Studienordnungen sollen allenfalls anzeigepflichtig, nicht jedoch genehmigungsbedürftig sein. Qualitätsüberprüfungsverfahren (Akkreditierung) für neue Studiengänge sollen vom Gesetz vorgegeben sein.

8. Qualitätsentwicklung/Evaluation

Das Gesetz soll ein steuerungsorientiertes Berichtswesen im Rahmen eines angemessenen Verfahrens regeln. Selbst- und Fremdevaluation sollen in gesetzlichen Programmsätzen Berücksichtigung finden. Evaluationsergebnisse sollen entscheidungsrelevant sein. Es soll keine Überregulierung durch das Gesetz stattfinden.

9. Forschung

Das Gesetz soll keine die Forschungsfreiheit einschränkenden oder lenkenden Bestimmungen und Programmsätze enthalten. Bei Drittmittelforschung soll es keine Priorisierung von Forschungsvorhaben nach Herkunft der Mittel geben (keine Vorrangklausel im Gesetz).