

Lukas Daubner: Hochschulräte: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Hochschulräte verkörpern die Veränderungen, die sich seit gut 20 Jahren an deutschen Hochschulen abspielen. Sie versinnbildlichen für Kritiker_innen dieser Veränderungen die Zunahme von wirtschaftlichen Interessen in Forschung und Lehre, Befürworter_innen sehen in ihnen dagegen einen Heilsbringer der effektiven Steuerung von Hochschulen. Die Einführung von Hochschulräten im Zug der am New Public Management (NPM) orientierten Hochschulreformen ist, so kann man in der Zwischenzeit sagen, begleitet worden von sowohl überzogenen Sorgen, wie auch Hoffnungen. Das NPM reflektiert die Privatisierungstendenzen seit den 1980er Jahren. Mittels der Privatwirtschaft entlehnten Methoden sollte die öffentliche Verwaltung zum wirtschaftlicheren Entscheiden angetrieben werden. Dabei geht es um Praktiken wie der Leistungsmessung, die Bevorzugung „schlanker“ Organisationsformen und flacher Hierarchien in Verbindung mit kleineren Organisationseinheiten statt bürokratischer Großapparate. Des Weiteren wurde stark auf Wettbewerbsmechanismen sowie Qualitätsmanagement gesetzt und versucht, staatliche (Detail)Steuerung zurückzudrängen (Seibel 2016). Die Reformen sind an der neoliberalen Trias Rationalität, Effizienz und Rechenschaftslegung orientiert.

Neue Steuerungsvorstellungen und -hoffnungen

Wie die vergleichende Hochschulforschung zeigt, kann ab den 1990er Jahren eine Veränderung der traditionellen Leitungs- und Steuerungsstrukturen in fast allen europäischen Hochschulsystemen beobachtet werden. Mit etwas zeitlicher Verzögerung reagierte auch die deutsche Politik auf die unter anderem von Wirtschaftsverbänden und Hochschulleitungen immer lauter werdende Kritik am Hochschulsystem. Dies sei nicht wandlungsfähig genug, würde zu wenig innovativ sein und verlöre deshalb im internationalen Wettbewerb um „Köpfe“ wie Gelder. Als Mittel im weltweiten Kampf um Kapital, Studierende sowie Forschende wurde eine Loslösung der Hochschulen aus den staatlichen „Fesseln“ propagiert. Die Hochschulen sollten zu autonomen Organisationen werden und losgelöst vom Staat entscheiden können. Die Idee des „Neuen Steuerungsmodells“, wie das NPM auch genannt wird, ist es, dass Zielvereinbarungen die klassische kameralistische Verwaltungsführung ablösen. Hochschulräte stellen dabei nur einen Baustein von mehreren dar. Das ausgemachte Ziel bestand darin, die professorale Macht zu schwächen und hierarchische Elemente zu stärken. Am konsequentesten wurde dieser Gedanke mit dem 2007 von der schwarz-gelben Landesregierung verabschiedeten „Hochschulfreiheitsgesetz“ in NRW umgesetzt. Die Autonomie der Hochschulen wurde hier dadurch gestärkt, dass sie zu rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts geändert wurden (Scherer 2013).

Mit dem Rückzug der Wissenschaftsministerien der meisten Bundesländer aus der direkten Hochschulsteuerung sollten die Hochschulräte als gesellschaftliches Korrektiv fungieren. Mit der zunehmenden Freiheit, so das Argument, müssen die Hochschulen auch mehr Verantwortung tragen. Vergleichbar mit den Aufsichtsräten von Aktiengesellschaften^[1] sollten Hochschulräte als Kontrollgremien gestaltet werden. Mit der Einführung der Hochschulräte bestand die Hoffnung der Befürworter darin, dass sie zu einem effizienteren und flexibleren Entscheiden der Hochschulen beitragen würden. Zudem sollten sie Innovationen fördern und eine Öffnung der Hochschule gegenüber der Gesellschaft und speziell gegenüber der Wirtschaft, ermöglichen. Kurz, die als verstaubt

wahrgenommene Wissenschaft sollte aus ihrem Elfenbeinturm gelockt und stärker mit der gesellschaftlichen und vor allem wirtschaftlichen Realität konfrontiert werden.

Begleitet wurde die Einführung der Hochschulräte von massiver Kritik. Von Seiten vieler Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, aber auch zivilgesellschaftlicher Akteure – etwa auch vom DGB – bestand die Befürchtung, dass Hochschulräte ohne demokratische Legitimation die neoliberale Vorstellung einer „unternehmerischen Hochschule“ Vorschub leisten werden.

Soviel zu den Hoffnungen und Befürchtungen. Wie ist der Stand heute? Und was kann über die Zusammensetzung und Ausgestaltung der Hochschulräte nach knapp 20 Jahren Bestehen dieser gesagt werden?

Aufgaben, Zusammensetzung & Ausgestaltung von Hochschulräten

In 14 Bundesländern ist im jeweiligen Landeshochschulgesetz festgeschrieben, dass Hochschulen einen Hochschulrat einrichten müssen. Bremen und Brandenburg stellen hier die Ausnahmen dar: Bremen sieht kein entsprechendes Gremium vor und in Brandenburg besteht ein Landeshochschulrat für alle Hochschulen. Die Ausgestaltung der jeweiligen Landeshochschulgesetze divergieren zum Teil deutlich. Insgesamt kann aber zwischen Entscheidungs-, Aufsichts- sowie Beratungsfunktionen unterschieden werden. Mit der Expertise aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen, etwa Wirtschaft, Politik oder Kultur, sollen wichtige Trends früh in die Hochschulen hineingetragen werden und dazu beitragen, die Entscheidungen der Hochschulleitungen besser zu fundieren. Eine weitere – strittige – Funktion ist, dass Hochschulräte die Aufsichtsfunktionen übernehmen sollen, die zuvor der Staat innehatte. Hierzu zählen u.a. die Kontrolle des Budgets sowie die Wahl sowie Abwahl des Rektorats.

Wie Linda Jochheim u.a. (2016) festgestellt haben, bestehen zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede bei den Kompetenzen der Hochschulräte hinsichtlich der Mittelvergabe sowie der Erstellung des Haushalts- und Wirtschaftsplans. Diese sind in Baden-Württemberg und dem Saarland sehr hoch, in Sachsen-Anhalt, Niedersachsen sowie Brandenburg deutlich geringer. Hinsichtlich der Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen haben momentan nur die Hochschulräte Bayerns Entscheidungskompetenzen. In Berlin dagegen können Hochschulräte (theoretisch) Einfluss auf Veränderungen von Fakultäten nehmen. In fast allen Bundesländern haben Hochschulräte Einfluss auf die Erstellung von Struktur- und Entwicklungsplänen. An der Wahl oder Abwahl von Rektoratsmitgliedern sind in allen Bundesländern, bis auf Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, Hochschulräte in unterschiedlicher Art und Weise beteiligt. Im Zeitverlauf haben Jochheim u.a. (2016) allerdings festgestellt, dass die Möglichkeiten zur Einflussnahme in das operative Geschäft sowie bei der Wahl und Abwahl des Rektorats durch den Gesetzgeber tendenziell eher eingeschränkt wurden. Dies gilt beispielsweise für NRW. Dort hatte die rot-grüne Regierung 2006, dass sehr liberale „Hochschulfreiheitsgesetz“ der Vorgängerregierung – unter massiver Kritik der Hochschulräte – in ihrem „Hochschulzukunftsgesetz“ hinsichtlich der Autonomie der Hochschulen in Teilen abgeschwächt. Trotz der tendenziellen Abnahme von Kompetenzen, bleiben Hochschulräten weiterhin formale Einflussmöglichkeiten. In NRW dürfen sie in einer neuerlichen Novelle des Hochschulgesetzes an Stelle des zuständigen Ministeriums den Hochschulentwicklungsplan abstimmen.

Hochschulräte sind in der Regel dazu verpflichtet, mindestens einmal jährlich einen Rechenschaftsbericht vorzulegen. Darüber hinaus ist der Kontakt mit der Hochschulöffentlichkeit unterschiedlich verteilt: Am meisten Kontakt haben die Hochschulräte mit den Rektoraten. Mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Statusgruppen bestehen weit weniger Kontakte. Akteure wie der Personalrat etwa treten äußerst selten mit Hochschulräten in Verbindung, ebenso das wissenschaftsunterstützende Personal. Erstaunlicherweise gilt dies ebenso für Dekaninnen und Dekane und Mitglieder des akademischen Senats. Häufiger dagegen bestehen Kontakte zu Studierenden sowie zu dem wissenschaftlichen Personal (Jochheim et al. 2016).

Wer sind die Mitglieder der Hochschulräte?

Nicht nur die Kompetenzen von Hochschulräten sind Gegenstand von Diskussionen. Auch die Frage der Mitgliedschaft ist umstritten. Generell kann zwischen rein extern besetzten Hochschulräten (in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Saarland) und solchen unterschieden werden, die aus hochschulinternen und -externen Personen rekrutieren. Generell nehmen Hochschulrätinnen und -räte ihre Aufgaben ehrenamtlich wahr, können aber in der Regel eine Aufwandsentschädigung geltend machen.

Befürchtet wurde von Kritiker_innen, dass vor allem Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft die Mehrheit in den Hochschulräten stellen würden und damit einen großen Einfluss erlangen. Wie Studien zeigen, ist das aber nicht der Fall. Bei extern oder gemischt besetzten Hochschulräten kommen 44% aus der Wissenschaft (z.B. von anderen Hochschulen). Hierbei handelt es sich immer häufiger um emeritierte Professorinnen und Professoren sowie Angehörige von außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Ca. ein Drittel der Mitglieder sind aus der Wirtschaft. Hier machen wiederum Großunternehmen eine deutliche Mehrheit aus. Personen aus dem öffentlichen Leben, etwa aus der Politik oder Kultur sind nur zu einem kleinen Teil vertreten. Erhebungen zeigen außerdem, dass zwei Drittel der intern besetzten Hochschulräte Professorinnen und Professoren sind - der Anteil ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Das nichtprofessorale wissenschaftlich Personal sowie Studierenden sind dagegen nur in geringem Maße vertreten.

Ebenfalls sind nur wenige Vertreterinnen und Vertreter der Gewerkschaften in den Hochschulräten vertreten. Zur Einführung bestand bei ihnen die Hoffnung, dass sie die Arbeit der Hochschulräte beeinflussen können. Themen die die Gewerkschaftler_innen einbringen wollten, waren die Verzahnung von Wissenschaft und Arbeitswelt sowie eine bessere Finanz- sowie Personalausstattung der Hochschulen, wie eine von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Studie des Politikwissenschaftlers Jörg Bogumil und Kollegen beschreibt (2007: 50). Allerdings besteht dazu kaum die Chance, da Gewerkschaftler_innen nur in wenigen Hochschulräten zu finden sind. Hochschulräte fungieren demnach nicht als „Brücke in die Gesellschaft“. Der überwiegende Teil der Mitglieder kommt aus der Wissenschaft und Wirtschaft. Auch der Vorsitz der Hochschulräte, so Röbbken und Schütz (2013), wird überwiegend von Personen aus dem Wissenschaftssystem übernommen. Danach folgt die Berufsgruppe der Manager. Insbesondere Frauen sind – wie im oberen Hochschulmanagement insgesamt – stark unterrepräsentiert.

Wirkung von Hochschulräten

Interessanter als die formalen Kompetenzen und Zusammensetzung der Hochschulräte ist, wie sie tatsächlich auf die Hochschulen wirken. Diktieren sie wirklich eine neoliberale Agenda? Oder ist die Wirkung gering, da bei durchschnittlich vier Treffen im Jahr gar keine ernsthafte Kontrolle möglich ist?

Zunächst kann festgehalten werden, dass allein die Existenz eines zusätzlichen Gremiums in der Hochschule die Machtbalance zwischen akademischem Senat, Ministerium und Hochschulleitung verändert. Insbesondere, da Hochschulräte dem akademischen Senat – dem demokratischen Entscheidungsgremium an Hochschulen – sowie den Ministerien zunächst (Aufsichts-)Kompetenzen abgegraben haben. So können immer wieder Frontstellungen zwischen Senat und Hochschulrat oder zwischen Hochschulleitung und Hochschulrat beobachtet werden. Eine singuläre Herrschaft der Hochschulräte wird gleichwohl nicht ausgeübt. Zum Teil sind die Kompetenzen in der Zwischenzeit auch gerichtlich gestützt worden. So wurden die akademischen Senate durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts wieder gestärkt. Die grundgesetzlich verankerte Freiheit von Forschung und Lehre wird so ausgelegt, dass die Senate bei der Wahl von Hochschulleitungen mindestens die gleichen Rechte haben sollen wie Hochschulräte.[\[2\]](#)

Vertreterinnen und Vertreter von Hochschulräten selbst schätzen ihren Einfluss auf Entscheidungen interessanterweise als eher gering ein. Zwar haben sie in vielen Bundesländern bei wichtigen Personalentscheidungen Einfluss, das laufende Geschäft der Hochschule können sie kaum überblicken. Bei durchschnittlich vier Treffen im Jahr ist das nicht überraschend. Sie begegnen dabei denselben Hürden, wie andere Kontrollgremien. Erschwert werden eine mögliche Einflussnahme sowie eine Kontrolle dadurch, dass nicht einmal ein Drittel der Räte über eine Unterstützungsstruktur verfügen, etwa ein Sekretariat. Zudem bereiten Hochschulleitungen die Informationen für die Hochschulratssitzungen auf, so dass sie dadurch Einfluss über die Art und Weise der Informationen nehmen können.

Im besten Fall treten Hochschulräte als Partner der Hochschulleitungen sowie der akademischen Senate auf. Verfügen sie über Expertise über des Wissenschafts- und Hochschulsystems oder über Kontakte zu regionalen sowie überregionalen Akteuren, können sie den Hochschulleitungen eine Hilfe sein. Den Rektoraten, so Jochheim und Kollegen (2016), sind die Managementqualitäten der Hochschulratsmitglieder insgesamt weniger wichtig. Sie schätzen vor allem den zusätzlichen externen Sachverstand sowie Hilfestellung bei der Erarbeitung von strategischen Zielen sowie dem Durchstehen von Reformen.

Das Bild (und für mache, das Schreckensgespenst) der „unternehmerischen Hochschule“ hat in den vergangenen Jahren in der Hochschulpolitik insgesamt an Anziehungskraft verloren. Zum einen sind überzogene Kompetenzen von Rektoraten und Hochschulräten durch gerichtliche Entscheidungen korrigiert worden. Zum anderen zeigt sich, dass im hochschulischen Alltag weiterhin vielfach mehr durch Koordination und Abstimmung der unterschiedlichen Parteien entschieden wird, als durch bloße Anordnungen von oben (Aljets & Lettkemann 2012).

Eine nüchterne Betrachtung von Hochschulräten

Mit der Institution des Hochschulrats ist ein weiterer Akteur im hochschulischen Steuerungs- und Leitungsgefüge entstanden. Nach einigen Kontroversen hat dieser mittlerweile seinen Platz in der

Hochschule gefunden (Bogumil et al. 2013: 149f.). Die Auswirkungen der Arbeit der Hochschulräte sind allerdings je nach Bundesland und Hochschule sehr unterschiedlich. Die befürchtete „feindliche Übernahme“ durch die Wirtschaft ist dabei ausgeblieben. Die bisherigen Studien und die Entscheidungsrealität an den meisten Hochschulen deutet auch nicht darauf hin, dass sich das mittelfristig ändert. Es ist daher ratsam, die Diskussion über Hochschulräte nüchtern zu betrachten. Hochschulräte können aufgrund der häufig geringen Taktung ihrer Treffen und des beschränkten Sachverstands nur bestimmte Aufgaben überzeugend wahrnehmen. Gleichwohl ist die Machtverteilung zwischen Hochschulräten, Hochschulleitungen, Ministerien und akademischen Senaten in den unterschiedlichen Landeshochschulgesetzen unterschiedlich definiert. Daher fällt es schwer, eine abschließende Einschätzung zu geben. Es muss für jedes Bundesland und für jede Hochschule einzeln betrachtet werden, wie die Hochschulgremien in Beziehung stehen, welche Kompetenzen sie haben und wie diese ausgenutzt werden.

Der Gesetzgeber hat die Kompetenzen der Hochschulräte in vielen Bundesländern in den vergangenen Jahren allerdings wieder eingeschränkt. Insbesondere beim Controlling, wo Hochschulräte ihre Zentralkompetenz sehen, wurde die Möglichkeiten beschnitten. Hier haben viele Bundesländer wieder mehr Kontrolle übernommen. In diesem Zusammenhang kann auch darüber diskutiert werden, ob Entscheidungen über die strategische Ausrichtung nicht tragfähiger wären, wenn sie vom akademischen Senat und der Hochschulleitung erarbeitet und entschieden würden? Strategieentscheidungen „von oben“ – insbesondere in einer Organisation wie der Hochschule, in der die Arbeit des akademischen Personals nur geringfügig gesteuert werden kann – häufig als Papiertiger.

Auch das Ziel, die Gesellschaft in die Hochschulen zu holen – wobei sich dabei die Frage stellt, wo sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler befinden sollten, wenn nicht in der Gesellschaft – wird, wie im Hinblick auf die durchschnittliche Besetzung von Hochschulräten gezeigt wurde, nicht erreicht. Hierfür müssten diese diverser besetzt werden: Vertreter_innen von Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberverbänden, Umweltorganisationen, Kirchen, Informatikverbänden usw. müssten einen Sitz erhalten. Es stellt sich dann allerdings die Frage, wie ein so aufgeblasenes Gremium noch sinnvollerweise diskutieren und entscheiden kann. Dass Hochschulräte zunehmend zu Spielwiesen für emeritierte Professor_innen oder Manager_innen im (Un)Ruhestand werden, ist aber wohl auch nicht der richtige Weg.

Aus Perspektive der Mitarbeitenden aus Verwaltung und Technik stellen Hochschulräte keinen Gewinn dar. Haben sie im akademischen Senat häufig ein Partizipationsrecht, sind Hochschulräte dem wissenschaftsunterstützenden Personal nur zur Berichterstattung verpflichtet. Sie können somit keinen aktiven Einfluss auf die Hochschulräte ausüben. Hinzu kommt, dass es, nach Einschätzung von Hochschulratsmitgliedern, in knapp der Hälfte der Fälle nie zu Treffen zwischen Vertreter_innen des Personalsrats kommt und in einem Drittel nur selten solche Treffen stattfinden.

Bei der Diskussion über die Wirkung oder Nichtwirkung von Hochschulräten darf zweierlei nicht vergessen werden: Zum einen spielt, anders als es vielfach dargestellt wird, der Staat weiterhin eine große Rolle bei der (indirekten) Hochschulsteuerung: Er trägt mit Abstand die Hauptlast der Finanzierung, legt die Parameter für die leistungsorientierte Mittelvergabe fest, definiert Förderlinien und den regulatorischen Rahmen, in dem Hochschulen agieren. Zum anderen, und das zeigen organisationssoziologische Studien immer wieder, kann Forschung und Lehre nur in äußerst geringem

Maße von außen gesteuert werden. Beide sind von so genannten „unklaren Technologien“ (Luhmann & Schorr 1982) geprägt. Anders als in der Produktion eines Unternehmens, ist es der Leitung einer Hochschule weitestgehend unklar, was zu guten (oder gar exzellenten) Forschungs- und Lehrergebnissen führt. Nicht ohne Grund hat sich die Arbeit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in den vergangenen Jahren, trotz vielfältiger Bemühungen, kaum geändert. Zudem ist der Einfluss der akademischen Selbstverwaltung an deutschen Hochschulen immer noch stark.

Hochschulpolitisch würde es aus den genannten Gründen lohnen, darüber zu debattieren, ob weiterhin Bedarf an Hochschulräten besteht. Wie skizziert wurde, können viele zugeschriebenen oder erwünschten Funktionen nicht erreicht werden oder sie könnten von anderen Akteuren übernommen werden. Aus einer organisationssoziologischen Perspektive besteht allerdings Grund zur Annahme, dass es sich bei Hochschulräten insbesondere um symbolische Politik handelt: Sie signalisieren Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effizienz. Um diese Signale an die Gesellschaft scheint es insbesondere zu gehen, weniger um die eigentlichen Tätigkeiten. Sollte dies der Fall sein, wird hochschulpolitisch auch zukünftig an ihnen festgehalten werden sowie Aufgaben an sie delegiert werden. Der Grund hierfür ist, dass ein Hochschulrat mittlerweile zum Inventar der modernen Hochschule dazugehört.

Literatur:

Aljets, Enno & Eric Lettkemann 2012. Hochschulleitung und Forscher: Von wechselseitiger Nichtbeachtung zu wechselseitiger Abhängigkeit. Hochschule als Organisation. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 131-153.

Bogumil, Jörg 2007. Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument?: eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche; Abschlussbericht. Hans-Böckler-Stiftung.

Jochheim, Linda, Jörg Bogumil & Rolf G. Heinze 2016. Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise. der moderne staat-dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 9.1.

Luhmann, Niklas & Karl Eberhard Schorr 1982. Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik. Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik 1, 11-40.

Röbken, Heinke & Marcel Schütz 2013. Hochschulräte. Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Zusammensetzung. die Hochschule 2.2013, 96-107.

Scherm, Ewald 2014. Management und Universität:(k) eine konfliktäre Beziehung. Management unternehmerischer Universitäten: Realität, Vision oder Utopie, 1-34.

Seibel, Wolfgang 2016. Verwaltung verstehen: eine theoriegeschichtliche Einführung. Suhrkamp Verlag.

[1] In manchen privaten Hochschulen heißen die Räte auch tatsächlich Aufsichtsräte. Weitere

01-19: Die „öffentliche“ Hochschule: Streitraum Hochschule – Streit um Hochschule

von: Lukas Daubner Lukas Daubner (Lehrstuhl für Politische Soziologie an der Universität Bielefeld) |
Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de
Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Bezeichnungen sind „Kuratorium“, „Landeshochschulrat“, „Stiftungsrat“ oder „Board of Governors“ (vgl. Rübken & Schütz 2013).

[2] Vgl. Erster Senats des Bundesverfassungsgerichtes, 20. Juli 2010:
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100720_1bvr074806.html.