

**Cottbuser Schriften zu Hochschulpolitik
und Hochschulrecht**

6

Alfred Funk | Lothar Knopp (Hrsg.)

Novellierung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (BbgHG) – Mehr Autonomie?

Tagungsband zum Symposium vom
17. Februar 2023 in Cottbus



Nomos

**Cottbuser Schriften zu Hochschulpolitik
und Hochschulrecht**

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Lothar Knopp
Wolfgang Schröder

Band 6

Alfred Funk
Prof. Dr. Dr. h.c. Lothar Knopp (Hrsg.)

Novellierung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (BbgHG) – Mehr Autonomie?

Tagungsband zum Symposium vom
17. Februar 2023 in Cottbus



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1037-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-4167-5 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Geleitwort

Der brandenburgische Gesetzgeber beabsichtigt eine „große“ Novellierung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (BbgHG), im Kern mit der Begründung der künftigen „bedeutenden“ gesellschaftlichen und damit auch verbundenen „strukturellen“ Herausforderungen an Wissenschaft und Forschung an den Hochschulen. Explizit und beispielhaft benennt er in diesem Zusammenhang den Strukturwandel, die Klimakrise und zukunftsweisend digitale Innovationen. Des Weiteren sieht er sich (endlich) in der „Pflicht“, die bisherigen hochschulrechtlichen Regelungen, soweit erforderlich, an die Rechtsentwicklung anderer Länder und an Vorgaben der höchstrichterlichen Rechtsprechung anzupassen. Unter dem 09.12.2022 hat der Gesetzgeber einen Referentenentwurf zur Novellierung vorgelegt, der auf dem von der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU) am 17.02.2023 in Cottbus veranstalteten Symposium unter der zentralen Fragestellung „Mehr Hochschulautonomie?“ auf dem „Prüfstand“ stand. Die Koalitionäre der jetzigen brandenburgischen Landesregierung (SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen) haben sich im Hinblick auf die hochschulgesetzliche Novellierung im Koalitionsvertrag vom 19.11.2019 (S. 34) ausdrücklich dazu verpflichtet, in diesem Rahmen das Thema „Hochschulautonomie und Steuerungsinstrumente“ *gemeinsam* mit den Hochschulleitungen weiterzuentwickeln.

Die Ergebnisse des Symposiums zu besagter Fragestellung sind aber eher „ernüchternd“.

Der vorliegende Tagungsband beinhaltet sämtliche Vorträge nebst jeweiliger Präsentation, die Diskussionsbeiträge zu den Vorträgen und Auszüge aus dem Referentenentwurf. Von einem Abdruck der Diskussionsbeiträge der Podiumsdiskussion, welche am Nachmittag des besagten Symposiums stattfand, wurde abgesehen, insbesondere auch um Wiederholungen von Beiträgen zu vermeiden, welche bereits zu den einzelnen Vorträgen erfolgt sind.

Die Veranstalter der BTU (Hochschulleitung und Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften) danken insbesondere Frau Claudia Lorenz vom ZfRV für die hervorragende Organisation und Nachbereitung des Symposiums, des Weiteren der Leiterin des Referats Corporate Identity, Frau Ilka Seer, für die „pressetechnische“ Begleitung, ferner den Mitarbei-

Geleitwort

tern des Multimediazentrums der Universität für die Ermöglichung der technischen Durchführung des Symposiums als „Hybrid“-Veranstaltung sowie Herrn Dietmar Schörnig für die photographische Dokumentation.

Cottbus im Juli 2023

Alfred Funk
Lothar Knopp
- Herausgeber -

Inhaltsverzeichnis

Winfried Kluth

Die Auswirkungen von mehr Hochschulautonomie auf die Gestaltungsfreiheit und Verantwortung der Hochschulen. Überlegungen aus verfassungsrechtlicher und steuerungswissenschaftlicher Perspektive	9
Diskussion	23
Präsentation	28

Lothar Knopp

„Potenzielle“ Schwerpunkte der brandenburgischen Hochschulgesetznovelle (Stand: 09.12.2022/Referentenentwurf)	33
Diskussion	45
Auszüge aus dem Referentenentwurf	50

Jan Hauke Plaßmann

Gute Arbeit in der Wissenschaft – Diskussion, Dialoge und Entwicklungen im Land und Bund – ein Arbeitsbericht	63
Diskussion	70
Auszüge aus dem Referentenentwurf	78
Präsentation	84

Klaus Herrmann

Leistungsbewertungen und Qualifikationsentscheidungen bei Professuren – Schutz der Grundrechte	89
Diskussion	117
Auszüge aus dem Referentenentwurf	121
Präsentation	141

Inhaltsverzeichnis

Herausgeber- und Autorenverzeichnis 147

Fotodokumentation 149

Die Auswirkungen von mehr Hochschulautonomie auf die Gestaltungsfreiheit und Verantwortung der Hochschulen. Überlegungen aus verfassungsrechtlicher und steuerungswissenschaftlicher Perspektive

Winfried Kluth

I. Autonomie – ein schillernder Begriff

1. Allgemeines Verständnis

Autonomie ist in den Rechts- und Sozialwissenschaften ein bedeutsamer und zugleich schillernder Begriff. Er wird vor allem dazu verwendet, die Beziehungen eines Subjekts zu seiner sozialen Umgebung zu beschreiben.¹ Dabei können über die rechtliche Bedeutung hinausgehend zwei Aspekte unterschieden werden, die terminologisch durch die Begriffe Eigenständigkeit und Unabhängigkeit zum Ausdruck gebracht werden können.

Durch die Eigenständigkeit werden die Fähigkeiten des Subjekts in den Blick genommen, also die intrinsischen Bedingungen des Handelns und Entscheidens.

Die Unabhängigkeit reflektiert die externe Dimension, indem die Fähigkeit zum Handeln und Entscheiden ohne Bindung an verbindliche externe Vorgaben betont wird.

Zusammengebunden stellen beide Aspekte auch die Basis für Resilienz dar, also die Fähigkeit, in einer Krisensituation funktionsfähig zu bleiben und die zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.²

1 Zu den verschiedenen Verständnissen Stichwort „Autonomie“ in: Staatslexikon, 8. Aufl. 2017, Band 1, S. 514 ff.; zur organisationsrechtlichen Sichtweise *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 25 f.

2 Exemplarisch insoweit die Definition in Art. 2 der Richtlinie (EU) 2022/2557 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen: „Resilienz“, die Fähigkeit einer kritischen Einrichtung, einen Sicherheitsvorfall zu verhindern, sich davor zu schützen, darauf zu reagieren, einen solchen abzuwehren, die Folgen eines solchen Vorfalls zu begrenzen, einen Sicherheitsvorfall aufzufangen, zu bewältigen und sich von einem solchen Vorfall zu erholen.

2. Autonomie in der rechtlichen Umsetzung

Die rechtliche Umsetzung von Autonomie reicht von der Souveränität in Bezug auf Staaten über die Rechtsfähigkeit in der bürgerlichen und verwaltungsrechtlichen Rechtsordnung und manifestiert sich im Verwaltungsorganisationsrecht, insbesondere im Selbstverwaltungsrecht, das zahlreiche Facetten aufweist.³

Auf allen Ebenen sind dabei jedoch wichtige „Relativierungen“ zu gewärtigen. Für den modernen Staat folgt dies aus seiner Einbindung in die internationale Rechtsordnung und im Falle des Grundgesetzes, mit weitreichenden Konsequenzen gem. Art. 23 GG, aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Union.⁴ Eine Souveränität im klassischen, unbegrenzten Sinne gibt es trotz des ungebrochenen Bekenntnisses des Völkerrechts zur Staatensouveränität (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta) deshalb nicht mehr.

Innerhalb des deutschen Staates folgt aus dem inneren Souveränitätsanspruch⁵, dass insbesondere die Selbstverwaltung grundlegenden Vorgaben des Gesetzgebers und einer Staatsaufsicht unterworfen sein muss.⁶ Das gilt auch für die Hochschulen.⁷

Vor allem aber folgen Relativierungen aus der jeweils begrenzten Verbandskompetenz sowie den Vorgaben der Finanzverfassung, die nur dem Staat mit dem Steuererfindungsrecht eine weitreichende Gestaltungsfreiheit bei der Erschließung von Finanzquellen eröffnet. Die Selbstverwaltungsträger sind auf staatliche Finanzzuweisungen oder die gesetzliche Ermächtigung der Finanzierung durch Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) angewiesen.⁸

3 Das gilt zunächst für die Unterscheidung zwischen kommunaler und funktionaler Selbstverwaltung und sodann für die vielen Varianten der Konkretisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Siehe dazu die Typologie bei Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 217 ff. Exemplarisch zu den verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten Kluth, ZRI 2022, 993 ff.

4 Zu den damit verbundenen Folgen siehe Kluth (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 2007.

5 Zur inneren Souveränität Classen, DÖV 2018, 253 ff.

6 Allgemein für die funktionale Selbstverwaltung BVerfGE 107, 59 (94). Siehe vertiefend Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2022, § 65.

7 Lorenz, JZ 1981, 113 ff.; Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 274 ff.

8 Zur Bedeutung der „Selbstfinanzierung“ für die Selbstverwaltung exemplarisch Kluth, ZG 2021, 348 ff.

3. Zwischenergebnis

Als erstes Zwischenergebnis ist die Relativität der Autonomie von öffentlich-rechtlichen Organisationen hervorzuheben, die aus den rechtlichen Rahmenbedingungen einer gewaltenteilenden Rechtsordnung folgt und auch in der DNA aller Selbstverwaltungskörperschaften verankert ist.

Formalrechtlich kommt sie einerseits in der Rechtsfähigkeit und dem Selbstverwaltungsrecht und andererseits in der Gesetzesbindung, der sachlich und räumlich begrenzten Verbandskompetenz und der Staatsaufsicht zum Ausdruck.

Die Reichweite von Autonomie wird durch das Verhältnis dieser normativen Parameter zueinander jeweils spezifisch determiniert.

II. Rechtlicher Ausdruck von Hochschulautonomie

1. Rückblick

Um diese abstrakte Beschreibung in Bezug auf die Hochschulen zu konkretisieren, ist zunächst eine historische Betrachtung im Zeitraffermodus hilfreich, damit der aktuelle Entwicklungsstand besser im Spektrum der Gestaltungsoptionen verortet werden kann.

Gegründet wurden die meisten deutschen Universitäten als Landesuniversitäten⁹, bei denen der Landesherr als „Stifter“ und (formaler) Rektor fungierte. In der Praxis waren es aber die Mitglieder des Kollegiums, welche die Universität leiteten. Inhaltliche Weisungen des Landesherrn waren gesetzlich nicht ausgeschlossen und betrafen vor allem Vorgaben zu politisch-weltanschaulichen Fragestellungen.¹⁰

Die Eigenständigkeit der Wissenschaft in diesen Universitäten war weniger formalrechtlich, als vielmehr durch das Ansehen der wissenschaftlichen Methode abgesichert, deren Bedeutung im Zusammenhang mit der Aufklärung an Bedeutung gewann und vor allem die Emanzipation gegenüber den kirchlichen Fürsten beförderte. Das kann insbesondere in Bezug auf die Theologie und die Philosophie nachvollzogen werden.

9 In Deutschland gibt es nur wenige durch die Städte gegründete „Bürgeruniversitäten“ (etwa in Frankfurt am Main und Köln). Eine kirchliche Trägerschaft hat sich erst nach der Reformation entwickelt.

10 Knapp nachgezeichnet bei *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 2. Aufl. 1986, S. 22 ff.; *Kahl*, Hochschule und Staat, 2004, S. 5 ff.

Die Abhängigkeit der Universitäten von den finanziellen Zuwendungen des Landesherrn war eine wirkmächtige Realität. Es gab aber auch durchaus eine „Kofinanzierung“ durch die Studierenden: Das Kollegien- oder Höregeld war lange Zeit eine Realität, die bis zum Jahr 1970 existierte und erst dann zur Erleichterung des Hochschulzugangs für alle Bevölkerungsgruppen flächendeckend abgeschafft wurde. Üblich waren umgerechnet ca. 300 € pro Semester, wobei eine Befreiung auf Antrag möglich war.

2. Wissenschaftsfreiheit als sachlicher und verfassungsrechtlicher Kern

Die rechtliche Verankerung der Wissenschaftsfreiheit im Recht zugunsten des einzelnen Hochschullehrers und davon abgeleitet der Universitäten¹¹ ist das Ergebnis eines langwierigeren Prozesses, der erst im 20. Jahrhundert zu einer Verankerung im Verfassungsrecht geführt hat.¹² Inhaltlich standen die Garantie der Staatsfreiheit von Forschung und Lehre und vor allem die individuelle Wissenschaftsfreiheit im Vordergrund der Aufmerksamkeit, obwohl zu jener Zeit die „Gruppenmacht“ in den Wissenschaftsdisziplinen die vielleicht stärkere Bedrohung darstellte. Erst allmählich wurden die Wissenschaftsfreiheit und das Wissenschaftsrecht als Kooperationsverwaltungsrecht verstanden.¹³

3. Die Selbstverwaltungsgarantie als organisationsrechtliches Schutzinstrument

Zur organisatorischen Absicherung der Wissenschaftsfreiheit wurde das Selbstverwaltungsrecht der Universitäten als teilrechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts eingeführt und in den Landesverfassungen verankert¹⁴, wobei der Verwaltungsbereich mit dem Kanzler an der Spitze als Teil der Landesverwaltung fortgeführt wurde.¹⁵ Es blieb auch bei den Ingerenzrechten der Ministerialverwaltung im Bereich des Haushaltswesens,

11 Dazu grundlegend *Smend*, VVDStRL 4 (1928), 44 (57 ff.).

12 *Fehling*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 110. Lfg. 2004, Art. 5 Abs. 3 (Wissenschaftsfreiheit) Rn. 2 ff.

13 *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994.

14 *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 517 ff.

15 Dieses „klassische Modell“ besteht in Brandenburg bis heute fort: § 5 Abs. 1 S. 1 BbgHG.

des Personalrechts, des Berufungswesens, der Einrichtung von Studiengängen sowie des Prüfungswesens. Alle diese Bereiche wurden weiterhin als übertragene staatliche Aufgaben unter Fachaufsicht ausgewiesen.¹⁶

4. Die Evolution der thematischen Reichweite des Selbstverwaltungsrechts

Erst unter dem Einfluss des neuen Steuerungsmodells¹⁷ kam es in den einzelnen Bundesländern mit unterschiedlicher Reichweite und Geschwindigkeit zu einer Erstreckung der Selbstverwaltungsgarantie auf weitere Aufgabenbereiche. Hervorzuheben sind das Budgetrecht und das Berufungsrecht, teilweise auch die Liegenschaften. Genehmigungsvorbehalte wurden in Anzeigepflichten umgewandelt, die Fachaufsicht auf eine Rechtsaufsicht reduziert. In einigen Ländern, wie z.B. in Sachsen-Anhalt (§ 54 Abs. 1 HSG LSA), wurden die Hochschulen insgesamt zu rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts weiterentwickelt.

Als Kehrseite der größeren Eigenständigkeit wurde in den meisten Ländern eine Anpassung der internen Strukturen vorgenommen, die mit einer teilweisen Abkehr von der klassischen Gruppenuniversität mit ihren starken Kollegialorganen verbunden waren und sind. Wesentliche Elemente dieses Prozesses sind die Stärkung der Zuständigkeiten der Rektorate und Präsidien sowie die Einführung von extern besetzten Hochschulräten¹⁸ mit unterschiedlich weitgehenden Vorschlags- und Beschlussrechten.

Die Beziehungen zum Land wurden durch eine neu verzahnte Hochschulentwicklungsplanung und Zielvereinbarungen¹⁹ vordergründig auf eine neue kooperative Ebene angehoben, wobei in der Praxis die Gestaltungsmacht des Landes nach wie vor überwiegt, da die zur Verfügung stehenden Finanzmittel durch die Landtage beschlossen werden und den maßgeblichen Rahmen markieren.

16 Diese Unterscheidung spiegelt sich bis heute in den Hochschulgesetzen wider.

17 *Kracht*, Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich, 2006; *Kahl*, Hochschule und Staat, 2004, S. 92 ff.

18 Dazu kritisch *Gärditz*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 545 ff.; *Wendel*, Der Hochschulrat, 2016.

19 Dazu vertiefend *Kracht*, Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich, 2006, S. 138 ff.; zu Brandenburg: *Knopp/Tappert*, in: Knopp/Peine/Topel (Hrsg.), Brandenburgisches Hochschulgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2018, § 5 Rn. 40 f.

5. Neuere organisationsrechtliche Entwicklungen

Eine weitere Variante der organisationsrechtlichen Verselbstständigung stellen die in einigen Bundesländern teilweise optional und teilweise originär eingeführten Stiftungsuniversitäten dar.²⁰ Es handelt sich dabei um eine andere Variante der Herstellung der vollen Rechtsfähigkeit, die nichts daran ändert, dass die Finanzierung ganz überwiegend aus dem Landeshaushalt erfolgt. Es bleibt für den Innenbereich auch bei der körperschaftlichen Struktur, die auf eine öffentlich-rechtliche Stiftung aufgesetzt wird.²¹

Wie unterschiedlich der Zustiftungsaspekt in der Praxis relevant werden kann, zeigt der Vergleich zwischen den beiden Stiftungsuniversitäten Frankfurt am Main und Frankfurt Oder (Viadrina).²² Während am Main viele Millionen an Zustiftungen zu verzeichnen sind, belaufen sich die Beträge an der Oder auf deutlich übersichtlichere Summen.

6. Zwischenbilanz

Als erste Zwischenbilanz kann festgehalten werden, dass vor allem in den letzten drei Jahrzehnten die rechtliche Eigenständigkeit der Hochschulen in den meisten Bundesländern größer geworden ist. Die maximale rechtliche Eigenständigkeit markieren die rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts einerseits und die Stiftungsuniversität andererseits. Aber auch dort, wo das klassische Zwittermodell von teilrechtsfähiger Körperschaft und Landeseinrichtung fortgeführt wird, sind Erweiterungen bei der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu verzeichnen gewesen.

Parallel zu dieser Entwicklung sind aber auch zwei weitere Prozesse zu beobachten gewesen. Erstens die Stärkung der Rektorate bzw. Präsidien gegenüber den Senaten sowie die Einführung von Hochschulräten als extern besetzte Leitungsorgane. Zweitens die externe Steuerung durch Zielvereinbarungen. In beiden Fällen stand das sog. „Neue Steuerungsmodell“ Pate, das an der Governance aus dem Unternehmensbereich orientiert ist. Hier wurden manche übertriebenen Reformen, wie etwa in Baden-Württemberg mit der Übernahme von Organbezeichnungen aus der Unterneh-

20 Dazu im Überblick *Pautsch*, *Stiftungshochschulen in Deutschland*, 2008; *Krausnick*, *Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat*, 2012, S. 360 ff.

21 Exemplarisch *Kluth*, in: Knopp/Peine/Topel (Hrsg.), *Brandenburgisches Hochschulgesetz*, 3. Aufl. 2018, § 1 StiftG-EUV Rn. 6 ff.

22 Zu Letzterer *Kluth*, in: Knopp/Peine/Topel (Hrsg.), *Brandenburgisches Hochschulgesetz*, 3. Aufl. 2018, S. 1203 ff.

menswelt, inzwischen korrigiert und auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat dieser Entwicklung Grenzen gesetzt, die allerdings weniger strikt verlaufen, als es manche Grundsatzkritik erhofft hatte.

III. Folgen für die Gestaltungsfreiheit(en)

1. Finanzierungsfragen als Achillesferse der Selbstverwaltung

Die beschriebene Geschichte der Stärkung des Selbstverwaltungsrechts indiziert prima facie auch eine Vermehrung der Gestaltungsfreiheit von Hochschulen. Allerdings stellt auch bei den Hochschulen wie im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung die Finanzierung die Achillesferse dar.

Das Verhältnis von Selbstverwaltung und Selbstfinanzierung ist komplex und kompliziert, auch weil es insoweit kein einheitliches Muster gibt. Es reicht von einer echten und umfassenden Selbstfinanzierung bei den Wirtschafts- und Berufskammern über eine verfassungsrechtlich gebotene Selbstfinanzierung bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, über eine verfassungsrechtlich eng angeleitete Fremd- und Eigenfinanzierung im Falle der Kommunen, bis hin zu der verfassungsrechtlich nur schwach angeleiteten Fremdfinanzierung der Hochschulen. Schon an der Reihenfolge wird deutlich, dass die Hochschulen am stärksten von staatlichen Zuweisungen abhängig sind.

Dass das kein zwingendes Modell ist, zeigen die privaten Hochschulen im In- und Ausland, die sich durch Studienbeiträge, echte Stiftungen und Sponsoren finanzieren.²³

2. Differenzierung nach Aufgabenbereichen

Für die staatlichen Hochschulen in Deutschland bedeuten Rechtsfähigkeit und Selbstverwaltungsrecht keineswegs, dass sie in allen Aufgabenbereichen über eine weitreichende Entscheidungsfreiheit verfügen. Auch hier bedarf es einer differenzierenden Betrachtung.

Den allgemeinen Rahmen für die Hochschulautonomie steckt innerhalb des beschriebenen Rechtsrahmens inhaltlich die auf Landesebene vorzunehmende Hochschulstrukturplanung bzw. Hochschulentwicklungs-

23 Die Wissenschaftsadäquanz der Finanzierung wird im Verfahren der staatlichen Anerkennung durch eine Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat überprüft.