

NWVBI. 6/2015

Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

Herausgeber

Professor Dr. Michael Sachs,

Universität zu Köln (geschäftsführend)

Dr. Ricarda Brandts,

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen

Professor Dr. Johannes Dietlein,

Universität Düsseldorf

Johannes Keders,

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm

Prof. Dr. Reinhard Klenke,

Regierungspräsident, Münster

Prof. Dr. Thomas Mayen,

Rechtsanwalt, Bonn

Redaktion

Dr. Annette Kleinschnittger,

Vors. Richterin am Oberverwaltungsgericht

Dr. Manfred Siegmund,

Vors. Richter am Verwaltungsgericht

Aus dem Inhalt

- 205 **Schütz** Zu den Änderungen der Hochschulaufsicht in NRW
- 212 **Bender** Lebensschutz im Tierschutzrecht und der Vorbehalt des Parlaments
- 216 **BVerwG** Arzneimittelrecht, behördliche Warnung vor Handel mit E-Zigaretten
- 219 **OVG NRW** Bauplanungsrecht; Bekanntmachung von Umweltinformationen
- 229 **OVG NRW** Fahrerlaubnisrecht, Verstoß gegen das Wohnsitzerfordernis bei ausländischer Fahrerlaubnis
- 241 **Enuschat/Siedler** Das Alkoholverbot bei großen Sportevents

Redaktion

Dr. Annette Kleinschnittger, Vors. Richterin am Oberverwaltungsgericht, Münster; OVG NRW, Postfach 63 09, 48033 Münster; Tel.: 02 51/50 52 91
 Dr. Manfred Siegmund, Vors. Richter am Verwaltungsgericht, Köln; VG Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln; Tel.: 02 21/20 66-112;
 E-Mail: NWVBL@asiegmund.de
 Geschäftsführender Herausgeber:
 Prof. Dr. Sachs, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln; Tel.: 02 21/4 70 58 03,
 Sachs@uni-koeln.de

Inhalt

Abhandlungen

Schütz, Zu den Änderungen der Hochschulaufsicht in NRW:
 Der Hochschulrat und seine Aufsichtsfunktionen nach dem
 „Hochschulzukunftsgesetz“ — 205

Bender, Lebensschutz im Tierschutzrecht und der Vorbehalt des
 Parlaments – Ein behördliches Tötungsverbot von „Eintagskü-
 ken“ bedarf einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage
 — 212

Ausbildung und Prüfung

Klausur zum Staatsorganisationsrecht: Das Alkoholverbot bei
 großen Sportevents (*Ennuschat/Siedler*) — 241

Notizen

Bericht aus dem Landtag — II

Neuerscheinungen — IV

Veranstaltungen — V

Abhandlungen in den Verwaltungsblättern — VI

Aktuelle Beiträge in PUBLICUS — VI

Impressum — VII

Rechtsprechung

BVerwG	U. v. 20.11.2014	3 C 27.13	Arzneimittelrecht, behördliche Warnung vor Handel mit E-Zigaretten — 216
OVG NRW	U. v. 30.09.2014	2 D 87/13.NE	Bauplanungsrecht; Bekanntmachung von Umweltinformationen — 219
	U. v. 28.11.2014	1 A 1860/14	Beamtenrecht; Körperschaden als Dienstunfallfolge — 224
	B. v. 15.10.2014	6 A 208/14	Beamtenrecht; Anforderungen an Kommissaranwärter (3000 m-Lauf) — 227
	U. v. 09.12.2014	16 A 2608/10	Fahrerlaubnisrecht, Verstoß gegen das Wohnsitzerfordernis bei ausländischer Fahrerlaubnis — 229
	B. v. 20.11.2014	15 B 1356/14	Kommunalrecht, Anwesenheit von Nichtmandatsträgern im Sitzungssaal eines Rates — 232
	B. v. 12.12.2014	15 B 1139/14	Kommunalrecht; Anerkennung einer Fraktion — 232
	B. v. 07.08.2014	8 A 2577/12	Landschaftsrechtliche Unzulässigkeit eines Zauns — 234
	B. v. 23.12.2014	5 E 1202/14	Polizeirecht; Wohnungsverweisung mit Rückkehrverbot — 235
	B. v. 14.11.2014	15 A 1485/13	Straßenbaubeitrag für verkehrsberuhigten Bereich — 236
VG Minden	U. v. 30.01.2014	2 K 80/14	Behördliches Tötungsverbot bzgl. sog. Eintagsküken — 237

ABHANDLUNGEN

Zu den Änderungen der Hochschulaufsicht in NRW: Der Hochschulrat und seine Aufsichtsfunktionen nach dem „Hochschulzukunftsgesetz“

Von Marcel Schütz, M.A., Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Mit dem HFG (2006) wurden Hochschulräte in NRW eingeführt. Eine Besonderheit des neuen Gremiums bestand seither in seiner Rechtsstellung als oberster Dienstbehörde, die dem Rat eine exklusive Position innerhalb der Hochschulorganisation verschaffte und einige Änderungen der akademischen Gremienpolitik herbeiführte. Zum 01.10.2014 ist das HZG in Kraft getreten. Der Hochschulrat blieb erhalten, wurde aber einer Überarbeitung unterzogen. Er verliert sowohl seinen behördlichen Status als auch Einzelbefugnisse. Wird damit die Rolle der Senate gestärkt, erhält das Aufsichtsgremium neue Zuständigkeiten und Vorgaben. Der Beitrag skizziert Begründung, Kritik und Rechtsdiskurs zum Hochschulrat und erörtert die vorgenommenen Änderungen.

A. Überblick

Die Bildung von Hochschulräten¹ folgt diversen Motiven. Mit Blick auf die inzwischen beträchtliche Kooperation von Hochschulen und Wirtschaftsorganisationen wird ihm besonders eine Rolle bei dem Ressourcentransfer zwischen Forschung und Arbeitswelt zugeschrieben.² Die Rhetorik der Gesetzgeber verbindet mit den Räten eine Stärkung privaten Engagements, demokratischer Teilhabe und verbesserte Kommunikation zwischen Wissenschaft und Gesellschaft.³ Überdies wird der HR als Sinnbild der Hochschulautonomie, der Delegation ministerieller Steuerung, betrachtet.⁴ In das Meinungsbild mischt sich die Idee der „unternehmerischen Hochschule“⁵, die „Bildungsdienstleistungen“ für die Gesellschaft erbringen soll. Ferner ist die Begründung des HR als Korrektiv klassisch akademischer Gremienorganisationen wesentlich.⁶ Hierbei erfuhren besonders die Senate eine Limitierung.⁷ HR stellen komplementäre Steuerungsorgane mit Beratungs- und Kontrollfunktionen dar. Damit gehen teilweise ehemals ministerielle Funktionen einher. Nach Zielgebung des New Public Management (NPM)⁸ verdankt der HR seine Verbreitung der Abgabe hoheitlicher Aufsichtsrechte an die Hochschulen.⁹ Historisch gründet er auf den „Boards“ angelsächsischer Colleges.¹⁰ Seine Verbreitung fand er nach Novelle des HRG (1998) respektive der Abtretung des Bundesrechts über die Hochschulorganisation an die Länder. Zuvor war das Gremium in wenigen Ländern entweder als Beirat/Kuratorium (SN und ST Anfang der 90er-Jahre)¹¹ oder „Modellversuch“ (NI 1995)¹² installiert. Allein Bremen kennt bis heute kein Äquivalent.

Je nach Bundesland werden dem Gremium unterschiedliche Aufgaben und Befugnisse zugewiesen.¹³ Die Gestaltungsformen

- 4 Vgl. *Von Coelln/Horst*, *Forschung & Lehre* 2009, 174 ff.; *Speckbacher/Wentges/Bischof*, *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis* 2008, 53 ff.; *Schütz/Röbken*, *Das Hochschulwesen* 2012, 147 ff.
- 5 Zur Ideenwelt der unternehmerischen Hochschule: *Scherm*, *Die Hochschule* 2013, 85 – 95; vgl. *Schütz/Röbken* (Fn. 4), 149 f.; *Kaube*, *Die Universität als Unternehmen – Zur Ökonomisierung der Hochschulen*, in: *Heidbrink/Seele* (Hrsg.), *Unternehmertum. Vom Nutzen und Nachteil einer riskanten Lebensform*, 2010, S. 226 – 231; *Münch*, *Globale Eliten, lokale Autoritäten. Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*, *McKinsey & Co.*, 2009, S. 105 – 113; zu den geistigen Ursprüngen: *Clark*, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, 1998.
- 6 Exemplarisch: *Landfried*, *Effizientere Leitungs- und Organisationsstrukturen in Hochschulen*, in: *HRK* (Hrsg.), *Hochschulräte als Steuerungsinstrumente an Hochschulen*. 2. Berliner Bildungsdial. Beiträge zur Hochschulpolitik, 2000, S. 7 – 9; *Oechsler/Reichwald* (Fn. 3), 283-285; *Ogger*, *Forschung & Lehre* 1997, 286.
- 7 Vgl. *Von Coelln/Horst* (Fn. 4); *Lanzendorf/Pasternack*, *Landeshochschulpolitiken*, in: *Hildebrandt/Frieder* (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, 1. Aufl. 2008, S. 57; *Schulz/Kürschner*, *Forschung & Lehre* 1997, 289 – 292.
- 8 Firmiert auch als „Neue Steuerung“, „Neues Steuerungsmodell“ und „Reformverwaltung“. Hierzu subzanziiert: *Münch* (Fn. 5); *Münch*, *Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform*, 2011; siehe für die Vertreter des NPM: *Ziegele*, *Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen*, 2008, S. 14 – 28; *Zimmer*, *Strategisches Management in Bildungseinrichtungen*, 2014, S. 30 – 36.
- 9 Vgl. *Von Coelln/Horst* (Fn. 4); *Speckbacher/Wentges/Bischof* (Fn. 4), 53 ff.; *Schlegel*, *Hochschulräte – Diktatur der Funktionäre oder Verbesserung der strategischen Planungskompetenz der Hochschulen?*, in: *Epping/Fischer/von Heinegg* (Hrsg.), *Brücken bauen und begehen*. *Festschrift für Knut Ipsen*, 2000, S. 507 – 529.
- 10 Seine Wurzeln reichen weiter. So sollten nach dem Zweiten Weltkrieg Aufsichtsräte in den deutschen Hochschulen installiert werden. Jedoch kam es dazu nicht. Vgl. *Hüther*, *Beiträge zur Hochschulforschung* 2009, 50; *Kuropka*, *Forschung & Lehre* 1999, 83 – 85.
- 11 Vgl. *Lange* (Fn. 2), S. 348.

1 Im Weiteren: HR.

2 Vgl. *Lange*, *Der Hochschulrat*, in: *Simon/Knie/Hornbostel* (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*, 1. Aufl. 2010, S. 350.

3 So *Oechsler/Reichwald*, *Forschung & Lehre* 1997, 285; zur empirischen Prüfung: *Röbken/Schütz*, *Die Hochschule* 2013, 96 – 107.

haben sich beträchtlich ausdifferenziert.¹⁴ Im nahezu ausschließlichen Fall werden HR für die Einzelhochschule tätig, in Sonderfällen aber auch für einen Universitätsverbund (ehemals SH)¹⁵ oder die Hochschulen eines Bundeslandes (BB).¹⁶ Als Organe sind HR rechtlich unterschiedlich gestellt. So hatte NRW für die HR den Status einer obersten Dienstbehörde geschaffen.¹⁷ Speziell für BW und NRW ist festzustellen, dass in beiden Ländern bundesweit die „stärksten“ Formen – mit Blick auf Befugnisse – eingerichtet wurden.¹⁸ Hinsichtlich organisatorischer Integration fehlt dem HR die Einbindung in die Gruppenhochschule.¹⁹ Seine exponierte Stellung geht einher mit weitestgehend strategischen und kontrollierenden Aufgaben. Überwiegend wird die Auffassung vertreten, dass HR jedenfalls nicht in der operativen Leitung der Rektorate tätig werden sollen.²⁰ Da er nicht klassisch behördlicher Organisation zuzuordnen ist²¹ und als Instrument zwischen Hochschule und Land steht, wurde der Begriff des „Puffergremiums“ eingeführt.²² Kennzeichnend für das Gremium ist seine überwiegend oder hälftig externe Besetzung, die Mitgliedschaft von Personen außerhalb der jeweiligen Hochschule. Die HG der Länder legen dabei Wert auf Personal aus Wissenschaft, Gesellschaft, Kultur und Wirtschaft.²³ Die Empirie zeigt jedoch, dass gesellschaftliche Heterogenität – entgegen gesetzlicher Rhetorik – in praxi nur begrenzt erreicht wird. In nahezu einer Vollerhebung an deutschen Universitäten und vergleichbaren Hochschulen wurden Biografien und Berufsfelder der Mitglieder ausgewertet.²⁴ Demnach sind 70 % der Akteure nicht Mitglied der Hochschule, ein Fünftel der Räte wird in Gänze extern besetzt. 47 % der Ratsmitglieder stammen aus anderen Hochschulen oder wissenschaftlichen Organisationen. Sonstige Öffentlichkeit kommt auf 11 %. Während Wissenschaftler signifikant häufiger an Universitäten bestellt werden, kommen in Technischen und Wirtschaftshochschulen zahlreiche Mitglieder aus dem Management. 42 % der Mitglieder kommen aus Sozial- und Geisteswissenschaften, 37 % aus den Natur- und Ingenieurwissenschaften, 6 % aus Wirtschafts- und 5 % aus Rechtswissenschaften.

Die Einführung der HR wird als Teil einer fortwährenden „Zerfaserung“ des öffentlichen Sektors gesehen.²⁵ Dieser Umbau der Verwaltung im Sinne des NPM führt zu weitreichenden Änderungen in Zuständigkeiten und Abläufen. Maßgeblich hierfür ist die Orientierung an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.²⁶ Im Zuge dessen werden neuartige Führungs- und Steuerungsmodelle jenseits hergebrachter behördlicher Praxis implementiert.²⁷ Die Umgestaltung des öffentlichen Dienstes wird nach Grundsätzen managerieller Organisationsführung forciert.²⁸ Die Situation der öffentlichen Haushalte begünstigt Verfahren, „die ursprünglich zur Verbesserung der Leistungsprozesse von privatwirtschaftlichen Unternehmen entwickelt worden sind“²⁹ und allzumal mit den für den Bildungssektor traditionell lose gekoppelten Expertenorganisationen³⁰ nicht problemlos vereinbar erscheinen. Die Entwicklung findet im etwa seit fünfzehn Jahren besonders reformgetriebenen Hochschulwesen große und konfliktreiche Resonanz.³¹ Wesentlich kritisiert wird die Umwandlung in einen auf Ressourcenzufluss ausgerichteten Dienstleistungsbetrieb. Demnach finde ein Systemumbau statt, von der ideellen Forschungsorientierung hin zu einer auf Mittelakquise, Budgetierung und Controlling konzentrierten, materiell motivierten Wissensproduktion.³²

B. Diskussion

Der HR ist Gegenstand zahlreicher Analysen und Dispute geworden. Als Politikinnovation³³ wird er zu den umstrittenen Reformen im Hochschulwesen gezählt.³⁴ Im Folgenden sollen zentrale Kritiklinien skizziert werden.

I. Juristische und organisatorische Aspekte

Die juristische Diskussion zum HR stützt sich regelmäßig auf die Aspekte Wissenschaftsfreiheit, Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sowie innere Organisation der Hochschule und Selbstverwaltung. Eine grundsätzliche Kritik befasst sich mit der Frage der Delegation ministerieller Aufgaben. *Krüger*³⁵ hat die Übertragung

- 12 Breitere Bekanntheit erlangte die Erprobung des an der ehemaligen niedersächsischen Hochschule Vechta gegründeten HR, der jedoch in die Kritik geriet. Vgl. *Lange* (Fn. 2), S. 349; vgl. *Schulz/Kürschner* (Fn. 7), 289 ff.; *Kuopka* (Fn. 10); *Fink*, Der Hochschulrat in Vechta, in: *Hanau/Leuze/Löwer/Schiedermair* (Hrsg.), Wissenschaftsrecht im Umbruch. Gedächtnisschrift für Hartmut Krüger, 2001, S. 111 – 126.
- 13 Bilanziert frühzeitig *Hener* 2001, in: *Hanft* (Hrsg.), Grundbegriffe des Hochschulmanagements, S. 171 f.
- 14 Vgl. *Hüther* (Fn. 10), 50 ff.
- 15 http://www.schleswig-holstein.de/Wissenschaft/DE/Service/Presse/2013/III_LT_Universitaetsrat.html, zuletzt abgerufen am 05.11.2014.
- 16 <http://www.landeshochschulrat.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.126361.de>, zuletzt abgerufen am 05.11.2014.
- 17 Hierzu *Horst*, ZBR 2011, 289 f.
- 18 Vgl. *Bogumil/Burgi/Heinze et al.* (Hrsg.), Modernisierung der Universitäten: Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente, 2013, S. 90.
- 19 Vgl. *Lange* (Fn. 2); so auch: *Gärdütz*, NWVBl. 2014, 131.
- 20 Zu den Umsetzungsfragen: *Meyer-Guckel/Winde/Ziegele* (Hrsg.), Handbuch Hochschulräte. Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis, 2010, S. 37.
- 21 Vgl. *Schulz/Kürschner* (Fn. 7), 289; *Oechler/Reichwald* (Fn. 3), 283; *Fittschen*, Forschung & Lehre 1998, 85.
- 22 Vgl. *Müller-Böling*, Forschung & Lehre 1997, 296; *Webler*, Puffer zwischen Hochschule und Staat? Über die Rolle von Hochschulräten und Kuratorien, in: *Bretschneider/Köhler* (Hrsg.), Autonomie oder Anpassung? Die Dokumentation der 20. GEW-Sommerschule, 2001, S. 101; *Hener* (Fn. 13), S. 171; *Lange* (Fn. 2).
- 23 Als Auswahl: BayHschG Art. 3 (1) 2.; NHG § 52 (2) 1.; HZG § 21 (3); LHG (BW) § 20 (4); SächsHSFG § 86 (2).
- 24 *Röbken/Schütz* (Fn. 3), 99 – 103.
- 25 Für den Überblick *Bogumil/Heinze/Groß/Gerber*, Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche, 2007, S. 8 – 16 (http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2007-981-5-1, zuletzt abgerufen am 10.12.2014); *Bogumil/Burgi/Heinze et al.* (Fn. 18), 19 – 52; *Czerwick*, Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991, 2007, S. 64 – 72.
- 26 Vgl. *Lange* (Fn. 2), S. 350; *Willgerodt*, Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 2002, 109.
- 27 Vgl. *Kehm/Fuchs*, Neue Formen der Governance und ihre Folgen für die akademische Kultur und Identität, in: *Clement/Nowak/Scherrer/Ruß* (Hrsg.), Public Governance und schwache Interessen, 2010, S. 75 – 94.
- 28 Grundsätzlich: *Münch* (Fn. 5); *Czerwick* (Fn. 25); siehe mit umfassender Diskursauswertung: *Jörges-Stiß*, Leistungsbezogene Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung, 2007; *Pautsch*, in: *Dillenburger/Pautsch* (Hrsg.), Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht, 2011, S. 43.
- 29 *Röbken*, Verwaltung und Management 2007, 268; vgl. *Röbken*, Innovative Verwaltung 2007, 12 – 14. Grundsätzlich zu den „Moden“ der Organisation: *Kieser*, Die Betriebswirtschaft 1996, 21 – 39.
- 30 Maßgeblich für die Steuerungsprobleme der Bildungs- und Wissenschaftsorganisation: *Weick*, Administrative Science Quarterly, 1976, 1 – 19.
- 31 So beschreibt *Münch* den HR als „Baustein einer allgemeinen Verdrängung der selbst organisierten Forschung und Lehre nach bestem Wissen und Gewissen durch eine externe Kontrolle, der keine Möglichkeit zur inhaltlichen vertrauten Bewertung innewohnt“ (*Münch*, Fn. 8, S. 96).
- 32 Vgl. *Münch* (Fn. 8), S. 68 – 93.
- 33 *Mayntz*, European Journal of Education 2002, 21 – 28.
- 34 So *Bogumil/Burgi/Heinze et al.* (Fn. 18), S. 61; siehe auch *Pautsch* (Fn. 28), S. 44.
- 35 Im Weiteren exemplarisch für die Diskussion *Krüger*, Forschung & Lehre 1997, 287 – 288; siehe auch *Krüger*, WissR 1999, 42: „In heutiger Zeit wird den Universitäten unter der Losung ‚Stärkung der Autonomie‘ eine Fremdbestimmung durch demokratisch unverantwortliche Aufsichtsgremien (‚Hochschulrat‘) zugemutet, die das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit tangiert. Insofern scheint es eine dauernde Aufgabe zu sein, die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre mit den verbundenen organisatorischen Konsequenzen durch Nichtwissenschaftler zu verteidigen.“ Zit. nach *Hübner*, in: *Verein zur Förderung der Rechtswissenschaft* (Hrsg.), Herbert Frost und Hartmut Krüger zum Gedächtnis, 2000, S. 19; u. v. a. *Kahl*, AöR 2005, 225 – 262;

wissenschaftlicher Agenden an Gremien mit nichtwissenschaftlicher Besetzung bemängelt. Hinsichtlich Transparenz der Besetzung sowie Ausübung entsprechender Organe seien „schwerwiegende Bedenken unter dem Aspekt des Rechtsstaatsprinzips und des Demokratieprinzips“³⁶ zu konstatieren. So wird die unklar bleibende Zuordnung von Verantwortung, Befähigung und Besetzungsverfahren bemängelt. Wesentlich sei ferner die fehlende Vereinbarkeit der Delegation ministerieller Aufsichtspflichten an hochschulinterne Sondergremien mit dem GG. Zwar seien „ministerialfreie Räume“ in engen Grenzen vertretbar, jedoch könne eine solche Auslagerung keinesfalls „im Rahmen hoheitlicher Hochschulaufsicht“³⁷ interpretiert werden. Auch wenn grundgesetzlich kein Beleihungsverbot bestehe, sei dennoch mit Art. 35 Abs. 4 GG ersichtlich, dass „Hoheitsverwaltung ‚in der Regel‘ nicht übertragen werden darf.“³⁸ Schließlich bleibe die Zulässigkeit der Delegation hoheitlicher Aufgaben regelmäßig an eine besondere Eignungsprüfung gebunden. Die hoheitlich Beliehenen müssten sich nach der „Sach- und Fachkompetenz von Ministerialbeamten des Höheren Dienstes“ [. . .], „und zwar speziell in der Wissenschaftsverwaltung“³⁹ beurteilen lassen. Zwar lässt sich die Sorge einer nur geringen professoralen Vertretung innerhalb der Gremien („nicht einmal eine Viertelparität“⁴⁰) empirisch nicht bestätigen, jedoch sind qualifizierte Besetzungsverfahren nach den geforderten Feststellungskriterien einer Beleihung nicht zur Anwendung gekommen. Kein Land kennt de jure Prämissen einer beamtenrechtlichen Äquivalenz. Insofern werden Auswahlfragen de facto informell in den Ermessensspielraum von Ministerium und Hochschule verlagert. *Krügers* Forderung erscheint für die bisherige Situation in NRW relevant, da hier eine vollständige „Auslagerung“ hoheitlicher Aufsicht in Form einer Ersatzbehörde stattfand. Die HR kamen demnach in den rechtlichen Genuss, einen quasi-ministeriellen Status innezuhaben ohne, dass hierfür eine normgebundene Eignungsfeststellung erfolgte. Die Frage der personellen Besetzung fand derweil starke Beachtung.⁴¹ Ein Fünftel in Universitätsräten – die damit zweitgrößte Personalgruppe – kann der Wirtschaft zugeordnet werden.⁴² Die Befürchtungen einer Einflussnahme der Unternehmensvertreter auf die Agenden der Wissenschaft sind zahlreich diskutiert worden,⁴³ obschon aus politischer Sicht gerade eine „Horizontenerweiterung“ durch externe Vertreter positiv akzentuiert wird.⁴⁴ In der Praxis ist zu sehen, dass das Besetzungsverfahren einer sehr eingeschränkten Hochschulöffentlichkeit zugänglich ist. Insbesondere fand die Forderung einer kriteriengeleiteten Personalauswahl kaum Resonanz. Vorschläge einer systematischen Auswahl wurden im Anschluss an eine Studie zur Arbeitsweise von HR in Österreich vorgestellt.⁴⁵ Die personelle Auswahl bleibt ein nichtöffentlicher Akt, der sicher auch eingedenk der zuweilen prominenten Vertreter in HR (u. a. Vorstände, ehemalige Politiker, Bischöfe⁴⁶) der Sorge um nachteilige Reputationseffekte geschuldet sein mag. Je mehr die Personalauswahl nach den Prinzipien größtmöglicher Prominenz des Personaltableaus betrieben wird, desto eher wird dem Verdacht einer nach Ressourcen kalkulierten Besetzung Vorschub geleistet.⁴⁷ Die Besetzung ist überdies durch die häufig präjudizierte, externe Herkunft des Vorsitzenden begünstigt. Hochschulen vergeben Vorsitzmandate regelmäßig entweder an Professoren anderer Hochschulen oder Manager aus der Wirtschaft.⁴⁸

Für eine juristische Gesamtdarstellung erscheint die umfassende Analyse von *Horst* gehaltvoll, der sich dezidiert der Konstruktion in NRW widmete.⁴⁹ Hier konnte gezeigt werden, dass im Lichte von Verfassungsrecht und Rechtsprechung wesentliche Gestaltungsmerkmale nach dem HFG verfassungswidrig zu bewerten waren. Dies betraf das Wahlverfahren der Rektorate, bei dem es dem HR ermöglicht wurde, eine fehlende Bestätigung durch den Senat selbst zu ersetzen. Ferner kommt die Analyse zu dem Schluss, dass die Einwirkung des Senats auf Zielvereinbarungen und Hochschulentwicklungspläne – als maßgeblich wissenschaftsrelevante Agenden – in NRW nicht verfassungskonform gestaltet wurde.

Auch die Beteiligung des HR an der Selbstverwaltung wird verworfen, da ihm eine nennenswerte Qualifizierung als Selbstverwaltungsorgan fehle. Verfassungsrechtliche Kritik erfährt ferner die fehlende Abwahl von Mitgliedern, wie auch die in der nichtjuristischen Debatte bezweifelte organisatorische Eignung des Gremiums für die Angelegenheiten des Wissenschaftsbetriebs. Selbiges gilt für die Organisationsstruktur,⁵⁰ in Sonderheit mit Blick auf die Frage der personellen Eignung (fachliche Kenntnisse und Vertrautheit mit der Hochschulorganisation). Demgegenüber bezeugten die Aspekte der demokratischen Legitimation und der Übertragung der Dienstvorgesetztenrolle an die Vorsitzenden der HR verfassungsrechtlichen Normen unproblematisch.⁵¹

Neben dem Zweifel an Formalqualifikation bzw. fachlicher und institutioneller Eignung nichtwissenschaftlich tätiger Mitglieder haben empirische Arbeiten weitere Skepsis besonders hinsichtlich der zeitlichen Ressourcen genährt.⁵² Angesichts dessen sind Forderungen nach einer sehr fokussierten Beteiligung des Gremiums an Organisationsentscheidungen erhoben worden. So hat es sich in der Praxis etabliert, zur Entlastung der Gremien entscheidungsreife Vorgänge durch die Sekretariate der Hochschulleitung vorbereiten zu lassen. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass die HR zumeist durch die Rektorate selektierte Informationen erhalten und die Betreuung entsprechend von dort erfolgt.⁵³ Aus der Organisationstheorie wurde angemerkt, dass eine informierte Arbeitsweise der HR angesichts dieser sehr limitierten Betreuungs- und Kapazitätsbedingungen kaum zu gewährleisten ist.⁵⁴ Anstatt die Sorge vor HR als mächtige Steuerungsinstanzen zu forcieren, seien die geringen praktischen Einflussmöglichkeiten zu sehen. Es finde keine Über- sondern „Unterwahrung“ durch HR statt, da diese mit Blick auf den gefilterten Informationsfluss nicht realiter über das ihnen zugeschriebene Machtpotenzial verfügen.⁵⁵ Auch wird vertreten, dass durch das

Kersten,
DVBl. 1999, 1704 – 1709.

³⁶ *Krüger* (Fn. 35), 287; siehe auch *Gärditz* (Fn. 19).

³⁷ *Krüger* (Fn. 35), 288.

³⁸ Ebd.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ *Krüger* (Fn. 36), S. 287.

⁴¹ Vgl. *Kühl*, FAZ vom 15.02.2012, N 5 (v.); *Münch*, FAZ 2008, 8 (v. 24.07.2008); *Kuropka* (Fn. 10), 83.

⁴² So der Befund für die HR an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen *Röbken/Schütz* (Fn. 3), 102 f.

⁴³ Zur Darstellung der Diskussion: *Schütz/Röbken* (Fn. 4.), 149 ff.; hierzu mit Steuerungsanalysen *Schütz* 2014, Hochschulmanagement, 45 – 53.

⁴⁴ *Münch* (Fn. 5), S. 121, weist pointiert darauf hin, dass für den HR „nicht irgendwelche hinterwäldlerischen Parteien, Verbände oder Parlamente vor Ort dienen“ können. „Er braucht dafür Ratgeber, die in der ganzen Welt zuhause sind und ihm sagen können, wie man Universitäten am besten ‚steuert‘.“

⁴⁵ *Laske/Meister-Scheytt/Loacker/Lederbauer*, Das Hochschulwesen 2007, 66 – 71; *Dies.*, Struktur und Selbstverständnis österreichischer Universitätsräte. Abschlussbericht des ÖNB-Projekts, 2006.

⁴⁶ Vgl. *Röbken/Schütz* (Fn. 3), 99.

⁴⁷ So haben sich *Nienhüser/Jacob* mit der Ressourcensteuerung durch HR befasst. Vgl. *Nienhüser/Jacob*, Hochschulmanagement 2008, 67 – 73; *Nienhüser/Jacob/Wegener*, Besetzung und Struktur von Hochschulräten in deutschen Universitäten – Konzeption und erste Befunde eines laufenden Forschungsprojektes (https://www.uni-due.de/apo/Download/hsr/HSR_Kanzlerfortbildung_Nienhueser_Jacob.pdf), zuletzt abgerufen am 05.11.2014).

⁴⁸ Der Anteil von Managern im Vorsitz war für die Universitäten im Jahr 2011 mit ca. 40 % zu veranschlagen (*Röbken/Schütz*, Fn. 3).

⁴⁹ *Horst*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Hochschulgesetzes NRW über den Hochschulrat, 2010.

⁵⁰ Zur obersten Dienstbehörde *Horst* (Fn. 17), 289 – 294.

⁵¹ Ergebniszusammenstellung orientiert an *Horst* (Fn. 17).

⁵² Nach *Bogumil/Burgi/Heinze et al.* (Fn. 18), S. 95 ff., tagen 58 % der HR viermal im Jahr; jeweils 21 % tagen seltener oder häufiger; vgl. mit einem recht heterogenen Bild: *Laske/Meister-Scheytt/Loacker/Lederbauer*, 2006, S. 52 f.

⁵³ Vgl. *Bogumil/Burgi/Heinze et al.* (Fn. 18), S. 97 f.

⁵⁴ So folgert *Kühl* (Fn. 41).

⁵⁵ Ebd.

HFG besonders die Rektorate profitieren konnten. So wird empirisch beobachtet, dass die Rektorate in den Hochschulen merklich an Einfluss gewinnen.⁵⁶ Unweit der Skepsis gegenüber dem Wirken der HR steht die Kritik an unzureichenden Einblicken in dessen „Innenleben“. Es gibt relativ wenig Wissen über die Arbeitsorganisation en détail. Die erwähnte Studie aus Österreich zeigte im Ergebnis, dass die Arbeitsweise dortiger Gremien zuweilen weitaus weniger verfahrenstreu vonstatten ging, als es der Gesetzgeber vorsah.⁵⁷ In NRW kam es wiederholt zu bekannteren personellen „Zwischenfällen“.⁵⁸ Jene führten auch zu einer Diskussion über das fehlende Recht der Abwahl von Mitgliedern,⁵⁹ welches erst mit dem HZG eingeführt wurde.⁶⁰

II. Rechtsprechung

Einen Überblick relevanter Entscheidungen haben *Bogumil et al.* erstellt.⁶¹ Im Wesentlichen ging es hierbei bislang um die Frage der akademischen Partizipation durch die Kollegialgremien und die Gewährleistung der Unabhängigkeit wissenschaftlicher Organisation.⁶² Die „staatliche Steuerung wissenschaftsfreiheitssichernd zu begrenzen“,⁶³ gilt als vordringliches Prinzip, nicht nur mit Blick auf die Frage neuer Steuerungsinstrumente, sondern auch hinsichtlich staatlicher Einflussmöglichkeiten gegenüber der Hochschule. Die Hochschulen sind, so der Duktus des BVerfG, staatsfrei, aber dennoch unter öffentlicher Kontrolle zu führen.⁶⁴ Die Verfassungskonformität der HR wird nach bisherigen Entscheidungen nicht grundsätzlich in Frage gestellt, der richterliche Tenor weist das Gremium nicht grundsätzlich als problematische Institution im Rahmen akademischer Organisationsgestaltung aus.⁶⁵ Gleichwohl akzentuieren die Urteile Mindestanfordernisse der praktischen Umsetzung zugunsten der wissenschaftsinternen Gremien und tragen dem Gesetzgeber insofern auf, bei der Gestaltung der Hochschulorganisation, juristisches Augenmaß zu wahren. So sind nach der Rechtsprechung Möglichkeiten der Kompetenzübertragung an HR stets unter Rücksicht auf das innere Gefüge der Kollegialgremien zu betrachten. Professoren müssen demnach ein tatsächliches Potenzial entfalten können, kraft ihrer fachlichen Zuständigkeit Einfluss auf die Organisationspolitik ihrer Hochschule zu üben.⁶⁶ Demgegenüber wird nach richterlicher Auffassung eine verfassungswidrige Ausgestaltung in jenen Fällen verwirklicht, die es den wissenschaftlichen Vertretern unmöglich machen, Gefährdungen ihrer Wissenschaftsfreiheit wirksam abzuwehren. In derartig denkbaren Fällen fehlender Einflussnahme drohe strukturelle Gefährdung für die Hochschulorganisation.⁶⁷ Hieraus kann jedoch nicht von vornherein eine Beschränkung von HR lediglich auf beratende Aufgaben abgeleitet werden. Auf die Frage der Gestaltungsrechte von HR kommt es dann nicht an, wenn potenzielle Limitationen durch Mitwirkungsrechte von Seiten der anderen Kollegialgremien, in Sonderheit des Senats, ermöglicht und in der Praxis auch verwirklicht werden können. Dieser Aspekt kam besonders im Beschluss des BVerfG zum BbgHG zum Tragen. Das als einseitig bevorteilend beklagte, initiale Vorschlagsrecht des HR in BB bei der Wahl der Hochschulleitung geht mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG konform, da das Vorschlagsrecht ungeachtet womöglich „symbolischer“ Privilegierung durch den Senat, der mit Hochschullehrermehrheit besetzt sei, gebrochen werden könne. Der Senat könne von seinen Möglichkeiten der „Nichtwahl“ bzw. Abwahl wirksam Gebrauch machen.⁶⁸ Auf die Frage eines wie auch immer gearteten Vorschlagsrechts kommt es dann nicht an, wenn dieses durch die Interessen der Hochschullehrer schlicht ausgehebelt werden kann. Die Bewertung einer Beschneidung anderer Gremien wird also von der Frage geleitet, ob die genuin akademischen Organe die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Abwehr nichtwissenschaftlicher Interessen in Anspruch nehmen können. Erst wenn sämtliche „Abwehrinstrumente“ abhanden kämen, könne eine Gefährdung der wissenschaftlichen Agenden behauptet werden. Mit Blick auf das Modell der so genannten „Stiftungsräte“

an „Stiftungsuniversitäten“ in NI hat das BVerfG Anforderungen zur Wissenschaftsfreiheit präzisiert, die auch für die Organisation von HR außerhalb des Stiftungsmodells Geltung beanspruchen. So sei die Verlagerung von wissenschaftsrelevanten Befugnissen auf einen entsprechenden Rat nur dann zu vertreten, wenn dem Senat ein auf Dauer gestellter, maßgeblicher Einfluss speziell auf die personelle Besetzung von Stiftungsräten ermöglicht werde.⁶⁹ In Hinblick auf das Modell des Stiftungsrates sieht das BVerfG bezüglich der mit einem Veto-Recht ausgestatteten Senate diese Anforderung erfüllt.⁷⁰

Zusammenfassend ist zu sehen, dass die Rechtsprechung bei der Bewertung der Unabhängigkeit wissenschaftlicher Agenden und Organisationsführung im Wesentlichen auf „Verweigerungsinstrumente“ – und deren stets tatsächlich zur Verwirklichung kommende, nicht etwa nur symbolische Schlagkraft – abstellt. Die Rechtsprechung hat im Grundsatz keine Monita in der Frage demokratischer Legitimation der Räte bestätigt.⁷¹ Aussichten auf eine erfolgreiche Anfechtung neuer Steuerungsinstrumente ergeben sich im Lichte der richterlichen Entscheidungen am ehesten bei der Prüfung von Teilnehmungsrechten. Die Länder haben diese Rechte von Senat und HR sehr verschiedenartig gestaltet, womit verfassungsrechtliche Zweifel bestärkt wurden.

C. Darstellung der Änderungen in NRW

I. Umgestaltung des Hochschulrates

Wahl und Abwahl des Präsidiums werden zukünftig nicht mehr im Alleingang durch den HR entschieden. Stattdessen sieht das Gesetz nun eine „Hochschulwahlversammlung“ vor, die sich aus

56 Hierzu siehe u. v. a.: *Hüther*, *Forschung & Lehre* 2013, 738 – 740; *Kühl*, *SZ* 2011, 11 (v. 11.10.2011).

57 Vgl. *Laske/Meister-Scheytt/Loacker/Lederbauer* (Fn. 45).

58 So an den Universitäten Münster, Paderborn, Siegen: *Deutschlandfunk* vom 23.07.2007: http://www.deutschlandfunk.de/hoehler-soll-weg.680.de.html?dram:article_id=36311; *Neue Westfälische* vom 21.05.2010: http://www.nw-news.de/owl/?em_cnt=3560242&index_page=3&em_ref=&set_style=2; *Westfälische Rundschau* vom 22.08.2008: <http://www.derwesten.de/wr/wr-info/chef-des-hochschulrates-tritt-zurueck-id922005.html>, alle zuletzt abgerufen am 05.11.2014. An der Universität Siegen trat der Vorsitzende des HR zurück, da er gegenüber dem Senat einen schon vorab erkorrenen Rektorskandidaten nicht durchsetzen konnte. An der Universität Münster wurde der frühere Vorstandsvorsitzende eines Unternehmens als Mitglied des HR auch dann noch mit der Leitung der Finanzprüfung betraut, als zu diesem Zeitpunkt bereits staatsanwaltschaftliche Ermittlungen wegen des Verdachts der Untreue gegen den früheren Manager im Gange und bekannt waren. Die Universität lehnte Rücktrittsforderungen regelmäßig ab. An der Universität Paderborn kam es zu intensiven Versuchen, ein Mitglied des HR durch das Gremium selbst, die Hochschulleitung sowie schließlich mit Hilfe der Landesregierung bzw. des Wissenschaftsministers zum Rücktritt zu bewegen, da der betroffenen Person, einer früheren Professorin der Universität, ein persönliches Fehlverhalten außerhalb ihrer Gremientätigkeit zur Last gelegt wurde. Die ehemalige Professorin weigerte sich jedoch aus dem Amt zu scheiden und verblieb gegen den Willen von Land, Universität und Gremium bis zum Ablauf der Amtszeit im HR.

59 Hierzu *Horst*, *NWVBl.* 2009, 90 – 93.

60 § 21 (4 a) HZG; siehe für NRW auch: *Horst/Fragel*, *WissR* 2008, 274 – 306.

61 *Bogumil/Burgi/Heinze et al.* (Fn. 18), S. 61 – 64.

62 So *Krüger* (Fn. 36).

63 BVerfGE 111, 333 (363).

64 BVerfGE 111, 333 (363).

65 BVerfGE 111, 333 (363).

66 BVerfGE 127, 87 (117).

67 BVerfGE 127, 87 (117); vgl. *Bogumil/Heinze/Burgi et al.* (Fn. 18), S. 63.

68 BVerfGE 111, 333 (364); ähnlich: *BayVerfGH BayVBl.*, 2008, 592 (594).

69 BVerfGE 135, 285 (299 ff.).

70 BVerfGE 135, 286 (300).

71 *Pautsch* (Fn. 28), S. 45, kommt in summa zu der auf den Aspekt der Normgebung abstellenden Bewertung, dass „hinreichende demokratische Legitimation für die Organisationsformen funktionaler Selbstverwaltung im Hochschulbereich dann anzunehmen sein [wird], wenn die Aufgaben und Handlungsformen der Amtsträger und Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind.“

Rat und Senat konstituiert. Die Beteiligung des HR erstreckt sich fortan auf seine „Mitwirkung“.⁷² Neben die faktische Schmälerung personeller Entscheidungsbefugnisse treten zwei neue Artikel, die die Aufgaben des HR in Sachen der Wirtschaftsführung konkretisieren und erweitern. Neu ist die explizite Kontrollfunktion gegenüber dem Präsidium in Fragen wirtschaftlicher Aufsicht.⁷³ Ferner soll der Rat die Verwendung der Jahresüberschüsse und den Umgang mit Jahresfehlbeträgen kontrollieren. Hierzu wird ihm ein neues Beschlussrecht zugesprochen.⁷⁴ In der Rhetorik des Gesetzes wird auch die berufliche Herkunft der Vertreter näher bestimmt. Neben dem in mehreren Landesgesetzen üblichen Dreiklang von „Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft“⁷⁵ wird nun die Herkunft aus solchen Bereichen präzisiert, die für „die organisierte Wahrnehmung der Interessen gesellschaftlich relevanter Gruppen“⁷⁶ stehen. Was jedoch im Sinne gesellschaftlicher Relevanz Anerkennung finden kann, lässt das Gesetz ungeklärt. Eine grundsätzliche personelle Neuerung erfährt das Gremium mit einer Frauenquote von mindestens 40 % der Mitglieder.⁷⁷ Eine weitere Neuerung findet statt mit einer erstmals gesetzlich verankerten Regelung zur Abberufung von Mitgliedern aus „wichtigem Grund“. Diese mit den bekannten Folgen in der Vergangenheit versäumte Regelung soll „insbesondere bei einer erheblichen Verletzung einer jedem [Mitglied] obliegenden Pflicht“ über den Beschluss durch den Rat selbst oder den Senat mit Antrag auf Abberufung durch das Ministerium greifen. Hierfür wird eine Zwei-Drittel-Mehrheit der jeweiligen Stimmen nötig.⁷⁸ Hervorzuheben ist, dass das Recht der Abberufung nicht ausschließlich im betroffenen HR oder gar initiativ beim Ministerium verbleibt, sondern ebenso durch den Senat und damit auch gegen den HR durchgesetzt werden kann. Diese Regelung korrespondiert mit dessen Beteiligung bei Ein- und Absetzung der Hochschulleitung. Besonderes Gewicht legt das Gesetz schließlich auf eine offenbar transparenter zu gestaltende Arbeitsführung und Organisation des HR. Beschlüsse, so heißt es, sind „in geeigneter Weise hochschulöffentlich“ zu machen. Ferner soll sich das Gremium stärker einzelnen Personalgruppen widmen, wozu eine ganze Reihe von Vertretern, u. a. Gleichstellungsbeauftragte, AstA, Personalrat, gehören, denen „mindestens einmal im Semester Gelegenheit zur Information und Beratung“ zu geben ist.⁷⁹ Neben diesen vornehmlich auf interne Kommunikation abstellenden Maßnahmen wird eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Land gesetzlich: Jährlich hat der HR „über die Erfüllung seiner Aufgaben“ an das Ministerium zu berichten. Auch häufigere Berichte können angefordert werden. Die Formulierung, der jährliche Bericht sei „in geeigneter Weise öffentlich zugänglich“ zu machen, lässt erwarten, dass das Land eine vollständige, nicht eine nur zum Dienstgebrauch bestimmte, Publikation als verbindlich vorsieht.⁸⁰

II. Erörterung

a) Reintegration der Senatspolitik

Mit der Novelle sticht eine formale Aufwertung der Senate, zugleich als strategische Partner der Entscheidungsbildung als auch operative Machtgestalter, hervor. Diese ist einesteils bei der symbolträchtigen Be- und Absetzung der Hochschulleitung, andernteils mit Blick auf die Abwahl von HR darzustellen. Zwar kannte das HFG eine Beteiligung des Senates über ein Bestätigungsrecht der Wahl der Hochschulleitung. Dieses war bei der juristischen Analyse allerdings weit mehr als „Scheinrecht“ zu bewerten, da dem HR die Möglichkeit blieb, eine durch den Senat verweigerte Bestätigung kurzerhand mit einer eigenen zu ersetzen.⁸¹ Diese Konstruktion kann als exemplarisch für eine nicht mit den durch die Rechtsprechung entwickelten Prämissen konform gehende, verfassungsrechtlich angreifbare Gestaltung des HR angesehen werden. Im Zuge der Einführung neuer, „unternehmerisch“ attribuerter Steuerungsmodelle an Hochschulen wurden die Senate wie kaum ein anderer Bereich der Hochschulorganisation als

Störquelle eines effizienten Hochschulmanagements gezeichnet. Die mit der Zeit populär gewordenen Forderungen nach „Entrechtung“ der Senatsgremien trafen innerhalb der Universitäten durchaus auf Zustimmung.⁸² Der Senat erhielt das Negativeimage eines rückständigen Verwaltungskonstrukts, dem mit der Gegenüberstellung eines progressiv und innovativ stilisierten „Aufsichtsrates“, dazu noch eines solchen, der ob seiner gewichtigen externen Besetzungen als besonders „rational“ gezeichnet wurde, begegnet werden sollte. Der Senat ließ sich in die neu entstandene Führungsstruktur sodann nur begrenzt einordnen und hing „regelrecht in der Luft“.⁸³ Neue und veränderte Befugnisse innerhalb der Gremienstruktur wurden teilweise bei HR und Rektorat angesiedelt.⁸⁴ Die neuerlichen Änderungen zeigen insofern eine „Revitalisierung“ des Senats als gestaltungsmächtige Instanz. Dies betrifft auch die eingeführte Billigung von Planungsgrundsätzen des Rektorats.⁸⁵ Überdies kann mit Schaffung paritätisch konstruierter Vermittlungsinstrumente die Absicht nachvollzogen werden, personelle Interessenlagen zwischen Senat und seinen beiden Bezugsgremien – HR und Rektorat – auszutarieren.

b) Erweiterte Wirtschaftsprüfung

Neu ist die nennenswerte Kompetenzerweiterung des HR in Angelegenheiten der Wirtschafts- und Finanzprüfung respektive Haushaltsaufsicht. Zwar war die Beteiligung des Rates in Haushaltsangelegenheiten bereits im HFG durch entsprechende Rechte der Stellungnahme und Zustimmung geregelt, eine explizite Aufsicht gegenüber der Hochschulleitung war jedoch nicht konkretisiert. Diesbezügliche Aufgaben reichen soweit, dass der HR auch externe Gutachter mit Prüfungsmaßnahmen betrauen kann. Hinzugekommen ist ferner die Regelung, im Falle schwerwiegender Beanstandungen das Ministerium zu informieren. Die neuen Prüfungsaktivitäten – die Feinkontrolle über Jahresabschlüsse, Fehlbeträge und Gremienhaushalte – bringen eine deutlich betriebswirtschaftliche Fokussierung mit sich. Diese Konzentration wirft unweigerlich die Frage auf, in welcher Form HR die an sie gerichteten Aufgaben leisten können. Einerseits können zwar externe Prüfungen forciert werden, andererseits ist eine derartige Verlagerung kaum ohne interne Fachkompetenz vorstellbar. Durchaus kann eine wirtschaftsprüfende Kompetenz personelle Rekrutierungsaspekte erforderlich machen,⁸⁶ womit neue Kritik an der personellen Zusammensetzung und der Gefahr der Interessenlenkung aufkommen dürfte. Jedenfalls ist kaum zu erwarten, dass der erhebliche Aufwand der Wirtschaftsprüfung von Hochschulen durch einen auch noch so beträchtlichen Anteil an „Systemvertrauten“ bewältigt werden kann. Befinden sich gegenwärtig überwiegend Professoren der Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften in universitären HR,⁸⁷ dürfte der

72 § 21 (1) HZG NRW.

73 § 21 (1) 4. HZG NRW.

74 § 21 (1) 7. HZG NRW.

75 Dass das Gesetz darauf Wert legt, in einem Teilsatz tatsächlich dann zu erklären, „zur Gesellschaft gehören insbesondere Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft“, bewegt sich – wie Gärditz es treffend auf den Punkt bringt – „[a]n der Grenze zur Satire“ (Gärditz, Fn. 19).

76 § 21 (3) HZG NRW.

77 § 21 (3) HZG NRW.

78 § 21 (4 a) HZG NRW.

79 § 21 (5 a) HZG NRW.

80 § 21 (5 a) HZG NRW.

81 § 17 (3) HZG NRW.

82 Siehe nur Landfried (Fn. 8), 8 f.; Oechsler/Reichwald (Fn. 3), 285.

83 Heinrichs, Hochschulmanagement, 2010, S. 47.

84 Vgl. Von Coelln/Horst (Fn. 4), 174; Lanzendorf/Pasternack 2008, S. 57; Erichsen, Der Hochschulrat. Gedanken und Erfahrungen, in: Erichsen/Schäferbarthold/Staschen/Zöllner (Hrsg.), Lebensraum Hochschule. Grundfragen einer sozial definierten Bildungspolitik. Festschrift für Albert von Mutius, 2012, S. 305.

85 § 22 (1) 4. HZG NRW.

86 So die Argumentation nach Erichsen (Fn. 84), S. 307.

87 Vgl. Rübken/Schütz (Fn. 3), 103 f.

akademische Beitrag im Rahmen der Haushaltskontrolle eher übersichtlich zu bewerten sein.⁸⁸ Nicht unproblematisch kann die Option erscheinen, entsprechende Prüfpflichten schlicht auszulagern, z. B. an Revisionsgesellschaften, birgt dieses Vorhaben doch neuen Zündstoff in der Diskussion um die Verquickung öffentlicher und privater Interessen.

c) Regulierung der Arbeitsorganisation

Zusätzlich zu den Maßgaben zur Teilung und Erweiterung bestehender Aufsichtsbefugnisse, kommen weitere Pflichtvorgaben zur Arbeits- und Personalgestaltung hinzu. Hier ist besonders die Betonung von Rechenschaft relevant, in deren Logik auch die oben dargestellte Abberufung aus wichtigem Grund sowie Regelungen zur Transparenz des Gremiums zu sehen sind. Werden die Neuerungen in einem organisationstheoretischen Zusammenhang betrachtet, lassen sich diese Aktivitäten maßgeblich vor dem Hintergrund öffentlicher Legitimation rekonstruieren. So ist beispielsweise zu sehen, dass durch politische Anstrengungen eine gesetzliche Frauenquotierung geschaffen wird, die ihrerseits nicht außerhalb der anhaltenden Diskussion um entsprechende Quoten in der Wirtschaft nachvollzogen werden kann. Auch ist das Bedürfnis einer stärker auf Rechenschaftspflichten abstellenden Amtspraxis kaum außerhalb einer in den vergangenen Jahren deutlich forcierten Forderung nach Überprüfung von Verwaltungstätigkeit zu sehen. So verweist beispielsweise BW explizit auf eine Verpflichtung seiner HR auf den Public Corporate Governance Kodex,⁸⁹ der konzeptionell dem Deutschen Corporate Governance Kodex für die Privatwirtschaft erkennbar nachgebildet wurde.

Diese „Legitimierungsanstrengungen“ sind nach organisationstheoretischer Anschauung nicht als bloße Akte der „Einsichtigkeit“ oder als rein ökonomisch-rational zwingend wirksame Maßnahmen zugunsten einer höheren Effizienz zu bewerten. Aus der Organisationsforschung ist bekannt, dass gerade besonders selbstverständlich erscheinende Reformmaßnahmen wesentlich als Anpassungsleistungen gegenüber herrschenden Vorstellungen in der sozialen Umwelt verfolgt werden.⁹⁰ Dabei sind weit weniger die auf Ebene der Rhetorik beschworenen Prämissen der Optimierung oder Effizienz maßgeblich, sondern im Wesentlichen Kopierleistungen, die außenstehenden, relevanten Anspruchsgruppen und deren Wertvorstellungen, Bedürfnissen, Normen etc. gegenüber der Organisation versuchen Rechnung zu tragen. Jeweilige hoch im Kurs stehende Organisationspraktiken helfen der Organisation gegenüber relevanten Anspruchsgruppen als besonders rational und handlungsstark in Erscheinung zu treten und damit verbunden eigene Geltung, Berechtigung, Funktionsfähigkeit etc. zu signalisieren. Organisationen neigen also dazu, sich gegenüber ihren potenziellen Ressourcengebern fortwährend zu legitimieren. Die Frage der Effizienz steht dabei, analytisch betrachtet, hinter jener der strukturellen Effektivität; also hinter der Entscheidung ob und inwieweit jeweilige Bedürfnisse tatsächlich rational und erfolgreich befriedigt werden können. Dies führte in einer Reihe von Studien sogar zu dem Befund, dass ökonomisch ineffiziente oder hinsichtlich Optimierung nahezu irrelevante Veränderungen in Organisationen dennoch forciert werden, wenn es damit gelingt oder sie glaubhaft zumindest den Anschein erwecken, externe Bedürfnisse befriedigen und Ressourcen binden zu können.⁹¹ Nach dieser Herleitung⁹² sind entsprechende Organisationsreformen wesentlich als gezielte Legitimationsanstrengungen gegenüber der hochschulischen Umwelt und deren beträchtlich relevanten Ressourcenzuflüssen zu begreifen.⁹³ Gerade für Bildungsorganisationen wurde diese Perspektive in einer Reihe von Forschungen herausgearbeitet.⁹⁴ Die Legitimierung der HR wird hiernach betrachtet also mithilfe einer umfassenden Rahmung an Verpflichtungen, Vorgaben, Anforderungen etc. gestärkt. So können HR auch als „Organisations-Fassaden“⁹⁵ in Erscheinung treten, die organisatorisch, wirt-

schaftlich oder gesellschaftlich betrachtet solche Regulierungen vereinen, die als besonders rechtssicher, vorbildlich und sozial wünschenswert gelten.

d) Wegfall der obersten Dienstbehörde

Eine weitere Änderung erfolgt mit der Aufhebung des exklusiven Status des HR als oberste Dienstbehörde und Dienstaufsicht gegenüber der Hochschulleitung.⁹⁶ Die Einführung von HR im Range behördlicher Funktion führte zur entsprechenden Abgabe ministerieller Aufsichts- und Kontrollrechte. Das Vorgängergesetz sah den Vorsitzenden des HR als Dienstvorgesetzten der hauptberuflichen Hochschulleitung.⁹⁷ Damit wurde die unmittelbare Ausübung der Aufsicht zusätzlich personell konzentriert, sodass der nicht unübliche Fall eintreten konnte, dass ein Universitätsrektor unmittelbar z. B. Managern eines Konzerns unterstellt war. Diese Konzentration der Dienstaufsicht auf den Vorsitzenden schuf – zumindest formal nach der Logik des Gesetzes – eine direkte Berichtslinie des Rektorats gegenüber dem HR. Auch wenn eine entsprechende Umsetzung durch vielfältig informelle Lockerungen durchaus mikropolitisch unterwandert worden sein mag, verdeutlichte diese Konstruktion die Idee einer Nachbildung privatwirtschaftlicher Organisationspraxis. Die öffentlich-rechtliche Nachahmung privater Unternehmensstrukturen scheint nicht weit gegriffen, wie etwa mit der vormaligen Umbe-

⁸⁸ Vgl. *Borgwardt*, Hochschulräte und Hochschulsteuerung. Zwischen Beratung und Kontrolle, 2013, S. 46 f.

⁸⁹ Siehe für BW: https://mfw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mfww/interne/Dateien/Downloads/Beteiligungen/Public_Corporate_Governance_Kodex_BW.pdf (zuletzt abgerufen am: 05.11.2014).

⁹⁰ Vgl. *Hasse/Krücken*, Neo-Institutionalismus, 2. Aufl. 2005; *Walgenbach/Meyer*, Neoinstitutionalistische Organisationstheorie, 2008; *Hechler/Pasternack*: Hochschulorganisationsanalyse zwischen Forschung und Beratung, 2012; *Meyer/Rowan*, American Journal of Sociology 1977, 340 – 363.

⁹¹ Mit einer Studie zu den informellen Funktionen bei Innovations- und Reformvorhaben in Organisationen: *Gruber*, Beraten nach Zahlen über Steuerungsinstrumente und Kennzahlen in Beratungsprojekten 2014.

⁹² Der zugrunde liegende organisationstheoretische Neo-Institutionalismus beschäftigt sich mit dem Verhalten von Organisationen hinsichtlich potenzieller Norm- und Erwartungsetzungen aus ihrer ressourcenmäßig relevanten Umwelt. Der Fokus der Forschung wird demnach auf die Herstellung sozialer Legitimierung durch Organisationen und – infolge stetig geforderter Leistungs- und Effizienzbeweise – die Institutionalisierung von „Rationalitätsmythen“ gelenkt. Die rational behaupteten Verfahrensweisen der Organisation gründen auf einem geteilten „Glauben“, werden jedoch gerade nicht einer einheitlich nachvollziehbaren, objektiv verfassten Prüfung unterzogen.

⁹³ Vgl. *Hasse/Krücken* (Fn. 89), S. 22 ff., 99; *Krücken/Wild*, Hochschulmanagement 2010, 59.

⁹⁴ Siehe nur *Krücken/Röbken* (Hrsg.), Neo-Institutionalistische Hochschulforschung, in: Koch/Schemmann: Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien, 2009, S. 326 – 346; *Röbken*, Inside the „Knowledge Factory“. Organizational Behaviour in Business Schools from a Neo-Institutional Perspective, 2004; *Meier*, Die Universität als Akteur. Zum institutionellen Wandel der Hochschulorganisation, 2009; *Meyer/Ramirez*, Die globale Institutionalisierung der Bildung, in: *Meyer/Krücken* (Hrsg.), Weltkultur: Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen, 2005, S. 212 – 234.

⁹⁵ Der Begriff der „Fassade“ rührt daher, da in der institutionalistischen Organisationsforschung die Auffassung vertreten wird, dass Organisationen dazu neigen, ihre „äußerliche Inszenierung“ (wozu vor allem groß angelegte Reformmaßnahmen sich besonders eignen) von der „Hinterbühne“ ihrer Tätigkeiten zu „entkoppeln“. Der Grund für diese „zweiseitige“ Organisation wird darin gesehen, dass es nur so gelingt, sehr divergente Ansprüche relevanter Anspruchsgruppen zu befriedigen (vgl. *Brunsson*, The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions, and Actions in Organizations, 1989). Gerade Bildungseinrichtungen sehen sich mit höchst verschiedenartigen gesellschaftlich-politischen Anspruchsdimensionen konfrontiert (Forschung, Lehre, Bildung, Kultur, Wirtschaft, Innovationstätigkeit) und müssen daher zunehmend diverse Sprechweisen und Verfahren wählen, um den mithin widersprüchlichen Rationalitätserwartungen jeweils gerecht werden zu können.

⁹⁶ § 33 (2) (3) HZG NRW.

⁹⁷ § 33 (3) HZG NRW.

nennung von Rektoraten zu „Vorständen“ und Rektoren zu „Vorstandsvorsitzenden“ sowie HR in „Aufsichtsräte“ am Beispiel des vormaligen LHG BW gezeigt werden kann.⁹⁸ Die Rechtssemantik der Kapitalgesellschaften wurde vielfältig in die neue Steuerungsarchitektur des Hochschulwesens implementiert. Betreffend des HR unterstreicht etwa ein Kommentar zum HmbHG explizit die juristische Orientierung am Aktiengesetz.⁹⁹

Die Rücknahme des Status einer Dienstbehörde ist gewiss als Zugeständnis hinsichtlich zunehmender Skepsis gegenüber vollständig autonomen Aufsichtsgremien zu sehen. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Landesregierung eine Option der teilweisen Beleihung mit hoheitlichen Dienstbefugnissen geschaffen hat, insofern nun eine konditionierte Delegation ministerieller Aufgaben an die Hochschulen optional erhalten bleiben soll.¹⁰⁰ Dabei verlagert sich die Delegation gegenüber jener des Vorgängergesetzes in wesentlichen Nuancen. Können die typischen Befugnisse der obersten Dienstbehörde „jederzeit widerruflich ganz oder teilweise dem Rektorat übertragen“¹⁰¹ werden, kann die ehemals verliehene Vorgesetztenstellung hinsichtlich der damit verbundenen Befugnisse „jederzeit widerruflich zu einem Teil auf die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Hochschulrates“¹⁰² übertragen werden. Insofern wird nicht nur das Ministerium als letztendlich delegationsmächtige Deutungs- und Ordnungsinstanz gestärkt, auch wird im Delegationsfall die vormalige Einheit von Dienstaufsicht und Dienstvorsetzem aufgelöst. Damit können zwei nicht unbedeutende Vorteile gewonnen werden. Einestils sichert sich das Ministerium ein „Zurückbehaltungsrecht“ bei der Disposition von Befugnissen und erlaubt sich damit eine sozusagen pragmatische Eigentümerschaft über alle dienstrechtlichen Belange der Hochschulen. Über Zuweisung und Aberkennung rechtlicher Selbstständigkeit entscheidet per Order die Landesbehörde, ohne sich darüber hinaus erklärungs-pflichtig gegenüber den Hochschulen zu machen. Andernteils schafft das freie, wöglich fallweise, Disponieren der Befugnisse einen Steuerungsausgleich im Zusammenspiel der Organisations- bzw. Entscheidungsinstanzen. Teilhabe an Entscheidungsgewalt kann nach dem Potenzial des Gesetzes kompensatorisch gewährt oder auch limitiert werden. Denkbar wären hier eigendynamische Wirkungen eines informellen Anreizsystems.¹⁰³ Dieser dispositive Ausgleichsgedanke kann ganz im Lichte der Umgestaltung der Gremienbeteiligung nachvollzogen werden. Auch kann der allseits bemühte Autonomiegedanke weiterhin wirksam beschworen werden, sind punktuelle Rückstellungen oder Beschränkungen hieran zulässig. So erscheint der Gesetzgeber in einer flexibel aktionsfähigen Rolle. Organisationstheoretisch reflektiert machen gerade derartige „sowohl-als-auch“-Konstruktionen in Aufsichtsangelegenheiten breite Zustimmung wahrscheinlich, da sie mit dem „Charme“ der Überparteilichkeit einhergehen. Reformmaßnahmen im Sinne dispositiver Organisationsgewalt erweitern den gubernativen Entscheidungskorridor, sie komplizieren Interpretationsräume und „vernebeln“ jeden Versuch schlagender Argumentationsführung gegen oder für die Entscheidungen der behördlichen Aufsicht.

D. Einordnungen

Nach Reflexion der Änderungen am HR sollen einige Beobachtungen zusammengefasst werden. Zum einen wurde im Zuge einer erweiterten Beteiligungsstruktur des Senates das Zusammenspiel der zentralen Organe stärker auf ein paritätisches Steuerungskonzept ausgerichtet. Einher damit geht zum anderen die strukturelle Harmonisierung der Gremienaktivitäten über entsprechende Ausgleichsmittel. Eine grundsätzliche Relativierung der „Neuen Steuerung“ innerhalb der Hochschulaufsicht ist zwar nicht erkennbar, jedoch lässt sich nachvollziehen, dass korrekativer politischer Einfluss die mit dem Vorgängergesetz weitgehend auf-

gegebene Kontrolle der HR zu heilen sucht. Das Land bindet dazu die Hochschulaufsicht an ein neuartiges Prüfungs- und Transparenz-Reglement, welches sich jedoch nicht ausschließlich auf die Ministerialebene beschränkt, sondern auch innerhalb der Hochschule Geltung besitzt. Insofern wird diese „Rechtfertigungsstruktur“ dual konditioniert. Mit den gewählten Kompensationsmaßnahmen kann der Gesetzgeber seine Rolle als ausgleichender Moderator stärken. Mit der Disposition von Autonomie und Kontrolle innerhalb einer differenzierten Hochschulaufsicht wird die Kritik an jeweiligen potenziellen Begünstigungen und Benachteiligungen erschwert. Die ministerielle Koordinationsmacht gewinnt an Profil.

Die formale Stärkung der HR in Fragen der Wirtschaftsprüfung kann nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Debatten um tatsächliche personelle Ressourcen der Gremien betrachtet werden. Da ohnehin ein Großteil der Ratskollegien mit Vertretern aus wirtschaftlichen Organisationen, vor allem Managern, besetzt wird, scheint eine entsprechende Aufgabenkonzentration nachvollziehbar. Mit der angestrebten Konzentration auf wirtschaftliche Prüfaufgaben kann versucht werden potenzielle „Leerläufe“ zu hemmen. Dabei ist zu sehen, dass eine stärker an personellen Ressourcen orientierte Aufgabenzuweisung beträchtlich mit gesellschaftlichen Vorstellungen über eine als verantwortungsvoll und zielgerichtet geltende Zuständigkeit einhergeht. Organisationstheoretisch rekonstruiert bedarf es solcher symbolischer Akte, die geeignet erscheinen, das Vertrauen in eine effiziente Organisation zu stärken und die Botschaft evozieren, dass alles „nach Kompetenz“ zugehe. Diese in Zeiten chronischer Effizienzbetreuung nicht unerhebliche Neigung zum symbolträchtigen Handeln kann sich in entsprechend geübten Mustern der Personalentscheidung niederschlagen.¹⁰⁴

Bei der Diskussion veränderter Steuerungsmittel in öffentlichen Organisationen überwiegt eine ausgeprägt betriebswirtschaftliche Perspektive, was in analytischer Hinsicht zu wachsenden Konflikten führen kann.¹⁰⁵ Es wird in den gegenwärtigen Verwaltungs-Reformdiskursen maßgeblich auf Optimierung von Prozessen und Steigerung von Effizienz abgestellt. Immer mehr sind öffentliche Organisationen damit beschäftigt, ihre Strukturen und Verfahren nach den Maximen einer „unternehmerischen“ Gestaltung auszurichten.¹⁰⁶ Aus organisationstheoretischer Perspektive sind die stets bemühten Wirtschaftlichkeitsversprechen aber nicht unwesentlich in Zweifel zu ziehen. So ist bekannt, dass Reformen der Organisation auch die Funktion der positiven Darstellung, dem Herrichten von „Schauseiten“, dienen.¹⁰⁷ Organisationen reagieren damit auf gesellschaftliche Er-

⁹⁸ § 16, 20. LHG BW a. F.

⁹⁹ So heißt es nach der Synopse der Senatsverwaltung, S. 75: „Die Verantwortung des Hochschulrates im Finanzbereich soll gestärkt werden. Die hier vorgeschlagene Regelung ist an § 111 AktG angelehnt.“ (Behörde für Wissenschaft und Forschung (2013): Synopse zum Entwurf der HmbHG-Novelle 2013/2014 – Gesamtübersicht – http://www.jura.uni-hamburg.de/public/personen/lembke/2013-06-17_synopse-gesetzesentwurf-zur-weiterentwicklung-des-hochschulrechts.pdf, zuletzt abgerufen am 05.11.2014.

¹⁰⁰ Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Begründung zum Entwurf eines Hochschulzukunftsgesetzes (HZG NRW), S. 215 f. http://www.wissenschaft.nrw.de/fileadmin/Medien/Dokumente/Hochschule/Gesetze/Begrueundung_HZG-RegE.pdf, zuletzt abgerufen am 05.11.2014.

¹⁰¹ § 33 (3) HZG.

¹⁰² § 33 (3) HZG.

¹⁰³ Siehe auch *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl., 2013, S. 203 – 218.

¹⁰⁴ Vgl. *Walgenbach/Meyer* (Fn. 90), S. 18.

¹⁰⁵ Hierauf hat bereits *Luhmann* (VerwArch 1965, 303 – 313) mit den „Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre“ frühzeitig hingewiesen.

¹⁰⁶ Siehe hierzu ausführlicher *Röbken* (Fn. 29), 268 – 273.

¹⁰⁷ Vgl. *Kühl*, Organisationen. Eine sehr kurze Einführung, 2011, S. 136 – 157 sowie Fn. 91, 93, 94.

wartungshaltungen bzw. die in den Anspruchsgruppen der Organisation relevante Normvorstellungen, welche mit entsprechenden Aktivitäten beantwortet werden müssen. Rechenschaftspflichten, gesteigerte Anforderungen an die Transparenz der Tätigkeit, die Einführung von Geschlechtsquoten und Abwahlverfahren sind in dieser Perspektive „Zugeständnisse“ bzw. „Erwartungsfolgen“ gegenüber relevanten gesellschaftlichen Normdiskursen. Überdies erscheint beachtenswert, dass mit den ebenfalls 2014 erfolgten Novellen in BW und HH weitestgehend gleichartige Änderungen vorgenommen wurden.¹⁰⁸ Würde auf entsprechende Maßnahmen verzichtet, drohten Legitimierungsprobleme gegenüber den Bedarfsgruppen, die für die Ressourcenbeziehungen der Hochschule eine Meinungs- oder Entscheidungsmacht besitzen oder auch nur zu besitzen scheinen. Immerhin sind sie es, die in besonderem Maße gesellschaftliche Teilsysteme

repräsentieren und entsprechende Erwartungspotenziale artikulieren. Insofern werden Erwartungen bei Maßnahmen der Gestaltung und Steuerung der akademischen Organisation sichtbar antizipiert. Daher können Hochschulreformen nicht exklusiv als routinierte, automatische, scheinbar selbstverständliche „Organisationsentwicklung“ begriffen werden. Vielmehr sind neben den Ansprüchen einer „optimalen“ Steuerung symbolische Aktivitäten zur Anspruchsbefriedigung unterschiedlicher Interessengruppen hervorzuheben. Dieser Perspektive hat der Beitrag besondere Beachtung schenken wollen.

¹⁰⁸ So wurden für die Räte in BW (LHG § 20) und HH (HmbHG § 84) eine gleichartige Frauenquote, die Erweiterung der Wirtschaftsaufsicht sowie Regelungen zu Rechenschaft und Transparenz eingeführt. Hierzu *Schütz* (Fn. 43), 45 – 53.