

# Hochschulräte und Hochschul- steuerung

Zwischen Beratung  
und Kontrolle

Angela Borgwardt

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

**HOCH  
SCHUL  
POLITIK**



# Hochschulräte und Hochschul- steuerung

Zwischen Beratung  
und Kontrolle

Angela Borgwardt

ISBN: 978-3-86498-520-1

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Abteilung Studienförderung

Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Marion Stichler

Umschlag und Gestaltung der Innenseiten: minus Design, Berlin

Fotos: Mark Bollhorst

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2013

---

# INHALT

<b>Vorwort</b>	
Jürgen Zöllner	5
<b>Zur Einordnung von Hochschulräten</b>	
Angela Borgwardt	7
<b>Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument an Hochschulen</b>	
Rolf G. Heinze	15
<b>Synoptischer Ländervergleich: Kompetenzen und Zusammensetzung von Hochschulräten</b>	
Johannes Hellermann	29
<b>Das Gremium „Hochschulrat“ in der Diskussion</b>	
Angela Borgwardt	41
Positive Effekte	41
Kompetenzen und Aufgaben	42
Zusammensetzung und Auswahl	47
Fähigkeiten und Erfahrungen der Mitglieder	51
Arbeitsstrukturen	56
Rechenschaft und Kontrolle	58
Rolle von Externen bei der Hochschulentwicklung	62
Entdemokratisierung und neue Konflikte?	66
Neue Wege der Hochschulsteuerung	70
<b>Nächste Schritte und offene Fragen</b>	77
<b>Referent/innen und Tischgastgeber/innen</b>	79



# VORWORT

Der Preis für die Freiheit ist die Übernahme der Verantwortung. Dies ist, dies muss ein zentrales Motto für die Entwicklung der Hochschulen sein.

Ja, Wissenschaft wird nur erfolgreich sein, wenn sie sich frei von staatlicher und privater Bevormundung entwickeln kann. Hier sind in den letzten zwei Jahrzehnten große Fortschritte in Deutschland zu verzeichnen.

Doch damit ist das Problem nicht gelöst. Gerade, weil Wissenschaft der wichtigste Zukunftsfaktor ist, muss verantwortliches Handeln im Sinne der Gemeinschaft gesichert werden, müssen strategische Entscheidungen der Institutionen durch unabhängigen Sachverstand legitimiert werden, muss es eine Kontrolle der operativ Verantwortlichen geben, muss die Öffnung der Hochschulen in die Gesellschaft hinein institutionell abgesichert werden.

Die Einrichtung von Hochschulräten, unterschiedlich in den einzelnen Bundesländern, hat in diesem Zusammenhang den Rückzug des Staates aus der Aufsicht und Kontrolle der Hochschulen in den letzten Jahren begleitet. Inwieweit die oben formulierten Erwartungen dadurch erfüllt wurden, ist Gegenstand dieser Publikation.



Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner  
Senator a.D.  
Vorstand der Stiftung Charité

08.10.2012

HOCHSCHUL POLITIK



# ZUR EINORDNUNG VON HOCHSCHULRÄTEN

Dr. Angela Borgwardt wissenschaftliche Publizistin

**Gesetzliche Voraussetzungen.** Der Hochschulrat ist ein relativ neues Leitungsgremium einer Hochschule, das heute in den Hochschulen fast aller Bundesländer etabliert ist. Flächendeckend wurden Hochschulräte nach der Vierten Novelle des Hochschulrahmengesetzes (HRG) von 1998 eingeführt (vgl. Behm/Müller 2010: 26f.). Durch die Novellierung entfielen die bisherigen Vorgaben für eine bundesweit verbindliche Organisationsstruktur der Hochschulen und die Länder erhielten einen größeren Handlungsspielraum bei der Gestaltung der Leitungsstrukturen der Hochschulen. Dadurch konnten sie auch die Einführung und Ausgestaltung von Hochschulräten in den Ländergesetzen selbst regeln (vgl. Lange 2010: 349).

**Vielfalt von Modellen.** Inzwischen ist in nahezu allen Hochschulgesetzen der Länder die Einrichtung von Hochschulräten vorgeschrieben. Ein einheitliches deutsches Modell des Hochschulrats existiert aber nicht (vgl. Hüther 2009). In den Landesgesetzen variieren die Vorgaben sehr stark, sowohl in Bezug auf Kompetenzen und Aufgaben (Beratungs-, Entscheidungs- und Kontrollfunktionen) als auch hinsichtlich der Zusammensetzung dieses Gremiums. Deshalb unterscheiden sich die Hochschulräte in den Ländern derzeit erheblich, bis hin zur Bezeichnung: In einigen Ländern heißen sie Universitätsrat, Kuratorium oder auch Aufsichtsrat (vgl. Behm/Müller 2010: 130ff.).<sup>1</sup> Das neue Gremium kann aber sogar in den einzelnen Hochschulen eines Landes unterschiedlich ausgestaltet sein, da Hochschulen durch Experimentierklauseln in ihren Grundordnungen weitere Festlegungen treffen können.

**Zusammensetzung.** Hochschulräte bestehen entweder nur aus hochschulexternen Mitgliedern oder setzen sich aus internen und externen Mitgliedern zusammen. Die Mehrheit der externen Hochschulratsmit-

---

<sup>1</sup> Für einen kurzen Überblick vgl. auch den Vortrag „Synoptischer Ländervergleich“ von Johannes Hellermann in dieser Publikation.

glieder stammt aus Unternehmen und der Wissenschaft, ein kleinerer Teil aus Verwaltung, Kultur, Politik und Interessengruppen (vgl. Bogumil et al. 2007: 55). Nur wenige Gewerkschaftsvertreter/innen sind Mitglieder der Hochschulräte (vgl. auch Nienhüser/Jacob 2008). Die Grundkonzeption des Hochschulrats sieht vor, dass seine Mitglieder nicht als Interessenvertreter/innen von Verbänden oder Organisationen ausgewählt werden, sondern als herausragende Einzelpersönlichkeiten, die aufgrund ihrer individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse eine Hochschule unterstützen können.

**Drei Grundfunktionen.** Eine empirische Studie über Hochschulräte kam zu dem Ergebnis, dass ein Hochschulrat im Wesentlichen drei Grundfunktionen übernimmt:

„1. Er soll mit seiner ganz oder teilweise externen Besetzung die Anliegen der Gesellschaft in die Hochschule hineinragen, 2. gegenüber dem Präsidium/Rektorat ehemals beim Staat verortete Aufsichtsfunktionen übernehmen und 3. die Hochschule auf Basis der Expertise und des Erfahrungshintergrundes der in ihm versammelten Persönlichkeiten in ihrer strategischen Entwicklung als Gesamtheit beraten und unterstützen. Mit diesem Funktionsspektrum erhält der Hochschulrat eine zentrale Rolle für die Entwicklung und nachhaltige Steuerung der jeweiligen Hochschule.“ (Meyer-Guckel et al. 2010: 7)

**Autonomisierung der Hochschulen.** Die Einführung der Hochschulräte steht im Kontext der Etablierung eines neuen Steuerungsmodells an Hochschulen, das auf eine Neugestaltung des Verhältnisses von Staat und Hochschule abzielt. Zentraler Aspekt ist die Stärkung der institutionellen Autonomie der Hochschulen, um ihnen eine größere Unabhängigkeit vom Staat und mehr autonome Handlungsfähigkeit als Körperschaften bzw. Organisationen zu geben (vgl. Müller-Böling 2000: 38). Bisherige Staatskompetenzen werden in die Hochschulen verlagert, vor allem Finanzverantwortung und Entscheidungskompetenzen, u. a. im Hinblick auf die Leitungs- und Organisationsstrukturen und des Profils einer Hochschule (ebd.: 45). Mit der Autonomisierung der Hochschulen wird das Ziel verfolgt, die (auch internationale) Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen zu stärken, mehr Effektivität und Effizienz sowie eine größere Öffnung der Hochschulen gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen. Mit einer größeren Unabhängigkeit von staatlichen Eingriffen wird auch die Erwartung verbunden, „dass sich mit den wachsenden Gestaltungsspielräumen der Hochschulen die Qualität von Forschung und Lehre verbessert“ (Hener 2001: 172).

**Neue Leitungsstrukturen an Hochschulen.** Im Zuge der Umgestaltung der Leitungsstrukturen an Hochschulen wurden Hochschulräte als „Element einer modernen Hochschulstruktur“ (Combrink 2007) innerhalb der Hochschule als Leitungsgremium verortet. Als Organ, „das zwischen Hochschulen und Staat als Zwischeninstanz eingerichtet ist“ (Hener 2001: 171), erhielt der Hochschulrat Kompetenzen, die vormals dem Ministerium und dem akademischen Senat zustanden (Lange 2010: 352). In den meisten Bundesländern wurde die Einführung des neuen Gremiums von einer deutlichen Stärkung der Hochschulleitung und einer Kompetenzbegrenzung des Hochschulsenats auf rein akademische Angelegenheiten begleitet; insgesamt wurde das Steuerungs-, Kommunikations- und Entscheidungsgefüge innerhalb der Hochschulen in den letzten zehn Jahren rechtlich neu austariert (vgl. Meyer-Guckel et al. 2010: 7). Das Gremium Hochschulrat ist vor allem Ausdruck dieses politisch gewollten Wandels im Verhältnis zwischen Hochschule und Staat. Die empirische Analyse zeigt jedoch: „Nicht in allen Fällen hat sich die neue Rollen-, Kompetenz- und Aufgabenaufteilung bereits gut eingespielt und in der Praxis bewährt.“ (ebd.)

**Kritikpunkte.** Die Einführung des Hochschulrats wurde in öffentlichen Debatten kontrovers diskutiert. Einige zentrale Kritikpunkte lauten (vgl. Combrink 2007: 8-10, DGB 2012, Lieb o.J.):

- **Keine demokratische Legitimation:** Hochschulräte erhalten vom Staat weitgehende, bisher ministerielle Kompetenzen (bis hin zu Entscheidungsrechten) übertragen, sind aber im Unterschied zur gewählten Exekutive kein demokratisch legitimes Organ.
- **Keine Kontrolle:** Hochschulratsmitglieder sind bisher keiner demokratisch legitimierten Instanz rechenschaftspflichtig. Sie können weder abberufen noch für ihre oft tiefgreifenden Entscheidungen über öffentliche Mittel und Belange zur Verantwortung gezogen werden. Damit ist die rechtsstaatliche Kontrolle des neuen Gremiums nicht gewährleistet.
- **Ungenügende Transparenz:** Hochschulräte tagen nicht öffentlich und die Protokolle der Sitzungen können nicht eingesehen werden. Da zudem keine Berichtspflicht besteht, ist die Arbeit des neuen Gremiums nicht ausreichend transparent.
- **Nicht mehr, sondern weniger Autonomie:** Hochschulräte bedeuten für die Hochschulen eher Autonomieverlust statt Autonomiege-

winn, weil sie gegenüber den Hochschulräten rechenschaftspflichtig sind und in strategischen Fragen der Hochschulentwicklung sowie der Hochschulfinanzierung an die Zustimmung der Hochschulräte gebunden sind. Zudem kann die „Machtbalance“ in der Hochschule infragegestellt werden, indem – je nach Aufgabenzuweisung – die paritätisch besetzten Selbstverwaltungsgremien (wie die Senate) Kompetenzen an die Hochschulleitung und Hochschulräte verlieren. Dies könnte sukzessive zu einer Entmachtung der akademischen Selbstverwaltung führen.

- **Dominanz wirtschaftlicher Interessen:** Hochschulräte sind von einer gesellschaftlich repräsentativen Zusammensetzung weit entfernt: Unter den Mitgliedern dominieren Unternehmensvertreter/innen, Vertreter/innen der Zivilgesellschaft oder der Gewerkschaften sind deutlich weniger zu finden. Vor allem die Position der Hochschulratsvorsitzenden wird überwiegend von Führungspersönlichkeiten aus der Wirtschaft besetzt. Dadurch besteht die Gefahr, dass die strategische Leitung öffentlicher Hochschulen von einseitig ökonomischen Sichtweisen dominiert wird und zudem privatwirtschaftliche Partikularinteressen Einfluss nehmen können.
- **Keine angemessene Repräsentation der Hochschulmitglieder:** In einigen Bundesländern sind die Hochschulräte rein extern besetzt, d.h. die Mitglieder der betroffenen Hochschule sind in einem Leitungsgremium der Hochschule nicht vertreten. Soweit eine intern/extern-gemischte Besetzung vorgeschrieben ist, fehlen verbindliche Regeln zur Vertretung der Studierenden und des akademischen Mittelbaus, sodass diese gar nicht oder nur aufgrund von unverbindlich-freiwilligen Zugeständnissen an den zentralen Beratungen zur Entwicklung ihrer Hochschule beteiligt sind.
- **Fehlende Sachkompetenz:** Es erscheint zweifelhaft, ob externe Hochschulratsmitglieder die erforderliche Sachkompetenz in komplexen hochschulpolitischen Belangen haben können. Insbesondere in rein extern besetzten Hochschulräten fehlen die hochschulinternen Hintergrundkenntnisse und meist auch die prinzipielle Erfahrung in der Funktionsweise von Hochschulen allgemein. Damit ist zu befürchten, dass Hochschulräte sich allein auf Informationen aus der Hochschulleitung stützen und ihre Entscheidungen auf Basis eines ungenügenden und einseitigen Wissens fällen.
- **Zu viel – zu wenig Macht:** Wenn Hochschulräte über sehr viele

Kompetenzen verfügen, können sie potenziell ihre Auffassungen durchsetzen, ohne die Meinung der anderen Hochschulgremien zu berücksichtigen. Sind Hochschulräte aber nur mit Beratungskompetenzen ausgestattet, kann ihre Arbeit wirkungslos bleiben, auch weil ihnen Sanktionsmöglichkeiten fehlen, um ihren Beschlüssen Beachtung zu verschaffen. In der öffentlichen Debatte erscheint dieser Zwiespalt in entgegengesetzten Bildern, die das neue Gremium entweder als „mächtige Steuerungszentrale“ oder als „zahnlosen Tiger“ interpretieren.

- **Parteilichkeit statt Unabhängigkeit:** Hochschulratsmitglieder sollen im Auftrag der Allgemeinheit und zum Wohl der Hochschule entscheiden, sie werden teils von den Hochschulleitungen, teils von den Hochschulsenaten vorgeschlagen, häufig auch gewählt – dann aber vom Ministerium ausgewählt und bestellt. Es wird bezweifelt, ob sie unter diesen Voraussetzungen unabhängig von den Auffassungen des Ministeriums die Hochschulen beraten können. Sie sollen gegenüber den Gremien und Institutionen unabhängig sein, die sie vorgeschlagen haben. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass sie zwar als Einzelpersonlichkeiten berufen werden, aber dennoch im Hinblick auf ihre eigenen Interessen oder Gruppeninteressen entscheiden.
- **Keine wirksame Kontrolle der Hochschulleitungen:** Problematisch erscheint die doppelte Funktion der Hochschulräte, die als Teil der internen Leitungsstruktur die Hochschulleitung sowohl beraten als auch kontrollieren sollen. Die Hochschulleitungen wurden aber im Zuge der Autonomisierung der Hochschulen erheblich gestärkt und bedürfen einer funktionierenden Kontrollinstanz.

**Aktuelle Debatte.** Im Januar 2012 veröffentlichten 41 Vorsitzende deutscher Hochschulräte ein Positionspapier, in dem sie die Bedeutung des Gremiums Hochschulrat für die zukunftsfähige Entwicklung einer Hochschule betonen (vgl. Vorsitzende deutscher Hochschulräte 2012). Aus Sicht ihrer Vorsitzenden sind Hochschulräte „unabdingbare Organe einer autonomen Hochschule“, die sowohl die strategische Orientierung als auch die Kontrolle einer Hochschule sichern und dem „Wohl der Hochschule“ verpflichtet sind. Zugleich legten die unterzeichnenden Vorsitzenden Empfehlungen für eine zukünftige Organisation vor, unter anderem, dass Hochschulräte über Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen verfügen sollten und eine doppelte Legitimation durch Staat und Hochschule sichergestellt werden müsse (Vorschlag durch den Hochschulsenat, Berufung durch das Wissenschaftsministerium).

Der DGB-Bundesvorstand reagierte im Mai 2012 mit einem Beschluss zu „Mehr Demokratie statt ‚unternehmerischer‘ Hochschulräte“. In dem Papier warnte er unter anderem vor einer vorrangig externen Besetzung sowie vor zu viel Beeinflussung der Hochschulräte durch die Wirtschafts- und Arbeitgeberlobby, was die demokratische Teilhabe an den Hochschulen begrenze. Die Entscheidungen an Hochschulen würden dadurch zunehmend der demokratischen Kontrolle entzogen.

Vor diesem Hintergrund widmete sich die Konferenz „Hochschulräte und Hochschulsteuerung“ am 8. Oktober 2012 in der Friedrich-Ebert-Stiftung der Frage, welche Erfahrungen es bisher mit Hochschulräten gibt, welche Strukturen sich bewährt haben und welche Probleme bestehen. Nach zwei Einführungsvorträgen tauschten sich Hochschulvertreter/innen, Studierende, Wissenschaftler/innen und Hochschulratsmitglieder in Podiumsdiskussionen und Tischgesprächen darüber aus, wie das Steuerungsinstrument Hochschulrat in Zukunft gestaltet bzw. weiterentwickelt werden sollte.

## Literatur

**Behm, Britta/Müller, Ulrich (2010):** Erfolgsfaktoren für Hochschulräte. In: Meyer-Guckel, Volker/Winde, Mathias/Ziegele, Frank (Hrsg.): Handbuch Hochschulräte – Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis. Essen, S. 16–83.

**Behm, Britta/Müller, Ulrich (2010):** Synopse – Landeshochschulgesetze im Vergleich. In: Meyer-Guckel, Volker/Winde, Mathias/Ziegele, Frank (Hrsg.): Handbuch Hochschulräte – Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis. Essen, S. 130–157.

**Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha (2008):** Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche, Abschlussbericht der Kurzstudie. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

**Combrink, Claudia (2007):** Der Hochschulrat als Element einer modernen Hochschulstruktur – Beispiel Nordrhein-Westfalen. Osnabrücker Arbeitspapiere zum Hochschul- und Wissenschaftsmanagement Nr. 12, [https://my.hs-osnabrueck.de/wiso/fileadmin/users/24/upload/Arbeitspapiere/AP\\_12\\_Hochschulrat\\_Combrink.pdf](https://my.hs-osnabrueck.de/wiso/fileadmin/users/24/upload/Arbeitspapiere/AP_12_Hochschulrat_Combrink.pdf) (10.12.2012).

**DGB (2012):** Mehr Demokratie statt „unternehmerischer“ Hochschulräte! Beschluss des DGB-Bundesvorstands, Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit, 16.05.2012, <http://www.dgb.de/themen/++co++a9b97b12-9f37-11e1-506a-00188b4dc422> (10.01.2013).

**Gillmann, Barbara (2010): Hochschulräte:** Die unkontrollierte Macht der Manager an den Unis, Handelsblatt Online, 10. September 2010, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/koe-pfe/hochschulraete-die-unkontrollierte-macht-der-manager-an-den-unis/3536366.html> (20.12.2012).

**Hener, Yorck (2001):** Hochschulrat. In: Hanft, Anke (Hrsg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied, Kriftel, S. 171–176.

**Hüther, Otto (2009):** Hochschulräte als Steuerungsakteure? In: Beiträge zur Hochschulforschung, 31. Jahrgang, Nr. 2, S. 50–73.

**Lange, Stefan (2010):** Hochschulräte. In: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan: Handbuch Wissenschaftspolitik. Wiesbaden, S. 347–360.

**Lieb, Wolfgang (o.J.):** 10 Thesen der Kritik an Hochschulräten, <http://www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=13240> (10.12.2012).

**Meyer-Guckel, Volker/Winde, Mathias/Ziegele, Frank (Hrsg.) (2010):** Handbuch Hochschulräte. Denkanstöße und Erfolgsfaktoren. Stifterverband für die deutsche Wissenschaft (Heinz Nixdorf Stiftung in Kooperation mit dem CHE Centrum für Hochschulentwicklung). Essen: Edition Stifterverband.

**Müller-Böling, Detlef (2000):** Die entfesselte Hochschule. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

**Müller-Böling, Detlef/Küchler, Tilman (1998):** Zwischen gesetzlicher Fixierung und gestalterischem Freiraum: Leitungsstrukturen für Hochschulen. In: Müller-Böling, Detlef/Fedrowitz, Jutta (Hrsg.): Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen. Verantwortung – Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 13–36.

**Müller-Eiselt, Ralph P. (2010):** Hochschulräte im internationalen Vergleich. In: Meyer-Guckel, Volker/Winde, Mathias/Ziegele, Frank (Hrsg.): Handbuch Hochschulräte – Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis. Essen, S. 106–129.

**Nienhäuser, Werner/Jacob, Anna Katharina (2008):** Wer besetzt die Hochschulräte deutscher Universitäten? Eine empirische Analyse der Zusammenhänge zwischen Hochschulratsstruktur und Merkmalen der Hochschule. Essen, [http://www.uni-due.de/apo/Download/hsr/HSR\\_Kanzlerfortbildung\\_Nienhauser\\_Jacob.pdf](http://www.uni-due.de/apo/Download/hsr/HSR_Kanzlerfortbildung_Nienhauser_Jacob.pdf) (06.03.2013).

**Vorsitzende deutscher Hochschulräte:** Positionspapier: Hochschulräte als Organe einer autonomen Hochschule. Berlin, Januar 2012. [http://www.che.de/downloads/Positionspapier\\_deutscher\\_Hochschulratsvorsitzender\\_inkl\\_Unterschriften\\_1382.pdf](http://www.che.de/downloads/Positionspapier_deutscher_Hochschulratsvorsitzender_inkl_Unterschriften_1382.pdf) (10.12.2012).



# HOCHSCHULRÄTE ALS NEUES STEUERUNGS- INSTRUMENT AN HOCHSCHULEN

Vortrag von **Prof. Dr. Rolf G. Heinze** Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit und  
Wirtschaft, Fakultät für Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum

In den letzten Monaten ist viel über „unternehmerische“ Hochschulen und Hochschulräte als „zahnlose Tiger“ veröffentlicht worden. Darum geht es in diesem Beitrag nicht – ich halte beides für ideologische Diskussionsbeiträge. Wenn man die Empirie betrachtet und ganz nüchtern analysiert, wird man beide Thesen nicht bestätigen können. Dies einmal vorweg.

Die Ergebnisse, die ich Ihnen heute präsentiere, beruhen auf einem interdisziplinären Forschungsprojekt, das wir an der Ruhr-Universität Bochum (RUB) 2010 durchgeführt haben. In dieser Studie, die durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung und die Hans Böckler Stiftung gefördert wurde, haben wir verschiedene Hochschulakteure zur Neuen Governance bzw. Implementierung neuer Steuerungsinstrumente an deutschen Hochschulen befragt. Beteiligt waren Wissenschaftler aus Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft und Soziologie,<sup>2</sup> zum Teil war auch die Gemeinsame Arbeitsstelle RUB/IG Metall einbezogen, die Personalräte befragt hat.

Es handelte sich um eine standardisierte Befragung mit folgenden Zielen:

- einen flächendeckenden Überblick über die Implementierung neuer Steuerungsinstrumente und deren Ausgestaltung in deutschen Universitäten geben,
- die Bestimmungsfaktoren der Implementierung analysieren und
- eine erste vorsichtige Analyse der Auswirkungen neuer Steuerungsinstrumente auf die Performanz deutscher Universitäten bieten.

Wichtig war für unsere Arbeit, dass wir schon relativ früh mit der Un-

---

2 Prof. Dr. Jörg Bogumil (Politikwissenschaft), Martin Burgi (Rechtswissenschaft), Rolf G. Heinze (Soziologie), Manfred Wannöffel (Soziologie).

tersuchung von Hochschulräten begonnen haben. Bereits 2007/2008 haben wir eine standardisierte Befragung aller Hochschulleitungen in Deutschland, der Schweiz und Österreich zur Ausbreitung von „Hochschulräten“ durchgeführt, die von der Hans Böckler Stiftung finanziert wurde.<sup>3</sup> Dann folgte 2010 eine Totalerhebung aller Universitäten in Deutschland (nicht einbezogen waren private Hochschulen und Fachhochschulen). Nicht ganz einfach war dabei, eine hohe Beteiligung zu erreichen, doch hatten wir sehr gute Rücklaufquoten.<sup>4</sup> Die Ergebnisse der Studie beruhen auf den Antworten von 38 Rektoren, 53 Kanzlern, 282 Dekanen, 937 Professoren, 231 Hochschulratsmitgliedern und 76 Personalratsvorsitzenden.

In diesem Beitrag möchte ich mich auf folgende Punkte konzentrieren:

- Wie ist der Implementierungsstand von Hochschulräten?
- Welche Kompetenzen haben Hochschulräte?
- Wie setzen sich Hochschulräte zusammen?
- Wie stellen sich die Arbeitsstrukturen von Hochschulräten dar?
- Wie wirken Hochschulräte auf die Performanz von Universitäten?

## Implementierungsstand

In 14 Bundesländern ist die Einrichtung eines Hochschulrates für die einzelnen Hochschulen verpflichtend. In Brandenburg gibt es die Sonderkonstruktion eines Landeshochschulrates, der für alle Hochschulen im Bundesland verantwortlich ist – was aber kein Modell für alle Bundesländer sein kann –, in Bremen ist es den Hochschulen nicht möglich, einen Hochschulrat einzurichten.

---

3 Vgl. dazu Jörg Bogumil/Rolf G. Heinze/Stephan Grohs/Sascha Gerber unter Mitarbeit von Katrin Lenz/Manfred Wannöffel (Kapitel 7): Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Abschlussbericht der Kurzstudie, [http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/hr\\_bericht\\_druck.pdf](http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/hr_bericht_druck.pdf) (03.01.2013).

4 Besonders gut war die Rücklaufquote bei den Personalratsvorsitzenden (71,7%), ganz gut bei den Kanzlern (63,1%). Nicht so stark beteiligt haben sich Dekane (45%), Professoren (38,6%) und Hochschulratsmitglieder (34%).

## Kompetenzen

Die Hochschulräte haben in den Bundesländern in verschiedenen Bereichen der Universität (z.B. bei der Verteilung von Ausstattung und Mitteln, bei der Wahl und Abwahl des Rektors) verschiedene Kompetenzen bzw. Funktionen:

- Entscheidungsfunktion
- Aufsichtsfunktion
- Beratungs- und Empfehlungsfunktion
- kein Einfluss

Dazu ein Beispiel: Die Hochschulräte in Nordrhein-Westfalen haben keinerlei Einfluss auf die Verteilung von Ausstattung und Mitteln, aber Entscheidungsfunktion bei der Wahl und Abwahl des Rektors. In Baden-Württemberg haben die Hochschulräte Entscheidungsfunktion in beiden Bereichen.

Ein wichtiges Ergebnis ist, dass die Hochschulräte in den meisten Bundesländern keine Entscheidungsfunktion in Bezug auf die Verteilung von Ausstattung und Mitteln haben.<sup>5</sup> In Bezug auf die Wahl und Abwahl des Rektors ist hervorzuheben, dass hier in vielen Bundesländern die Hochschulräte eine Entscheidungsfunktion haben.<sup>6</sup> Deshalb wird zu Recht vermutet, dass in diesem Bereich eine relativ starke Einflussmöglichkeit der Hochschulräte besteht.

Die Hochschulratsmitglieder wurden in der RUB-Studie 2010 auch nach ihrer Einschätzung der eigenen Kompetenzen gefragt.<sup>7</sup> Hier steht der Punkt Einfluss auf die Bestellung und Entlassung der Universitätsleitung ganz weit vorne. Von den Befragten schätzen fast alle ihren Einfluss hier als „sehr hoch“ (71%) oder „eher hoch“ (19%) ein. Hohe Einflussmöglich-

5 Kompetenzen von Hochschulräten bei der Verteilung von Ausstattung und Mitteln: Entscheidungsfunktion (drei Länder), Aufsichtsfunktion (fünf Länder), Beratungs- und Empfehlungsfunktion (zwei Länder), kein Einfluss (sechs Länder).

6 Kompetenzen von Hochschulräten bei der Wahl des Rektors: Entscheidungsfunktion (sechs Länder), Aufsichtsfunktion (sieben Länder), Beratungs- und Empfehlungsfunktion (ein Land), kein Einfluss (zwei Länder); bei der Abwahl des Rektors: Entscheidungsfunktion (sieben Länder), Aufsichtsfunktion (vier Länder), Beratungs- und Empfehlungsfunktion (ein Land), kein Einfluss (vier Länder). In einigen Ländern haben die Hochschulräte auch unterschiedliche Kompetenzen in Bezug auf Wahl und Abwahl des Rektors.

7 N=206-225.

keiten<sup>8</sup> sehen die Hochschulratsmitglieder auch in den Bereichen Hochschulentwicklung (85%), Struktur- und Entwicklungsplan (82%), Erlass und Änderung der Grundordnung (72%), Errichtung und Aufhebung von Instituten/Fächern und Fakultäten (69%). Wenig Einflussmöglichkeiten<sup>9</sup> sehen sie hingegen bei der Bestellung und Entlassung von Dekanen (92%), bei Berufungsverfahren (84%), der Ausgestaltung der formelgebundenen Mittelvergabe zwischen Universitätsleitung und universitätsinternen Organisationseinheiten (76%), der Verabschiedung von Studien- und Prüfungsordnungen (71%) und der Haushaltsführung (69%).

Hier sind zwei Ergebnisse hervorzuheben: 57% der Hochschulratsmitglieder, die an der Studie teilgenommen haben, betrachten ihren Einfluss in Bezug auf die Bestellung und Entlassung von Dekanen als sehr gering, und 52% der Befragten betrachten ihre Einflussmöglichkeiten bei Berufungsverfahren als sehr gering. Dies ist deshalb wichtig, weil in den ideologisch geführten Diskussionen häufig die Ansicht vertreten wird, Hochschulräte könnten über Berufungen entscheiden. Das ist den Fällen, die wir analysiert haben, nie passiert – und ich habe auch noch nie davon erfahren.

Zusammenfassend: Die Kompetenzen von Hochschulräten konzentrieren sich vor allem auf die Auswahl des Führungspersonals einer Universität (bzw. auf die Zusammensetzung der Universitätsleitung) und langfristige strategische Entscheidungen. Kurzfristige Fragen, wie Berufungen oder Umstrukturierungen – etwa im Hinblick auf Forschungsgebiete – werden von Hochschulräten kaum beeinflusst. Finanzielle Kompetenzen sowie Kompetenzen, die direkt das operative Geschäft beeinflussen, sind tendenziell auch nicht im Hochschulrat angesiedelt. Somit sind die Befürchtungen, dass der Hochschulrat in das operative Geschäft eingreifen könnte, angesichts unserer empirischen Ergebnisse überzogen und nicht zu belegen.

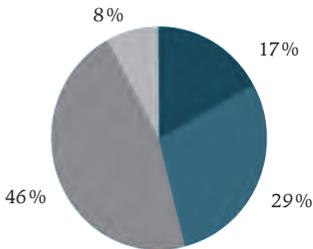
---

8 Die Prozentangaben fassen die Werte der Antworten „sehr hoch“ und „eher hoch“ zusammen.

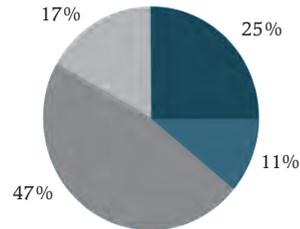
9 Die Prozentangaben fassen die Werte der Antworten „sehr gering“ und „eher gering“ zusammen.

## Zusammensetzung von Hochschulräten

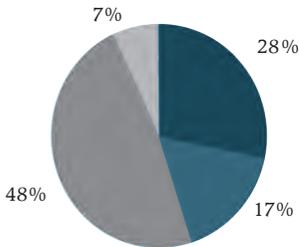
Fachhochschulen



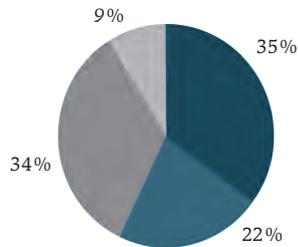
Private Hochschulen



Technische Universitäten



Universitäten



U = 349; FH = 513; PH = 163; TU = 69

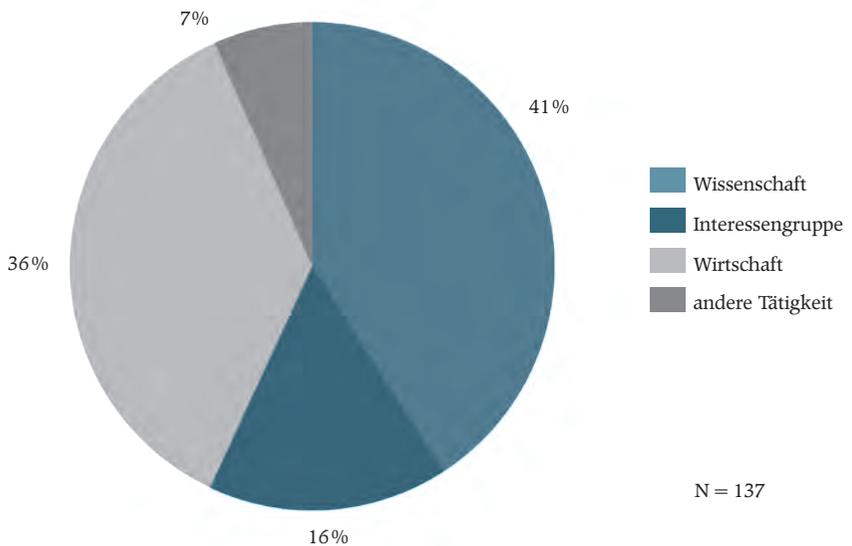
In unserer Rektorenbefragung von 2007 haben wir erfasst, aus welchen Anteilen verschiedener Gruppen (Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Interessengruppen, Öffentliches Leben) sich Hochschulräte zusammensetzen.

Dabei zeigte sich, dass an Fachhochschulen der Einfluss der Wirtschaft relativ stark ist: 46% der Hochschulratsmitglieder kommen aus der Wirtschaft. Das hängt auch damit zusammen, dass viele Fachhochschulen bei ihrer Gründung auf die jeweiligen wirtschaftlichen Kompetenzen einer Region ausgerichtet sind. Hier waren meist auch schon früher enge Beziehungen zur Wirtschaft vorhanden. Auch in Technischen Universitäten ist die Wirtschaft in den Hochschulräten stark vertreten (48%), was ebenfalls nicht überrascht. Denn die Geschichte der Technischen Universitäten zeigt, dass es immer Kontakte

zwischen führenden Großunternehmen und der Wissenschaft gab. An den Universitäten stammen 34% der Hochschulratsmitglieder aus der Wirtschaft. Hier ist also eindeutig keine überproportionale Einflussnahme der Wirtschaft festzustellen – wenn man sich nur einmal die nackten Zahlen ansieht.

Bei unserer Hochschulrätebefragung 2010 haben wir auch die Herkunft externer Hochschulratsmitglieder untersucht.<sup>10</sup>

## Herkunft externer Hochschulratsmitglieder



Hochschulrätebefragung 2010

---

10 Externe Hochschulratsmitglieder: N=137.

Hier fällt auf, was sich auch schon in der ersten Studie zeigte: Die größte Gruppe ist die Wissenschaft, es folgen Wirtschaft, Interessengruppen und andere Tätigkeiten.

Von den Wissenschaftlern kommen die meisten aus anderen Hochschulen (36%) und außeruniversitären Forschungseinrichtungen (27%). Die anderen sind emeritiert (18%), kommen aus wissenschaftlichen Förderinstitutionen (10%), wissenschaftlichen Einrichtungen im Ausland (7%) und Wissenschaftsvereinigungen (2%).<sup>11</sup> In öffentlichen Diskussionen wird immer wieder davon gesprochen, dass die Hochschulräte eine Entwicklung hin zur „unternehmerischen Universität“ befördern, in der die Wirtschaft einen zu starken Einfluss ausübt. Die Ergebnisse unserer Befragung zeigen jedoch, dass bei den externen Hochschulratsmitgliedern nicht die Wirtschaft, sondern die Wissenschaft die größte Gruppe darstellt.

Hinter der Wissenschaft (41%) folgt die Gruppe der Wirtschaft (36%).<sup>12</sup> Bei den Hochschulratsmitgliedern aus der Wirtschaft fällt auf, dass die meisten aus Großunternehmen stammen (78%), nur relativ wenige aus kleineren und mittleren Unternehmen unter 500 Mitarbeiter/innen (12%), Beratungs- und Consultingagenturen (6%) und anderen Bereichen (4%).

Hierzu ist anzumerken, dass Technische Universitäten zu großen Unternehmen sowieso Kontakte pflegen und bei der Besetzung von Hochschulräten dann erneut Kontakt aufnehmen. Bei den Fachhochschulen sind mehr KMUs und weniger Großunternehmen in den Hochschulräten vertreten. Häufig wird der Vorwurf erhoben, dass Beratungsunternehmen die Universitäten als Spielfeld entdeckt haben und dort Geld verdienen wollen. Das wird durch unsere Befragung nicht bestätigt. Die Universitäten haben in der Regel kein Geld für strategische Beratung; wenn es vonseiten der Beratungsagenturen solche Überlegungen geben sollte, werden diese schnell enttäuscht. Zudem ist diese Gruppe auch nicht so groß, dass hier eine Gefahr bestehen würde.

Nach den Gruppen der Wissenschaft und Wirtschaft folgen die Interessengruppen mit 16%. Wichtig ist, dass diese nicht als Vertreter/innen von Interessengruppen, sondern individuell in den Hochschulrat berufen werden. Auffällig ist, dass hier nur wenige Vertreter/innen der Gewerkschaften und Kirchen zu finden sind.

---

11 Externe Hochschulratsmitglieder aus der Wissenschaft: N=56.

12 Externe Hochschulratsmitglieder aus der Wirtschaft: N=50.

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Der Großteil der externen Hochschulratsmitglieder stammt aus der Wissenschaft. Eine Dominanz von Persönlichkeiten aus der Privatwirtschaft lässt sich zumindest an den Universitäten nicht beobachten, eher zeigt sich ein breites Spektrum an Erfahrungen. Unter den Personen aus der Privatwirtschaft sind eindeutig Persönlichkeiten aus Großunternehmen in der Mehrzahl.

## Arbeitsstrukturen

Im Durchschnitt finden vier Sitzungen des Hochschulrats pro Jahr statt. Bei der persönlichen Teilnahme zeigt sich, dass nicht immer jedes Mitglied an jeder Sitzung teilnimmt. Nur etwa die Hälfte (49%) nimmt an allen vier Sitzungen im Jahr teil.

41% der befragten Hochschulräte geben an, dass Unterstützungsstrukturen vorhanden sind (7% nein, 5% weiß nicht). 47% sagen, dass diese Unterstützungsstrukturen vom Rektorat übernommen werden. Das ist ein wichtiger Punkt, da Rektor/innen dadurch vorstrukturieren können, was in den Hochschulräten diskutiert wird.

In der Befragung 2010 sollten die Hochschulräte auch angeben, wie sie diese Unterstützungsstrukturen einschätzen. Es ist erstaunlich, dass 95% der Befragten diese Strukturen als „sehr hilfreich“ (55%) oder „hilfreich“ (40%) bewerten. Die Unterstützung wird also durchaus als stark empfunden.

Auch bei der Frage, wie gut sich die Hochschulräte über Prozesse in ihrer Universität informiert sehen, zeigt sich: 26% der Befragten fühlen sich „sehr gut“ und 60% „eher gut“ informiert (12% „eher schlecht“, 2% „sehr schlecht“). Dieses Ergebnis ist nicht spektakulär. So sind zum Beispiel Menschen, die in der Region wohnen, in der Regel besser informiert als jene, die nicht in der Region wohnen. Angesichts dieser Zahlen sollte man also nicht glauben, dass Hochschulräte zu wenig Informationen erhalten. Im Gegenteil: Gerade wenn man jemanden beeinflussen will, kann man ihn auch mit Informationen überfüttern. Man kann Gremien dadurch steuern, dass man mehr als die notwendigen Informationen hineingibt. Das ist meines Erachtens auch die Tendenz: Die Rektoren geben den Hochschulräten mehr Informationen als nötig. Das sind kleine strategische Fingerübungen, die die Rektoren schnell gelernt haben.

Zum Kontakt mit Akteuren aus der Universität geben die befragten Hoch-

schulräte an, dass das Rektorat der zentrale Ansprechpartner ist (53%), danach kommen Kanzler (33%), Studierende (33%), wissenschaftliches Personal (29%), Senat und Dekane (jeweils 19%), nichtwissenschaftliches Personal (16%), Personalrat (3%). Dass der Senat nur einen relativ geringen Wert erreicht, könnte daran liegen, dass dort eine gewisse Haltung verbreitet ist, die davon ausgeht, dass die Hochschulräte den Senaten etwas wegnehmen. Auch bei den Dekanen spiegeln die Zahlen ein Problem wider. In unserer qualitativen Untersuchung an den Universitäten kam nämlich heraus, dass sich die meisten Dekane von den Hochschulräten übergangen oder nicht adäquat angesprochen fühlen.

Wie bewerten die befragten Hochschulräte die Zusammenarbeit mit Akteuren in der Universität? Erstaunlich hohe Werte erreicht die Zusammenarbeit mit dem Rektorat: 50% der Befragten bewerten diese als „sehr harmonisch“, 41% als „eher harmonisch“. Die Rektorate haben inzwischen begriffen, dass sie mit dem Hochschulrat zusammenarbeiten müssen. Es gibt ja auch die Konstruktion, dass das Gehalt des Rektors vom Votum des Hochschulrats abhängig ist. Sicherlich sind auch solche Konstruktionselemente für dieses Ergebnis verantwortlich.

25% der Befragten bewerten die Zusammenarbeit mit den Studierenden als „sehr harmonisch“, 65% als „eher harmonisch“. Also auch hier stimmt die These nicht, dass die Studierenden in toto gegen den Hochschulrat seien. Ich kann das auch für Nordrhein-Westfalen nicht bestätigen. Es mag einzelne Universitäten geben, in denen es so ist, aber solche Behauptungen werden häufig von Journalisten oder anderen Personen aufgestellt, die sich mit Hochschulen nicht wirklich auskennen und das Verhältnis zwischen Studierenden und Hochschulrat als dramatisch schlecht ansehen. Ich sehe das aufgrund der empirischen Studie nicht so. 21% der befragten Hochschulräte bewerten die Zusammenarbeit mit dem Personalrat als „sehr harmonisch“, 71% als „eher harmonisch“. Allerdings könnten die Hochschulräte im Bereich Gewerkschaften und Personalrat insgesamt noch mehr tun, um die Zusammenarbeit zu verbessern.

Die Zusammenfassung für diesen Punkt lautet: Hochschulräte halten im Durchschnitt vier Sitzungen pro Jahr ab und haben also einen verhältnismäßig geringen Zeitraum für Entscheidungen. In der Regel verfügen sie über Unterstützungsstrukturen. Das Rektorat stellt den primären Kontakt von Hochschulräten dar. Somit haben die Rektorate einen besonders starken Einfluss auf Hochschulräte.

## Wirkungen

In der Befragung von 2010 haben wir die Hochschulräte auch danach gefragt, welche Relevanz die Ziele von Universitäten für sie haben. Die höchste Relevanz („sehr wichtig“) hat die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (87%), an zweiter Stelle steht die Forschung, die innerwissenschaftlichen Gütekriterien entspricht (77%).

Erstaunlich ist, dass Wissens- und Technologietransfer nur für ein gutes Drittel der Befragten sehr hohe Relevanz hat (36% „sehr wichtig“, 60% „eher wichtig“). Wenn die „unternehmerische Universität“ bereits Wirklichkeit wäre, wie so oft behauptet wird, müssten die Hochschulräte doch genau an dieser Stelle massiven Einfluss nehmen – was sie aber gar nicht tun. Die These, dass die Wirtschaft oder irgendeine andere Gruppe die Universitäten massiv beeinflussen würde, ist also überzogen.

Interessant ist auch der Punkt, dass die Gleichstellung der Geschlechter einen relativ niedrigen Stellenwert hat (20% „eher unwichtig“, 7% „unwichtig“). Darüber müssen die Hochschulräte nachdenken. Auch hätte man erwartet, dass die Weiterbildung eine größere Bedeutung für die Hochschulräte hat. Ein Viertel der Befragten findet dieses Ziel unwichtig. Gerade in diesem Punkt liegt jedoch ein elementares Interesse der Wirtschaft, die Universitäten an dieser Stelle beeinflussen könnte. Nach den Ergebnissen unserer Studie ist dieser Einfluss aber nicht so stark. Das passt auch zum Bild der Universitäten, an denen Weiterbildung in der Regel nicht als zentrales Ziel betrachtet wird, obwohl die Forderung, die Universitäten sollten mit Weiterbildungsangeboten Geld verdienen, sehr stark ist.

Kommen wir zur Relevanz der Aufgaben von Hochschulräten. In unserer Befragung 2010 haben wir die Hochschulräte gefragt, welche Bedeutung sie den verschiedenen Aufgaben des Gremiums Hochschulrat beimessen. An erster Stelle steht die Beratung der Universitätsleitung (80% „sehr wichtig“, 19% „wichtig“), an zweiter Stelle die Aufgabe, externen Sachverstand in die Universität einzubringen (75% „sehr wichtig“, 24% „wichtig“), gefolgt von der Kontrolle der Universitätsleitung (53% „sehr wichtig“, 37% „eher wichtig“).

## Relevanz der Aufgaben von Hochschulräten

**Wie wichtig sind aus Ihrer Perspektive die folgenden Aufgaben des Gremiums Hochschulrat?**

	sehr wichtig	eher wichtig	eher unwichtig	völlig unwichtig	N
Kontrolle der Universitätsleitung	53%	37%	10%	1%	221
Gesellschaftliche Interessen in der Universität vertreten	21%	48%	29%	2%	223
Die Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Wirtschaft fördern	18%	54%	26%	2%	220
Entscheidungen der Universitätsleitung bestätigen	21%	37%	36%	6%	220
Interessen der Universität außerhalb der Universität vertreten	34%	44%	21%	1%	223
Beratung der Universitätsleitung	80%	19%	1%	0%	224
Kritik von Entscheidungen der Universitätsleitung	36%	48%	16%	1%	217
Externen Sachverstand in die Uni einbringen	75%	24%	1%	0%	220

Hochschulrätebefragung 2010, Ruhruniversität / Rolf G. Heinze

Das Ziel, gesellschaftliche Interessen in der Universität zu vertreten, steht aus Sicht der Hochschulräte nicht im Vordergrund (21% „sehr wichtig“, 48% „wichtig“). Ein Grund liegt darin, dass in den Hochschulräten keine Verbandsvertreter, sondern Führungspersönlichkeiten sitzen, die in anderen Bereichen ihre Karriere gemacht haben oder noch machen und ihr Know-how einbringen wollen. Die Hauptaufgabe wird in der Beratung der Universitätsleitung gesehen – dieses Ergebnis ist eindeutig.

Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit die Hochschulräte diese Aufgabe erfüllen. Betrachten wir einmal die beiden wichtigsten Aufgaben: Als „weitgehend erfüllt“ sieht nur gut die Hälfte der befragten Hochschulräte (53%) die Beratung der Hochschulleitung und nur knapp die Hälfte das Einbringen externen Sachverstands. Dieses Ergebnis ist meines Erachtens auch auf die neuen Steuerungsvorgaben für Universitäten zurückzuführen, die viel stärker als früher mit Kennzahlen und neuen Elementen aus der Unternehmenslandschaft arbeiten sollen und im Zuge dessen die Hochschulakteure auch neue Pflichten erfüllen müssen.

Hier gibt es häufig Kritik an den Hochschulräten – allerdings zu unrecht.

Die Kritik müsste sich eher gegen die Hochschulleitungen richten, die diese neuen Instrumente ständig ausweiten. Eine Universität ist kein Unternehmen. Die Hochschulakteure können nicht ständig mit Kennzahlen traktiert werden, die im Grunde genommen wenig Aussagekraft haben. Das heißt nicht, dass gewisse Elemente nicht auch sinnvoll sind, aber man sollte Instrumente aus Unternehmen nicht 1:1 auf Hochschulen übertragen.

Wie bewerten die Hochschulratsmitglieder die Wirkungen von Hochschulräten? Die größte Wirkung liegt aus ihrer Sicht im Gewinn von externem Sachverstand (47% „weitgehend verwirklicht“, 45% „eher verwirklicht“), dahinter folgt die verbesserte Wirkung strategischer Ziele (29% „weitgehend verwirklicht“, 51% „eher verwirklicht“). Sehr wenig Wirkung wird gesehen, wenn es um eine bessere Stellung im Wettbewerb um Sponsoren und Drittmittel geht (47% „eher nicht verwirklicht“, 12% „gar nicht verwirklicht“). Dies ist ein interessanter Punkt, da viele ja die Hoffnung – manche auch die Befürchtung – hatten, dass mit den Hochschulräten Geld aus der Wirtschaft an die Hochschulen kommt, insbesondere an die Fachhochschulen. Das ist aber nicht der Fall, und die Hochschulräte sagen auch, dass sie das gar nicht wollen. Auch hier zeigt die Empirie eine andere Richtung als die öffentliche Debatte. Manche hatten ja auch die Hoffnung, dass sich die Hochschulen durch die Hochschulräte in der Region besser aufstellen können, doch spielt die Vernetzung mit anderen gesellschaftlichen Institutionen in der Region nach Auffassung der Hochschulräte keine zentrale Rolle: Nur 12% sagen, dass dieses Ziel „weitgehend verwirklicht“ ist.

Zusammenfassung: In der Perspektive der Hochschulräte hat das Gremium Hochschulrat drei zentrale Ziele: erstens die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, zweitens Forschung, die innerwissenschaftlich relevant ist, und drittens die Vorbereitung von Studierenden auf das Berufsleben außerhalb der Universität. Das zeigt die Empirie eindeutig. Ihre eigene Aufgabe sehen die Hochschulräte in der strategischen Beratung und Kontrolle der Universitätsleitung. Der Beurteilung der Hochschulräte folgend werden diese Aufgaben auch weitgehend durch das Gremium erfüllt. Die Performanzwirkungen auf die Universitäten werden von den Hochschulräten weitgehend positiv gesehen. Man ist durchaus zufrieden mit den bisherigen Erfahrungen. Eine Ausnahme bildet die Verbesserung der Chance zur Akquise von Drittmitteln; hier sieht der Großteil der Hochschulräte keinen bedeutenden eigenen Einfluss.

Im Ergebnis zeigt sich: Das Instrument Hochschulrat hat sich in den letzten Jahren als brauchbar erwiesen. Vor diesem Hintergrund habe ich die eindeutige Empfehlung, im Hinblick auf die Hochschulräte nicht viel zu

verändern, sondern das Instrument in den nächsten Jahren weiterzuentwickeln. Man muss nur ein paar wenige Elemente verändern, und zum Beispiel über die Möglichkeit von Abberufungen aus dem Hochschulrat nachdenken. Die Hochschulen sollten aber nicht wieder Stress ausgesetzt werden, indem erneut andere Instrumente eingeführt werden. Die empirische Studie hat deutlich gemacht: Hochschulräte sind weder zahnlose Tiger noch besteht die Gefahr, dass sie unternehmerisch auf die Hochschulen und im Interesse der Wirtschaft einwirken. Notwendig sind keine spektakulären Veränderungen, sondern nur graduelle Reformen am Instrument Hochschulrat.

# Hochschulräte und Hochschulsteuerung

## Kompetenzen sollen Hochschulräte haben?

### 08.10.2012



# SYNOPTISCHER LÄNDERVERGLEICH: KOMPETENZEN UND ZUSAMMENSETZUNG VON HOCHSCHULRÄTEN

**Prof. Dr. Johannes Hellermann** Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Universität Bielefeld

## 1. Einführung

Nach der Änderung des damaligen Hochschulrechtsrahmengesetzes im Jahr 1998 sind im Hochschulrecht der deutschen Länder fast flächendeckend Hochschulräte (Aufsichtsräte, Kuratorien usw.) eingeführt worden. Heute ist nur in der Freien Hansestadt Bremen gesetzlich kein Hochschulrat vorgesehen. Das Land Brandenburg ist insofern ein Sonderfall, als dort nur ein Landeshochschulrat besteht, der eine grundlegend andere Funktion hat als in den sonstigen Ländern, denn er hat die Landeshochschulen, aber auch die Landesregierung bei ihrer Hochschulplanung zu beraten. Einen gewissen Sonderweg ist auch Schleswig-Holstein gegangen, wo ein gemeinsamer Hochschulrat für die Universitäten Flensburg, Kiel und Lübeck begründet worden ist. Im Übrigen kennen die Landesrechte auch sonst einzelne Sonderregeln, so z. B. in Baden-Württemberg für die Duale Hochschule und für das Karlsruher Institut für Technologie (KIT) oder für als Stiftungen geführte Hochschulen.

Die nachfolgenden Bemerkungen konzentrieren sich auf Hochschulräte einzelner, als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisierter Universitäten. Die Konzentration – erstens – auf einzelne Hochschulen schließt insbesondere den brandenburgischen Landeshochschulrat mit seiner besonders angelegten Funktion aus, während die schleswig-holsteinische Konstruktion eines mehrere Standorte übergreifenden Hochschulrats mitbetrachtet werden soll. Weiter sollen – zweitens – die besonderen Aspekte ausgeblendet bleiben, die bei nicht als Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern in anderer Rechtsform, etwa als Stiftungen organisierten Hochschulen auftreten können. Und – drittens – sollen hier nur die Verhältnisse an Universitäten, also nicht die an Fachhochschulen in den Blick genommen werden.

Trotz dieser gewissen Einengung des Gegenstandes bleibt die Aufgabe,

Kompetenzen und Zusammensetzung von Hochschulräten im synoptischen Ländervergleich darzustellen, undankbar. Denn es zeigt sich schnell eine große Disparität der – zugleich sehr detaillierten – landesrechtlichen Regelungen. Deshalb ist im hier vorgegebenen Rahmen nur eine unvollständige und vereinfachende, zusammenfassende Betrachtung möglich.

Diese wendet sich im Folgenden zunächst der Zusammensetzung (2.) und dann den Kompetenzen (3.) von Hochschulräten in den einzelnen Ländern zu, um abschließend – die Betrachtung dieser beiden Aspekte zusammenführend – zu versuchen, Ansatzpunkte zum Vergleich und zur Bewertung der verschiedenen landesgesetzlichen Modelle herauszuarbeiten (4.).

## 2. Zusammensetzung von Hochschulräten

### 2.1 Vorgaben bzgl. der Mitglieder

Die Vorgaben, die die Landesrechte im Hinblick auf die Auswahl der einzelnen Mitglieder von Hochschulräten machen, interessieren unter mehreren Gesichtspunkten.

#### 2.1.1 Interne / externe / gemischte Besetzung

Eine erste, viel diskutierte Frage ist die nach der rein internen, rein externen oder gemischten Besetzung von Hochschulräten. Die Landesrechte enthalten insofern teils zwingende gesetzliche Vorgaben, teils auch Gestaltungsspielräume für die einzelnen Universitäten.

Danach lassen sich folgende Kategorien bilden:

- (1.) Eine *rein externe Besetzung* ist vorgesehen in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.
- (2.) Eine *mehrheitlich externe Besetzung* fordern Baden-Württemberg, Berlin (in seiner unter den Vorbehalt einer Experimentierklausel gestellten gesetzlichen Regelung), Niedersachsen und Sachsen.
- (3.) Der Hochschulrat ist nach gesetzlicher Vorgabe, bei im Übrigen bestehender Entscheidungsfreiheit der jeweiligen Universität, *mindestens hälftig extern* zu besetzen in Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

(4.) Eine *zwingend hälftige Besetzung* sehen vor: Bayern (8 gewählte Senatsmitglieder und 8 externe Mitglieder) und Rheinland-Pfalz (5 externe/ 5 interne Mitglieder)

(5.) Eine *zwingende externe Minderheitsbeteiligung* schließlich ist in Hamburg gesetzlich vorgeschrieben.

## 2.1.2 Persönliche (Qualifikations-)Merkmale

Hinsichtlich der persönlichen Anforderungen an die einzelnen Mitglieder stellen die meisten Landesrechte (Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) auf die Auswahl erfahrener, kundiger Einzelpersonen ab; exemplarisch verlangt § 21 Abs. 3 S. 1 HG NRW die Auswahl von Personen, die „in verantwortungsvollen Positionen in der Gesellschaft, insbesondere der Wissenschaft, Kultur oder Wirtschaft tätig sind oder waren und auf Grund ihrer hervorragenden Kenntnisse und Erfahrungen einen Beitrag zur Erreichung der Ziele und Aufgaben der Hochschule leisten können“. Die Mitgliedschaft mindestens eines Studierenden verlangt Rheinland-Pfalz, die Mitgliedschaft von mindestens zwei Frauen Schleswig-Holstein.

Ganz aus dem Rahmen fällt die (freilich durch die erwähnte Experimentierklausel in ihrer praktischen Relevanz relativierte) sehr viel weitergehende, intensive gesetzliche Regelung der Herkunft der verschiedenen Mitglieder in Berlin; nach § 64 Abs. 1 BerlHG gehören dem Hochschulrat (Kuratorium) an: das für Hochschulen zuständige Mitglied des Senats, das den Vorsitz führt, sowie zwei weitere Senatsmitglieder, vier, die dort vertretenen Fraktionen repräsentierenden Mitglieder des Abgeordnetenhauses, je zwei Mitglieder der verschiedenen Mitgliedergruppen der Universität, (i. d. R.) zwei Vertreter oder Vertreterinnen der Berliner Arbeitgeberverbände, zwei Vertreter oder Vertreterinnen der Berliner Gewerkschaften sowie schließlich eine Vertreterin einer Organisation, die die Interessen von Frauen, und eine Person, die Umweltbelange vertritt.

## 2.1.3 Verhältnis zur Mitgliedschaft in anderen Organen/ Gremien der Universität

Mit Blick auf die internen Mitglieder des Hochschulrats stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zur Mitgliedschaft in anderen Organen oder Gremien der Universität, insbesondere zur Mitgliedschaft im Senat als dem zentra-

len Beschlussorgan der Universität. Insofern gibt es bemerkenswerte Unterschiede. Einerseits sieht Bayern ausdrücklich vor, dass die Senatsmitglieder zugleich Hochschulratsmitglieder sind. Andererseits ordnen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ausdrücklich die Inkompatibilität von Hochschulrats- und Senatsmitgliedschaft an.

#### 2.1.4 Verhältnis zum Staat

Was das Verhältnis zum Staat angeht, kann man mit Blick auf die Zusammensetzung des Hochschulrats zwei Ebenen unterscheiden. Nur wenige Länder sehen eine unmittelbare Beteiligung staatlicher Vertreter im Hochschulrat vor. Die schon mehrfach erwähnte gesetzliche Regelung in Berlin schreibt den Vorsitz des zuständigen Senatsmitglieds und eine erhebliche staatliche Beteiligung vor; in Niedersachsen ist ein Ministeriumsvertreter im Hochschulrat vorgesehen und in Baden-Württemberg die beratende Teilnahme eines Ministeriumsvertreters. Ansonsten beschränken sich die Landesrechte darauf, eine Beteiligung des Staates im Auswahlverfahren zur Besetzung des Hochschulrates vorzusehen.

## 2.2 Größe

Die unterschiedlichen Vorgaben im Hinblick auf die einzelnen Mitglieder des Hochschulrats schlagen sich nieder in Unterschieden hinsichtlich der Größe des Gremiums. Abgesehen von Mecklenburg-Vorpommern, das diese Frage der jeweiligen Grundordnung der Universität überlässt, lassen sich ein Grundtyp und zwei Sonderfälle unterscheiden:

- (1.) In der Regel sind – teils nach näherer Maßgabe der Grundordnung – 5 bis 11 Mitglieder vorgesehen (im Einzelnen: Sachsen-Anhalt: 5; Sachsen: 5, 7, 9 oder 11; Thüringen: 6 bis 10; Niedersachsen und Saarland: 7; Baden-Württemberg: 7, 9 oder 11; Hamburg und Schleswig-Holstein: 9; Hessen: bis 10; Nordrhein-Westfalen: 6, 8 oder 10; Rheinland-Pfalz: 10). Dabei lässt sich – wenig überraschend – beobachten, dass die gemischt intern/externe Besetzung tendenziell das Gremium vergrößert.
- (2.) Deutlich größer mit 16 Mitgliedern ist der Hochschulrat in Bayern, was sich zurückführen lässt auf die hälftige Besetzung mit den gewählten Senatsmitgliedern.
- (3.) Auch insoweit aus dem Rahmen fällt das gesetzlich vorgesehene Mo-

dell in Berlin, das – aufgrund der dort vorgesehenen starken staatlichen Beteiligung sowie der angestrebten Repräsentation verschiedener gesellschaftlicher Kräfte – auf 22 Mitglieder kommt.

### 3. Kompetenzen von Hochschulräten

Bei der Betrachtung der den Hochschulräten zuerkannten Kompetenzen sollen im Folgenden bloß instrumentelle Kompetenzen (Auskunfts- und Erscheinensverlangen, Unterlageneinsicht etc.) sowie allgemeine, übergreifende Funktions- und Aufgabenumschreibungen außer Betracht bleiben. Vielmehr interessieren die konkreten einzelnen Sachkompetenzen. Diese verdienen Aufmerksamkeit in zwei Dimensionen, zum einen im Hinblick auf den Gegenstand, zum anderen im Hinblick auf die Modalität (Art und Intensität) der Kompetenz; insofern ist zu unterscheiden zwischen Beratungs- und Empfehlungszuständigkeiten einerseits und (Mit-)Entscheidungsbefugnissen andererseits, wobei in letzterer Hinsicht auch noch ein wichtiger Unterschied zwischen Zustimmung- oder Bestätigungskompetenzen und originären Beschluss- oder Wahlzuständigkeiten besteht.

Angesichts der Vielgestaltigkeit der Landesrechte kann insofern hier nur ein grober, teils auch eher punktuell und zufällig herausgreifender Überblick gegeben werden. Dieser kann sich vielleicht an folgenden Aufgabenfeldern der Mitwirkung des Hochschulrats orientieren:

- (1.) Die Landesrechte sehen – im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltet, teils etwa zwischen haupt- und nebenamtlichen Mitgliedern differenzierend – die *Wahl/Abwahl der Mitglieder der Hochschulleitungen* bzw. Bestätigung der Wahl/Abwahl durch den Hochschulrat vor.
- (2.) Weiter liegt eine Aufgabe in der *Aufsicht* über die Tätigkeit der Hochschulleitungen (vgl. z. B. § 20 Abs. 1 S. 1 LHG BW; § 21 Abs. 1 S. 1 HG NRW).
- (3.) Unterschiedlich weitreichend sind die Befugnisse des Hochschulrats in Bezug auf die *Haushalts- und Wirtschaftsführung* der Hochschule. Verbreitet sind das Erfordernis seiner Zustimmung zum Entwurf des Haushaltsvoranschlags bzw. des Wirtschaftsplans sowie die Beschlussfassung über den Jahresabschluss. Einzelne Landesrechte (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein) sehen darüber hinaus auch Mitwirkungsrechte in Bezug auf die interne Mittelverteilung innerhalb der Hochschule vor.

Vereinzelt wird eine Zuständigkeit des Hochschulrats für den Erlass bestimmter Gebührensatzungen (§ 65 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BerlHG) begründet. U. U. ist auch eine Entscheidung des Hochschulrats bei Uneinigkeit im Präsidium/Rektorat über finanzielle Angelegenheiten vorgesehen (vgl. z. B. § 19 Abs. 2 HG NRW, § 30 S. 5 ThürHG).

(4.) Ein zentrales Aufgabengebiet des Hochschulrats liegt wohl in allen Ländern im Bereich der *Hochschulentwicklungsplanung*. Regelmäßig ist die Beschlussfassung über den Hochschulentwicklungsplan/die Struktur- und Entwicklungspläne bzw. die Zustimmung hierzu vorgesehen. Auch in Bezug auf den Abschluss von Hochschulverträgen mit dem Land (vgl. etwa § 20 Abs. 1 Nr. 6 LHG BW) bzw. auf Entwürfe für entsprechende Vereinbarungen (vgl. etwa § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 HG NRW) sind Kompetenzen vorgesehen.

(5.) Sehr unterschiedlich weitreichend sind die Befugnisse des Hochschulrats in Bezug auf die *interne Organisation und Geschäftsführung* der Hochschule. In Bezug auf die Grundordnung der Hochschule, die zusammen mit den gesetzlichen Vorgaben sozusagen ihre Verfassung darstellt, sieht Bayern die Beschlussfassung des Hochschulrats vor, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen die Zustimmung und einige weitere Länder (Baden-Württemberg, Hessen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) immerhin eine Stellungnahme. In Organisationsfragen finden sich Kompetenzen in Bezug auf die zentralen Einrichtungen der Hochschule, teils weitergehend auch in Bezug auf die Gliederung in Fachbereiche/Fakultäten (Bayern, Berlin, Saarland).

(6.) Zustimmungsbedürftig sind verbreitet die Übernahme über die gesetzlich begründeten Kernaufgaben hinausgehender *weiterer Aufgaben sowie Ausgründungen* etwa in Gestalt von wirtschaftlichen Unternehmen oder Stiftungen.

(7.) Tief in die Tätigkeit auch der Fakultäten hinein reicht es, wenn dem Hochschulrat Befugnisse in Bezug auf das *Studienangebot* verliehen werden. Einzelne Länder (Hessen, Schleswig-Holstein) sehen insoweit eine Stellungnahme des Hochschulrats, andere (Bayern, Saarland) sogar seine Beschlussfassung über die Einrichtung, Änderung, Aufhebung einzelner Studiengänge vor.

(8.) Über die Mitwirkung bei der Besetzung des Präsidiums/Rektorats und dessen Beaufsichtigung hinaus sehen einzelne Landesrechte unterschiedlich weitreichende Befugnisse in Bezug auf das *Personal der Hochschule*

vor. In Thüringen entscheidet der Hochschulrat, wenn sich Präsidium und Fakultätsgremium nicht einigen, über die Besetzung des Dekanats (§ 35 Abs. 2 ThürHG). In einigen Ländern bedarf die Funktionsumschreibung von Hochschullehrerstellen der Zustimmung (Baden-Württemberg, Berlin) oder jedenfalls einer Stellungnahme (Saarland) des Hochschulrats. Niedersachsen sieht weitergehend auch ein Einvernehmen zu konkreten Berufungsvorschlägen, Hessen immerhin eine Mitwirkung des Hochschulrats an Berufungsverfahren vor. Nach dem Berliner Hochschulgesetz schließlich erlässt der Hochschulrat die Verwaltungsvorschriften in Personal- und Personalwirtschaftsangelegenheiten.

(9.) Berlin sieht schließlich auch eine Stellungnahme des Hochschulrats zum Bericht der *Gleichstellungsbeauftragten* vor.

## 4. Ansatzpunkte zum Vergleich und zur Bewertung

Will man ein kurzes Zwischenfazit ziehen, so kann man wohl sagen, dass es sehr erhebliche Unterschiede in der Zusammensetzung der Hochschulräte gibt und dass es bei den Kompetenzen eine weitgehende Übereinstimmung bei Aufgaben der Aufsicht über die Hochschulleitung und der strategischen Beratung und Mitentscheidung (insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Existenzsicherung und die Entwicklungsplanung der Hochschule insgesamt) gibt, dann aber nicht unerhebliche Unterschiede in der weitergehenden Gewährung von detaillierten, insbesondere auch operativen und in das Innenleben der Hochschule hineinreichenden Zuständigkeiten. Diesen Unterschieden im Einzelnen nachzugehen und Einzelfragen zu erörtern, ist im hier vorgegebenen Rahmen kaum sinnvoll.

### 4.1 Funktion und Legitimation verschiedener Akteure der Hochschulsteuerung

Um in der Vielgestaltigkeit der landesgesetzlichen Regelungen Orientierung zu gewinnen, erscheint es eher hilfreich, sich auf gewisse Grundstrukturen der Hochschulsteuerung zu besinnen und in diesem Sinne im Ausgangspunkt zwischen drei Steuerungsinstanzen und zugleich auch Legitimationsquellen zu unterscheiden:

(1.) Hochschulsteuerung kann zunächst durch Selbstverwaltung erfolgen, an der die – nach verschiedenen Gruppen zu unterscheidenden –

Mitglieder der Universität mitwirken. Solche Selbstverwaltung vermittelt jedenfalls nach der im Kern bis heute bewahrten Konzeption des Bundesverfassungsgerichts, die für die demokratische Legitimation auf den Legitimationszusammenhang mit dem (Staats-)Volk abstellt, keine demokratische Legitimation. Das in der politischen Diskussion im Zusammenhang mit der Forderung nach Stärkung der Selbstverwaltung gern gebrauchte Schlagwort von der Demokratisierung der Hochschule ist insofern nicht treffend. Selbstverwaltung schafft danach nicht demokratische Legitimation, sondern eröffnet den Betroffenen Partizipationsmöglichkeiten und trägt allerdings auf diese Weise – wie auch das Bundesverfassungsgericht anerkennt, das Demokratie und Betroffenenpartizipation im Freiheitsgedanken verbunden sieht – auch zu einer freiheitlichen Gestaltung bei.

(2.) Ein zweiter Faktor ist die staatliche Steuerung, die namentlich über gesetzliche Vorgaben und über Steuerungsbefugnisse der Landesregierungen, insbesondere der Wissenschaftsministerien erfolgt. Sie ist es, die die auf das Parlament und das Volk zurückzuführende demokratische Legitimation der Hochschulen vermittelt.

(3.) Schließlich hat sich in der jüngeren Entwicklung als dritter Faktor die Steuerungsmitwirkung (auch) hochschulextern, gesellschaftlich besetzter Gremien etabliert. Zu deren grundsätzlicher Zulässigkeit und Funktion neben Selbstverwaltung und staatlicher Steuerung hat das Bundesverfassungsgericht sich in seinem Beschluss vom 26. Oktober 2004 zum Brandenburgischen Hochschulgesetz markant geäußert: „Die zur Sicherung der Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen gebotene Teilhabe der wissenschaftlich Tätigen muss nicht in jedem Fall im Sinne der herkömmlichen Selbstverwaltung erfolgen. Auch hochschulexterne Institutionen können dazu beitragen, einerseits staatliche Steuerung wissenschaftsfreiheitssichernd zu begrenzen und andererseits der Gefahr der Verfestigung von status quo-Interessen bei reiner Selbstverwaltung zu begegnen“ (BVerfGE 111, 333/356).

## 4.2 Verschiedene Modelle von „Hochschulrat“

Ausgehend von dieser Unterscheidung möchte ich mit Blick auf die Ausgestaltung des Hochschulrats in den verschiedenen Landesrechten eine – selbstverständlich zugespitzte, idealtypische – Unterscheidung von drei Modellen treffen.

(1.) Ein ganz spezielles Modell, das ich im Lichte der soeben getroffenen

Unterscheidungen als ein **Hybrid-Modell** kennzeichnen möchte, verfolgt das Berliner Hochschulgesetz, das darauf abzielen scheint, hochschulexterne/gesellschaftliche und staatliche Steuerung miteinander zu verbinden. Das kommt zum Ausdruck in der auf starke staatliche Beteiligung und ausgeprägte Repräsentation verschiedener gesellschaftlicher Kräfte angelegten Besetzung des Hochschulrats und schlägt sich nieder in seinen tendenziell weitgehenden Befugnissen; in dieser Hinsicht mag sich auch eine durch die Stadtstaatsituation begünstigte Tradition größerer Staatsnähe der Hochschulen fortsetzen.

(2.) Vor allem im Bayerischen Hochschulgesetz lässt sich ein weiteres, anders geartetes **Hybrid-Modell** identifizieren, das hochschulexterne Steuerung mit Selbstverwaltung zu verbinden sucht. Darauf gründet eine tendenziell weitreichende, auch in das Innenleben der Hochschule hineinreichende Zuständigkeit. Zugegebenermaßen sehr zugespitzt: Der Hochschulrat erscheint hier nicht so sehr als in anderer Funktion neben den Senat tretende hochschulexterne Steuerungs- und Kontrollinstanz, sondern eher (in einem beinahe schon hierarchischen Verständnis) als oberstes Beschlussorgan der Hochschule.

(3.) Das – in anderen Ländern mehr oder minder klar verwirklichte – dritte Modell schließlich vermeidet tendenziell diese Vermischung unterschiedlicher Legitimationsquellen und sieht den Hochschulrat in der Tat als eine hochschulexterne, gesellschaftliche Anforderungen an die Hochschule geltend machende Steuerungs- und Kontrollinstanz, die die frühere staatliche Steuerung und Kontrolle partiell abgelöst hat. Diesem Modell entspricht eher eine externe Besetzung des Hochschulrats, da diese die Verbindung der Rollen als Hochschulmitglied (mit spezifischen Gruppen-, Fach- oder sonstigen Interessen) und als Mitglied des (externe, gesellschaftlich begründete Steuerungs- und Kontrollfunktionen wahrnehmenden) Hochschulrats in einzelnen Personen vermeidet; überzeugend wird aber gerade ein klares Rollenverständnis der verschiedenen Beteiligten als eine entscheidende Voraussetzung für das Gelingen der Hochschulsteuerung unter Mitwirkung des Hochschulrats angesehen.

Folgerichtig sind dann auch die einzelnen Zuständigkeiten des Hochschulrats an seiner spezifischen Funktion zu orientieren. Bei der Abgrenzung gegenüber den hochschulinternen Steuerungsinstanzen steht dabei in der politischen Debatte häufig das Verhältnis zum Senat im Vordergrund; das leuchtet in der Sache insofern wenig ein, als der Hochschulrat seine Zuständigkeiten überwiegend nicht vom Senat, sondern vom Ministerium geerbt hat und die Senatzuständigkeiten wenig geschmälert worden sind (eine wichtige Aus-

nahme bildet insofern allerdings die Mitwirkung des Hochschulrats bei der Wahl der Präsidiums-/Rektoratsmitglieder). Praktisch bedeutsamer dürfte die Zuständigkeitsabgrenzung gegenüber dem Präsidium/Rektorat sein. Insofern entspricht es dem Modell, für den Hochschulrat keine operativen, in hochschulinterne Details reichenden Zuständigkeiten vorzusehen, wie das in einzelnen Ländern (etwa bzgl. der hochschulinternen Mittelverteilung, der Berufung einzelner Hochschullehrer, einzelner Studiengänge usw.) der Fall ist; vielmehr hat der Hochschulrat danach die Rolle als Aufsichtsorgan über die Hochschulleitung und als strategischer Ratgeber und Mitentscheider, der insbesondere über die wirtschaftliche Existenzfähigkeit und die Erfüllung der strategisch bedeutsamen Aufgaben der Hochschule insgesamt zu wachen hat.

Bemerkenswerterweise entspricht dies auch dem empirischen Befund, dass die Hochschulratsmitglieder nach ihrer Selbsteinschätzung auf diesen Feldern sich am besten gerüstet sehen. Dabei wird auch in strategischen Fragen die Hochschulleitung gerade bei einem extern besetzten Hochschulrat diesem gegenüber in der Vorhand sein müssen, d. h. selbst zunächst strategische Konzepte zu entwickeln und zu beschließen haben. Die spezifische Rolle des Hochschulrats liegt dann darin, aus einer distanzierteren, hochschulexternen Perspektive die strategischen Vorschläge der Hochschulleitung zu erörtern, eigene Anregungen beizusteuern und schließlich hierüber mitzuentcheiden. In einer solchen Rolle kann der Hochschulrat eine spezifische Funktion neben staatlicher Steuerung und universitärer Selbstverwaltung produktiv wahrnehmen und auch im Verhältnis zu den Hochschulleitungen ein Raum strategischer Beratung und Mitentscheidung sein, wie er vergleichbar weder im Verhältnis zum Ministerium noch im Verhältnis zu den stark gruppenuniversitär geprägten Selbstverwaltungsgremien gegeben ist.



# Hochschulräte und Hochschulsteuerung

Welche Kompetenzen sollen Hochschulräte haben?

08.10.2012





# DAS GREMIUM „HOCHSCHULRAT“ IN DER DISKUSSION

Dr. Angela Borgwardt wissenschaftliche Publizistin

## Positive Effekte

In den USA haben externe Aufsichtsräte eine lange Tradition: Bereits 1642 wurde am College in Harvard das erste externe Aufsichtsgremium eingerichtet, mittlerweile verfügt fast jede US-amerikanische Bildungseinrichtung des tertiären Bereichs über ein *board of trustees*. Darauf verwies Dr. Dagmar Simon vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Auch in Deutschland habe der Wissenschaftsrat bereits 1968 empfohlen, Hochschulräte im deutschen Wissenschaftssystem einzuführen, doch sei dieses Ziel im Zuge der 68er-Proteste – aus unterschiedlichen Gründen – auf den Widerstand der Studierenden und Professor/innen gestoßen. Mittlerweile seien die Hochschulräte aber etabliert und der große Sturm der Ablehnung vorbei – nicht zuletzt, weil nicht nur die Hochschulrätebefragung 2010 der Ruhr-Universität Bochum<sup>13</sup>, sondern auch andere empirische Untersuchungen gezeigt hätten, dass sich die Befürchtungen über Hochschulräte nicht bewahrheitet haben: „Es war eine sehr aufgebauschte Diskussion, welche Gefahren drohen, insbesondere bei extern besetzten Hochschulräten“, sagte Simon. Wenn die befürchteten negativen Effekte so nicht eingetreten seien, stelle sich aber nun die Frage nach den positiven Effekten der Hochschulräte, etwa ob sich in den Hochschulen dadurch strategische Entscheidungsprozesse oder Kontakte zur Wirtschaft wie erhofft verbessert haben.

Dafür bedarf es nach Ansicht von Prof. Dr. Rolf G. Heinze zunächst einer unvoreingenommenen Haltung: „Wir müssen das Dramatisierende und Verschwörungstheoretische aus diesem Thema herausnehmen“, betonte er. Dann könne man die positiven Effekte von Hochschulräten durchaus erkennen. Im Hinblick auf die Kontakte zur regionalen Wirtschaft sind nach seinen Untersuchungen zwar keine Effekte festzustellen, die ein-

---

<sup>13</sup> Vgl. den Beitrag von Rolf G. Heinze in dieser Publikation.

deutig allein auf die Einführung der Hochschulräte zurückgeführt werden können. Vielmehr hätten sich in den letzten Jahren bereits bestehende Tendenzen fortgesetzt: So war an Technischen Universitäten der Einfluss von großen Unternehmen schon immer relativ stark, während an Fachhochschulen die Interessengruppen, z. B. Wohlfahrtsverbände, eine wichtigere Rolle spielten.

Den wichtigsten positiven Effekt von Hochschulräten sieht Heinze darin, dass die Hochschulen durch dieses Gremium externen Sachverstand hinzugewonnen haben und „dass mal alles durchgelüftet wurde, die Fenster mal nach außen geöffnet wurden“. Ganz entscheidend sei dabei, dass in den Hochschulräten eben nicht die typischen Verbandsvertreter/innen sitzen, sondern erfahrene Persönlichkeiten aus verschiedenen Organisationen und Institutionen: Das habe dem Klima an den Hochschulen sehr gut getan. Die Effekte der Hochschulräte seien grundsätzlich positiv, ohne dass man sie quantifizieren könne. „Also: Nichts Dramatisches, aber ein Stückweit Verbesserung“, so Heinze.

Prof. Dr. Johannes Hellermann verwies auf einen besonderen Vorzug der Hochschulratskonstruktion: „Sie schafft einen Raum, in dem eine Hochschulleitung strategische Diskussionen führen und strategische Überlegungen an externen Beurteilungen ausprobieren kann, was in der Hochschule sonst keinen Platz hat. Im Senat werden nach Gruppenlogik Selbstverwaltungsdiskussionen geführt, die einen ganz anderen Charakter haben.“ Genau hier liege eine große Chance des Hochschulrats. Der Erfolg der Arbeit dieses neuen Gremiums sei allerdings stark von der jeweiligen Auswahl der Personen abhängig und davon, dass diese Personen ihre Rolle als strategische Berater auch tatsächlich annehmen und ausfüllen. Der sachverständige Blick von außen könne für die Hochschulleitung, aber auch für die Hochschule im Ganzen sehr hilfreich sein.

## Kompetenzen und Aufgaben

**Beratungs- und Entscheidungskompetenzen.** Die meisten Hochschulräte sehen eine ihrer wesentlichen Aufgaben darin, beratend einen anderen Blickwinkel in die Hochschule einzubringen – dies betonte Dr. Annette Fugmann-Heesing, Vorsitzende des Hochschulrats der Universität Bielefeld und Mitunterzeichnerin des Positionspapiers der Vorsitzenden deutscher Hochschulräte (2012). Darüber hinaus sollten Hochschulräte aber

auch Entscheidungskompetenzen haben. Die politische Debatte, ob eine nur beratende Rolle der Hochschulräte ausreichend sei oder ob erweiterte Kompetenzen sinnvoll wären, müsse letztlich die Grundsatzfrage beantworten, welche Art Hochschule man eigentlich wolle.

Für eine autonome Hochschule, die aus der Steuerung der Ministerialbürokratie entlassen wird, sei es unverzichtbar, organisatorisch ein anderes Gremium zu schaffen, das entsprechende Aufgaben übernimmt: Wenn die Budget- und Personalautonomie auf die Hochschulen übertragen und ministerielle Planungs- und Fachaufsichtsfunktionen vom Staat abgegeben werden, müsse ein anderes Kontrollorgan etabliert werden, das unabhängig von den internen Strukturen der Hochschule agieren kann und mehrheitlich nicht aus Hochschulmitgliedern besteht. Diese Rolle sollten Hochschulräte übernehmen, die nach Fugmann-Heesing „unabdingbare Organe einer autonomen Hochschule“ sind. Die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Hochschulräte würden sich somit aus der Stellung ergeben, die man den Hochschulen zuweist: „Die autonome Hochschule erfordert eine andere Form der Kontrolle als durch die Ministerialbürokratie. Deshalb braucht es Hochschulräte, die auch mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet sind.“ Nur dann könnten sie sowohl ihre strategisch-beratende Funktion als auch ihre Kontrollfunktion gegenüber der Hochschulleitung wahrnehmen.

**Einflussmöglichkeiten.** Die Entscheidungskompetenzen des Hochschulrats betreffen zum einen das Verhältnis zum Präsidium, zum anderen das Verhältnis zum Ministerium bzw. Land – auf beiden Ebenen sind nach Fugmann-Heesing klare Regelungen unverzichtbar. In Bezug auf das Präsidium sollten Hochschulräte ein Mitwirkungsrecht in verschiedenen Bereichen haben: bei der Wahl der Hochschulleitung, der Strategie- und Entwicklungsplanung, bei Wirtschaftsplan und Jahresabschluss (Entlastung der Hochschulleitung) sowie bei der mehrjährigen Finanzplanung. In Bezug auf das Ministerium bzw. das Land sei es unbedingt erforderlich, dass Hochschulräte Einfluss auf die Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Ministerium nehmen können, weil die Entwicklung einer Hochschule im Kontext des Hochschulsystems eines Landes strategisch ausgerichtet werden sollte.

**Aufsichts-/Kontrollfunktion.** Die Konstruktion des Hochschulrats sieht vor, dass dieses Gremium die Hochschule bei ihrer strategischen Gesamtentwicklung berät und unterstützt, gleichzeitig soll es als unabhängige Instanz die Hochschulleitung auch kontrollieren (Aufsichtsfunktion). Simon machte darauf aufmerksam, dass bei der politisch gewünsch-

ten, weiter anwachsenden Autonomie der Hochschulen auch die Hochschulleitungen (Rektor/innen, Präsident/innen) weiter gestärkt werden müssten, damit die Hochschulen die Möglichkeiten der Autonomie auch vernünftig wahrnehmen können. Entsprechend stark müsste dann aber auch das Aufsichts- bzw. Kontrollgremium sein, was früher die Ministerialbürokratie war. Wie kann die notwendige Kontrolle gewährleistet werden, wenn der Staat diese Aufgabe nicht mehr übernimmt?

Diesen Punkt hält Prof. Dr. Jürgen Zöllner für zentral. Nach wie vor sei die Frage ungelöst, wie die Konstruktion von Hochschulräten aussehen muss, um eine funktionierende Aufsicht und Kontrolle sicherzustellen. Diese Frage sei jedoch bei Hochschulen, die auf Dauer eingerichtet sind und die Zukunft des Landes entscheidend mitbestimmen, von großer Bedeutung. Hier gebe es im deutschen Hochschulsystem noch massiven Nachholbedarf. Dazu meinte Hellermann, dass bei der jetzigen Konstruktion des Hochschulrats eine ständige Aufsichtsfunktion nicht gelingen kann. Denn das würde heißen, dass das Handeln der Hochschulleitung unter der permanenten Aufsicht des Hochschulrates liegen müsste. Der Hochschulrat könne aber nicht die gesamte Tätigkeit der Hochschulleitung mitvollziehen. In der Aufsichtsfunktion des Hochschulrats sieht Hellermann deshalb eher eine „Reservefunktion für den Fall, dass etwas schief läuft“.

## Welche Rechte und Pflichten sollten Hochschulräte haben?

In der Diskussion in kleineren Gruppen bestand Einigkeit, dass die Frage der Rechte und Pflichten von Hochschulräten unmittelbar mit der Grundsatzfrage zusammenhängt, wie das Verhältnis von Hochschulen und Staat geregelt ist: Die Aufgaben und Kompetenzen von Hochschulräten sind abhängig vom Grad der Autonomie einer Hochschule und dem Ausmaß der staatlichen Steuerung und Kontrolle. Eine weitgehende Autonomie der Hochschulen wurde als erforderlich gesehen. Doch wurde kritisch angemerkt, dass Hochschulen mancher Länder noch nicht über die notwendigen Handlungsfreiräume verfügen bzw. noch zu sehr von staatlicher Steuerung und Kontrolle eingeschränkt werden (z. B. in Bezug auf Immobilien/Bauherreneigenschaften, Personalhoheit/Globalhaushalt). Hinzu komme, dass neue Steuerungsinstrumente, wie z. B. leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen mit dem Land, neu hinzugewonnene Gestaltungsspielräume wieder stark begrenzen können.

Konsens war, dass ein Hochschulrat nicht nur über Beratungs-, sondern auch über gewisse Entscheidungskompetenzen verfügen sollte, die sich jedoch an der strategischen Beratung als Hauptaufgabe orientieren sollten. Auf keinen Fall sollte der Hochschulrat operative Aufgaben übernehmen, für die die Hochschulleitung Verantwortung trägt: Das Präsidium/Rektorat erstellt Vorlagen, denen der Hochschulrat dann zustimmen muss. Auch sollte der Hochschulrat keine Entscheidungskompetenzen bei Berufungsverfahren, interner Mittelverteilung, Studiengängen und Forschungsstrategie haben.

Unterschiedliche Positionen gab es bei der Frage, welche Rolle der Hochschulrat im Bereich der Finanzen und Kontrolle übernehmen sollte. Eine Meinungsrichtung war, dass das Gremium – ähnlich einem klassischen Aufsichtsrat bei Aktiengesellschaften – den Wirtschaftsplan und den Jahresabschluss beschließen und der Hochschulleitung Entlastung erteilen sollte; wenn notwendig, unter Hinzuziehung von Wirtschaftsprüfern. In der anderen Meinungsrichtung wurde die Ansicht vertreten, dass ein Hochschulrat in Finanzfragen keinesfalls wie ein kontrollierender Aufsichtsrat agieren sollte, weil diese Aufgabe ökonomische und juristische Qualifikationen voraussetzt, die im Hochschulrat nur selten vorhanden sind. Die meisten Hochschulräte wären mit dieser Aufgabe überfordert, weil sie weder über das notwendige Wissen (z. B. Haushaltsführung, spezifische Strukturen einer Hochschule) noch über rechtliche oder betriebswirtschaftliche Kenntnisse verfügen, um diese Fragen angemessen beurteilen zu können. Zudem koste die Beschäftigung mit Wirtschaftsprüfung und Haushaltsführung wertvolle Zeit, die der Hochschulrat dann nicht mehr für seine Kernaufgabe der strategischen Beratung einsetzen kann. Der Hochschulrat sollte den Wirtschaftsplan zwar einsehen können, aber nicht rechtlich prüfen. Die Rechts- und Fachaufsicht sollte beim Staat verbleiben.

Es wurde als sinnvoll erachtet, dass der Hochschulrat an der Wahl des Präsidenten bzw. der Hochschulleitung beteiligt ist, doch sollte die Wahl im Konsens von Hochschulrat und Senat erfolgen. Anzustreben sei ein kooperatives Verfahren, bei dem der Hochschulrat den Senat nicht überstimmen kann, aber auch keine Wahl gegen das Votum des Hochschulrats möglich ist.

In Bezug auf ihre Pflichten sollten sich Hochschulräte ihrer Verantwortung und Aufgaben nicht nur bewusst sein, sondern diese auch kompetent und zuverlässig erfüllen. Laut RUB-Hochschulrätebefragung 2010 liegt die Anwesenheitsquote der Hochschulratsmitglieder an den vier

jährlichen Sitzungen bei nur 49 Prozent, was erschreckend niedrig sei. Wer sich in einen Hochschulrat wählen lasse, müsse an den Sitzungen regelmäßig teilnehmen und sich auch vernünftig vorbereiten. Hier könnten Hochschulen nach dem Vorbild von Unternehmen einen Corporate Governance Kodex oder Code of Governance entwickeln, in dem zentrale Aspekte explizit festgehalten werden, etwa Aufgaben und Selbstverständnis der Hochschulräte sowie ein Leitbild für die Arbeit dieses Gremiums.

Als wichtiger Aspekt wurde benannt, dass Rolle, Kompetenzen und Aufgaben des Hochschulrats nicht nur in der Grundordnung der Hochschule festgehalten werden, sondern im Landeshochschulgesetz klar definiert und geregelt sind.

**Begrenzung der Kompetenzen.** Nach Ansicht von Hellermann und Heinze sollten die Entscheidungskompetenzen der Hochschulräte auf strategische Grundsatzfragen begrenzt bleiben. Interne Detailfragen der Selbstverwaltung sollten nach Heinze nicht tangiert werden, etwa die Mittelaufteilung zwischen den Fakultäten, Berufungsverfahren oder das Schließen oder Einrichten von Studiengängen. Ansonsten seien massive und unter Umständen lähmende Konflikte an den Hochschulen vorprogrammiert – insbesondere, wenn die Dekane nach Landesrecht eine sehr starke Stellung haben, wie z. B. in Bayern und Baden-Württemberg. Ein wichtiges Ergebnis seiner empirischen Studien war, dass die Konflikte an Hochschulen zunehmen, je stärker die Hochschulräte in Detailfragen mit Kompetenzen ausgestattet sind. Hellermann betonte, dass Hochschulleitungen bei Entscheidungen „in der Vorhand“ sein sollten, damit sie aus der fundierten Kenntnis ihrer Hochschule heraus strategische Planungen vornehmen können: „Ich sehe die Rolle von Hochschulräten eher darin, mit externem Sachverstand zu reflektieren, zu kommentieren und zu bewerten und im Endeffekt Entscheidungen zuzustimmen oder eben nicht.“

**Keine Rechtsaufsicht und Wirtschaftsprüfung.** Die Dienstherreneigenschaft müsse in jedem Fall bei der Hochschulleitung und die Rechtsaufsicht beim Ministerium verbleiben, meinte Dr. Mathias Winde, Leiter des Programmbereichs Hochschulpolitik und Hochschulorganisation des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft e. V. Die derzeitige gesetzliche Regelung in Niedersachsen, die den Hochschulräten die Rechtsaufsicht über die Hochschulen einräumt, hält er für ein „absolutes No-Go“. Auch Prof. Dr. Georg Krausch, Präsident der Johannes

Gutenberg-Universität Mainz, findet es nicht zielführend, wenn Hochschulräte den Wirtschaftsplan prüfen oder die Finanzaufsicht übernehmen sollten: Dafür bräuchte man im Hochschulrat zu viele Mitglieder mit entsprechenden Fachkompetenzen, um diese Aufgabe verantwortungsgerecht erfüllen zu können – dies gelte auch dann, wenn Wirtschaftsprüfungsunternehmen beratend hinzugezogen werden. Die Finanzprüfung solle der Landesrechnungshof übernehmen, damit sich der Hochschulrat auf seine strategisch-beratenden Aufgaben konzentrieren kann, die für die Hochschule viel wertvoller sind.

## Zusammensetzung und Auswahl

**Rein externe Besetzung.** Hellermann favorisiert eine rein externe Besetzung, weil damit eine klare Rollentrennung sichergestellt wird, die als ein Erfolgsfaktor der Hochschulratsarbeit gelten kann. Bei einem gemischten Modell müssten die externen Mitglieder zumindest über die Mehrheit der Stimmen verfügen, so Hellermann. Auch Heinze findet eine externe Besetzung vorteilhafter, „damit klar ist, wer welche Rolle spielt“. Durch interne Hochschulratsmitglieder könnten schon vorhandene Konflikte zwischen Dekanen und Hochschulräten weiter verstärkt werden, etwa wenn Dekane aus starken Fakultäten zugleich im Hochschulrat sind.

**Gemischte Besetzung intern/extern.** Krausch berichtete von seinen positiven Erfahrungen mit einem gemischtem Gremium an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Dort ist der Hochschulrat entsprechend dem Landeshochschulgesetz paritätisch intern/extern zusammengesetzt: 50 Prozent werden als interne Mitglieder vom Senat der Hochschule gewählt, 50 Prozent als Externe von der Ministerin ernannt. In einem Gentleman Agreement wurde zudem festgelegt, dass bei den vom Senat gewählten Mitgliedern jeweils ein/e Vertreter/in aus der Studierendenschaft und dem wissenschaftlichen Mittelbau sowie drei aus der Professorenschaft kommen sollen. Diese fünf Akteure würden zusammen mit der Hochschulleitung die notwendige Expertise über die Hochschulrealität in die Arbeit des Hochschulrats einbringen, so Krausch. Das sei vorteilhaft, weil die Hochschulleitung häufig stark im operativen Geschäft verhaftet und vom Lehr- und Forschungsbetrieb entfernt ist, etwa weil ein Präsident nicht mehr als Professor lehrt und deshalb keinen direkten Kontakt zu Studierenden hat. Da sei es wichtig, dass im Hochschulrat auch Personen sitzen, die an der Basis arbeiten und

die dortigen Probleme kennen. Einen weiteren Vorteil des gemischten Hochschulrats sieht Krausch darin, dass dadurch die ganze fachliche Breite der Universität im Hochschulrat besser vertreten ist als wenn nur Präsident und Vizepräsidenten als Gäste an den Sitzungen des Hochschulrats teilnehmen.

## Wie sollten Hochschulräte zusammengesetzt sein?

Bei der Frage der Zusammensetzung eines Hochschulrats zeichneten sich in der Diskussion zwei Meinungslager ab: Auf der einen Seite wurde ein rein extern besetzter Hochschulrat befürwortet, auf der anderen Seite für die gemischte Besetzung plädiert und gefordert, dass Mitglieder der jeweiligen Hochschule, vor allem der Studierenden und des wissenschaftlichen Mittelbaus, in den Hochschulrat einbezogen werden sollten.

Die Befürworter/innen einer gemischten Besetzung sehen nur bei diesem Modell gewährleistet, dass sich Hochschulräte in ihrer Arbeit auch praxisnahen Themen widmen können, weil die internen Mitglieder die Hochschulrealität kennen und im Dialog mit den externen Mitgliedern diskutieren und Lösungswege erarbeiten können. Bei einer rein externen Besetzung sei zu befürchten, dass der Hochschulrat ohne eigene Kenntnisse über Strukturen und Arbeitsabläufe der Hochschule auf Informationen aus dem Rektorat angewiesen ist. Dadurch könne er sich bei seiner Entscheidungsfindung nur auf einseitige Informationsquellen stützen. Durch diese inoffizielle Informationshoheit der Rektorate würden sich die Machtverhältnisse innerhalb der Hochschule bzw. zwischen den Hochschulakteuren zuungunsten der Selbstverwaltungsgremien verschieben – eine solche Fehlentwicklung könne nur durch eine gemischte Besetzung der Hochschulräte vermieden werden.

Die Fürsprecher/innen extern besetzter Hochschulräte meinen dagegen, dass eine gemischte Besetzung leicht dazu führen kann, dass sich der Hochschulrat in alltäglichen und kleinteiligen Diskussionen über den Hochschulalltag verliert. Dies laufe dem Ziel einer strategischen Beratungs- und Entscheidungsfunktion von Hochschulräten zuwider. Externe Hochschulratsmitglieder seien aufgrund ihrer größeren Distanz zum Hochschulalltag besser in der Lage, gesellschaftliche Anliegen und neue Ideen in die Hochschule einzubringen. Eine hochschulnahe Arbeitsweise könne auch bei externer Besetzung gewährleistet werden, wenn bei der Zusammensetzung darauf geachtet werde, dass kompetente und erfah-

rene Persönlichkeiten dabei sind, die aus einem hochschulnahen Umfeld kommen und die konkrete Hochschule aus eigener Erfahrung gut kennen. Entscheidend für den Erfolg eines extern besetzten Hochschulrats sei zudem die Heterogenität der Zusammensetzung, d.h. die Mitglieder sollten aus möglichst verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen kommen – auch wenn sich in einem Hochschulrat mit stark begrenzter Mitgliederzahl natürlich nicht die gesamte Breite der gesellschaftlichen Pluralität widerspiegeln könne.

Wichtig sei, dass die Mitglieder eines Hochschulrats als Persönlichkeiten mit einer bestimmten Expertise und nicht als Vertreter/innen von Verbands- oder Gruppeninteressen gefragt sind. Die Externen sollen mit ihren individuellen Kompetenzen und Erfahrungen die Hochschule im Ganzen unterstützen, z. B. um die kameralistische Denkweise zu überwinden oder Abläufe effizienter zu gestalten. Externe könnten auch das Präsidium stärken, z. B. bei unbequemen internen Diskussions- und Umsetzungsprozessen an der Hochschule oder in der Kommunikation mit dem Ministerium. Bei einem rein externen Modell sollten die Entscheidungskompetenzen der Hochschulratsmitglieder aber klar definiert sein und sowohl die Hochschuleseite (Präsidium) als auch die Landesseite (Ministerium) mit beratender Stimme in den Sitzungen mitwirken.

Angesprochen wurde auch ein Defizit: Viele Landesregierungen bzw. Ministerien würden nur wenig Interesse zeigen, sich an den Sitzungen der Hochschulräte zu beteiligen, obwohl dieser Austausch auch für die Politik von Vorteil wäre: Hochschulräte könnten im politischen Raum – sei es auf Regierungsebene oder in den Ausschüssen des Parlaments – nützliche Anregungen für die Hochschulpolitik geben. Fast alle Hochschulräte wünschten sich eine stärkere Einbindung der Landesregierung bei ihrer Arbeit.

**Auswahlverfahren.** Wie sollten Hochschulratsmitglieder nominiert und gewählt werden? In Baden-Württemberg sieht das Landeshochschulgesetz die Bildung eines Ausschusses vor, der aus zwei Vertreter/innen des Hochschulsenats, einem Landesvertreter (mit zwei Stimmen) und zwei Mitgliedern des amtierenden Hochschulrats besteht. Diese Findungskommission erarbeitet einen Wahlvorschlag für den nächsten Hochschulrat, der dann der Bestätigung durch den Senat und der Zustimmung durch das Land bedarf. Ein Hochschulvertreter berichtete, dass dieses Verfahren vielfach kritisiert werde, weil das Gremium dabei aus

sich selbst heraus eine Liste aufstellt und somit maßgeblich bestimmt, wer künftig im Hochschulrat vertreten sein soll. Die Frage sei, wie eine saubere juristische Lösung zur Einrichtung und Wahl eines Hochschulrats aussehen könnte.

Hellermann meinte, dieses Auswahlverfahren sei nach seinem Kenntnisstand verbreitet: In der Regel werde bei der Erarbeitung solcher Vorschläge der Senat beteiligt, um die Brücke zur Selbstverwaltung zu schlagen, was unter dem Aspekt der Akzeptanz innerhalb der Hochschule sehr wichtig sei. Beteiligt werde meist auch das Land, wobei die Länder nach seinem Eindruck diese Funktion sehr unterschiedlich intensiv wahrnehmen. Das Kooptieren in diesem Verfahren sei nicht per se schlecht, auf jeden Fall juristisch unproblematisch, aber in der Durchführung nicht ganz einfach – bis hin zu der Frage, wer aus dem bisherigen Hochschulrat in dieser Kommission mitwirken soll: Sollten es nur diejenigen sein, die künftig nicht mehr mitwirken möchten, oder gerade diejenigen, die sich künftig weiter beteiligen wollen? Heinze hält das Vorschlagsrecht aus dem Hochschulrat heraus zwar nicht für optimal. Doch wenn man offiziell festlegen würde, dass der Hochschulrat keine Vorschläge machen darf, gäbe es wahrscheinlich informelle Absprachen zwischen Hochschulratvorsitzenden und Präsident/innen bzw. Rektor/innen über mögliche Kandidat/innen, wenn ein gutes Verhältnis zwischen Hochschulleitung und Hochschulrat besteht.

**Amtsduer.** Die Amtsdauer von Hochschulräten beträgt meist vier Jahre und ist häufig in den Landeshochschulgesetzen geregelt, manchmal ist sie auch der Grundordnung der Hochschule überlassen, erläuterte Hellermann. Es kam die Frage auf, ob es günstig ist, wenn alle Mitglieder eines Hochschulrats auf einmal wechseln oder ob nicht ein rollierendes System eingerichtet werden sollte, in dem der Sachverstand immer wieder erneuert wird, aber nicht komplett auf einen Schlag ausscheidet. Hellermann merkte an, dass seines Wissens in keinem Land ein explizit rollierendes System eingerichtet wurde, doch sei in einigen Ländern die Amtsdauer für Repräsentant/innen verschiedener Gruppen verschieden lang, wodurch de facto ein gewisses rollierendes Prinzip entstehe. Dieses System habe durchaus Charme, weil es eine gewisse Kontinuität der Arbeit sicherstelle und gleichzeitig das Wirksamwerden von Einzelpersonlichkeiten in den Vordergrund stelle.

## Fähigkeiten und Erfahrungen der Mitglieder

**Zur Strategie der Hochschule passend.** Diskutiert wurde auch über die Frage, welche Fähigkeiten und Erfahrungen Persönlichkeiten in einen Hochschulrat einbringen sollten. Dr. Mathias Winde, Leiter des Programmbereichs Hochschulpolitik und Hochschulorganisation des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft e.V., benannte drei wesentliche Punkte. Erstens sollten die Mitglieder eines Hochschulrats so ausgewählt werden, dass sie zur Strategie der jeweiligen Hochschule passen. Hochschulen müssen im Zuge der Ausdifferenzierung der Hochschullandschaft ein eigenes Profil und eine entsprechende Strategie entwickeln. Deshalb sollten Hochschulen dieses Gremium nach ihren spezifischen Zielen zusammenstellen können: „Die Hochschulratsarbeit klappt dort besonders gut, wo Hochschulen ihre Hochschulratsmitglieder nach ihrer Strategie berufen“, sagte Winde. Dann könne der Hochschulrat auch inhaltlich an der Weiterentwicklung und Umsetzung der Strategie mitarbeiten und die Hochschule bei der Umsetzung ihrer Ziele kompetent unterstützen. So sei es zum Beispiel sinnvoll, wenn die Technische Universität München Persönlichkeiten auswähle, die sie in Richtung Wissens- und Technologietransfer voranbringen, und die Europa Universität Viadrina darauf achte, dass die Hochschulratsmitglieder die Universität in ihrer deutsch-polnischen Ausrichtung unterstützen können.

**Kompetenzen in verschiedenen Bereichen.** Zweitens sollten sich nach Auffassung von Winde in der Gesamtheit eines Hochschulrats bestimmte Kompetenzen abbilden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. So hält er es für unabdingbar, dass belastbares Erfahrungswissen im Bereich Finanzmanagement vorhanden ist – hier bestünden in vielen Hochschulräten noch Defizite. Wichtig seien auch Erfahrungen im Bereich der Hochschulsteuerung, weil Hochschulpräsident/innen in erster Linie Wissenschaftler/innen sind und ihre Leitungsfunktionen als Laien ausüben. Sie müssen Hochschulmanagementaufgaben übernehmen, etwa mit Fakultäten und Ministerien über Zielvereinbarungen verhandeln, was neue Anforderungen an sie stellt. Hier hätten sich Hochschulräte schon häufig als sehr nützlich erwiesen, etwa indem externe Mitglieder des Gremiums durch ein Gespräch mit einem Dekan zur Lösung eines Konflikts beitragen oder Anregungen im Umgang mit einem Ministerium geben. Auch einschlägige juristische Kenntnisse seien in einem Hochschulrat wichtig, fehlten bislang aber noch häufig. Nach Auffassung von Winde ist es eine „zweischneidige



Sache“, in Hochschulräten einen Vertreter des Wissenschaftsministeriums als beratendes Mitglied aufzunehmen: Einerseits könnten Ministeriumsvertreter/innen konkrete Fragen beantworten, andererseits sei diese Konstellation problematisch, wenn die Hochschule in Konfliktsituationen mit dem Ministerium gerät.

**Unabhängigkeit, Zeit und Engagement.** Drittens sollten die Mitglieder eines Hochschulrats bestimmte persönliche Eigenschaften mitbringen. „Hochschulräte müssen in der Lage sein, unabhängig von eigenen Interessen zum Wohl der Institution zu arbeiten“, sagte Winde. Ohne diese Eigenschaft sei eine Person befangen und für die Arbeit in einem Hochschulrat nicht geeignet. Auch müssten Hochschulratsmitglieder bereit und in der Lage sein, genügend Zeit und Energie in den Hochschulrat einzubringen. Wichtig sei auch ihre Bereitschaft, im Rahmen der wissenschaftlichen Selbstverwaltung zu agieren, d.h. sie sollten über Kenntnisse im Wissenschafts- und Hochschulsystem verfügen und auch als Advokaten der Hochschule nach außen auftreten können, also eine hohe Identifikation mit der konkreten Hochschule als auch mit der Wissenschaft allgemein aufweisen.

**Vernetzung und herausragende Persönlichkeiten.** Krausch ergänzte, dass Hochschulratsmitglieder nicht nur zur Strategie der Hochschule passen müssen, sondern in diesem Bereich auch einen hohen Vernetzungsgrad und Reputation aufweisen sollten. Es sei zum Beispiel qualitativ etwas anderes, ob ein früherer Bundeswirtschaftsminister den Landesfinanzminister zu einem klärenden Gespräch aufsucht oder ein relativ junger Hochschulkanzler. In solchen Fällen könnten Hochschulratsmitglieder mit ihrer Persönlichkeit, ihrer Erfahrung und ihren Kontakten eine wichtige Rolle spielen und die Hochschule bei der Umsetzung ihrer Ziele unterstützen. Diese Persönlichkeiten sind nach Ansicht von Krausch zwar schwer zu finden, doch sollte die hohe Qualität der Hochschulratsmitglieder im Vordergrund stehen: „Lieber ein kleiner Hochschulrat, der mit exklusiven Leuten besetzt ist, als ein zwanzigköpfiges Gremium, wo die Hälfte medioker ist.“ Dies helfe der Hochschule nicht weiter. Bei einem kleinen Hochschulrat mit herausragenden Persönlichkeiten steige auch der Druck, an den Sitzungen teilzunehmen, weil das Fehlen Einzelner sofort bemerkt wird. Die Hochschulen sollten gezielt nach solchen Persönlichkeiten suchen und sie möglichst nicht mit bürokratischem Papierkram belasten, sondern ihre Kompetenzen und Netzwerke für die strategische Gesamtentwicklung der gesamten Hochschule nutzen.

**Kontinuierliches Engagement.** Ein Hochschulratsmitglied wandte dagegen ein, dass „Big Names“ für die Arbeit in einem Hochschulrat meist wenig produktiv sind, da sie häufig keine Zeit haben, sich in ausreichendem Maß für die Hochschule einzusetzen. Vielmehr sollte darauf geachtet werden, dass potenzielle Hochschulratsmitglieder wirklich Zeit und die Bereitschaft mitbringen, sich mit Nachdruck für ihre Hochschule zu engagieren. Es sei schwer, gute Arbeit in einem Hochschulrat zu leisten, wenn manche Personen nur an der Hälfte der Sitzungen teilnehmen. Eine hohe Präsenz in den Sitzungen der Hochschulräte sei von entscheidender Bedeutung für die Qualität ihrer Arbeit. Diese Auffassung teilte auch Gerd Köhler, Mitglied des Hochschulrats der Goethe-Universität Frankfurt am Main und Vorstandsmitglied der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft a. D. Aus genannten Gründen sollte es nicht vorrangig darum gehen, herausragende Persönlichkeiten zu gewinnen. Viel hilfreicher seien Hochschulratsmitglieder, die vor Ort – auch außerhalb der Sitzungen – aktiv sind, und zum Beispiel bei Bedarf auch Gespräche in den einzelnen Fachbereichen führen.

### Wie viel Erfahrungswissen und Vorbereitung sind für die Arbeit nötig?

In der Diskussion herrschte Einigkeit in der Frage, dass potenzielle Kandidat/innen für den Hochschulrat über bestimmte Persönlichkeitseigenschaften und ein erhebliches Maß an Erfahrungswissen verfügen müssen. Wichtig seien vor allem die innere Haltung, die Motivation und die Einstellung zur Tätigkeit im Hochschulrat. Sie sollten ein hohes Maß an Pflichtbewusstsein aufweisen und bereit und in der Lage sein, sich in dieses Gremium einzubringen. Hochschulratsmitglieder müssten sich im Klaren darüber sein, dass sie nicht als Interessensvertreter/in einer Organisation, Berufsgruppe oder eines Verbands in das Gremium gewählt werden, sondern dass sie ihre individuellen Kompetenzen und Erfahrungen zum Wohl der Hochschule einsetzen sollen. Außerdem sollten sie sich über ihre beratende und unterstützende Rolle bewusst sein und sich in der Öffentlichkeit und der jeweiligen Hochschule auch entsprechend verhalten.

Neben dieser inneren Haltung sei es von Bedeutung, dass die Mitglieder des Hochschulrats über ausreichend zeitliche Ressourcen verfügen. Um ein kontinuierliches Engagement – eventuell auch außerhalb der

Sitzungen – zu gewährleisten, vertraten einige Diskutierende den Standpunkt, dass die Mitglieder des Hochschulrats ihren Lebensmittelpunkt in räumlicher Nähe zur jeweiligen Hochschule haben sollten. Andere hielten dies für wünschenswert, aber nicht für eine zwingende Voraussetzung guter Mitarbeit im Hochschulrat. Die Bereitschaft zum Engagement sei eher von persönlichen Eigenschaften und dem Selbstverständnis der jeweiligen Person abhängig. Viel bedeutender sei es, dass potenzielle Kandidat/innen den jeweiligen Hochschultyp sowie die Strategie und die Probleme der Hochschule kennen und ihre Kompetenzen dazu passen. Nur so könnten sie die Arbeitsweisen und die Strukturen der Institution richtig beurteilen und in ihrer Arbeit berücksichtigen.

**Brücken zu Arbeitsmarkt und Gesellschaft.** Köhler machte darauf aufmerksam, dass über Hochschulratsmitglieder aus der Arbeitswelt konkrete Kontakte zu Betrieben und Verwaltungen bestehen und Brücken zum Arbeitsmarkt gebaut werden können. Für Hochschulen sei die Frage des Übergangs von Studium zu Beruf eminent wichtig. Wenn Vertreter/innen der Arbeitswelt im Hochschulrat sitzen, sollten die Hochschulen die damit verbundenen Möglichkeiten auch nutzen. So könnten zum Beispiel Arbeitgeber gemeinsam mit Gewerkschaftern darüber nachdenken, wie Perspektiven für Hochschulabsolvent/innen auf dem Arbeitsmarkt geschaffen werden können. Hier sollten Hochschulratsmitglieder Fantasie entwickeln und eine Rolle als *agents of change* übernehmen, meinte Köhler. Dies könne sich für die Hochschulen sehr positiv auswirken. Insgesamt sollten die Mitglieder dieses Gremiums so ausgewählt werden, dass sie Erfahrungen aus unterschiedlichsten Bereichen der Gesellschaft mitbringen und aus vielfältigen Perspektiven neue Ideen in die Hochschule einbringen. Von diesem Erfahrungswissen der Hochschulratsmitglieder könnten Hochschulen stark profitieren.

**Fachhochschule – Universität.** In Fachhochschulen und Universitäten werden gleichwertige, aber andersartige Hochschulräte gebraucht, meinte Zöllner. Hochschulratsmitglieder an Fachhochschulen müssten z. B. nicht international vernetzte Persönlichkeiten sein, die in der Lage sind, über Headhunting in den USA die besten Köpfe für die Universität zu gewinnen. Ein zum Profil der Fachhochschule passender Hochschulrat könnte sich dann zum Beispiel im Fachbereich Architektur dafür einsetzen, dass eher erfahrene Personen aus der Praxis in die Lehre berufen werden und nicht renommierte Entwurfsstars.

## Arbeitsstrukturen

**Personelle Unterstützung.** Die RUB-Hochschulrätebefragung 2010 kam zu dem Ergebnis, dass sich die Arbeitsstrukturen der Hochschulräte unterscheiden. Die personelle Unterstützung variiert meist zwischen einer halben und maximal einer ganzen Stelle. Allerdings können Hochschulräte häufig bedarfsweise auch weitere Ressourcen der Hochschule nutzen, z. B. auf eine Beratung durch den Hochschuljustitiar zurückgreifen. Ein aktives Hochschulratsmitglied forderte, dass Hochschulen ihren Hochschulräten unbedingt eine eigenständige administrative Unterstützung zur Verfügung stellen sollten. Auf keinen Fall sollten Mitarbeiter/innen des Rektorats bzw. Präsidiums parallel auch Aufgaben für den Hochschulrat miterledigen, um Loyalitätskonflikte zu vermeiden. In den USA hätten dem Hochschulrat vergleichbare Gremien einen Stab von bis zu zehn Mitarbeiter/innen zur Unterstützung. Angesichts der wichtigen Rolle von Hochschulräten wären auch an deutschen Hochschulen mehr Stellen nötig. Schließlich sei eine ausreichende personelle Unterstützung ein Schlüssel zum erfolgreichen Wirken dieses Gremiums.

**Kein eigener Stab.** Sicher seien an manchen Hochschulen mehr personelle Kapazitäten zur Unterstützung von Hochschulräten wünschenswert, so Heinze. Doch sei ein weiterer Ausbau dieser Stellen angesichts der Gesamtsituation an deutschen Hochschulen nicht realisierbar. Konflikte über die interne Mittelverteilung und ein Streit über dieses Gremium wären dann absehbar. Schon jetzt sei problematisch, dass in den letzten Jahren trotz der wachsenden Studierendenzahlen nur die Stellen in der Verwaltung und nicht in den Fakultäten entsprechend gestiegen sind. Hellermann fände es aber auch nicht richtig, für den Hochschulrat in größerem Umfang eigenständige Arbeitsstrukturen zu schaffen: Nicht nur, weil Hochschulen sowieso schon dem Vorwurf ausgesetzt seien, den „Wasserkopf“ der Verwaltung durch Stellenausbau immer mehr zu vergrößern, sondern auch, weil ein eigenständig arbeitender Stab nur bedingt zur Konstruktion eines ehrenamtlich tätigen Hochschulrates mit externer Beratungs- und Entscheidungsfunktion passe – das könnte zu unzuträglichen Konkurrenzen zwischen den Akteuren einer Hochschule führen.

**Strukturelle Voraussetzungen.** Nach Auffassung von Zöllner könnte es sinnvoll sein, dem Vorsitzenden des Hochschulrats eine gewisse organisatorische Selbstständigkeit zu geben. Der Hochschulrat insgesamt brauche aber keine eigene Abteilung, weil er im Gegensatz zur Hochschulleitung eben nicht operativ planend tätig werden soll. Zöllner ist

überzeugt, dass sich in Deutschland mit Sicherheit nicht das US-amerikanische Modell durchsetzen wird, den Hochschulrat mit hauptamtlich Tätigen zu besetzen – ähnlich der Größenordnung eines Aufsichtsrats in einem großen Unternehmen. Für eine erfolgreiche Hochschulratsarbeit seien letztlich auch nicht mehr personelle oder finanzielle Ressourcen nötig, sondern bestimmte strukturelle Voraussetzungen, meinte Zöllner: Wenn in einem Hochschulrat die richtigen Persönlichkeiten mit den erforderlichen Schlüsselqualifikationen versammelt seien, brauche es nur eine Person in der Hochschulleitung, die das Vertrauen des Hochschulrats genießt, und zum anderen einen hauptamtlichen Mitarbeiter in der Hochschule, der die Arbeit des Hochschulrats betreut. Diese Person sollte auch ein direkter Ansprechpartner sein, auf den der Hochschulratsvorsitzende zugehen kann, um nicht bei jeder Detailfrage mit der Hochschulleitung kommunizieren zu müssen.

**Unterstützung neben den Sitzungen.** Krausch verdeutlichte, dass die Sitzungen des Hochschulrats zwar wichtig sind, aus seiner Erfahrung dort aber nicht die entscheidende Unterstützung stattfindet. Für seine Universität sei es zum Beispiel viel wichtiger, dass sich einzelne Hochschulratsmitglieder darüber hinaus während des gesamten Jahres immer wieder für die Hochschule engagieren und sie in ganz konkreten Fragen unterstützen, etwa durch eine gezielte Beratung bei inhaltlichen Fragen, durch Headhunting in den USA für eine Eckprofessur oder das Einbringen von Kenntnissen aus einem Industrieunternehmen in Change-Management-Prozesse an der Universität.

## Welche Arbeitsweise von Hochschulräten ist sinnvoll?

Die Teilnehmenden waren sich einig, dass für eine sinnvolle Hochschulratsarbeit mindestens vier Sitzungen pro Jahr erforderlich sind: Bei einer geringeren Frequenz kann keine kontinuierliche Arbeit gewährleistet werden, bei sehr viel häufigerer Zusammenkunft besteht die Gefahr, dass sich der Hochschulrat zu sehr in kleinteilige Themen vertieft und den strategischen Blickwinkel verliert. Wichtig sei allerdings, diese Treffen nicht nur auf einige wenige Stunden zu begrenzen, sondern möglichst auf einen ganzen Tag oder sogar zwei Tage auszudehnen. Dadurch werde es erst möglich, neben dem „Abarbeiten“ der formellen Aufgaben auch informelle Gespräche mit dem Präsidium und anderen Hochschulakteuren zu führen. Solche persönlichen Treffen seien notwendig, um eine vertrauensvolle Basis zur Zusammenarbeit zu schaffen.

Uneinigkeit herrschte bei der Frage, ob und inwieweit bei der Arbeit der Hochschulräte die hochschulinternen Institutionen mit einbezogen werden sollten. Einige vertraten die Meinung, dass die Tagesordnung und der Ablauf der Sitzungen von Hochschulrat und Senat gemeinsam erarbeitet werden sollte. Andere waren der Auffassung, dass den Hochschulgremien bei Hochschulratssitzungen höchstens eine beobachtende Funktion zukommen sollte. Auch in Bezug auf die Beteiligung der Landesministerien bewegten sich die Auffassungen der Teilnehmer/innen zwischen rein beobachtender Funktion und aktiver Rolle.

Als sinnvoll wurde die Einrichtung eines Berichtssystems erachtet, über das sich Hochschulräte untereinander vernetzen und austauschen. Dies könnte zum einen die Arbeit des Hochschulrats erleichtern, aber auch die Transparenz und den Informationsfluss innerhalb der Hochschulen und in die Öffentlichkeit verbessern.

Einige Teilnehmer/innen berichteten von Spannungen zwischen Präsident/innen und Hochschulratsvorsitzenden, was die Arbeit des Hochschulrats erschwere. Um solche Probleme zu vermeiden, wurde eine eindeutige Klärung der Rollen und Aufgaben empfohlen. Der Hochschulratsvorsitzende müsse sich immer über seine unterstützende Funktion für die Hochschulleitung und die Hochschule im Ganzen bewusst sein.

## Rechenschaft und Kontrolle

**Information der Öffentlichkeit.** Dass in den Ländergesetzen keine gesetzliche Berichts- oder Rechenschaftspflicht des Hochschulrates festgelegt ist, wurde von einigen Hochschulvertreter/innen kritisch gesehen. Da Hochschulräte in vielen Ländern über weitreichende Entscheidungsbefugnisse verfügen und starken Einfluss ausüben, müsse gesetzlich geregelt werden, dass der Hochschulrat nicht nur die Hochschule, sondern auch die Öffentlichkeit regelmäßig über seine Tätigkeit informiert, zum Beispiel über einen Bericht an das Parlament. Dies sei unverzichtbar, da Hochschulräte in öffentlich finanzierten Einrichtungen wirken und über öffentliche Mittel entscheiden. Diese Berichte sollten zwar keine umfassenden Tätigkeitsnachweise darstellen, aber doch Rechenschaft über die strategischen Entscheidungen und ihre Grundlagen ablegen.

**Keine Berichtspflicht nach außen.** Krausch lehnt eine gesetzliche Be-

richtspflicht des Hochschulrats gegenüber der Öffentlichkeit ab. Die Berichtspflicht nach außen sei hochschulgesetzlich klar geregelt: Die Öffentlichkeit wird durch den Präsidenten informiert. Diese Regelung sei gut und sollte auch so beibehalten werden, weil die Hochschule damit nach außen ein geschlossenes Bild abgebe. Der Hochschulrat könne den Präsidenten dann intern für seine Außendarstellung kritisieren – hier seien die Kontrollfunktionen des Gremiums verortet. „Der Hochschulrat hat aber nicht aus sich heraus die Aufgabe, die Öffentlichkeit über sein Handeln zu informieren“, sagte Krausch. Er fände es auch befremdlich, wenn eine Hochschule „mit mehreren Stimmen“ in der Öffentlichkeit spreche, also z. B. der Präsident und der Hochschulratsvorsitzende in den Medien Unterschiedliches kommuniziert.

**Regelung der internen Information.** Krausch berichtete, dass die interne Information über die Tätigkeit des Hochschulrats an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz durch etablierte Verfahren geregelt ist: Der Bericht aus der Arbeit des Hochschulrats ist ein Standard-Tagesordnungspunkt in den Vierteljahresgesprächen mit dem Personalrat und in den Senatssitzungen. Zöllner stimmte Krausch zu und gab zu bedenken, dass die Personen, die sich für eine Hochschule ehrenamtlich engagieren, zunächst grundsätzlich Vertrauen verdienen. Eine regelmäßige Berichtspflicht des Hochschulrats gegenüber dem Parlament würde sich als erhebliches Hindernis auswirken, das Gremium mit den richtigen Personen zu besetzen: Dann würden sich nach Ansicht Zöllners keine kompetenten Persönlichkeiten mehr finden, die „wirklich selbstständig und frei“ agieren und bereit sind, im Rahmen eines Ehrenamts Verantwortung zu übernehmen. Intern und extern habe der Präsident die Aufgabe der Kommunikation. Eine eigene Berichtspflicht des Hochschulrates in die Öffentlichkeit sei auf jeden Fall der falsche Weg.

**Strategische Kommunikation in der Öffentlichkeit.** Für eine Hochschule könnte es nach Ansicht von Köhler schon von Vorteil sein, wenn der Hochschulrat auch nach außen kommuniziert, etwa wenn die Landesregierung Haushaltskürzungen bei einer Hochschule plant. In einem solchen Fall könne nicht nur der Präsident, sondern auch der Hochschulrat öffentlich sein Votum abgeben und in den Medien verdeutlichen, dass man als unabhängige Vertretung der Gesamtgesellschaft nach Prüfung der Sachlage zu dem Schluss gekommen sei, dass diese Kürzungen weder für die Hochschule noch für das Land gut sind. Durch eine solche Unterstützung in der Öffentlichkeit könne der Hochschulrat die Position der Hochschule deutlich stärken. Deshalb sollte diese Art der Kommunikation nach außen möglich sein. Krausch findet es auch

nicht problematisch, wenn sich Hochschulleitung und Hochschulrat absprechen und gemeinsam strategisch Öffentlichkeitsarbeit machen. Das widerspreche auch nicht dem Gesetz. Nicht sinnvoll sei es hingegen, wenn der Hochschulrat eigenständig die Öffentlichkeit informieren würde und z. B. nach jeder Sitzung eine Pressekonferenz einberuft.

**Mehr Transparenz und mehr Kontrolle.** Von Hochschulvertreter/innen wurde in der Diskussion kritisch festgestellt, dass bisher noch erhebliche Defizite bei der Kontrolle der Hochschulräte bestehen. Die Länder seien gefordert, in ihrer Hochschulgesetzgebung die Kontrolle dieses Gremiums eindeutig zu regeln. Derzeit herrsche noch zu oft Intransparenz – etwa in Bezug auf das Vorschlagsrecht, die Kandidatenauswahl und die laufende Arbeit des Hochschulrats –, was Unzufriedenheit im Senat und an der Hochschule insgesamt hervorrufe. Eine Berichtspflicht des Hochschulrates wäre wichtig, um über die Herstellung von Öffentlichkeit mehr Transparenz und Kontrolle zu erreichen. Winde merkte an, dass es bereits Möglichkeiten gibt, mehr Transparenz über die Arbeit der Hochschulräte herzustellen und eine größere Öffentlichkeit zu informieren. So würden zum Beispiel einige Hochschulräte nach ihren Sitzungen eine Zusammenfassung der diskutierten Themen (allerdings kein Verlaufsprotokoll) ins Internet stellen. Von verschiedenen Diskussionsteilnehmer/innen wurde auch auf die Notwendigkeit einer Abberufungsmöglichkeit von Hochschulratsmitgliedern hingewiesen. Bisher ist diese Frage in den Landeshochschulgesetzen noch nicht geregelt – ein Defizit, dass der Gesetzgeber dringend beseitigen sollte.

## Welche Regelungen zur Rechenschaftslegung und Transparenz sind sinnvoll?

Auch bei der Frage der Berichtspflicht bzw. der Rechenschaftslegung gingen die Positionen weit auseinander. Die einen hielten es für ausreichend, wenn Hochschulräte kursorisch die Hochschulöffentlichkeit über ihre Tätigkeit informieren. Andere fanden es hingegen unerlässlich, dass der Hochschulrat regelmäßig einer breiteren Öffentlichkeit (z. B. Wissenschaftsausschuss, Landesparlament) über seine Arbeit berichtet.

Rechtlich ist dieses Gremium bislang weder der Öffentlichkeit noch einer übergeordneten Instanz rechenschafts- oder berichtspflichtig. Für eine Berichtspflicht des Hochschulrates spreche aber, dass dieses Gremium durch seine teilweise sehr umfangreichen Mitwirkungs- und Ent-

scheidungskompetenzen große Verantwortung trägt und – im Positiven wie im Negativen – maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung einer Hochschule nehmen kann. In einem demokratischen Rechtsstaat müsse grundsätzlich jede von der Gesellschaft übertragene Verantwortung durch das Ablegen von Rechenschaft legitimiert werden. Ob und inwieweit verbindliche Regelungen zur Rechenschaftspflicht von Hochschulräten erforderlich sind, sei demzufolge im Wesentlichen davon abhängig, welche Aufgaben dem Hochschulrat übertragen wurden – ob er nur in beratender Funktion tätig ist oder auch über Entscheidungskompetenzen verfügt. Eine förmliche Rechenschaftspflicht sollte sich daher auf jene Bereiche konzentrieren, in denen der Hochschulrat entscheidenden Einfluss nimmt bzw. (mit)entscheidet.

Für die allgemeine Akzeptanz und Legitimation der Arbeit des Hochschulrats sei es zudem sehr wichtig, dass darüber hinaus weitgehende Transparenz über die Tätigkeit dieses Gremiums in der Öffentlichkeit hergestellt wird. Hier könnte es sinnvoll sein, die Hochschulratssitzungen öffentlich abzuhalten bzw. Hochschulräte als öffentlich tagende, beratende Gremien zu sehen. Ein Weg zu mehr Transparenz könnte auch sein, einen Corporate Government Codex mit einem klaren Bekenntnis zu Transparenz aus öffentlicher Verantwortung aufzustellen.

Müssen Hochschulräte für ihre Entscheidungen persönlich haften? Fragen der Haftung sind noch weitgehend ungeklärt und in hohem Maße konfliktträchtig: Einerseits sind Hochschulratsmitglieder ehrenamtlich tätig und tragen keine operative Verantwortung, andererseits können ihre Entscheidungen sehr weitreichende Folgen nach sich ziehen. Daraus ergibt sich eine erhebliche Diskrepanz, die unbedingt juristisch geklärt und verbindlich geregelt werden muss.

In den Hochschulen mancher Länder, wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, haften die einzelnen Hochschulratsmitglieder ähnlich wie Aufsichtsratsmitglieder einer Aktiengesellschaft. Zur Absicherung möglicher Schadenersatzansprüche werden dort individuelle Haftpflichtversicherungen abgeschlossen (Directors and Officers Liability – D&O-Versicherung), die aus dem Budget der Universität finanziert werden.

---

## Rolle von Externen bei der Hochschulentwicklung

**Mitwirkung bei der Wahl der Hochschulleitung.** Unverzichtbar ist nach Krausch die Mitwirkung des Hochschulrats bei der Wahl des Rektors bzw. Präsidenten. Nur so könne verhindert werden, dass sich der Senat auf einen Konsenskandidaten einigt, der niemandem „auf die Füße tritt“ und an der Hochschule nichts bewegt, auch nicht zugunsten der Studierenden. Natürlich könne ein Senat auch aus sich selbst heraus – ohne externen Blick – einen sehr guten Rektor oder Präsidenten finden. Doch habe sich in der Vergangenheit gezeigt, dass es hilfreich ist, wenn Externe einen kritischen Blick auf solche Verfahren werfen. Die Hochschulleitung sollte zwar weiterhin vom Senat und nicht vom Hochschulrat gewählt werden, doch sollte der Hochschulrat hier eine Form von Vorschlags-, Bestätigungs- oder Vetorecht haben. Wie auch immer das hochschulrechtlich ausgestaltet werde, sollte am Ende dieses Recht dazu führen, dass sich Hochschulrat und Senat bei der Wahl der Hochschulleitung einigen müssen. Dies sei die „edelste Aufgabe“ des Hochschulrats, was von Hochschulratsmitgliedern ja offenbar auch mehrheitlich so wahrgenommen werde.

**Kritische Begleitung.** Als zweite wichtige Aufgabe des Hochschulrats nannte Krausch die kritische Begleitung des strategischen Entwicklungsprozesses der Hochschule und der Arbeit der demokratisch gewählten, partizipativen Hochschulgremien. „Ich bin ein strikter Gegner des Eingriffs in das operative Geschäft – das ist Verantwortung der Hochschulleitung“, sagte Krausch. Für die Hochschule selbst, aber auch für die Fachbereichsräte sei es wichtig zu wissen, dass noch ein anderes Gremium auf ihr Handeln schaut. Der Hochschulrat solle sich nicht direkt einmischen, aber immer wieder prüfen, ob bei Haushaltsaufstellungen oder Berufungen die gesteckten Ziele erreicht wurden. Wenn zum Beispiel eine Hochschule vor zwei Jahren den Ausbau des Bereichs Informatik beschlossen hat, könne der Hochschulrat nach Ablauf dieser Zeit fragen, wer berufen wurde und welche Ressourcen in diesen Fachbereich gesteckt wurden. „Wenn man sich bestimmte Dinge vornimmt, ist es gut, dass jemand nachfragt, mit welchen Kennzahlen gearbeitet wird und woran die Zielerreichung gemessen wird.“ Ein anderes Beispiel ist für Krausch die Gleichstellung. Der Hochschulrat könnte nachfragen, ob die gewählten gleichstellungspolitischen Maßnahmen Erfolg hatten bzw. ob der angestrebte Prozentsatz von Frauen unter den Lehrenden erreicht wurde. Auch der kritische Blick einer Person mit Kenntnissen in Controlling und der Leitung eines Unternehmens könne für eine Hoch-



schule von Vorteil sein. In seiner Universität habe er gute Erfahrungen mit externen Hochschulratsmitgliedern gemacht: „Dieser Blick von außen erscheint uns sehr hilfreich und auch erfrischend.“

### Inwiefern können „Hochschulfremde“ Impulsgeber für die Entwicklung einer Hochschule sein?

Konsens war, dass die Externen im Hochschulrat eine wichtige Rolle einnehmen, weil sie der Hochschule Impulse von außen geben können. Entscheidend sei jedoch, die richtigen Personen für die jeweilige Hochschule zu finden. Nur dann könnten „Hochschulfremde“ auch geeignete Ideen für die Gesamtentwicklung einer Hochschule einbringen. Externe Hochschulratsmitglieder sollten deshalb genau über jene Expertise verfügen, die für die strategische Entwicklung einer Hochschule nützlich ist. Eine Diskussion von externen Hochschulratsmitgliedern und der Hochschulleitung könne sich dann sehr positiv auf die Entwicklung einer Hochschule auswirken, weil dadurch neue Ideen eingebracht werden. Den Hochschulmitgliedern fehlt häufig der nötige Abstand, um die Situation kritisch zu analysieren und neue Wege zu beschreiten.

Angesprochen wurde auch die Frage, inwiefern externe Hochschulratsmitglieder der Hochschule finanzielle Unterstützung geben sollten. Direkte finanzielle Zuwendungen wurden kritisch gesehen. Wichtig sei hingegen, dass sie über die passenden Netzwerke verfügen, um die Hochschule in ihrer Profilbildung zu unterstützen. Diese Netzwerke sollten Hochschulen künftig noch besser nutzen als bisher, da sie wichtige „Türöffner“ in die Gesellschaft sind. Die staatliche Finanzierung der Hochschulen und die finanzielle Unterstützung durch Unternehmen sollten klar getrennt bleiben und auch für die Besetzung des Gremiums Hochschulrat nicht entscheidend sein.

**Aktive Rolle.** Gerd Köhler betonte die Bedeutung einer aktiven Rolle externer Hochschulratsmitglieder für die Entwicklung einer Hochschule, was er an einem Beispiel erläuterte. An seiner Universität war ein Hochschulentwicklungsplan aufgrund enger Terminvorgaben sehr schnell und ohne breite Partizipation der Fakultäten verabschiedet worden. Ergebnis war ein hochschulinterner Entwicklungsplan, der keinen detaillierten Fachbereichsteil enthielt – mit der Konsequenz, dass sich die Fachbereiche damit nicht identifizierten. Daraufhin setzte der Senat eine Kommission

zur Aufarbeitung des Konfliktes ein, an der auch Köhler als Hochschulratsvertreter teilnahm. Die Kommission führte mit allen Fachbereichen vor Ort Gespräche, um herauszufinden, welche Inhalte fehlen und wie der Entwicklungsprozess partizipativer gestaltet werden könnte. Daraus ergab sich ein Katalog von Punkten, der nun – nach einem Beschluss des Senats – im nächsten halben Jahr in Form von Werkstattgesprächen abgearbeitet werden soll, zu denen fachbereichsübergreifend und hochschulöffentlich eingeladen werden soll. Dieses Vorgehen sei ein Versuch, „einen breit angelegten Diskussionsprozess zu erreichen“, sagte Köhler.

Die Aktivität eines Hochschulratmitglieds in diesem Zusammenhang sei in den Fachbereichen allerdings unterschiedlich aufgenommen worden. Dabei sei auch gefragt worden, welche Rolle ein externes Hochschulratsmitglied überhaupt spielen soll und ob es möglich sein soll, in solchen Fragen mitzudiskutieren. Sukzessive sei diese aktive Rolle aber akzeptiert worden. Diese Erfahrung habe gezeigt, dass sich externe Hochschulratsmitglieder produktiv in die inhaltliche Debatte einer Hochschule einbringen und damit die Hochschulentwicklung voranbringen können.

## Was wünschen sich Hochschulen von Hochschulräten?

Die Mehrheit vertrat die Meinung, dass ein Hochschulrat vor allem als „kritischer Freund“ und Berater der Hochschule agieren sollte, der von außen neue Ideen und konstruktive Diskussionsbeiträge in die Hochschule einbringt. Externe Hochschulratsmitglieder könnten als unbeteiligte Dritte auch dazu beitragen, Konflikte zwischen Gruppen innerhalb der Hochschule kommunikativ zu bearbeiten und Konfliktlösungen zu finden.

Einigkeit herrschte bei der Frage, dass Hochschulräte in der derzeitigen Form nicht als wirksames Kontrollorgan der Hochschulleitung agieren können, weil ihnen dafür ein fachlich kompetenter Mitarbeiterstab fehlt, was auch aus finanziellen Gründen zukünftig nicht zu erwarten ist. Zudem könnte es problematisch werden, wenn der Hochschulrat als Kontrollgremium zum „Gegenspieler“ der Hochschule bzw. der Hochschulleitung wird und dann nicht mehr überzeugend seine Rolle als „kritischer Freund“ und Berater wahrnehmen könnte.

Für Hochschulen sei es wichtig, dass Hochschulräte Verbindungen zur Wirtschaft und zur Politik haben. Externe Hochschulratsmitglieder sollten mit Nachdruck die Interessen der Hochschule nach außen ver-

treten und die Hochschule im Ganzen in der Gesellschaft einflussreich unterstützen. In kleineren Hochschulen sollten Hochschulräte in der Region verankert sein, während es für große Hochschulen vorteilhafter sei, wenn die externen Hochschulratsmitglieder international orientiert und vernetzt sind.

Große Bedeutung wurde der Qualität der Kommunikation zwischen Hochschule und Hochschulräten zugemessen: Die Hochschulakteure müssten grundsätzlich dialogfähig und -bereit sein und ihren auf Expertise und Erfahrung gestützten Rat auf die konkrete Hochschule und deren Ziele abstimmen. Bei einer rein externen Besetzung wurde allerdings befürchtet, dass der Hochschulrat ohne eigene hochschulinterne Kenntnisse zu sehr von außen urteilt und die Kommunikation erschwert sein könnte. Deshalb sollten auch Akteure der jeweiligen Hochschule im Hochschulrat vertreten sein. Das gemischte Modell biete bessere Voraussetzungen, um unterschiedliche Erfahrungen in die Beratung einfließen zu lassen und auf konsensualer Ebene zum Wohl der Hochschule zusammenzuarbeiten.

Die Vertreter/innen der Hochschulen wünschen sich von den Hochschulratsmitgliedern eine deutlich höhere Präsenz als derzeit üblich. Auch sollten sie mehr Eigeninitiative und genügend Zeit für intensive Beratungen mitbringen, damit längerfristig gemeinsam Ideen entwickelt werden können.

Die Hochschulräte machten deutlich, dass sie mit ihrer Arbeit an den Hochschulen und ihren gegenwärtigen Entscheidungskompetenzen sehr zufrieden sind. Sie sehen sich vor allem als kritische Begleiter und Berater, als Moderatoren verschiedener Interessen und als „Advokaten“ der Hochschule nach außen. Sie wollten vor allem als Berater ihre Kompetenzen in eine Hochschule einbringen, aber keine Kontroll- und Aufsichtsfunktionen übernehmen.

## Entdemokratisierung und neue Konflikte?

**Entdemokratisierung.** Angesprochen wurde auch das DGB-Papier und die These von der Entdemokratisierung der Hochschulen, die durch die Hochschulräte vorangetrieben werde. Krausch hält diese Kritik nicht für substantiiert: Früher habe zum Beispiel der zuständige Minister einer Berufungsliste

zustimmen müssen, heute der Hochschulrat. Insofern habe sich substantziell nichts geändert, da der Senat eine Berufungsentscheidung auch schon vorher nicht in eigener Macht und Herrlichkeit treffen konnte. Auch Heinze sieht keine Entdemokratisierung der Hochschulen durch die Einführung der Hochschulräte, weil diese keine Aufgaben übernommen hätten, die vormals von den Selbstverwaltungsorganen allein wahrgenommen wurden. Hellermann bestätigte, dass die Selbstverwaltungsorgane kaum an Einfluss eingebüßt haben, da keine wesentlichen rechtlichen Kompetenzen von den Selbstverwaltungsorganen auf die Hochschulräte übergegangen seien. „Gerade der Senat leidet – etwas zugespitzt gesagt – unter Phantomschmerzen, wenn er den Verlust von etwas beklagt, das schon vorher nicht da gewesen ist“, sagte Hellermann. Der Hochschulrat habe überwiegend Kompetenzen erhalten, die vorher beim Ministerium lagen.

**Demokratische Legitimation der Hochschule.** Wenn nun unter dem Schlagwort der Demokratisierung eine Stärkung der Kompetenzen des Senats in Konkurrenz zum Hochschulrat eingefordert wird, sei das aus staatsrechtlicher Sicht hochproblematisch, so Hellermann: „Wenn ich mich auf den Boden der Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts stelle – auch wenn diese nicht unumstritten ist –, dann ist das, was im Senat stattfindet, nicht eigentlich demokratische Legitimation, sondern Partizipation von Betroffenen: Das sind Hochschullehrer/innen, Mitarbeiter/innen und Studierende.“ Es handle sich also keineswegs um das „Volk“, das demokratisch legitimiert, sondern um Hochschulakteure, die von den Entscheidungen der Hochschule als Selbstverwaltungskörperschaft betroffen sind und deshalb am Zustandekommen dieser Entscheidungen mitwirken dürfen.

Die demokratische Legitimation der Hochschule werde letztlich über Hochschulgesetze geschaffen, die den Rahmen für ihre Tätigkeit vorgeben, sowie über staatliche Einflussmöglichkeiten, Rechtsaufsicht und weitere Genehmigungserfordernisse. Dies sei der Ursprung demokratischer Legitimation. Die Rückführung dieser demokratischen Legitimation durch den Rückzug des Staates habe eine Lücke geschaffen, die durch das spezifische Konstrukt eines hochschulexternen Hochschulrats gefüllt worden sei: „Der Hochschulrat hat meines Erachtens seine spezifische Rolle darin, gesellschaftliche Erwartungen und Anforderungen an die Hochschule in deren Entscheidungsstrukturen einzubringen. Deshalb finde ich das Schlagwort der Entdemokratisierung mindestens schief.“ Unabhängig davon halte er natürlich die akademische Selbstverwaltung und Mitwirkung der Betroffenen für zentrale Elemente der wissenschaftlichen Freiheit.

**Wissenschaftsgerechte Organisationsform.** In diesem Zusammenhang

verwies Hellermann auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf Artikel 5 Abs. 3 Grundgesetz.<sup>14</sup> Das BVerfG habe in einem Urteil von 2010 zwei Gefährdungen für die Wissenschaftsfreiheit in der Organisationsform verortet – zum einen dann, wenn der Staatseinfluss zu groß ist, zum anderen dann, wenn reine Selbstverwaltung stattfindet – und eine wissenschaftsgerechte Organisationsform eingefordert. Dieses Dilemma habe man mit der spezifischen Konstruktion des Hochschulrats durchbrechen wollen. Wenn man das neue Gremium im Licht dieses Grundgesetzartikels verstehe, könne es auch unter demokratischen Aspekten als gerechtfertigt angesehen werden.

14 Art. 5, Abs. 3 GG: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“

## Wie kann strategische Entwicklung mit Demokratie und den verschiedenen Interessengruppen in Einklang gebracht werden?

Die Diskutierenden waren sich einig, dass Hochschulräte als Vertreter der Gesamtgesellschaft möglichst pluralistisch zusammengesetzt sein sollten. Kontroverse Auffassungen bestanden allerdings bei der Frage, wie Pluralität umgesetzt werden soll. Eine Gruppe war der Meinung, Pluralität sei nur dann gewährleistet, wenn die wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen in einem Hochschulrat vertreten sind. Nur so könne eine demokratische Repräsentanz und wirklich plurale Vielfalt erreicht werden. Dieses repräsentativ-demokratische Prinzip ist aus Sicht der anderen Gruppe aber kaum umzusetzen, da ein Hochschulrat nur eine sehr begrenzte Zahl an Mitgliedern hat und somit nicht alle gesellschaftlichen Gruppen vertreten sein können. Pluralität sei vielmehr als Pluralität der Perspektiven zu verstehen: Die Qualifikationen und Kompetenzen der externen Hochschulratsmitglieder sollten möglichst unterschiedlich sein, aber der Strategie der jeweiligen Hochschule entsprechen.

Daraus ergab sich die Frage, wie eine Hochschulleitung eine Entwicklungsstrategie angesichts verschiedener Interessengruppen innerhalb der Hochschule überhaupt umsetzen kann. Hochschulleitungen hätten häufig das Problem, dass ihnen mit den Fachbereichen bzw. Dekanen starke Akteure gegenüberstehen, die von einer Strategie überzeugt und bei der Umsetzung „mitgenommen“ werden müssen. Auch die Professorenschaft könne viel blockieren, wenn sie nicht ausreichend am Entwicklungspro-

zess beteiligt werde. Bei der strategischen Entwicklung einer Hochschule könne deshalb eine reine *top down*-Strategie nicht funktionieren, sondern der Prozess müsse auch *bottom up* aufgebaut und partizipativ gestaltet werden.

Von entscheidender Bedeutung sei deshalb, alle Hochschulmitglieder dazu zu bewegen, sich an der strategischen Entwicklung einer Hochschule zum Wohl der gesamten Institution zu beteiligen. Genau hier könne der Hochschulrat eine wichtige Funktion erfüllen, indem er sich dafür einsetzt, dass alle Hochschulakteure gemeinsam an der Strategie der Hochschule, ihrer Entwicklung und Umsetzung arbeiten. Um diese Rolle überzeugend auszufüllen, müsse dieses Gremium allerdings mit geeigneten, unabhängigen Personen besetzt sein: Es sollten erfahrene und vertrauenswürdige Persönlichkeiten ausgewählt werden, die bereit und in der Lage sind, aktiv darauf hinzuwirken, dass alle Hochschulakteure in die Entwicklungsarbeit einbezogen werden und sich für die gemeinsamen Ziele engagieren.

**Konfliktfeld Hochschulrat – Hochschulleitungen – Dekanate.** Während nach Heinze die Hochschulräte und Hochschulleitungen meist gut zusammenarbeiten, zeichnet sich ein Konfliktfeld innerhalb der Hochschule ab, das seines Erachtens große Gefahren birgt. Vermehrt zeigten sich Konflikte zwischen Hochschulleitungen und Hochschulräten auf der einen und Dekanaten auf der anderen Seite. Heinze benannte einige Ursachen für diese Entwicklung: Die „Pflichtenhefte“ für die Fakultäten haben in den letzten Jahren immer mehr zugenommen, während die Hochschulleitungen deutlich an Macht hinzugewonnen haben. Neue Stellen wurden vor allem bei der Hochschulleitung angesiedelt, während man den Fakultäten zum Teil massive Personalkürzungen zumutete, was zu Konflikten zwischen Dekanen und Hochschulleitungen führte. Zudem treffen Hochschulleitungen heute häufig sehr schnell Berufungsentscheidungen, ohne dabei wie früher die Fakultäten in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Durch diese Verhaltensweise erzeugen viele Hochschulleitungen bei den Dekan/innen Missstimmung und Skepsis. Aufgrund der engen Abstimmung der Hochschulleitungen mit den Hochschulräten in strategischen Fragen seien viele Dekane dann fälschlicherweise der Auffassung, die Einführung der Hochschulräte sei an dieser Entwicklung schuld.

Krausch ergänzte, dass die Position der Dekane und Dekaninnen an deutschen Universitäten strukturell problematisch ist: Auf der einen Seite sind

sie verantwortlich für einen Fachbereich und müssen sich dort mit ihren Kolleg/innen und Mitarbeiter/innen auseinandersetzen, auf der anderen Seite sollen sie gemeinsam mit der Hochschulleitung eine Strategie entwickeln. Sehr deutlich werde das Problem, wenn alternierend amtierende Dekan/innen in Besoldungsfragen ihrer Kolleg/innen mitentscheiden und dann nach drei Jahren wieder „zurück ins Glied gehen“. Das sei in vielen Landeshochschulgesetzen so festgelegt, aber ein inakzeptables Verfahren. Hier wirke sich sehr negativ aus, dass es in Deutschland keine professionelle Dekanlaufbahn gebe – im Gegensatz z. B. zu den USA. Dass so viele Dekane und Dekaninnen Probleme mit den Hochschulräten haben, habe nichts mit dem neuen Gremium zu tun, sondern mit ihrer „äußerst undankbaren Rolle“.

## Neue Wege der Hochschulsteuerung

**Hochschulrat als notwendige Folge der Autonomisierung.** Als ehemaliger Bildungssenator betrachtet Zöllner die Einführung der Hochschulräte als notwendige Konsequenz der politisch gewollten Autonomisierung des deutschen Hochschulsystems: Da sich der Staat aus der Detailsteuerung der Hochschulen immer mehr zurückzieht und staatliche Aufsichts- und Kontrollfunktionen abgibt, musste ein anderes Gremium etabliert werden, das diese Aufgaben übernimmt.

Zugleich brauche eine autonomere Hochschule eine starke Hochschulleitung: Die Hochschulleitung sei als einzige Institution innerhalb der Hochschule in der Lage, das Gesamte im Auge zu behalten, während der einzelne Wissenschaftler in der Regel nur an seinem Wissenschaftsbereich interessiert sei – und nicht daran, wie dieser sich in einem Gesamtgefüge einpasst.

**Prinzip der Aufsicht und Kontrolle.** Für Zöllner ist das Entscheidende, dass der Hochschulrat als neues Leitungsgremium eine externe Aufsicht über die internen Abläufe führt: Früher benötigten die Berufungslisten einer Hochschule die Zustimmung des Ministers, um intransparente Entscheidungen – nach möglicherweise sachfremden Kriterien – der Hochschulgremien zu vermeiden. Das gleiche Prinzip gelte nun für die Hochschulräte: Die Hochschulakteure müssten ihr Votum gegenüber Personen rechtfertigen, die keine eigenen Interessen innerhalb des Systems Hochschule verfolgen. In den länderspezifisch unterschiedlichen rechtlichen oder organisatorischen Konstruktionen der Hochschulräte sieht Zöllner kein Problem – entscheidend sei das skizzierte Prinzip.

**Einfluss auf Wahl und Abwahl der Hochschulleitung.** Aufgrund der starken Position der Hochschulleitung ist es nach Zöllner aber wichtig, dass der Hochschulrat nicht nur entscheidenden Einfluss bei der Wahl der Hochschulleitung spielt, sondern auch bei einer möglichen Abwahl. Nur dann könne das Gremium seine Aufsichts- und Kontrollfunktion gegenüber der Hochschulleitung vernünftig wahrnehmen. Wahl und Abwahl des Führungspersonals gehörten zusammen und sollten auch gesetzlich verankert sein, je nach juristischer Konstruktion: entweder bei einem rein externen Hochschulrat in Abstimmung mit dem Senat oder – wenn der Senat selbst im Hochschulrat vertreten ist – der Hochschulrat alleine. Wahl und Abwahl müssten aber auf jeden Fall im Konsens sowohl mit der Selbstverwaltung der Hochschule als auch mit der staatlichen Aufsichtsebene stattfinden.

**Defizite der „neuen Autonomie“ an den Hochschulen.** Köhler sieht die bisherigen Ergebnisse der erweiterten Hochschulautonomie im deutschen Hochschulsystem durchaus kritisch: Die Forderungen seien weitgehend, die bisherige Praxis sei „überschaubar“. Die Hochschulen hätten mehr Autonomie gefordert und inzwischen auch eine Menge Selbstständigkeit und neue Handlungsmöglichkeiten bekommen, doch sei festzustellen, dass sie ihren neuen Rechten häufig nicht gerecht würden. Dies erläuterte Köhler an drei Beispielen.

Erstens wollten die Hochschulen den Hochschulzugang selbst regeln, woraufhin die ZVS (Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen) vor fünf Jahren abgeschafft wurde. Nun liege die Verantwortung bei den Hochschulen. Weil diese aber – zumindest bislang – nicht in der Lage seien, sich auf ein einheitliches, transparentes Verfahren zu verständigen, sei ein Chaos bei der Hochschulzulassung entstanden, das auf dem Rücken der Studierenden ausgetragen werde.

Zweitens hätten die Hochschulen auf eigenen Wunsch die Akkreditierung von Studiengängen übernommen. Wenn sie heute die Arbeit der Akkreditierungseinrichtungen kritisierten, dann sollten sie bedenken, dass die jeweiligen Landeshochschulen das Sagen in den Agenturen haben. Die Hochschulen sollten somit ihre eigene Politik überprüfen.

Drittens seien viele Hochschulen, die Personalhoheit und Dienstherreneigenschaft gefordert und erhalten haben, bislang den Nachweis schuldig geblieben, dass sie die neuen Rechte auch zu einer Personalpolitik nutzen, die mit den Beschäftigten und ihren Gewerkschaften vereinbart ist. Bislang seien die „neuen Arbeitgeberrechte“ vor allem dazu genutzt worden, über 80 Prozent des Wissenschaftlichen Personals nur noch auf Fristvertrags-

basis zu beschäftigen. Eine soziale Personalpolitik an den Hochschulen wäre etwas anderes. Da stelle sich doch die Frage, warum die Hochschulen diese Rechte gewollt und erhalten haben, wenn sie ihre Gestaltungsräume nun nicht für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen nutzen. Köhler findet die Einrichtung von Hochschulräten sinnvoll, wenn sie eine aktive Rolle übernehmen und ihre Initiativ- und Fragerechte auch nutzen, um die Arbeit der Hochschulgremien kritisch zu hinterfragen: Wie setzen die Hochschulen ihre neuen Möglichkeiten um? Was muss anders, was muss besser gemacht werden?

**Zwei Legitimationsebenen.** Zöllner erläuterte, dass die Hochschulen die neuen Strukturen im Zuge der Autonomisierung nicht so einfach umsetzen können. Im Unterschied zu einem Industrieunternehmen, wo der Legitimationsmaßstab des Handelns der wirtschaftlich effiziente Mitteleinsatz ist, seien in einer Hochschule zwei Legitimationsebenen zu berücksichtigen: die Ebene der Selbstverwaltung als Bestandteil der Hochschulautonomie und die Ebene des Gemeinwohls als demokratische Rechtfertigung. Personen, die in einer Hochschule Steuerungsverantwortung tragen, müssten zum einen das Vertrauen der Selbstverwaltungsorgane genießen. Unverzichtbar sei deshalb der Einfluss der Hochschule bei der Auswahl der Mitglieder für das Kontroll- und Aufsichtsgremium Hochschulrat. Zum anderen müsse in einem staatlichen Hochschulsystem auch der Staat die Vorgänge an einer Hochschule kontrollieren können, da jede staatliche Verwaltung dem Parlament als gewähltem Vertreter der Bevölkerung grundsätzlich Rechenschaft schuldig ist. Bei einem Rückzug des Staates müsse es zwangsläufig ein Kontroll- und Aufsichtsgremium geben, das an die Stelle des Staates tritt.

**Personelle Einbindung staatlicher Vertreter/innen.** Aufgrund der zweiten Legitimationsebene muss nach Auffassung von Zöllner dafür gesorgt werden, dass auch bei der Konstruktion des Hochschulrats eine vernünftige Einbindung des Staates gegeben ist, um eine Rückkopplung zur staatlichen Verantwortung und demokratischen Legitimation zu gewährleisten. Eine gute Möglichkeit sei, einen Vertreter des Staates in den Hochschulrat als Mitglied oder als Gast aufzunehmen, der auf der Ebene der politisch Verantwortlichen angesiedelt ist und mindestens einmal im Jahr an einer Sitzung teilnimmt. Am besten wäre die Teilnahme des Ministers oder Staatssekretärs, zumindest sollte es sich um den zuständigen Abteilungsleiter des Ministeriums handeln, weil er die Schnittstelle zur politischen Ebene darstellt. Winde merkte an, dass sich viele Hochschulräte einen stärkeren Austausch mit den Ministerien wünschen. Die Ministerien sollten ihnen auch die wissenschaftspolitische Zielsetzung des Landes vermitteln,

um die Funktion der jeweiligen Hochschule in der Gesamtentwicklung eines Landes einordnen zu können. So könnten Hochschulräte die Strategiediskussionen in den einzelnen Hochschulen viel fundierter begleiten. In manchen Bundesländern treffe sich der Minister bereits regelmäßig mit allen Hochschulratsvorsitzenden zum Austausch über diese Fragen, was der Hochschulratsarbeit wichtige Impulse gebe.

### Sind die Ideale der Freiheit von Wissenschaft und Forschung mit strategischer Steuerung und finanzieller Effizienzplanung vereinbar?

Diskutiert wurde über die Frage, inwieweit die Freiheit von Wissenschaft und Forschung durch Zielvorgaben beeinflusst wird, etwa durch Zielvereinbarungen zwischen Fakultäten und Hochschulleitung oder zwischen Hochschule und Land, aber auch durch andere neue Steuerungselemente (wie z. B. leistungsorientierte Mittelverteilung). Ein Ergebnis war, dass strategische Hochschulsteuerung mit der Freiheit von Wissenschaft und Forschung durchaus vereinbar ist.

Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Forschung nicht einseitig von der Strukturplanung dominiert wird. Sonst bestehe die Gefahr, dass im Rahmen der strategischen Ausrichtung einer Hochschule nur noch „Mainstream“-Forschung und -Lehre umgesetzt wird und spezifische Potenziale verdrängt werden.

Der Hochschulentwicklungsplan sollte vom Hochschulrat, der eine „Scharnierfunktion zwischen Hochschule und Gesellschaft“ wahrnimmt, und der Hochschulleitung gemeinsam erstellt werden (finanzielle Effizienzplanung, u.U. Streichung bzw. Verlegung von Lehrstühlen oder Forschungszweigen an andere Hochschulen mit besser passendem Profil etc.). Dabei stelle sich allerdings die Frage, welche Folgen z. B. mit der Verlegung von Lehrstühlen an andere Hochschulen verbunden sind und wie damit umgegangen werden kann. In manchen Ländern gehört die Schließung von Lehrstühlen im Sinne der Profilbildung und der Effizienz bereits zur Hochschulstrategieplanung dazu.

**Öffnung der Hochschulen in die Gesellschaft.** Die Hochschulen haben im Zuge der Autonomisierung auch die Aufgabe erhalten, sich stärker in die Gesellschaft zu öffnen, so Zöllner. Dies werde aber noch nicht richtig wahrgenommen: So sei im Vortrag von Heinze deutlich geworden, dass die Hochschulen den Bereich Weiterbildung als gesellschaftliche Aufgabe leider noch nicht ernst nehmen. Denn permanente Weiterbildung werde immer wichtiger als die Erstausbildung, weil sich viele Bereiche der Gesellschaft sehr schnell verändern – und wer wäre für Weiterbildungsangebote besser prädestiniert als die Hochschulen? Die notwendige Öffnung der Hochschulen in die Gesellschaft sei nicht mit der Einrichtung eines Hochschulrats erledigt. Man könne von Hochschulräten wertvolle Impulse zur Öffnung in die Gesellschaft bekommen, aber die Verantwortung liege nicht bei diesem Gremium: „Die Öffnung in die Gesellschaft ist eine eigenständige Aufgabe der Hochschule“, sagte Zöllner.

**Demokratiethoretischer Ansatz.** Nach Köhler hätte man einen Großteil der Auseinandersetzungen über das Gremium Hochschulrat vermeiden können, wenn man – im Sinne einer wirklichen Öffnung der Hochschulen zur Gesellschaft – die Frage eines externen Beratungsgremiums von vornherein breiter und partizipativer angelegt hätte. Wichtige Anregungen hätte man dabei bei dem demokratiethoretischen Ansatz des Philosophen Jürgen Habermas finden können. Habermas hatte am 28. Mai 1969 in einer bemerkenswerten Rede vor der 73. Plenarversammlung der Westdeutschen Rektorenkonferenz (WRK) nicht nur die Notwendigkeit begründet, alle an den Lehr- und Forschungsprozessen beteiligten Gruppen in die Entscheidungsprozesse der Hochschulen einzubeziehen, sondern auch gefordert, das Verhältnis von Hochschule, Staat und Gesellschaft neu zu ordnen. Seine Argumentation: „Der Verwissenschaftlichung der Berufs- und Alltagsprozesse entspricht eine Vergesellschaftung der in den Hochschulen organisierten Lehre und Forschung... Entscheidungen über die Struktur und den Ausbau der Hochschulen, Entscheidungen über den Umfang der einmaligen Investitionen und der laufenden Mittel, Entscheidungen vor allem über die Allokation der Mittel haben heute unmittelbares Gewicht.“

Die Folgen beschreibe Habermas so: „Entweder zieht die Kultusverwaltung immer mehr Kompetenzen einer entpolitisierten Hochschule an sich ... oder die Hochschule selbst konstituiert sich als eine auf dieser Ebene politisch handlungsfähige Einheit und vertritt sachverständig ihre legitimierten Ansprüche.“ Seine Schlussfolgerung: „Unter gegenwärtigen Verhältnissen kann die Hochschule nur dann ihre Autonomie wahren, wenn sie sich als eine politisch handlungsfähige Einheit konstituiert. Im Innern durch Mitbestimmung und Partizipation aller am Wissenschafts-

prozess Beteiligten, nach außen durch einen neuen Dialog zwischen Hochschule und Gesellschaft.“ In einem „Kuratorium mit staatlich delegierten Entscheidungskompetenzen“ sehe er eine geeignete Form, wie „die gesellschaftlichen Interessengruppen die Vertreter der Universität mit ihren Ansprüchen und Bedürfnissen konfrontieren können und umgekehrt auch die Repräsentanten der Hochschulen Gelegenheit bekommen, ihre Forderungen und Grundsätze plausibel zu machen“.

Köhler wies darauf hin, dass seit dieser Rede mehr als vierzig Jahre vergangen sind. Nun werde es Zeit, diese Ideen wieder aufzugreifen. Köhler findet diesen politischen, demokratietheoretischen Ansatz für die Diskussion über Hochschulräte besonders interessant und nützlich, weil er der öffentlichen Debatte wichtige Impulse in eine andere – als die vorherrschende – Richtung geben könnte. Bisher bleibe der öffentliche Diskurs häufig bei effizienzorientierten, ökonomischen Überlegungen stehen und ziele einseitig auf die unternehmerische Führung einer Hochschule – statt die Hochschulen in einem öffentlichen kritischen Diskurs mit breiter gesellschaftlicher Partizipation weiterzuentwickeln.



# NÄCHSTE SCHRITTE UND OFFENE FRAGEN

**Aufsichts- und Kontrollfunktionen des Hochschulrats:** Derzeit sind die Kompetenzen gegenüber der Hochschulleitung vielfach noch ungeklärt oder schwach ausgeprägt.

*Über welche rechtlich verankerten Entscheidungskompetenzen müsste ein Hochschulrat verfügen, um im Auftrag der Gesamtgesellschaft eine funktionierende Kontrolle und Aufsicht anstelle des Staates zu gewährleisten?*

**Ausstattung:** Hochschulräte sind ehrenamtlich tätig, tagen meist nur vierteljährlich und verfügen über relativ geringe personelle Ressourcen. Die unter diesen Umständen leistbaren Aufgaben sind begrenzt.

*Wie müssen Hochschulräte finanziell und personell ausgestattet sein, um ihre zuvor definierten Aufgaben effektiv und verantwortlich ausüben zu können?*

**Transparenz und öffentlicher Diskurs:** Hochschulräte sollen gesellschaftliche Interessen in den Hochschulen vertreten, sind aber im öffentlichen Diskurs bisher kaum sichtbar.

*Wie könnten Hochschulräte ihre Arbeit transparenter machen, den öffentlichen Diskurs über Hochschulentwicklung fördern und Anregungen und Wünsche aus der Gesellschaft stärker als bisher in die Hochschulen tragen?*

**Rekrutierung:** An die Tätigkeit von Hochschulräten werden hohe Erwartungen hinsichtlich der Aufsicht, der strategischen Entwicklung und der Öffnung der Hochschulen geknüpft. Ihre Mitglieder müssen daher eine Vielzahl von persönlichen Eignungsvoraussetzungen erfüllen und sollen gleichzeitig in toto die pluralistische Gesellschaft vertreten.

*Wie können geeignete Personen gefunden und motiviert werden und wie sollte eine möglichst konsensuale Berufungspraxis aussehen? Welche Institutionen sollten mit welchem Einfluss (z. B. Vorschlagsrecht, Vetorecht, Anhörung, förmliche Entscheidung) beteiligt werden?*

**Berichts- und Rechenschaftspflicht:** Hochschulräte unterliegen keiner gesetzlichen Rechenschaftspflicht, obwohl in einem demokratischen Rechtsstaat jede staatlich übertragene Verantwortung durch das regelmäßige Ablegen von Rechenschaft legitimiert werden muss.

*Wie muss ein funktionsfähiges Berichtswesen ausgestaltet werden, um demokratischer Kontrolle und rechtsstaatlichen Prinzipien zu genügen?*

**„Kontrolle der Kontrolleure“:** Derzeit unterliegen Hochschulräte keiner definierten Kontrolle, obwohl ihre Entscheidungen weitreichende Folgen haben können.

*Wie sollte eine solche Kontrolle definiert werden und welche Institution (Exekutive, Parlament) sollte sie mit welchen Rechtsbefugnissen ausüben?*

**Pflichten und Haftung:** Das Handeln von Hochschulräten kann weitreichende Folgen haben, unter Umständen justitiable Konsequenzen bis hin zu persönlichen Haftpflichten. Dieser Aspekt ist bisher noch kaum geklärt.

*Welche juristischen Regelungen müssen in den Hochschulgesetzen und/oder den Hochschulsatzungen getroffen werden, um die individuellen Pflichten und die rechtliche Verantwortung der Hochschulratsmitglieder angemessen und eindeutig zu definieren?*

**Abberufung von Hochschulratsmitgliedern.** Eine vorzeitige Abberufung von Mitgliedern des Hochschulrates ist in den Landeshochschulgesetzen nicht geregelt, obwohl es situationsbedingt notwendig sein kann (z. B. wegen offenkundig fehlender Eignung, mutmaßlicher Befangenheit, grober Pflichtverstöße).

*Welche gesetzlichen Regelungen sind erforderlich, um notfalls auch personelle Konsequenzen ziehen zu können?*

# REFERENT/INNEN UND TISCHGASTGEBER/INNEN

## **Referierende und Diskutierende auf dem Podium**

Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Johannes Hellermann, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Universität Bielefeld

Gerd Köhler, Mitglied des Hochschulrats der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Vorstandsmitglied der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft a. D.

Prof. Dr. Georg Krausch, Präsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Dr. Dagmar Simon, Leiterin der Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Dr. Mathias Winde, Leiter Programmbereich „Hochschulpolitik und -organisation“, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V.

Prof. Dr. Jürgen Zöllner, Senator für Bildung, Wissenschaft und Forschung a. D.

### **Gastgeber/innen der Tischgespräche**

Dr. Peter Altvater, stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Hochschulmanagement der HIS GmbH und Mitglied im Hochschulrat der Hochschule RheinMain

Prof. Dr. Hans-Jürgen Block, Stellvertretender Vorsitzender Hochschulrat Westfälische Hochschule Gelsenkirchen, Bocholt, Recklinghausen

Dr. Annette Fugmann-Heesing, Vorsitzende des Hochschulrats der Universität Bielefeld

Dr. Diethard Kuhne, Mitglied des Hochschulrats der Hochschule Bochum

Dr. Angelika Nollert, Stellvertretende Vorsitzende des Hochschulrats der Hochschule für Bildende Künste Braunschweig

Dr. Klaus Rave, Vorsitzender des Hochschulrats der Fachhochschule Flensburg

Prof. Dr. Jutta Schnitzer-Ungefug, Vorsitzende des Hochschulrats der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Wolf Wagner, Professor im Ruhestand, zuvor Rektor und Prorektor an der Fachhochschule Erfurt

### **Protokollantinnen der Tischgespräche**

Rabea Fischer

Christiane Borngässer

Nina Petrow

---

In dieser Reihe sind bisher erschienen:

**#06** Angela Borgwardt: **Profilbildung jenseits der Exzellenz – Neue Leitbilder für Hochschulen** (2012)

**#05** Angela Borgwardt: **Plagiatsfälle in der Wissenschaft – Wie lässt sich Qualitätssicherung an Hochschulen verbessern?** (2012)

**#04** Angela Borgwardt: **Karriere ohne Ende? Arbeitsplätze für den wissenschaftlichen Nachwuchs** (2011)

**#03** Angela Borgwardt: **Bologna 2010/2011 Hochschulen im Umbruch – Eine Zwischenbilanz** (2011)

**#02** Angela Borgwardt: **Bildungsgerechtigkeit in der Studienfinanzierung – Die soziale Dimension der aktuellen Förderprogramme** (2010)

**#01** Hrsg: Beate Bartoldus, Marei John-Ohnesorg: **Bildungsgerechtigkeit in der Begabtenförderung – Ein Widerspruch in sich?** (2010)

Die Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei: [marion.stichler@fes.de](mailto:marion.stichler@fes.de)  
Weitere Informationen finden Sie unter [www.fes.de/bildungspolitik](http://www.fes.de/bildungspolitik)

