

Karoline Haake

Gibt es eine angemessene Aufsicht für Wissenschaftseinrichtungen?

Bericht über die Tagung des Vereins zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts e.V. am 5./6.5.2022

Die Aufsicht über Wissenschaftseinrichtungen steht stets im Spannungsfeld zwischen staatlichem Zugriff und Wissenschaftsfreiheit. Durch die zunehmende Autonomisierung und steigende Erwartungen an die Eigenverantwortung der Hochschulen, neue Formen von Aufsicht und Kontrolle und verschiedene Akteure der Aufsicht entstehen weitere Herausforderungen. Dies nahm sich der Verein zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts zum Anlass, sich am 5. und 6. Mai im Senckenberg-Museum in Frankfurt am Main mit dem Begriff der Aufsicht und der Wissenschaftsfreiheit sowie den verschiedenen Wissenschaftseinrichtungen auseinanderzusetzen.

I. Aufsicht in der Wissenschaft: Begriff, Formen, Funktionen

Prof. Dr. Jörg Ennuschat (Ruhr-Universität Bochum, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht) versteht unter Aufsicht die Gesamtheit aller staatlichen Handlungen, die zum Zweck haben, das Verhalten der Einrichtung in Übereinstimmung mit einem feststehenden Richtmaß zu setzen.

Gegenstand der Aufsicht sei die Aufgabenerfüllung durch die Hochschulen. Diese führen im eigenen Wirkungskreis Aufgaben in Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie im übertragenen Wirkungskreis Staatsaufgaben aus.¹ Unterschieden wird deshalb zwischen Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht. Die Rechtsaufsicht überwacht nur die Rechtmäßigkeit der Wahrnehmung der Aufgaben im eigenen Wirkungskreis. Bei der Fach- und Dienstaufsicht wird im übertragenen Wirkungskreis neben der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung kontrolliert.² Neben der klassischen Staatsaufsicht in Form von Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht gebe es auch Entwicklungen hin zu einem modernen Aufsichtsverständnis: Gerade im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells werden vermehrt Elemente

der Kooperation zwischen Aufsicht und Wissenschaftseinrichtung herangezogen und dabei nicht nur Aufgaben und Mittel vergeben, sondern auch Ziele definiert (Outputorientierung).

Bei der Aufsicht über Hochschulen müsse die Wissenschaftsfreiheit beachtet werden. Nach dem BVerfG muss der Staat geeignete organisatorische Maßnahmen treffen, damit diese so weit wie möglich unangetastet bleibt.³ Da laut dem BVerfG eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsgedanken freie Wissenschaft Staat und Gesellschaft am besten dient⁴, müsse die Sicherung dieser die Funktion von Aufsicht über Hochschulen sein.

Klassische Aufsichtsinstrumente seien in präventiver Hinsicht z.B. Anzeige- und Vorlagepflichten, Genehmigungsvorbehalte oder Unterrichts- und Informationsrechte. Repressive Instrumente seien Beanstandungen und Abhilfeverlangen, die Aufhebung von Beschlüssen, das Tätigwerden anstelle der Hochschule als Ersatzvornahme, das Erteilen von Weisungen, die Auflösung und Neuwahl eines Organs, die Bestellung von Beauftragten und teilweise sogar die vorübergehende Schließung der Hochschule. Zuständige Aufsichtsbehörde sei das Ministerium. Neben externer Aufsicht erfolge zudem Kontrolle innerhalb der Hochschulorganisation. Eine weitere Form der Aufsicht sei die Prüfung der Wirtschaftsführung der Hochschule durch den Landesrechnungshof. Aufsichtsmittel i.S.d. Neuen Steuerungsmodells können z.B. Controlling und die Anforderung anonymisierter Daten, Akkreditierungs- und Evaluationsverfahren sein. Die wichtigsten Instrumente seien jedoch Hochschulverträge bzw. Ziel- und Leistungsvereinbarungen. In diesen öffentlich-rechtlichen Verträgen werden konkrete Entwicklungs- und Leistungsziele zwischen Ministerium und Hochschulleitung vereinbart. Solche Vereinbarungen können auch zwischen Rektorat und Fakultät oder Rektorat und einzelnen Professoren getroffen werden.

1 Z.B. § 3 Abs. 1 HG NRW für Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder Art. 12 Abs. 3 BayHSchG für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis.

2 So sichtbar z.B. in § 51 Abs. 1 S. 1 NHG.

3 BVerfGE 127, 87 (114), st. Rspr.

4 BVerfGE 47, 237 (370), 111, 333 (354).

II. Rechtliche Grundlagen der Aufsicht

Daran knüpfte *Prof. Dr. Margrit Seckelmann* (Leibniz Universität Hannover, Professur für das Recht der digitalen Gesellschaft) mit ihrer Betrachtung der rechtlichen Grundlagen der Aufsicht an.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene sei Aufsicht über staatliche Hochschulen ein Instrument zur Sicherstellung von Legitimationszusammenhängen und damit zur Gewährleistung des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 GG. Demnach müsse eine ununterbrochene Legitimationskette zwischen der Ausübung öffentlicher Gewalt durch einen Amtswalter oder ein Organ und dem Volk gegeben sein. Es sind dabei zwei Formen von Legitimation zu berücksichtigen: Die personelle Legitimation, die durch individuelle Berufungsakte innerhalb einer Legitimationskette vermittelt wird, und die sachlich-inhaltliche Legitimation, die die inhaltliche Bindung an die Gesetzgebung und den Volkswillen u.a. durch Aufsicht gewährleistet. Zu beachten sei jedoch auch, dass der Hochschule durch die ihr angehörenden Wissenschaftler das Recht auf Wissenschaftsfreiheit vermittelt wird. In staatlichen Hochschulen bestehen also zwei gegenläufige Stränge: Der Legitimationsstrang vom Volk zum Amtswalter, vermittelt u.a. durch Aufsicht, aber auch der Wissenschaftsfreiheit vermittelnde Legitimationsstrang. Daher habe die staatliche Sphäre neben der Pflicht zur Aufsicht auch die Verpflichtung, die Autonomierechte der Hochschule i.S. der Wissenschaftsfreiheit zu wahren.⁵ Dazu kommen noch weitere Akteure, deren Rechte zu bewahren sind. So müsse das Recht der Studierenden aus Art. 12 Abs. 1 GG auf qualitätsvolle Ausbildung gewährleistet werden. Die staatliche Aufsicht als notwendiges Mittel demokratischer Legitimation stehe daher im Spannungsverhältnis zu den Grundrechten der Akteure.

Grundlegendes Modell der Aufsicht über staatliche Universitäten sei, dass das zuständige Fachministerium die Verwaltung und das Präsidium beaufsichtigt, zudem den Präsidenten bestellt und die Mitglieder der Universität beruft. Zudem sind die kollegialen Repräsentationsorgane an wissenschaftsrelevanten Entscheidungen qualifiziert zu beteiligen.⁶ Mit dem sich vollziehenden Wandel der Aufsicht i.S. des Neuen Steuerungsmodells finde

zugunsten der Stärkung der Universitäten ein staatlicher Rückzug bis auf die Rechtsaufsicht statt. Insbesondere entwickelten sich Hochschulräte als neue „Aufsichtsorgane“, die einerseits Hochschulorgan sind und andererseits die Hochschulverwaltung und das Präsidium beaufsichtigen. Das Fachministerium delegiert die Aufsichtskompetenzen dabei an den Hochschulrat. In den meisten Bundesländern wurden seit deren Entwicklung Hochschulräte (in unterschiedlichen Formen) eingeführt. Zudem erlaubt § 58 Abs. 1 S. 2 HRG die Errichtung der Hochschulen in anderen Rechtsformen als Körperschaften des öffentlichen Rechts und gleichzeitig staatliche Einrichtungen, z.B. als Stiftung oder Körperschaft öffentlichen Rechts, die nicht zugleich eine staatliche Einrichtung ist.⁷ Bei Errichtung einer Stiftungsuniversität gebe das zuständige Ministerium Kompetenzen an die Stiftung ab, die Trägerin der Hochschule ist. Auch die Aufsichtskompetenzen delegiere das Ministerium teilweise an den Stiftungsrat.

III. Setzt die Wissenschaftsfreiheit der Aufsicht Grenzen?

Prof. Dr. Winfried Kluth (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Richter am Landesverfassungsgericht a. D.) setzte sich mit der Wissenschaftsfreiheit als Maßstab der Hochschulaufsicht auseinander. Das BVerfG betone in seinen Entscheidungen⁸ die herausgehobene starke Bedeutung („Wissen ist Macht“) für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft und die Notwendigkeit des Schutzes vor staatlicher Vereinnahmung. Gleichzeitig verpflichte diese Verantwortung die Wissenschaftseinrichtungen gegenüber dem Gemeinwohl zum Wissenschaftstransfer und damit zum Teilen ihrer Ergebnisse und Erkenntnisse.⁹

Da Wissenschaft auf Infrastrukturen und finanzielle Förderung angewiesen sei, sei der Staat verpflichtet, diese zu gewährleisten. Auf Ebene der Länder bestehe dadurch eine Einrichtungsgarantie zur Bereitstellung von Wissenschaftseinrichtungen und Geldmitteln. Insbesondere sei die Wissenschaftsfreiheit ein Abwehrrecht individueller Grundrechtsträger gegen den Staat. Träger der Wissenschaftsfreiheit seien an staatlichen Hochschulen

5 Diese zwei verschiedenen Legitimationsstränge spiegeln sich auch in der Janusköpfigkeit der staatlichen Hochschulen wider: Einerseits sind diese nach § 58 Abs. 1 S. 1 HRG Körperschaften öffentlichen Rechts, die Aufgaben funktionaler Selbstverwaltung wahrnehmen (und dabei Träger der Wissenschaftsfreiheit sind), andererseits staatliche Einrichtungen, welche staatliche Gewalt ausüben, die an den Volkswillen gekoppelt sein muss.

6 BVerfGE 35, 79 (132 f.).

7 So im Gesetzentwurf zur Änderung des HRG formuliert, BT Drs. 13/8796 S. 29.

8 BVerfGE 35, 79 ff und 47, 327 ff.

9 Die gesellschaftliche Verantwortung der Hochschulen finde ihren Ausdruck außerdem in Zivil- und Nachhaltigkeitsklauseln sowie Ethikkommissionen in der Forschung.

sowohl die einzelnen Wissenschaftler als auch die Fakultäten und Hochschulen, abgeleitet von der grundrechtlichen Freiheit ihrer Mitglieder. Im privaten Sektor können sich einzelne Wissenschaftler, Hochschulen und deren Gründer und einzelfallbezogen forschende Wirtschaftsunternehmen auf ihre Wissenschaftsfreiheit berufen. Weiterhin verleihe die Art. 5 Abs. 3 GG wissenschaftlichen Einrichtungen den Anspruch auf wissenschaftsadäquate Organisationsformen und Verfahrensweisen, insbesondere durch Beteiligungsrechte der einzelnen Wissenschaftler.¹⁰

Die Gefahr einer Einwirkung auf die Wissenschaftsfreiheit einzelner Wissenschaftler bestehe etwa bei versuchter inhaltlicher Einflussnahme. Sowohl das BVerfG als auch das BVerwG verdeutlichen in ihrer Rechtsprechung, dass Einwirkungen durch die Hochschule oder Aufsichtsbehörde insbesondere inhaltliche Zurückhaltung zu wahren haben.¹¹ Das Instrument, den Inhalt der Wissenschaft zu überprüfen, sei nicht die Aufsicht, sondern der wissenschaftliche Diskurs. Gegenüber den Fakultäten können Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit insbesondere in Form von Strukturwandel entstehen.¹² Auch die Aufhebung einer Fakultät könne eine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit sein, wobei den Fakultäten keine Bestandsgarantie zukomme, aber zumindest ein Recht auf willkürfreie Entscheidung.¹³ Auch bei der hochschulinternen Mittelverteilung und bei Zielvereinbarungen sei die Wissenschaftsfreiheit der Fakultäten zu achten.

Die Gründung einer privaten Hochschule sei nicht nur durch die Berufs-, sondern auch durch die Wissenschaftsfreiheit als Hochschulgründungsfreiheit geschützt. Gleichzeitig müsse der Staat im Rahmen der Gründungsaufsicht dafür Sorge tragen, dass die Ausübung der Wissenschaftsfreiheit durch die einzelnen Wissenschaftler gesichert sei. Im Akkreditierungsverfahren durch den Wissenschaftsrat werden daher insbesondere die Ausgestaltung der Verträge mit den Professoren und die Gewährleistung von Forschung und Lehre überprüft. Hier müsse jedoch gesichert bleiben, dass das Akkreditierungsverfahren wissenschaftsadäquat ausgestaltet ist.

IV. Hochschulräte: Zwischen Steuerung, Beratung und Kontrolle

Dr. h.c. Edelgard Bulmahn (Deutscher Bundestag, Vizepräsidentin a.D., Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerin a. D.), berichtete von der Tätigkeit der Hochschulräte, insbesondere aus ihrer Position als Vorsitzende des Kuratoriums der Humboldt-Universität zu Berlin.

Bulmahn skizzierte zunächst drei verschiedene Grundtypen von Hochschulräten: Der erste Typ seien Hochschulräte, die als „critical friends“ der kritisch-konstruktiven Begleitung und Beratung der Hochschule dienen, aber keine Entscheidungskompetenzen innehaben. Als zweiten Typus qualifizierte *Bulmahn* Hochschulräte mit beratender, aber auch kontrollierender, mitgestaltender Funktion. Der dritte Typ habe die weitreichendsten, aufsichtsratsähnlichen Kompetenzen, dies sei insbesondere bei Stiftungsuniversitäten der Fall.

Die konkreten Aufgaben und Zusammensetzungen der Hochschulräte ergäben sich aus den Landeshochschulgesetzen und den Universitätsstatuten. Sie unterscheiden sich daher spürbar zwischen den Ländern. *Bulmahn* kategorisierte diese in alleinige Beschlusskompetenzen (z.B. für die Feststellung des Haushaltsplans, die Einrichtung, Aufhebung oder Veränderung von Fakultäten oder Studiengängen, Entscheidungen grundsätzlicher Art oder die Rahmengebührensatzung), Beschlusskompetenzen unter Berücksichtigung des Vorschlagsrechts des akademischen Senates, Vorschlagskompetenzen (z.B. für die Besetzung des Präsidenten und der Vizepräsidenten), Beratungskompetenzen (z.B. bzgl. des Rechenschaftsberichts oder der mittelfristige Bau- und Investitionsplanung) und Initiativkompetenzen (z.B. in Form der Anforderung von Berichten oder Anregungen an die Landesregierung). Damit seien die Kompetenzen der Hochschulräte meist eine Mischung zwischen Beratung, Kontrolle und Gestaltung der Hochschule.

Anhand verschiedener Fallbeispiele stellte *Bulmahn* anschließend verschiedene Konfliktpotenziale aus der Praxis vor. So gebe es ein Spannungsfeld zwischen der Position als oberste Dienstherrin und der Ausübung der

¹⁰ Z.B. BVerfGK 12, 440.

¹¹ So urteilte das BVerwG, dass eine ad-hoc-Kommission der Universität die Forschungsergebnisse eines Hochschullehrers nur auf einen Missbrauch seiner Wissenschaftsfreiheit überprüfen, nicht

aber grundsätzlich fachlich bewerten dürfe, BVerwGE 102, 304, bestätigt durch BVerfG NJW 2000, 3635.

¹² Dazu BVerfGK 12, 17.

¹³ BVerfGK 5, 135 (140 f.).

Rechtsaufsicht durch das zuständige Ministerium. Problematisch sei es auch, wenn Mitglieder des Präsidiums oder des zuständigen Ministeriums gleichzeitig stimmberechtigte Mitglieder des Hochschulrates seien. Im Falle einer Bearbeitung einer Dienstaufsichtsbeschwerde gegen das Präsidium durch den Hochschulrat käme es unweigerlich zu Interessenkonflikten. Notwendig sei in allen Fällen die eindeutige Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen dem Hochschulrat, dem Präsidium und dem aufsichtsführenden Ministerium.

Bulmahn bilanzierte, dass das Selbstverständnis der Hochschulräte für deren Erfolg essenziell sei und diese sich stets als Gremium der Interessen der gesamten Hochschule und als Schnittschnelle zur Gesellschaft zu betrachten hätten. Eine enge Kommunikation sowohl mit dem Präsidium als auch mit den Statusgruppen der Hochschule sei daher ebenso von Bedeutung wie die klare Zuschreibung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. *Bulmahn* lobte zudem den Austausch zwischen den Hochschulräten der deutschen Hochschulen im Forum Hochschulräte und plädierte für eine zusätzliche Plattform für die German U15.

V. Aufsicht über private Hochschulen

Prof. Dr. Burghard Hermeier (FOM Hochschule Essen, Rektor und Mitglied der Geschäftsleitung) lieferte Einblicke in die Aufsicht über private Hochschulen. Diese ergänzen die Hochschullandschaft, indem sie sich an spezielle Zielgruppen wenden, z.B. Studierende, die berufstätig sind und bleiben wollen, oder Studierende aus nicht-akademischen Elternhäusern. Private Hochschulen können daher einen wichtigen Beitrag zur Akademisierung und zur Behebung des Fachkräftemangels leisten.

Der privaten Hochschule stehe ein breiter Regulierungsrahmen gegenüber. Zum einen habe sie das Hochschulrecht der Bundesländer einzuhalten. Problematisch sei hierbei, dass der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber die Lage der privaten Hochschulen oft nicht hinreichend oder gar nicht berücksichtige. Private Hochschulen müssen nicht nur die Akkreditierung ihres Studienangebots im Wege der Programm- oder Systemakkreditierung durchführen. Zusätzlich seien sie, sowohl zur erstmaligen als auch zur Verlängerung der staatlichen Anerkennung, zu einer aufwändigen institutionellen Akkreditierung verpflichtet. Daneben gelten für private Hochschulen noch spezielle Vorgaben der Bundesländer, z.B. die

Hinterlegung hoher Bürgschaften. Weiterhin bindend seien die die Trägerinstitution der Hochschule betreffenden gesellschaftsrechtlichen Aufsichtsverpflichtungen, im Falle der FOM insbesondere die Einhaltung der Gemeinnützigkeitskriterien. Auch andere Rechtsgebiete, die staatliche Hochschulen selten berühren, seien zu beachten, z.B. im Bereich Steuer- oder Sozialversicherungsrecht. Zudem seien viele private Hochschulen nach dem Betriebsverfassungsgesetz zur Einrichtung eines Betriebsrats verpflichtet. Private Hochschulen unterliegen typischerweise einer engen Aufsicht des jeweiligen Wissenschaftsministeriums. Besonders markante Pflichten betreffen die jährlichen Lehr- oder Forschungsberichte und ggf. die Erfüllung daraus resultierender Auflagen. In Bezug auf Hochschulentwicklungsmaßnahmen gäbe es weitreichende Abstimmungs- und Genehmigungsbedarfe.

Wie eingangs erwähnt sei besonders nachteilig, dass die Erteilung der staatlichen Anerkennung typischerweise nur befristet und auf der Basis einer institutionellen Akkreditierung erteilt werde. Das aufwändige Verfahren werde vom Wissenschaftsrat durchgeführt. Der Akkreditierungsprozess dauere ca. anderthalb Jahre, dabei werden im Falle der FOM ca. 130 Personen der Hochschule angehört, zudem ein Selbstbericht von etwa 100 Seiten nebst 7.500 Seiten Anhang eingereicht. Die Kosten des Verfahrens trage die Hochschule. Auf Basis des Votums des Wissenschaftsrats spreche das Land die staatliche Anerkennung und ggf. Auflagen aus. Das Verfahren sei in der Gründungsphase einer privaten Hochschule im Grundsatz angemessen und wichtig, um die Ausübung der Wissenschaftsfreiheit abzusichern. Die ständige Wiederholung des Prozesses sei aber zu bürokratisch. Der Wissenschaftsrat habe für diese institutionellen Verfahren sehr umfangreiche Akkreditierungsleitfäden und Kriterienkataloge entwickelt. Allerdings beobachtete *Hermeier*, dass diese Maßstäbe die Innovationspielräume der privaten Hochschulen immer weiter einschränken und eine Gleichförmigkeit der privaten und der staatlichen Hochschulen zur Folge habe. Private Hochschulen müssen jedoch gerade nicht genauso organisiert sein wie staatliche Hochschulen, zumal zur Beurteilung privater Hochschulen die Standards eines Idealbilds staatlicher Hochschulen angesetzt werden, die letztere selbst in der Realität nicht in Gänze erfüllten. Private Hochschulen bräuchten daher eine „Privathochschulträgerfreiheit“ als Ausprägung der Wissenschaftsfreiheit und mehr Gestaltungsmöglichkeiten.

VI. Universitätsklinika: Aufsichtsräte im Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit und Wissenschaft

Prof. Dr. Peter Dominiak (Universität zu Lübeck, Präsident a.D., Universitätsklinikum Düsseldorf, Vorsitzender des Aufsichtsrats a.D.) berichtete aus eigener Erfahrung aus dem Aufsichtsrat eines Universitätsklinikums. Die Aufgaben des Aufsichtsrats seien die Beratung und Überwachung des Vorstands, die Bestellung und Entlassung der Vorstandsmitglieder, die Festsetzung der Vorstandsgehälter, die Abstimmung der Strategie mit dem Vorstand z.B. in Strategiesitzungen sowie die Feststellung des wirtschaftlichen Jahresabschlusses. Eine der wichtigsten Aufgaben des Aufsichtsrats sei die Ausschusstätigkeit, welche die Sitzungen und Entscheidungen des Aufsichtsrats vorbereiten.

Die Besetzung des Aufsichtsrates lege dieser in seiner Geschäftsordnung fest. In Düsseldorf seien dies die Vertreter des Wissenschafts-, Finanz- und Sozialministeriums, Rektor und Kanzler der Universität, je zwei externe Sachverständige aus der Wissenschaft und Wirtschaft, ein Mitglied der Professorenschaft, die Gleichstellungsbeauftragte sowie Vertreter des wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Personals. Die verschiedenen Aufsichtsratsmitglieder nehmen verschiedene Interessen zwischen Wirtschaft und Wissenschaft vertreten wahr: Das Land verfolge Interessen an der Aufsicht des Klinikums und der Finanzierung von Forschung und Lehre. Die Universität wolle fakultätsübergreifende Forschung und Lehre sicherstellen. Die medizinische Fakultät verfolge das Ziel exzellenter medizinischer Forschung und Lehre, während das Universitätsklinikum Spitzenmedizin in Koordination mit dem Forschungsprofil und einem betriebswirtschaftlich ausgeglichenen Ergebnis betreiben möchte. Regelmäßig sei weder im von vielen Universitätsklinika implementierten Public Corporate Governance Codex (PCGK) noch in der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats die Wissenschaft als dessen Interesse und Schutzziel explizit thematisiert. Eine Schnittstelle zur Wissenschaft könne aber die Überwachung der Finanzströme und die Trennungsrechnung durch den Aufsichtsrat sein.

Herausforderung der Universitätsklinika sei, dass neben Forschung und Lehre auch die Krankenversorgung als Aufgabe hinzukomme. Damit zusammenhängend werden auch die Finanzströme komplizierter. Die Finanzierung der Universitätsklinika erfolge aus vier Säulen, namentlich der stationären Krankenversorgung, der am-

bulanten Versorgung, dem Zuschuss für Forschung und Lehre und Investitionen des Landes. Insbesondere die Einführung des DRG-Systems, eines pauschalierten Abrechnungssystems für stationäre Versorgung durch die Krankenkassen, führe deshalb zu negativen finanziellen Entwicklungen der Universitätsklinika. In diesem System unbeachtet bleiben aber die Sonderaufgaben der Hochschulmedizin im Vergleich zu anderen Krankenhäusern.¹⁴

Universitätsklinika hätten wegen der verschiedenen Akteure eine so komplexe und komplizierte Universitätsstruktur: Die Universität, der Aufsichtsrat, die Landesregierung, der Personalrat und die Krankenkassen verfolgen jeweils unterschiedliche Interessen. So werde die Handlungsfähigkeit des Vorstands eingeschränkt. Es gebe zwar keine ideale Struktur für die Zusammenarbeit der Akteure, dennoch plädierte *Dominiak* für eine Strukturvereinfachung und betriebswirtschaftliche Organisation der Universitätsklinika, womöglich durch Herauslösung aus der Universität und Bildung medizinischer Hochschulen, sowie eine Interessensentflechtung des Aufsichtsrats.

VII. Aufsicht über außeruniversitäre Forschungseinrichtungen: Welche Rolle spielen Zuwendungsgeber?

Dr. Karl-Eugen Huthmacher (Bundesministerium für Bildung und Forschung, Ministerialdirektor a.D.) schilderte die Aufsicht über außeruniversitäre Forschungseinrichtungen am Beispiel der Helmholtz Gemeinschaft (HGF), in deren Forschungszentren *Huthmacher* als Ministerialdirektor Vorsitzender von sechs Aufsichtsräten bzw. Kuratorien war. Bei der institutionellen Forschungsförderung nehme ein Ministerium stets eine Doppelrolle als Zuwendungsgeber und als Aufsichtsbehörde ein: Als Zuwendungsgeber sei es neben der Finanzierung der Wissenschaftseinrichtung die Aufgabe des Ministeriums, die Wissenschaftseinrichtung als Anteilseigner zu kontrollieren und beraten. Dabei verfolge das Ministerium das Ziel, zuwendungsrechtlich nicht zu beanstandende Zustände herzustellen, daneben aber auch das allgemeine öffentliche Interesse wahren und im Dialog mit der HGF wissenschaftspolitische Ziele zu erarbeiten. Daneben werde Aufsicht über die Helmholtz-Zentren ausgeübt, indem Ministerialbeamte als Vorsitzende in den Aufsichtsräten und Kuratorien der Helmholtz Zentren sitzen. Bei der HGF, der Dachorganisation über den selbstständigen Helmholtz Zentren, bestehe zudem ein Ausschuss der Zuwendungsgeber, der

¹⁴ *Dominiak* verwies zu den Problemen der Universitätsklinika auf Ludwig/Windmann, Taumelnde Tanker, SPIEGEL v. 30.6.2014.

mit Vertretern aus Bund und Ländern besetzt ist und forschungspolitische Ziele vorgibt.

Der Staat könne so sowohl über den Ausschuss, als finanzieller Zuwendungsgeber als auch über die Aufsichtsgremien Einfluss auf die Helmholtz Zentren nehmen und daher das Finanzmanagement, die Struktur und inhaltliche Ausrichtung beeinflussen. *Huthmacher* kam zu dem Schluss, dass diese besondere Kontrolldichte gegenüber der HGF aus den öffentlichen Interessen resultierte, die die Mission der HGF durch Forschungsbeiträge zur Beantwortung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen und den Bau und Betrieb von Großgeräten berühre. Dies seien beides nicht nur zentrale Fragen der Wissenschaft an sich, sondern auch der Wissenschaftspolitik.

Allerdings müsse auch die Wissenschaftsfreiheit im Lichte dieser Kontrollmacht berücksichtigt werden. Deshalb gelte ein generelles Gebot der Zurückhaltung in inhaltlichen Fragen, aber auch nachvollziehbare inhaltliche Kriterien der Forschung, z.B. die Ausrichtung der Mission, die Beachtung grundlegender rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien, die Effizienz und Funktionsfähigkeit der Wissenschaftsorganisation sowie die Anforderungen aus PCGK. Die Aufsichtsratsstätigkeit des Bundes versteht *Huthmacher* auch als Mittlerrolle zwischen Politik und Wissenschaft. In der Besetzung des Aufsichtsratsvorstands mit höherrangigen Ministeriumsbeamten bestehe die Möglichkeit, Konflikte zu lösen, da eine Vertrauensbasis sowohl in Beziehung zur Ministeriumsspitze als auch zum Präsidenten der HGF bestehe. Konflikte entstünden durch unterschiedliche Erwartungshaltungen zwischen Wissenschaft und Politik. Außerdem bestehe Konfliktpotenzial dort, wo Grenzen der Selbstorganisation der einzelnen Forschungszentren entstehen, sodass es zu internen Konflikte etwa zu finanziellen Ressourcen und zu singulärer Interessenwahrnehmung in oder zwischen den einzelnen Zentren kommt. Die Erfolgsfaktoren eines gelingenden Zusammenspiels zwischen Wissenschaft und Politik seien ein klares Rollenverständnis angesichts der unterschiedlichen Logiken zwischen Politik und Wissenschaft.

VIII. Welche Aufsicht ist für Wissenschaftseinrichtungen angemessen?

Die abschließende Podiumsdiskussion moderierte Wissenschaftsjournalist *Dr. Jan-Martin Wiarda*. Es diskutierten *Prof. Dr. Frank Dellmann* (FH Münster, Präsident), *Dr. Thomas Grünewald* (Hochschule Niederrhein, Präsident, Staatssekretär im Ministerium Wissenschaft

und Forschung NRW a.D.), *Prof. Dr. Georg Krausch* (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Präsident) und *Prof. Dr. Frank Ziegele* (Hochschule Osnabrück, Professor für Hochschul- und Wissenschaftsmanagement, CHE, Geschäftsführer).

Nach *Dellmann* ist die Aufsicht über Wissenschaftseinrichtungen angemessen, wenn ein Ausgleich zwischen Wissenschaftsfreiheit und der nötigen Kontrolle stattfindet. Im Speziellen zeige sich aber schon am Programm der Tagung, dass aufgrund der Heterogenität der Wissenschaftseinrichtungen nicht eine einzige angemessene Aufsicht bestehe. Auch zwischen den Fachhochschulen müsse für diese Beurteilung zwischen Träger, Größe oder Profil der Hochschule differenziert werden. *Krausch* differenzierte zur Beantwortung der Frage nach den Formen der Aufsicht. Die Angemessenheit der Rechtsaufsicht und Finanzaufsicht könnten institutionenübergreifend gleich beantwortet werden. Die notwendige inhaltliche Steuerung unterscheide sich jedoch zwischen den verschiedenen Wissenschaftseinrichtungen. Nach Ansicht *Ziegeles* sei insbesondere das alte Modell der staatlichen Fachaufsicht mit der Detailkontrolle und Steuerung einzelner Prozesse für Wissenschaftseinrichtungen nicht angemessen. Statt eine institutionenübergreifende Angemessenheit der Aufsicht festzulegen, gebe es Prinzipien, die für die Aufsicht über alle Wissenschaftseinrichtungen gelten, wie etwa die Widerspruchsfreiheit eines Aufsichtsmodells. Insbesondere angesichts der verschiedenen Akteure bei der Aufsicht benötigten Aufsichtsmaßnahmen ein Mindestmaß an Konsistenz, da ansonsten die Handlungsfähigkeit der Wissenschaftseinrichtung eingeschränkt sei. Während also dieselben Grundprinzipien für die Aufsicht über alle Wissenschaftseinrichtungen gelten, seien je nach Einrichtung unterschiedliche Detailregelungen der Aufsicht erforderlich.

Inwieweit Ministeriumsvertreter Mitglieder der Hochschul- oder Aufsichtsräte sein sollten und wie ihre Rolle dort auszugestaltet sei, schätzte *Grünewald* differenziert nach den verschiedenen Einrichtungen ein: In den Hochschulräten sei die Rolle mit Zurückhaltung als die eines Beobachters wahrzunehmen, während in den Aufsichtsräten außeruniversitärer Forschungseinrichtungen eine stärkere inhaltliche Einflussnahme und Kontrolle geboten sei. Dies sei, wie auch bei *Huthmacher* dargestellt, von der Missionsbindung und dem Investitionsbedarf der Organisation abhängig. Der Differenzierung stimmte auch *Ziegele* zu, warf jedoch Zweifel an der Eignung der Hochschulräte als Austauschforum zwischen Hochschule und Ministerium auf, da sich die An-

wesenheit von Ministeriumsvertretern restringierend auf die Diskussionen im Hochschulrat auswirken könne. Dies beobachtete auch *Dellmann*, zumal der Rollenwechsel im Hochschulrat vom Ministeriumsvertreter zum im Interesse der Hochschule agierenden Hochschulratsmitglied in der Praxis oft misslinge. Konflikte im Hochschulrat könnten auch entstehen, wenn Angehörige der Hochschule als Mitglieder des Hochschulrats die Aufsicht über das Präsidium ausübten, der Präsident aber gleichzeitig auch die Dienstaufsicht über die Hochschulangehörigen innehatte. Der Erfolg der Aufsicht sei in Anbetracht möglicher solcher Konfliktfelder sowohl von den geschaffenen Strukturen als auch den einzelnen Prozessen oder Personen abhängig.

In Bezug auf Drittmittelprojekte und die Steuerung der Hochschulen durch Programme sah *Grünwald* insbesondere die Grundfinanzierung und die Drittmittelfinanzierung der Hochschulen außer Verhältnis. Eine Lösung könnte die Überführung der Dritt- oder Zweitmit-

tel in die Grundfinanzierung sein. *Krausch* beobachtete oft eine hohe Detailschärfe im Rahmen von staatlichen Programmen, die auf begrenzte Zeit Zweitmittel bereitstellen, sodass im Rahmen dieser detaillierten Zielvorgaben kaum Hochschulautonomie gegeben sei. Es bestehe in dieser Hinsicht ein Widerspruch zwischen dem erklärten Rückzug aus der detaillierten Fachaufsicht des Staates einerseits und kleinteiligen inhaltlichen Vorgaben der Programme andererseits.

Karoline Haake ist als Doktorandin am Institut für Internationales Recht, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Leibniz Universität Hannover tätig.

