

Drs. 7328-18
Hannover 19 10 2018

2018

Empfehlungen zur Hochschulgovernance

Vorbemerkung	5
Kurzfassung	6
Präambel	15
A. Ausgangslage	19
A.I Spezifika der Einrichtung Hochschule und ihrer Entscheidungsstrukturen	20
I.1 Gesellschaftliche Erwartungen und wissenschaftliche Eigengesetzlichkeit	21
I.2 Individuelle Wissenschaftsfreiheit und Organisationsbedürftigkeit von Wissenschaft	24
I.3 Die Hochschule als Institution und Organisation	26
A.II Neues Steuerungsmodell und Autonomie der Hochschulen	28
II.1 Jüngere Hochschulreformen und Neues Steuerungsmodell	28
II.2 Erfolge und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells	31
A.III Fazit	43
B. Empfehlungen	44
B.I Kriterien wissenschaftsadäquater Governance in Hochschulen	45
B.II Ein Analyseinstrument für die interne Hochschulgovernance	49
II.1 Modi der Hochschulgovernance	50
II.2 Anwendbarkeit der Governance-Modi in verschiedenen Handlungsfeldern	53
II.3 Chancen und Risiken verschiedener Governance-Modi	58
II.4 Anwendung des Analyseinstruments anhand zweier Beispielfälle	60
B.III Rollen, Ämter und Gremien: Mitwirkung und Zusammenarbeit	64
III.1 Hochschulleitungen	65
III.2 Kanzlerinnen und Kanzler	69
III.3 Dekaninnen und Dekane	72
III.4 Senat	75
III.5 Fakultätsräte	77
III.6 Die Beziehung zwischen Hochschulleitung, Senat und Fakultäten	79
III.7 Hochschulräte	80
III.8 Studierende und Promovierende	82
III.9 Verwaltung und Wissenschaftsmanagement	83

4	B.IV Träger und Förderer	86
	IV.1 Rahmenbedingungen zur Sicherung der Hochschulautonomie	87
	IV.2 Förderhandeln und Governance	92
	C. Anhang	95
	Literaturverzeichnis	96
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	100
	Rechtsquellen	112

Vorbemerkung

Die Gestaltung der (Binnen-)Strukturen von Hochschulen beschäftigt den Wissenschaftsrat bereits seit seinen Gründungsjahren. Auch aktuell gibt es zahlreiche Debatten über die Strukturen zur Willensbildung, Entscheidungsfindung und Steuerung in Hochschulen; diese werden vornehmlich unter dem Begriff der Governance geführt. Im Zentrum steht dabei die Ausgestaltung der in den vergangenen zwanzig Jahren durchgeführten Hochschulreformen. Diskutiert werden u. a. die Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung wettbewerblicher Mechanismen auf den Wissenschaftsbereich, aber auch die Vereinbarkeit von korporativer Handlungsfähigkeit und individueller Wissenschaftsfreiheit.

Die vorliegenden Empfehlungen greifen diese Debatten auf und zielen auf eine behutsame, den Gegebenheiten jeder einzelnen Hochschule Rechnung tragende Weiterentwicklung von Governance-Strukturen und -Prozessen, die politische Akteure durch stabile und der Autonomie förderliche Rahmenbedingungen unterstützen können.

An der Vorbereitung der Empfehlungen haben neben Mitgliedern des Wissenschaftsrates weitere Sachverständige mitgewirkt. Für ihren wertvollen Beitrag ist ihnen der Wissenschaftsrat zu großem Dank verpflichtet. Sein Dank gilt auch den Expertinnen und Experten, die im Rahmen von Anhörungen die Ausarbeitung der Empfehlungen unterstützt haben. Ermöglicht wurde diese Arbeit durch die freundliche Unterstützung des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und der Heinz Nixdorf Stiftung. Ihnen sei für die erhaltene Projektförderung ausdrücklich gedankt.

Der Wissenschaftsrat hat die vorliegenden Empfehlungen am 19. Oktober 2018 in Hannover verabschiedet.

Kurzfassung

Hochschulen brauchen eine adäquate Governance, um ihre Aufgaben zu erfüllen, ihre Entwicklung zu organisieren und die Wissenschaftsfreiheit ihrer Mitglieder zu schützen. Governance umfasst aus Sicht des Wissenschaftsrates „alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“. |¹ Die Governance einer Hochschule muss die verschiedenen Interessen der Hochschulangehörigen berücksichtigen; sie muss Handlungsspielräume so verteilen, dass die Autonomie einzelner Akteure gewahrt bleibt und diese sich zugunsten der Hochschule insgesamt abstimmen können. Da die Hochschulen sich stets in Auseinandersetzung mit internen und externen Veränderungen entwickeln, ist auch die Gestaltung der entsprechenden Strukturen und Prozesse ein kontinuierlicher Vorgang, der niemals als abgeschlossen zu betrachten ist. Er erfordert zu manchen Zeiten größere strukturelle Eingriffe und kann sich zu anderen Zeiten auf kleinere Justierungen beschränken. Ein für alle Hochschulen passendes einheitliches Governance-Modell kann es aus Sicht des Wissenschaftsrates nicht geben. Vielmehr will er die Hochschulen ermutigen, ihre Governance-Strukturen und -Prozesse innerhalb eines gesetzlichen Rahmens gemäß ihren eigenen Gegebenheiten und Möglichkeiten auszugestalten. Dafür formuliert er in den vorliegenden Empfehlungen allgemeine Kriterien und Leitlinien. Die Empfehlungen richten sich sowohl an die Mitglieder von Hochschulen und ihren diversen Gremien und Organen als auch an Bund und Länder, die für das Setzen rechtlicher und finanzieller Rahmenbedingungen zuständig sind, sowie an andere Fördergeber. Die rechtlichen Rahmenbedingungen wirken ermöglichend und ermächtigend, aber auch einschränkend, weil sie die Wissenschaftsfreiheit strukturell absichern müssen.

|¹ Benz et al. (2007), S. 9.

Hochschulen müssen den an ihnen beschäftigten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gute Bedingungen für ihre Tätigkeiten in Forschung und Lehre bieten. Diese Tätigkeiten sind wesentlich durch Eigenrationalitäten und -dynamiken der Wissenschaft geprägt und lassen sich kaum von außen steuern. Wissenschaftlicher Fortschritt kann nur erzielt werden, wenn Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Forschungsthemen und methodische Ansätze eigenverantwortlich bestimmen können. Zum anderen haben die Gesellschaft und der Staat die legitime Erwartung, dass die Hochschule einen Mehrwert für die Gesellschaft erbringt. Die Organisation von Lehre und Forschung kann dazu führen, dass die Freiheit einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eingeschränkt wird.

Die daraus resultierenden Spannungen werden verstärkt durch den Umstand, dass Hochschulen zugleich Institutionen und Organisationen sind. Dabei steht die „Institution Hochschule“ für eine Verkörperung gemeinsamer Werte und Normen ihrer Mitglieder, insbesondere Freiheit von Forschung und Lehre und kollegiale Solidarität. Die „Organisation Hochschule“ definiert Ziele, koordiniert den Einsatz personeller, finanzieller sowie sächlicher und räumlicher Ressourcen und stellt sich den Ansprüchen ihrer Umwelt. Hier erfolgt die Koordination mithilfe von Instrumenten der Planung, Steuerung und Qualitätssicherung.

Von den deutschen Hochschulen wurden in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche Veränderungen erwartet. Im Zuge der Bildungsexpansion sowie der steigenden Vielfalt der Anforderungen, die von Wissenschaft und Gesellschaft an sie gestellt wurden, haben sie sich zunehmend als autonom agierende und strategiefähige Organisationen begriffen. Parallel dazu fanden Reformen nach dem Leitbild des *New Public Management* statt, welches darauf abzielte, die enge staatliche Aufsicht und Steuerung durch mehr Outputorientierung, einen stärkeren Wettbewerb und einen direkten Einfluss externer Akteure auf die Hochschulen zu ersetzen. Dabei wurden zahlreiche Befugnisse von den Ministerien auf die Hochschulleitungen übertragen.

Diese Reformen haben bei vielen Hochschulen zu einer Stärkung der Autonomie geführt. Vielerorts haben die Reformen jedoch auch nicht intendierte Nebenwirkungen gehabt; viele der Änderungen, die an den formalen Strukturen der Hochschulen vorgenommen wurden, haben aufgrund der kollegialen Konsenskultur innerhalb der akademischen Profession geringere Auswirkungen auf die tatsächliche Arbeitsweise in den Hochschulen gehabt als intendiert. Insbesondere die Verteilung von Finanzmitteln anhand vorgegebener Leistungsindikatoren hat nur bedingt die erhofften strukturbildenden Effekte erzielt. Die finanzielle Dimension dieser Instrumente ist an vielen Orten zu klein. Zudem haben Anpassungseffekte stattgefunden, sodass häufig beklagt wird, durch diese quantifizierte Leistungsbewertung werde die extrinsische Motivation verstärkt.

Durch die Reformen wurden die Hochschul- und Fakultätsleitungen mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet; ihnen obliegt die Verantwortung für die strategische Entwicklung der Hochschulen bzw. Fakultäten. Allerdings müssen Hochschulleitungen aus inhaltlichen Gründen eng mit den einzelnen Hochschulmitgliedern bzw. den sie repräsentierenden Gremien zusammenarbeiten, um zu sachadäquaten Entscheidungen zu gelangen. Außerdem sind Leitungspersonen bei der Umsetzung von Strategien darauf angewiesen, dass die Mitglieder der Hochschule die strategischen Ziele als sinnvoll erachten und unterstützen. Sanktionsmechanismen zumal gegenüber der Professorenschaft existieren nur in sehr geringem Maße. Den Erwartungen, die mit den zusätzlichen Befugnissen der Leitungsämter einhergehen, steht also in der Praxis eine Reihe einschränkender Faktoren gegenüber.

Die Reformen der letzten Jahrzehnte haben für viele Hochschulen tiefgreifende Veränderungen nach sich gezogen, die sie erst nach und nach verarbeiten und in ihre Governance sinnvoll integrieren können. Dabei erschwert die zum Teil starke Abhängigkeit von projektförmig und befristet vergebenen Drittmitteln eine langfristige Planung. Aufgrund der knappen Ressourcen verfügen Hochschulen nur über wenige freie Mittel, die sie für die strategische Gestaltung einsetzen können.

Die Antwort auf die beschriebenen Spannungen und sich daraus möglicherweise ergebenden Konflikte kann nicht nur darin bestehen, die Reformen der vergangenen Jahrzehnte noch konsequenter umzusetzen. Ebenso wenig empfiehlt sich eine Rückkehr zum Modell der Gruppenhochschule. Eine erneute grundlegende Governance-Reform hält der Wissenschaftsrat zu diesem Zeitpunkt nicht für erforderlich. Vielmehr sollten Hochschulen selbst Verantwortung für die Gestaltung ihrer Governance-Strukturen und -Prozesse übernehmen. Politische Akteure und Förderer sollten sie dabei unterstützen, indem sie ihnen – in einem stabilen rechtlichen Rahmen – hohe Autonomie gewähren und sie in die Lage versetzen, neu gewonnene Freiräume auch zu nutzen.

Der Wissenschaftsrat schlägt vor, in diesem Prozess eine **Reihe von Kriterien** guter Governance zu beachten. Diese Kriterien können z. B. die Ausgestaltung von Grundordnungen oder Prozessen innerhalb der Hochschule anleiten. Nicht allen Kriterien kann immer gleichermaßen genügt werden, oft muss eine Abwägung zwischen ihnen stattfinden. Die aus Sicht des Wissenschaftsrates am stärksten zu gewichtenden Kriterien sind **Entschlussfähigkeit, Gewährleistung von Autonomie sowie Legitimität und Akzeptanz**: In der Hochschule muss es möglich sein, in begrenzten Zeiträumen zu guten Entscheidungen zu gelangen, welche sich nicht auf Minimalkonsense beschränken. Außerdem müssen diese Entscheidungen von den Angehörigen der Hochschule inhaltlich geteilt und umgesetzt werden und ihre Wissenschaftsfreiheit respektieren. Eine formale Legitimierung der mit Entscheidungen befassten Personen und Gremien ist eine

wichtige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung für ihre Akzeptanz. Oft kann es hilfreich sein, einen größeren Personenkreis in die Vorbereitung einer Entscheidung einzubeziehen. Daneben ist das Kriterium der **Transparenz** zu beachten: Es muss den Mitgliedern der Hochschule klar sein, wie Prozesse ablaufen, wer zu welchem Zeitpunkt zuständig und verantwortlich ist und was die inhaltlichen Argumente für eine bestimmte Entscheidung sind. Die Akzeptanz von Entscheidungen wird tendenziell leichter fallen, wenn **Konstanz und Kohärenz** gewahrt werden: Die Hochschulgovernance sollte mit der Kultur der Hochschule und mit dem Selbstbild ihrer Mitglieder verträglich und in sich stimmig sein; die Rollen, die verschiedene Akteure einnehmen, sollten aufeinander abgestimmt sein. Veränderungen an den Governance-Strukturen und -Prozessen sollten behutsam angegangen werden. Die Governance sollte **konfliktfest** sein: Inhaltlich begründete Konflikte sollten ausgetragen werden können; strukturelle Ursachen für lang anhaltende Konflikte, die aus unklaren Zuständigkeiten oder einer fehlenden Legitimation bestimmter Akteure resultieren, sollten vermieden werden. Schließlich sollte die Hochschulgovernance **ressourcensensibel** sein: Da die Beteiligung an der Governance zeitliche und personelle Ressourcen beansprucht, sollten Verfahren so schonend wie möglich mit der Zeit der Mitglieder in Partizipationsgremien umgehen.

Die Kriterien müssen in vielen Fällen gegeneinander abgewogen werden. Dies liegt an der Doppelnatur der Hochschule als Institution und Organisation. Entsprechend sind einige der Kriterien eher mit ersterer und andere mit letzterer verbunden: Die Herstellung von Legitimität und Akzeptanz, die Gewährleistung individueller Autonomie sowie die Beachtung von Konstanz und Kohärenz sind primär der Hochschule als Institution zuzuordnen. Diese Kriterien rekurrieren auf Werte, welche die Gemeinschaft der Lehrenden und Lernenden sowie die Freiheit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler betonen, und schließen an Traditionen und Gepflogenheiten an, die für die Interaktionen zwischen Wissenschaft betreibenden Personen charakteristisch sind. Stärker mit der Hochschule als Organisation verbunden sind die Kriterien Entschlussfähigkeit, Transparenz, Konfliktfähigkeit und Ressourcensensibilität. Sie beziehen sich auf das planende und steuernde Element der Hochschule als Organisation sowie auf die Effizienz von Abläufen, welche dafür nötig ist, übergeordnete Ziele mithilfe begrenzter Ressourcen zu erreichen.

Unter Bezugnahme auf diese Kriterien hat der Wissenschaftsrat ein Analyseinstrument entwickelt, mit dessen Hilfe die Hochschulen die Funktionalität ihrer Governance reflektieren und ggf. Änderungen anstrengen können. Es basiert darauf, dass in einer Hochschule unterschiedliche Governance-Modi zum Tragen kommen (s. Übersicht 1 in Abschnitt B.II.1). Der Wissenschaftsrat unterscheidet zwischen **kollegialer Selbstorganisation** (Akteure stimmen ihre Handlungen *ad hoc* und unter Bezug auf geteilte Werte und Normen ab), **Wettbewerb** (Ressourcen werden nach bekannten und verbindlichen Leistungskriterien ver-

teilt), **Verhandlung** (Akteure versuchen, im Aushandlungsprozess ihren Interessen Geltung zu verschaffen und zu verbindlichen Vereinbarungen zu gelangen) und **Hierarchie** (eine kleine Gruppe von Akteuren trifft verbindliche Entscheidungen, die für viele Betroffene Geltung beanspruchen).

Diese Governance-Modi sind verschiedenen Vorgängen und Situationen unterschiedlich angemessen, in vielen Entscheidungsprozessen wird eine Kombination erforderlich sein. Sofern es z. B. um Fragen der Rechtmäßigkeit geht, muss es Akteure innerhalb der Hochschule geben, die die Handlungen anderer überprüfen und somit im Modus der Hierarchie agieren. Bei Entscheidungen über fachliche und überfachliche Standards und Qualitätsansprüche ist die kollegiale Selbstorganisation essenziell, doch muss die Einhaltung dieser Standards mithilfe der Hierarchie gewährleistet werden; der Wettbewerb kann hier eine regulierende Rolle spielen. Bei strategischen Fragen, die auch die Verteilung von Ressourcen berühren, sind vor allem die Modi Hierarchie und Verhandlung sinnvoll auszutarieren, doch können auch hier wettbewerbliche Elemente herangezogen werden.

Den Kern des Analyseinstruments bildet das **Verhältnis zwischen Governance-Modi und Kriterien**: Die einzelnen Governance-Modi bieten für die Erfüllung der Kriterien unterschiedliche Chancen und Risiken (s. Übersicht 2 in Abschnitt B.II.3). Erstens weisen Hierarchie und kollegiale Selbstorganisation komplementäre Profile auf: Die Hierarchie bietet Chancen bei Entschlussfähigkeit und Ressourcensensibilität, geht jedoch mit Risiken bei Gewährleistung individueller Autonomie sowie Legitimität und Akzeptanz einher. Die kollegiale Selbstorganisation weist genau die umgekehrte Ausprägung auf. Zweitens sind Verhandlung und Wettbewerb bezüglich ihrer Chancen unterschiedlich aufgestellt: Verhandlungen bieten unter anderem Chancen bei der Gewährleistung individueller Autonomie sowie bei Konstanz und Kohärenz. Bei letzterem Kriterium kann der Wettbewerb Risiken bergen. Im Gegenzug bietet er unter anderem Chancen bei Entschlussfähigkeit, Transparenz und Legitimität. Da die Kriterien nicht alle in gleichem Maße realisiert werden können, müssen auch zwischen den Governance-Modi Abwägungen stattfinden. Keiner der Modi sollte die Governance dominieren; gleichzeitig ist keiner für die Governance verzichtbar. Probleme in der Governance können dadurch angegangen werden, dass die Risiken eines Modus durch die Chancen eines anderen ausgeglichen werden.

Das Analyseinstrument wird anhand zweier Beispiele illustriert: Berufungsverfahren und Umgang mit Veränderungen der Aufbauorganisation (insbesondere im Kontext überfachlicher Einheiten). Zudem wird das Analyseinstrument dazu genutzt, die einzelnen Organe der Hochschule sowohl hinsichtlich ihrer internen Ausgestaltung als auch in Bezug auf ihre Rolle für die Governance der gesamten Hochschule zu betrachten.

Hochschulleitungen, insbesondere Präsidentinnen und Präsidenten sowie Rektorinnen und Rektoren, haben zentrale Gestaltungs-, Umsetzungs- und Repräsentationsaufgaben. Sie sollten bei ihrer Arbeit prinzipiell von allen vier Governance-Modi Gebrauch machen. Mitglieder der Hochschulleitung nehmen dabei unterschiedliche, teilweise konfligierende Rollen ein. Ob diese Rollen sinnvoll austariert werden können, hängt von der internen Struktur der Hochschulleitung, den Befugnissen ihrer Mitglieder sowie von deren persönlicher Qualifikation ab. Der Wissenschaftsrat empfiehlt, die Entwicklung des Leitungsamtes hin zu einer eigenen Profession weiter voranzutreiben. Kandidatinnen und Kandidaten sollten nicht nur anhand ihrer fachlichen Reputation beurteilt werden, sondern auch bezüglich ihrer Führungs- und Managementqualifikation und -kompetenz. Weiterhin sollte den betreffenden Personen bewusst sein, dass die Übernahme eines Leitungsamtes – je nach Dauer, Engagement sowie ggf. auch Größe der Hochschule – eine weitgehende Ablösung von der akademischen Profession bedeuten kann. Ein stärkerer Austausch zwischen Hochschulleitungen kann die Professionalisierung befördern.

Kanzlerinnen und Kanzler nehmen als Leitung der Verwaltung eine Schlüsselposition innerhalb der Hochschule ein, insbesondere was die Verzahnung zwischen Wissenschaft und Verwaltung angeht. Die derzeitige Ausgestaltung dieses Amtes – als Wahlamt mit einem tendenziell hohen Konfliktpotenzial und teilweise ohne angemessene Rückfallposition – macht es mitunter schwer, geeignete Bewerberinnen und Bewerber für diese Position zu finden. Die Hochschulen sollten diese Position daher so ausgestalten können, dass sie attraktiv ist und erfolgreich wahrgenommen werden kann. Die Länder sollten die dazu erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Dekaninnen und Dekane nehmen als Leitungspersonal der Fakultäten eine wichtige Rolle im Gefüge einer Hochschule ein. Sie müssen innerhalb der Fakultät zwischen unterschiedlichen Auffassungen und Interessen vermitteln und die Belange der Fakultät gegenüber der Leitung und anderen Fakultäten bzw. dezentralen Einheiten vertreten. Dabei stehen sie im Spannungsfeld zwischen Hierarchie und kollegialer Selbstorganisation. Die Hochschulen sollten Wege finden, wie sie Dekaninnen und Dekane stärken können, etwa durch Unterstützung in Form einer Geschäftsführung und wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die bessere Anschlussfähigkeit in Lehre und Forschung. Ebenso kann es ratsam sein, die Amtszeiten zu verlängern und Funktionszulagen angemessen auszugestalten, um auch erfahrenere Professorinnen und Professoren für diese Ämter zu gewinnen.

Der **Senat** dient der Partizipation der Hochschulmitglieder an den Abstimmungs- und Koordinationsprozessen der ganzen Hochschule. Je mehr die Hochschulleitung mit Befugnissen ausgestattet wird, desto besser sollte der Senat in die Lage versetzt werden, seine Kontrollfunktion zu erfüllen. Er sollte seinen

Vorsitz selbst bestimmen, um unabhängig von der Hochschulleitung agieren zu können. Wenn der Senat mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet wird, werden die Governance-Modi Verhandlung und kollegiale Selbstorganisation gestärkt. Damit wachsen die Legitimität und Akzeptanz von Entscheidungen, zugleich verringern sich Entschlussfähigkeit und Flexibilität. Die bzw. der Senatsvorsitzende sollte zur Wahrnehmung ihrer bzw. seiner Aufgaben über eigene Unterstützungsstrukturen verfügen. Bei der Frage, in welche Prozesse und Entscheidungen der Senat einbezogen wird, sollte auch der Zeitaufwand für die einzelnen Beteiligten sowie die damit einhergehende Verlängerung solcher Prozesse berücksichtigt werden.

Fakultätsräte bilden eine Schnittstelle zwischen der individuellen wissenschaftlichen Tätigkeit und der Governance der Hochschule. Hier laufen viele fachliche Koordinationsaufgaben zusammen. Die kollegiale Selbstorganisation innerhalb des Gremiums kann zur Legitimität und Akzeptanz von Entscheidungen beitragen; gleichwohl ist sie besonders anfällig für Partikularinteressen einzelner Personen oder Gruppen. Dementsprechend sollten erfahrene und verantwortungsbewusste Personen zur Mitwirkung ermutigt werden.

Die Governance der Fakultäten muss auf die Governance der Hochschule abgestimmt sein. Wenn auf der Ebene der gesamten Hochschule die Hochschulleitung eine starke, gestaltende Rolle innehat, sollten die einzelnen Fakultäten als handlungsfähige Einheiten auftreten und gemeinsam mit dem Senat ein Gegengewicht zur Hochschulleitung bilden können. Dazu brauchen die Fakultäten starke Dekaninnen und Dekane; dies zu gewährleisten, liegt auch in der Verantwortung der Fakultätsräte.

Hochschulräte sind ursprünglich als Äquivalent zu Aufsichtsräten konzipiert worden. Zugleich nehmen sie häufig auch die Rolle eines wissenschaftlichen Beirats wahr und agieren zudem als Schnittstelle zur Umwelt der Hochschule, etwa zu Wirtschaftsunternehmen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren. Zwischen diesen verschiedenen Rollen können Spannungen entstehen, insbesondere zwischen einer beratenden und einer kontrollierenden, mitentscheidenden Rolle. Der Wissenschaftsrat empfiehlt den Ländern, Zusammensetzung sowie Befugnisse des Hochschulrats von einem klar definierten Verständnis seiner Rolle her auszugestalten.

Als Mitglieder der Hochschule sollten **Studierende** insbesondere in Fragen, welche die Lehre betreffen, in die Governance eingebunden werden. Viele Studierende haben nur geringe Kenntnisse über die Governance-Strukturen und -Prozesse ihrer Hochschule. Die Hochschulen sollten die Studierenden dabei unterstützen, sich stärker in der Governance zu engagieren. **Promovierende** sollten, auch unabhängig von der Frage nach einer eigenen Statusgruppe, eigene Vertreterinnen und Vertreter in den Senat wählen können und in diesem ausreichende Möglichkeiten der Mitgestaltung (z. B. von Betreuungsvereinbarun-

gen, Graduiertenprogrammen und Dachstrukturen sowie der hiermit zusammenhängenden Vergabe von Ressourcen) haben.

Die **Verwaltung** einer Hochschule hat die wichtige Aufgabe, die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen und Prozessen an der Hochschule sowie die Rechenschaftslegung gegenüber den Geldgebern sicherzustellen. Andererseits hat sie vielfältige Serviceaufgaben (Drittmittel- und Personalverwaltung, Reisekostenabrechnung usw.). Diese beiden Funktionen sind dem wissenschaftlichen Personal nicht immer bewusst, auch die Verwaltungsangehörigen unterscheiden oft nicht hinreichend, in welchen Fällen sie delegierte staatliche Aufgaben wahrnehmen und in welchen sie eine Dienstleistung für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erbringen. Der Wissenschaftsrat empfiehlt, dass die Hochschulverwaltungen stets berücksichtigen, dass ihre gesetzlich gebotenen Aufgaben zugleich Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulmitglieder sein können, die auf das rechtlich erforderliche Maß zu beschränken sind. Der hierfür passende Governance-Modus der Hierarchie sollte nicht auf alle anderen Verwaltungsaufgaben übertragen werden; denn in anderen Bereichen hat die Verwaltung eine unterstützende und ermöglichende Funktion. Verständigung und Verständnis zwischen wissenschaftlichen Beschäftigten und Angehörigen der Verwaltung können gestärkt werden, indem letztere frühzeitig in Veränderungs- und Strategieprozesse einbezogen werden.

Das **Wissenschaftsmanagement** hat durch die zahlreichen Managementaufgaben der Organisation Hochschule einen großen quantitativen und Bedeutungszuwachs erfahren und sich zunehmend professionalisiert. Wissenschaftsmanagerinnen und -manager übernehmen Aufgaben, ohne deren Erfüllung viele Hochschulen kaum mehr handlungsfähig wären. Der Wissenschaftsrat misst dieser Gruppe für die Weiterentwicklung der Hochschulen eine große Bedeutung bei. Er empfiehlt, das Wissenschaftsmanagement als interessante Karriereoption innerhalb der Hochschule zu stärken und das Personal auch durch feste Stellen zu professionalisieren. Hybride Aufgabenprofile, die nicht klar zwischen einer Tätigkeit in der Wissenschaft und in der Verwaltung oder dem Management differenzieren und keine beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten bieten, sind der Professionalisierung nicht angemessen.

Die **Träger und Förderer** von Hochschulen sollten deren Fähigkeit, ihre Governance-Strukturen und -Prozesse selbst zu gestalten, unterstützen und insbesondere die Autonomie auf mehrere Weisen fördern. Im akademischen Bereich verfügen die Hochschulen über weitreichende Freiheiten, was die Ausgestaltung ihrer inhaltlichen Schwerpunkte angeht. Für die weitere Entwicklung ist es von entscheidender Bedeutung, Schwerpunktbildungen, Kooperationen, Infrastrukturnutzungen usw. verschiedener Hochschulen – etwa innerhalb eines Landes oder einer Region – aufeinander abzustimmen. Diese Abstimmung kann in gewissem Maße direkt zwischen den Hochschulen erfolgen. Gleichwohl haben die

Länder auch hier eine Verantwortung, für eine Abstimmung der Lehrangebote und Forschungsprofile zu sorgen. Dies muss nicht zwangsläufig im Rahmen übergreifender Entwicklungspläne stattfinden; Kontinuität und Kohärenz sollten jedoch über die Verhandlungen mit den einzelnen Hochschulen hinweg gewährleistet sein. Zur Stärkung der Personalautonomie von Hochschulen empfiehlt der Wissenschaftsrat, den Hochschulen Freiheiten bei der Rekrutierung ihres Personals zu gewähren, sofern dem Grundsatz der Bestenauslese entsprochen wird. Die Ausgestaltung von Berufungsverfahren sollte (im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen) den Hochschulen überlassen werden und Entscheidungen über Berufungen sollten den Hochschulleitungen obliegen. Die Länder können den Hochschulen außerdem im Rahmen gesetzlicher Regelungen Freiheiten bezüglich Aufbauorganisation, Amtszeiten und personeller Ausgestaltung ihrer Gremien gewähren. Zur Stärkung der finanziellen Autonomie sollten die Länder den Hochschulen ein Globalbudget zur Verfügung stellen, welches diesen u. a. ermöglicht, Grundmittel für ihre strategische Weiterentwicklung zu nutzen. Generell sollten wettbewerbliche Finanzierungsinstrumente daraufhin überprüft werden, ob sie die Autonomie der Hochschulen fördern oder eventuell sogar behindern können. Hierfür ist auch von Bedeutung, welcher Anteil der den Hochschulen zur Verfügung gestellten Mittel wettbewerblich vergeben wird. Der Wissenschaftsrat sieht diesen derzeit sehr hohen Anteil kritisch.

Strukturverändernde Förderprogramme sind häufig relevant für die Governance. Ihre Auswirkungen sollten geprüft werden, sowohl bei Förderentscheidungen als auch bei der Entscheidung über die Programmverlängerung oder -veränderung. Neben den Mitgliedern der Hochschulen und dem Gesetzgeber sind auch die Träger und Förderer für die Gestaltung der Hochschulgovernance verantwortlich.

Auch wenn der Wissenschaftsrat keine grundlegende Gesetzesreform zur Hochschul-Governance vorschlägt, so hält er gleichwohl eine intensive und systematische Befassung der Hochschulen mit ihren Governance-Strukturen und -Prozessen für dringend und wichtig. Sein Analyseinstrument und seine Empfehlungen sollen sie dabei unterstützen und dazu beitragen, dass sie aufgrund besserer Koordination intern und mit externen Partnern auch zu besseren wissenschaftlichen Leistungen imstande sein werden.

Präambel

Haben die Hochschulreformen der vergangenen zwanzig Jahre gehalten, was die Gesetzgeber sich von ihnen versprochen haben? Nachdem die traditionell kollegial verwaltete und staatlich regulierte Hochschule |² im internationalen Vergleich als nicht hinreichend flexibel und wettbewerbsfähig diagnostiziert wurde, haben die Länder ihren Hochschulen seit 1998 in unterschiedlichem Ausmaß zusätzliche Autonomie gewährt und Elemente des *New Public Management* eingeführt. Diese auf Seiten der Leitungsorgane und der Träger in der Regel mit hohen Erwartungen implementierten neuen Modelle konnten durchaus Erfolge erzielen, haben aber auch ungewollte Nebenwirkungen und aufseiten mancher Beteiligter Enttäuschungen produziert. Mitunter sind sogar dysfunktionale Organisationsstrukturen – teilweise aus dem Nebeneinander alter und neuer Elemente – entstanden, so dass sich mancherorts der Eindruck verfestigte, dass der Hochschulbetrieb trotz und nicht wegen der neu eingeführten Strukturen aufrechterhalten werde.

Vor dem Hintergrund dieser gemischten Erfahrungen möchte der Wissenschaftsrat Bilanz ziehen und einen Prozess in Gang setzen, im Zuge dessen Mitglieder, Leitungsorgane und Träger der Hochschulen ein gemeinsames Verständnis der „besonderen Organisation“ Hochschule |³ und ihrer Governance entwickeln. Der Wissenschaftsrat entwirft im Folgenden keine Patentlösungen für Hochschulgovernance und sieht derzeit auch keinen Bedarf an weitreichenden gesetzlich initiierten Reformen. Erwartungen an die „optimale“ Form von Hochschulgovernance, sei es aus Sicht des Trägers oder aus Sicht der Hoch-

|² Die vorliegenden Empfehlungen befassen sich mit staatlichen Hochschulen. Zu den Anforderungen an die Governance privater Hochschulen s. Wissenschaftsrat (2015a), S. 28f. Zwischen staatlichen Universitäten und Fachhochschulen wird für die Zwecke des vorliegenden Textes kein kategorialer Unterschied gemacht. Obwohl sich diese beiden Hochschultypen in vielerlei Hinsicht voneinander unterscheiden, sind die hier verhandelten Aspekte der Governance prinzipiell auf beide Hochschultypen anwendbar. Zur Differenz und Entdifferenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen s. Wissenschaftsrat (2011a), S. 22–24.

|³ Musselin (2007), S. 63–84.

schulmitglieder, werden von den vorliegenden Empfehlungen nicht erfüllt. Vielmehr sieht der Wissenschaftsrat aufgrund der zahlreichen Anforderungen, der gestiegenen Komplexität, der Diversität von Hochschulgesetzen und Grundordnungen wie auch der im internationalen Wettbewerb erforderlichen Handlungsfähigkeit der Hochschulen die Gestaltung der Governance-Strukturen und -Prozesse als eine kontinuierliche Aufgabe der autonomen Hochschule an. Vor diesem Hintergrund schlagen die vorliegenden Empfehlungen ausdrücklich kein konkretes Governance-Modell vor, sondern bieten ein Instrument zur Identifizierung und Analyse von Problemlagen und zur Überprüfung der Funktionalität bestehender Governance-Strukturen und -Prozesse. Sie richten sich nicht nur an Hochschulleitungen, sondern auch an die Repräsentationsorgane und die in ihnen Mitwirkenden. Ausgehend vom Analyseinstrument werden auch konkrete Empfehlungen zur Ausgestaltung von Organen und Gremien in der Hochschule formuliert. Dem Gesetzgeber werden Anstöße zur Gestaltung von Rahmenvorgaben und zur Formulierung staatlicher Ziele im Hochschulbereich gegeben.

Den vorliegenden Empfehlungen liegt ein Verständnis von Governance zugrunde, welches den vielfältigen Aufgaben, die sich den Hochschulen stellen, sowie den zahlreichen Perspektiven ihrer Mitglieder Rechnung trägt. Nach diesem Verständnis umfasst Governance „alle Formen und Mechanismen der Koordination zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“. |⁴ Die Koordinierung kann von Fall zu Fall durch einen zentralen, koordinierenden Akteur erfolgen oder eine geteilte Verantwortung aller Akteure bei geteilten Entscheidungen bedeuten. Der Begriff „Governance“ kritisiert implizit frühere Vorstellungen einer hierarchischen „Steuerung“, wie sie für das *New Public Management* leitend waren, und schließt an andere Theorien der Organisationsforschung an, die stärker auf die Besonderheit von Hochschulen eingehen als das an Behörden und Unternehmen mit klaren hierarchischen Strukturen orientierte Managementmodell. Governance wird oft missverstanden als Leitungsaufgabe, in die die übrigen Mitglieder der Hochschule nicht involviert seien. Diese Wahrnehmung teilt der Wissenschaftsrat nicht, sondern sieht für die Gestaltung der Governance-Strukturen und -Prozesse sowie für die konkret getroffenen Entscheidungen grundsätzlich eine gemeinsame Verantwortung aller Hochschulmitglieder, die im Alltag an die zuständigen Gremien und Organe delegiert wird.

Die Governance einer Hochschule muss stets in einen stabilen rechtlichen Rahmen eingebettet sein, ist mit diesem jedoch nicht gleichzusetzen. Der Ge-

|⁴ Benz et al. (2007), S. 9.

setzgeber muss mit rechtlichen Regelungen die Freiheit der wissenschaftlich Tätigen (nicht beschränkt auf professorales Personal) gewährleisten. Insofern hat das Recht zugleich beschränkende und ermöglichende bzw. ermächtigende Wirkung. Die Länder sind verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, entsprechende strukturelle Vorkehrungen zu treffen, und können diese Aufgabe nicht an die Hochschulen delegieren; bei der konkreten Ausgestaltung gibt es jedoch Spielräume. Innerhalb des rechtlich gesetzten Rahmens wird die Governance ebenfalls durch verbindliche Regelungen wirksam; diese können jedoch – je nach Regelungsbereich – vor dem Hintergrund der bestehenden Rechtslage durchaus unterschiedlich ausgestaltet werden.

Die (individuellen und kollektiven) Akteure sind im Hochschulwesen „mehr oder weniger autonom“, ihre Handlungen zugleich interdependent. Forschung und Lehre an Hochschulen sind inzwischen hochgradig arbeitsteilige und damit organisationsbedürftige Prozesse und die Gesellschaft richtet zahlreiche und neuartige Erwartungen und Anforderungen an die Hochschulen als Ganze. Sie sieht die Hochschule als Akteur, der entscheidungs- und handlungsfähig sein muss, nachdem man ihr zahlreiche Befugnisse in Sach-, Finanz-, Personal- und Organisationsfragen übertragen hat.

Diese Konstellation erzeugt Spannungen, in denen sowohl die Governance der Hochschulen durch die Länder als auch die Governance in einer Hochschule unvermeidbar stehen. Ziel der Hochschulgovernance ist es, die Aufgabenerfüllung der Organisation zu ermöglichen, ohne dass damit übermäßige Einbußen an der Freiheit einzelner oder der Autonomie der Organisation als Ganzes einhergehen bzw. legitime gesellschaftliche und politische Anforderungen ignoriert werden. Handlungsspielräume und Entscheidungsbefugnisse müssen sinnvoll auf verschiedene Akteure verteilt werden. Insofern wird eine gelungene Governance die traditionell „lose Koppelung“ der Individuen und Teileinheiten in der „Expertenorganisation“ Hochschule stärker in Richtung eines korporativen Akteurs entwickeln.

Wissenschaftsadäquate Governance in der Hochschule nutzt verschiedene Governance-Modi (Selbstorganisation, Verhandlung, Wettbewerb und hierarchische Steuerung), |⁵ die alle ihre Berechtigung innerhalb einer Hochschule haben können. Eine Koordination zwischen verschiedenen Akteuren kann über die kollegiale Selbstorganisation, die auf geteilten Werten und Normen basiert, erfolgen; es können Verhandlungen geführt werden, in denen mehrere Akteure ihre Standpunkte und Interessen einbringen und man sich auf einen für alle verbindlichen Konsens einigt; der Wettbewerb um Ressourcen und Reputation

|⁵ Eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Governance-Modi findet sich in Abschnitt B.II.1.

kann eine koordinierende Wirkung haben; schließlich können hierarchische Weisung und Kontrolle durch dazu befugte Akteure zur Koordination beitragen. Hochschuladäquate Governance geht demnach weit hinaus über eine Steuerung, die allein auf strukturelle oder numerische Vorgaben oder Anreize setzt. Die nachstehenden Empfehlungen wollen Anregungen dazu geben, unter welchen Umständen, für welche Arten von Entscheidungen und in welchen Akteurskonstellationen welcher Governance-Modus besonders geeignet erscheint.

Für die Länder als Träger der Hochschulen bedeutet das, dass sie einerseits den autonomen Hochschulen innerhalb eines bestimmten rechtlichen Rahmens entsprechende Freiheiten für ihre Weiterentwicklung gewähren, andererseits für die Erfüllung der politischen Ziele und gesellschaftlichen Ansprüche an die Hochschulen ihrerseits auch geeignete Governance-Modi zulassen und nutzen sollten. Mit hierarchischer Vorgabe oder Wettbewerb allein würde man der autonomen Hochschule nicht gerecht. Verhandlungen und Selbstorganisation sind sowohl innerhalb einer Hochschule, bei der sinnvollen Abstimmung zwischen mehreren Hochschulen als auch im Verhältnis zwischen Land und Hochschule geeignete Governance-Modi.

A. Ausgangslage

Im Arbeitsalltag und bei der Weiterentwicklung von Hochschulen machen unterschiedliche Akteure ihre Interessen geltend: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Hochschulleitung, gewählte Mitglieder des Senats und der Fakultätsräte, Dekaninnen und Dekane, Sprecherinnen und Sprecher weiterer dezentraler Einheiten, Studierende, Verwaltungspersonal, Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Diese Akteure müssen Handlungen koordinieren und Interessen untereinander aushandeln. Dies kann konsensuell erfolgen, kann jedoch auch zu Konflikten führen und Entscheidungen oder deren Umsetzung behindern. Um eine gelungene Governance im Sinne einer Koordination zwischen diesen Akteuren zu erreichen, müssen grundlegende Charakteristika von Hochschulen berücksichtigt werden.

Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben Randbedingungen, die bei der Entwicklung einer guten Hochschulgovernance zu beachten sind: Zum einen treffen in Hochschulen wissenschaftliche Eigenrationalität und gesellschaftliche Erwartungen, individuelle Freiheitsrechte und die Organisationsbedürftigkeit von Wissenschaft aufeinander (s. Abschnitt A.I). Zum anderen sind in den vergangenen Jahrzehnten Veränderungen an den Governance-Strukturen und -Prozessen der meisten Hochschulen vorgenommen worden, die auf mehr Autonomie und Strategiefähigkeit abzielten, deren Umsetzung aber noch im Gange ist (s. Abschnitt A.II). Abschließend wird das Fazit gezogen, dass es derzeit keiner neuen, einheitlichen Governance-Reform bedarf, sondern in erster Linie einer sinnvollen und konsistenten Umsetzung der bereits existierenden Maßnahmen, die möglichst gut auf die einzelne Hochschule angepasst werden und den Wirkungszusammenhang der einzelnen Elemente beachten sollte (s. Abschnitt A.III).

Hochschulen weisen eine Reihe von Eigenschaften auf, die sie von den meisten anderen öffentlichen Einrichtungen unterscheiden. Sie gehören gleich zwei gesellschaftlichen Subsystemen an: dem Bildungs- und dem Wissenschaftssystem. Sie sind mitgliederschaftlich verfasst, die in ihnen zusammengeschlossenen Expertinnen und Experten erfüllen einen gesetzlichen Auftrag. Sie genießen ein hohes Maß an individueller Freiheit und sind stark an ihren jeweiligen (überörtlichen) Fachgemeinschaften orientiert. Hochschulen werden daher auch als „lose gekoppelte“ Zusammenschlüsse ihrer Mitglieder bezeichnet. |⁶ Lose gekoppelt sind auch die fachlichen Einheiten (Fakultäten, Fachbereiche, Schools, Departments, Bereiche usw.); diese weisen hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Entwicklung nur wenige Interdependenzen auf. Starke Interdependenzen bestehen jedoch zwischen den zentralen und dezentralen hochschulischen Einheiten, zwischen der fachlichen und der überfachlichen Ebene sowie zwischen Hochschule und Umwelt. So kann die Hochschulleitung ohne die Mitwirkung der Dekanate, der Fakultäten und des Senats keine Strategien entwickeln und umsetzen oder Standards für Abschlüsse, Nachwuchsförderung und Berufungen erarbeiten und deren Einhaltung überwachen; Querschnittsaufgaben wie Internationalisierung oder Gleichstellung, die oft zentralen Einheiten zugeordnet sind, können nur in der Abstimmung von fachlichen und überfachlichen Einheiten gelingen. Fachliche Schwerpunkte und Studienangebote müssen wissenschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen berücksichtigen.

Hochschulen stehen im Binnen- und Außenverhältnis unter drei zentralen Spannungen. Diese entstehen erstens zwischen den gesellschaftlichen Erwartungen an die Hochschule und der Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft (Abschnitt A.I.1), zweitens zwischen der individuellen Wissenschaftsfreiheit und der Organisationsbedürftigkeit von Wissenschaft, deren Prozesse in Forschung und Lehre zunehmend arbeitsteilig und betriebsförmig verlaufen (Abschnitt A.I.2), sowie drittens zwischen der Hochschule als Institution und der Hochschule als Organisation (Abschnitt A.I.3). Entscheidungen können sich nicht nur einseitig an einem Pol in diesem Spannungsfeld orientieren. Sie müssen vielmehr so gestaltet sein, dass eine für alle Seiten tragfähige und umsetzbare Lösung gefunden wird, damit es zur Abstimmung zwischen Akteuren kommt anstelle von unkoordinierten Prozessen, die sich ggf. konterkarieren oder hemmen.

|⁶ Weick (1976), S. 3.

Hochschulen müssen die Rahmenbedingungen für eine möglichst freie Entfaltung von Lehre und Forschung bereitstellen, sich zugleich aber auch mit gesellschaftlichen Erwartungen auseinandersetzen. Diese gleichermaßen legitimen, jedoch oft nicht unmittelbar zu vereinbarenden Ansprüche müssen immer wieder neu in eine „prekäre Balance“ gebracht werden. |⁷

Gesellschaftliche Erwartungen an die Hochschulen

In einer Wissensgesellschaft tragen die Hochschulen „die Hauptverantwortung für die Sicherung und Weiterentwicklung des Wissens sowie für die Pflege kultureller Errungenschaften“. |⁸ Damit ist eine Vielzahl unterschiedlicher Anforderungen der Gesellschaft – insbesondere der Politik, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft – an die Hochschulen verbunden. In erster Linie werden Lehre und Forschung nach akademischen Standards erwartet. Vor allem an die staatlichen, überwiegend aus Steuermitteln finanzierten Hochschulen ist zudem der Anspruch gerichtet, mit ihren Aktivitäten – insbesondere im Bereich des Transfers |⁹ – weiteren Nutzen für die Gesellschaft zu stiften.

Aus deren Perspektive fällt der hochschulischen Aufgabe, über die Qualifizierung der Studierenden zur Sicherung der „Innovations- und Wandlungsfähigkeit von Gesellschaft und Volkswirtschaft“ beizutragen, |¹⁰ besonderes Gewicht zu. Die vergebenen Abschlüsse müssen qualitätsgesichert und vergleichbar sein. Zugleich wird von den Hochschulen eine Befriedigung der stark gestiegenen Studierendennachfrage erwartet (s. Abbildung 1 und Abbildung 3 im Anhang). Die fachliche Zusammensetzung des Studienangebotes und die inhaltliche Gestaltung der Studiengänge sollen dabei jeweils auch gesellschaftlichen Bedarfen Rechnung tragen. Im Bereich der Forschung und des Transfers ist die Erwartung an die Hochschulen gerichtet, gesellschaftliche Entwicklungen mitzugestalten und Ergebnisse zu erarbeiten, die sich – sowohl in Bezug auf die zeitliche Ebene als auch auf die Anzahl der nötigen Zwischenschritte – möglichst zügig in entsprechende Innovationen und Problembewältigungen übersetzen lassen.

|⁷ Kleimann (2017a), S. 8.

|⁸ Wissenschaftsrat (2015c), S. 49.

|⁹ Der Wissenschaftsrat geht von einem weiten Transferbegriff aus; vgl. Wissenschaftsrat (2016).

|¹⁰ Wissenschaftsrat (2015c), S. 48; im Folgenden S. 49–50.

Die Wissenschaft folgt in ihrer Prioritätensetzung maßgeblich den ihr inhärenten Maßstäben. In der Forschung orientiert sich ihr Erkenntnisstreben vielfach an Fragen, die sich aus dem innerfachlichen Diskurs entwickeln. |¹¹ Bei der Qualifizierung der Studierenden hat in den Universitäten die Sicherung des wissenschaftlichen Nachwuchses besonderes Gewicht. Lehre und Forschung werden von eigenen Dynamiken geprägt. Wie Studierende die Studienangebote für persönliche Bildungsprozesse nutzen, ist von der Hochschule nur eingeschränkt kontrollierbar. Wissenschaftlicher Fortschritt beruht häufig auf unvorhergesehenen Entwicklungen, die zu ursprünglich nicht angestrebten Erkenntnissen sowie neuen Fragestellungen führen. Wissenschaftliche Prozesse lassen sich also von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern oder externen Akteuren nur schwer planen und steuern. Die entsprechenden Organisationsprozesse und -strukturen müssen sich daher durch Fehlertoleranz und Korrekturoffenheit auszeichnen. Bei Hochschuleinrichtungen, in denen die wissenschaftliche neben anderen Aufgaben wie etwa der Krankenversorgung steht, muss die wissenschaftliche Eigenrationalität trotz finanzieller Engpässe zur Geltung kommen können.

In Deutschland stützt die Wissenschaft ihre Autonomieansprüche vorrangig auf die verfassungsrechtlich garantierte Wissenschaftsfreiheit. Das Grundgesetz bestimmt in Art. 5 Abs. 3 Satz 1: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.“ |¹² Die Forschung genießt bei der Formulierung ihrer Fragestellungen und der Wahl der Methoden sowie bei der Bewertung und Verbreitung ihrer Ergebnisse entsprechende Autonomie, ihre Ergebnisse dürfen nicht durch wissenschaftsexterne Vorgaben präjudiziert sein. |¹³ In der Lehre darf die Wahl der Inhalte und Vermittlungsmethoden – innerhalb des durch Studienordnungen vorgegebenen Rahmens – nicht eingeschränkt werden, es besteht das Recht zur freien Äußerung einer Lehrmeinung. Um die Wissenschaftsfreiheit wirksam zu schützen, ordnet die Verfassungsrechtsprechung dem Staat die Aufgabe zu, funktionsfähige Organisationen zur Verfügung zu stellen, die einen „Raum für die sich in wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit vollziehenden einzelnen

|¹¹ Vgl. u. a. Gläser; Lange (2007), S. 438.

|¹² Deutscher Bundestag: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist, 2014, Art. 5 Abs. 3 Satz 1. Eine Entsprechung findet sich auch in Artikel 13 der EU-Grundrechtecharta: „Kunst und Forschung sind frei. Die akademische Freiheit wird geachtet“ (vgl. Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union; Kommission der Europäischen Union: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2000/C364/01, 2000, Artikel 13).

|¹³ Vgl. Babke (2010), S. 7.

Forschungs- und Bildungsprozesse“ eröffnen. |¹⁴ Aus dieser Eigengesetzlichkeit resultieren Entscheidungsstrukturen, die von Ambiguität, Informalität und Dezentralisierung geprägt sind.

Wahrung gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Interessen durch Staat und Hochschulen

Der Staat bestimmt über Gesetze und Verordnungen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Hochschulen und überwacht die Einhaltung dieser Regelungen. Er stellt dabei sicher, dass die Hochschulen ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen und die individuelle Wissenschaftsfreiheit schützen. Seine Aufsicht richtet sich zudem auf die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des hochschulischen Handelns in den Bereichen Haushalt sowie Personal. Der entsprechende Kontrollanspruch leitet sich aus der überwiegenden Steuerfinanzierung der staatlichen Hochschulen ab. |¹⁵ Früher erfolgte diese Kontrolle unmittelbar über das zuständige Ministerium. Im Zuge ihres Autonomiezuwachses seit den 1990er Jahren haben die Hochschulen jedoch größere Gestaltungsspielräume erhalten. Die Effizienz und Dynamik ihres Handelns soll nun verstärkt über innerwissenschaftlichen Wettbewerb sowie über eine Ressourcenverteilung sichergestellt werden, die sich an der Erfüllung bestimmter Leistungserwartungen orientiert (s. Abschnitt A.II). |¹⁶ Zur Kontrolle und Steuerung der Leistungen bedienen sich die Länder mittlerweile häufig quantitativer Indikatoren wie Absolventen- oder Publikationszahlen. Eine stärker qualitative Bewertung der Leistungen von Hochschulen ist ohne entsprechenden wissenschaftlichen Sachverstand nicht zu leisten. Im Bereich der Lehre regelt der Staat die von den Hochschulen vergebenen Abschlüsse |¹⁷ und greift zur Qualitätssicherung auf das Instrument der Akkreditierung von Studiengängen zurück; dieses soll dafür sorgen, dass Studienangebote bezüglich formaler sowie fachlich-inhaltlicher Kriterien Standards erfüllen und auch den gesellschaftlichen Bedarf berücksichtigen.

|¹⁴ Bundesverfassungsgericht: Beschluss des ersten Senats vom 29. Mai 1973, 1 BvR 424/71 und 325/72, 1973, Absatz 147.

|¹⁵ Die Freiheit von Lehre und Forschung ermöglicht der Wissenschaft zwar, sich weitgehend eigene Ziele zu setzen, entbindet sie bei der Verfolgung dieser Ziele jedoch nicht von der Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit.

|¹⁶ Einhergehend mit dem Autonomiezuwachs der Hochschulen hat der Anteil wettbewerblich verbogener Mittel an den Haushalten der Hochschulen deutlich zugenommen (s. Abbildung 4 im Anhang).

|¹⁷ Das Hochschulrahmengesetz und die Landeshochschulgesetze geben vor, welche akademischen Grade vergeben werden dürfen. In den Bereichen Jura, Medizin und teilweise Lehramt – in denen traditionell ein besonders ausgeprägtes Interesse des Staates nicht nur an der Qualität, sondern auch an den Inhalten der hochschulischen Qualifizierungsleistungen besteht – nimmt der Staat die Abschlussprüfungen sogar überwiegend selbst ab und verleiht den Absolventinnen und Absolventen ein Staatsexamen.

Hochschulen stehen in der Verantwortung, ihre vorwiegend aus Steuermitteln finanzierten Leistungen in Lehre, Forschung und Transfer auf hohem Niveau zu erbringen und darüber Rechenschaft abzulegen. Hier sind neben der Wissenschaftskommunikation insbesondere die nachweisbaren Anstrengungen zur Qualitätssicherung zentral. Diese zu koordinieren und Anreize für Qualitätssteigerungen zu setzen ist eine wichtige Aufgabe der Hochschulleitungen.

Zusätzlich versuchen die Hochschulen, die Relevanz ihrer Leistungen herauszustellen. Sie stehen dabei insbesondere vor der Herausforderung, den Wert auch solcher Lehr- und Forschungsaktivitäten zu verdeutlichen, die (noch) keinen sofortigen und unmittelbaren Nutzen für die Gesellschaft erwarten oder erkennen lassen. Sie sind dabei auf gesellschaftliches Vertrauen in und Verständnis für die Eigengesetzlichkeiten wissenschaftlichen Fortschritts angewiesen. Es ist nach außen zu vermitteln, dass sich dieser Fortschritt häufig in sehr langen Entwicklungszyklen vollzieht, auf der kontinuierlichen Revision von Wissensbeständen aufbaut und bisweilen von unerwarteten Entwicklungen oder *ex ante* nicht angestrebten Entdeckungen getrieben wird. Hochschulen müssen „prinzipiell mehr leisten, als die Gesellschaft von ihnen erwartet, um leisten zu können, was die Gesellschaft von ihnen fordert.“ |¹⁸ Sie müssen auch Wissenssachsbereiche pflegen und fördern, die aktuell nicht im Fokus des gesellschaftlichen Interesses stehen. Sie erwarten ihrerseits von der Gesellschaft, Regelungsbedarf und Restriktionen wissenschaftlicher Forschung konstruktiv zu diskutieren, damit diese Forschung innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens in Deutschland durchgeführt werden kann. Sie brauchen zudem Zeit für die Umsetzung von Gesetzen und Anforderungen, angemessene Finanzierung und Autonomie zur Entfaltung ihrer Eigenrationalität.

1.2 Individuelle Wissenschaftsfreiheit und Organisationsbedürftigkeit von Wissenschaft

Ein weiteres Merkmal von Hochschulen, welches zu Konflikten führen kann, ist die Beziehung zwischen der individuellen und der korporativen Wissenschaftsfreiheit. Damit die einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihre Freiheitsrechte wahrnehmen können, sind sie auf einen organisatorischen Rahmen angewiesen, der die Ressourcenverteilung vornimmt, arbeitsteilige Prozesse in Lehre und Forschung organisiert, administrative Unterstützung leistet und die erforderlichen Infrastrukturen bereitstellt. Dies stellt eine wesentliche Aufgabe von Hochschulen dar. Der einzelnen Wissenschaftlerin bzw. dem einzelnen Wissenschaftler tritt die Hochschule in dieser Aufgabenwahrnehmung zugleich „als eine von außen auf seine Tätigkeit einwirkende Verwal-

| ¹⁸ Wissenschaftsrat (2011a), S. 17.

tungseinheit gegenüber,“ |¹⁹ wenn sie beispielsweise Vorgaben für die Ausgestaltung eines Studiengangs macht, den Zugang zu Infrastrukturen reguliert, die Rechtskonformität von Rekrutierungsverfahren oder die wirtschaftliche Mittelverwendung überwacht, die die Länder weitgehend in die Hochschulen hineinverlagert haben.

Eingriffe der Hochschulen in die individuelle Wissenschaftsfreiheit ihrer Mitglieder sind von der Verfassungsrechtsprechung ausdrücklich gebilligt worden. Sie „können insbesondere durch das Ziel der – ihrerseits durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützten – Erhaltung und Förderung der Funktionsfähigkeit der Hochschulen sowie des Schutzes anderer Grundrechtsträger gerechtfertigt sein“. |²⁰ Um jedoch zugleich die Trägerinnen und Träger der Wissenschaftsfreiheit in die Lage zu versetzen, ihre individuellen Autonomieansprüche wirksam zu vertreten, werden sie – insbesondere über Partizipationsorgane wie Senate und Fakultätsräte – an vielen Entscheidungen direkt beteiligt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber für die genaue Ausgestaltung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler einen weiten Gestaltungsspielraum eröffnet, |²¹ fordert jedoch grundsätzlich für das organisatorische Gesamtgefüge einer Hochschule, dass die Kontrollrechte umso stärker ausgeprägt sind, je größer die Entscheidungsbefugnisse der Leitung im wissenschaftsrelevanten Bereich sind. |²²

Auch das produktive Zusammenwirken von Wissenschaft und Verwaltung setzt ein wechselseitiges Verständnis für die jeweiligen Denk- und Arbeitsweisen voraus. Nach Einschätzung des Wissenschaftsrates ist dieses Zusammenwirken an einer Vielzahl der Hochschulen entwicklungsbedürftig. Eine Ursache dafür kann sein, dass Hochschulverwaltungen mit der Eigengesetzlichkeit wissenschaftlichen Arbeitens nicht immer ausreichend vertraut sind und ihr Wirken als Fremdsteuerung und Zusatzaufwand ohne Nutzen wahrgenommen wird. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die Wissenschaft ihre eigene Organisations-

|¹⁹ Stichweh (2016), S. 31.

|²⁰ Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Ersten Senats vom 13. April 2010, 1 BvR 216/07, 2010, Absatz 55.

|²¹ „Die Garantie der Wissenschaftsfreiheit hat [...] weder das überlieferte Strukturmodell der deutschen Universität zur Grundlage, noch schreibt sie überhaupt eine bestimmte Organisationsform des Wissenschaftsbetriebs an den Hochschulen vor. Dem Gesetzgeber steht es zu, innerhalb der aufgezeigten Grenzen die Organisation der Hochschulen nach seinem Ermessen zu ordnen und sie den heutigen gesellschaftlichen und wissenschaftssoziologischen Gegebenheiten anzupassen“ (Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Ersten Senats vom 29. Mai 1973, 1 BvR 424/71 und 325/72, 1973, Absatz 147).

|²² Vgl. Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2010, 1 BvR 748/06, 2010, Absatz 95; Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014, 1 BvR 3217/07, 2014.

bedürftigkeit bzw. die legitimen Ansprüche des Staates als Träger der Hochschule mitunter unzureichend reflektiert und daher den Anforderungen der Verwaltung häufig kritisch gegenübersteht.

In den letzten Jahren haben einige Entwicklungen stattgefunden, die eine bessere Integration von Wissenschaft und Verwaltung in den Hochschulen ermöglichen. Zum einen gibt es zahlreiche neue Tätigkeitsfelder innerhalb der Verwaltung, die vorwiegend mit Personen besetzt werden, welche selbst eine wissenschaftliche Ausbildung erfahren haben und somit stärker wissenschaftsnah denken und arbeiten. Hierzu gehören unter anderem Antragsberatung, Drittmittelverwaltung, Qualitätsmanagement, Karriereberatung, Hochschulkommunikation, Organisation von wissenschaftlicher Weiterbildung sowie Forschungs- und Technologietransfer als Serviceaufgaben des Wissenschaftsmanagements. |²³ Auch sind die Kanzlerinnen und Kanzler (s. Abschnitt B.III.2) im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (s. Abschnitt A.II) stärker in die Hochschulleitung integriert worden, an manchen Hochschulen werden sie mittlerweile als Vizepräsidentin bzw. Vizepräsident für Finanzen und Verwaltung bezeichnet. |²⁴ Dies hat zur Folge, dass auch auf der Leitungsebene bessere Voraussetzungen für eine stärkere Verzahnung der wissenschaftlichen und der Verwaltungsperspektive gegeben sind.

1.3 Die Hochschule als Institution und Organisation

Zusätzlich zu den Spannungen zwischen Erwartungen und Ansprüchen des einzelnen Hochschulmitglieds auf der einen und der Organisationsbedürftigkeit von Wissenschaft auf der anderen Seite sowie zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen und wissenschaftlicher Eigenrationalität entstehen weitere Spannungen daraus, dass die Hochschule als Ganze eine Doppelnatur aufweist: Sie ist zugleich Institution und Organisation.

Die *Hochschule als Institution* ist keine Beschreibung realer Gegebenheiten, sondern eine Verkörperung gemeinsamer Werte und Normen ihrer Mitglieder. Sie gibt den Handlungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler einen normativen Rahmen von Erwartungshaltungen, welcher Ordnung stiftet und soziales Verhalten reguliert. Prägend für die Universität sind die Ideen der Wissenschaftsfreiheit, der Gemeinschaft der Lehrenden und Lernenden sowie der Einheit von Forschung und Lehre. |²⁵ Aufgrund dieser Werte ist es für die Insti-

|²³ Vgl. Hüther; Krücken (2016), S. 246.

|²⁴ Ebd., S. 249f.

|²⁵ Die Universität bildet weiterhin die Leitidee für alle Hochschultypen, die ihrerseits meist nicht über ähnlich prägende institutionelle Normen und Werte verfügen und daher oft an die der Universität anschließen; vgl. Wissenschaftsrat (2011a), S. 54ff.

tigkeiten schafft –, entscheidet sich nicht zuletzt auf der individuellen Ebene der einzelnen Hochschulmitglieder. Diese müssen sich als Angehörige von Institution und Organisation verstehen und die unterschiedlichen Eigenrationalitäten als jeweils legitim und relevant anerkennen. Entscheidend ist aber auch, wie gut die Organisationsform Wissenschaft ermöglicht und wie gut ihre Prinzipien mit den Traditionen und Werten der Institution in Einklang gebracht werden können.

A.II NEUES STEUERUNGSMODELL UND AUTONOMIE DER HOCHSCHULEN

II.1 Jüngere Hochschulreformen und Neues Steuerungsmodell

Den Ausgangspunkt für die Hochschulreformen der letzten Jahrzehnte bildete das Modell der Gruppenhochschule, welches in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1960er Jahren als Reaktion auf die Bildungsexpansion und Demokratiebestrebungen an den Hochschulen entstand. |²⁸ Neben den Professorinnen und Professoren beteiligte dieses Modell auch den sog. wissenschaftlichen Mittelbau, die Studierendenschaft sowie das Verwaltungspersonal an der akademischen Selbstverwaltung, was die Partizipation an der Governance stärkte. Durch die Beteiligung dieser Gruppen wandelte sich u. a. das Rollenverständnis der Professorinnen und Professoren in den akademischen Gremien. Diese traten nun nicht mehr nur als Fachvertreterinnen und -vertreter auf, sondern auch offen als Interessenvertretung ihrer Statusgruppe. In der Folge wurden die Hochschulen verstärkt als Einrichtungen wahrgenommen, in denen divergierende Interessen aufeinandertreffen und Problemlösungen auszuhandeln sind.

Insbesondere in den 1970er Jahren ging dies mit massiven Konflikten zwischen den Statusgruppen einher, die sich zusätzlich verschärfen, als der Ausbau des Hochschulsystems Mitte des Jahrzehnts gestoppt und Einsparungen notwendig wurden. Die knappen Mehrheitsverhältnisse in den Gremien beförderten einen „Burgfrieden“ innerhalb der Professorenschaft. Zugleich „dauerten Entscheidungsprozesse länger, waren ihre Ergebnisse durch die Erzielung des kleinsten gemeinsamen Nenners geprägt und oftmals nicht präzise.“ |²⁹

Im Rahmen der Gruppenhochschule entfiel die Unterscheidung zwischen Ordinarien und Extraordinarien, wodurch Statusunterschiede innerhalb der Professorenschaft verringert und das Kollegialitätsprinzip ausgeweitet wurde. Dieses

|²⁸ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die westdeutschen Hochschulen. Auf die Situation der Hochschulen in den ostdeutschen Bundesländern wird in Abschnitt A.II.2.b eingegangen.

|²⁹ Hüther; Krücken (2016), S. 41–43. Ab den 1980er Jahren ging die Intensität der Konflikte zurück.

Kollegialitätsprinzip ging häufig mit einer stillschweigenden Übereinkunft einher, auf die Ausübung formaler Rechte, die den Handlungsspielraum von Kolleginnen und Kollegen beeinträchtigen könnten, zu verzichten. Die Hochschulleitungen nahmen vorrangig repräsentative und moderierende Funktionen wahr. Entscheidungen, die Ungleichheit oder Umverteilungen hätten erzeugen können, wurden vermieden und waren angesichts der Verhinderungsmacht der Professorenschaft, in deren Kreis Leitungspersonen nach der Amtszeit zurückkehrten, faktisch kaum möglich. „Die akademische Selbstorganisation lief letztlich auf einen institutionalisierten Nichtangriffspakt unter den Professoren hinaus, der ein formal mehrheitsdemokratisch organisiertes System faktisch in eine Struktur informeller Vetorechte überführte, das erstens – dem Konsensprinzip gehorchend – nur sehr langsam entscheiden konnte und zweitens, die Entscheidungsmaterien inhaltlich auf Positivsummenspiele einengen musste“. |³⁰ Die Schwerfälligkeit und Konfliktscheu der hochschulischen Entscheidungsorgane stärkte letztlich die Rolle der Ministerien als „Fallback-Entscheidungsinstanz“. |³¹ Es kann aus der zeitlichen Koinzidenz dieser Problemlage und der staatlichen Deregulierung, die für die Hochschulen zur Einführung eines neuen Steuerungsmodells führte, allerdings nicht geschlossen werden, beide verhielten sich wie Problem und Lösung zueinander. Dies ist wohl eher ein nachträglicher Erklärungsansatz.

Ausgehend von Großbritannien erfuhren fast alle europäischen Hochschulsysteme ab den 1980er Jahren tiefgreifende Veränderungen ihrer Regelungs- und Steuerungsstrukturen. Diese Veränderungen waren geprägt vom Leitbild des „schlanken Staates“. In der als ausufernd und ineffizient wahrgenommenen staatlichen Planung, Steuerung und Bürokratie wurde ein zentrales Hemmnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung gesehen. Das Leitbild stütze sich auf die Grundannahme, dass das Dienstleistungsmonopol des öffentlichen Sektors aufgrund fehlender wettbewerblicher Leistungsanreize zu Ineffizienzen und einer Verschwendung von Ressourcen führe. |³² Im Rahmen des *New Public Management* (NPM) wurden Managementkonzepte aus dem Privatsektor zur Steigerung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen übernommen. Die Rolle des Staates sollte auf die Definition allgemeiner Ziele beschränkt werden, die einzelnen Verwaltungseinheiten sollten eigenständig operierend Wege zur Erreichung dieser Ziele finden. Zentrale Instrumente des NPM waren Kontraktmanagement, Outputsteuerung und Dezentralisierung.

|³⁰ Lange (2009), S. 87f.

|³¹ Hüther; Krücken (2016), S. 43f.

|³² Vgl. Bogumil et al. (2013), S. 20–23.

Die Idee des NPM inspirierte auch die häufig unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells |³³ zusammengefassten Instrumente, die unterschiedlich stark die Hochschulreformen der Länder ab Ende der 1990er Jahre prägten. |³⁴ Die Hochschulen erhielten umfangreiche Entscheidungsbefugnisse und sollten sich zu autonom agierenden Einrichtungen mit einer professionalisierten Leitung und einer schwächeren akademischen Selbstverwaltung – auf der Ebene der Kollegialorgane sowie der Fakultäten – entwickeln.

Die zuständigen Ministerien konzentrierten sich auf die Rechtsaufsicht. Anstatt direkt auf das Personal und die Verwendung von Ressourcen an den Hochschulen Einfluss zu nehmen, nahmen sie nun primär die erbrachten Leistungen in den Blick. Ziel- und Leistungsvereinbarungen sollten sicherstellen, dass die Hochschulen die staatlich vorgegebenen Ziele erreichen. |³⁵ Innerhalb der Hochschulen sowie zwischen ihnen sollte der Wettbewerb gestärkt werden.

Zentrale – aus dem NPM abgeleitete – Instrumente des Neuen Steuerungsmodells waren: |³⁶

- _ die Einführung eines Globalhaushalts ohne detaillierte Ausgabenvorschriften und ohne Stellenpläne;
- _ die Übertragung des Berufungsrechts und teilweise auch der Dienstherreneigenschaften vom Ministerium auf die Hochschulen bzw. deren Leitungen (s. Tabelle 3 im Anhang);
- _ die Stärkung der Leitungsorgane auf zentraler wie dezentraler Ebene gegenüber den jeweiligen Kollegialorganen und den Hochschulmitgliedern;
- _ die Einrichtung von Hochschulräten, denen u. a. ausgewählte, zuvor bei der Ministerialverwaltung angesiedelte Aufgaben übertragen werden und die über die Beteiligung wissenschaftsexterner Personen die Berücksichtigung gesellschaftlicher Ansprüche und Belange sicherstellen sollen (s. Tabelle 2 im Anhang);
- _ der Abschluss von Zielvereinbarungen, die sich im Unterschied zu Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe nicht nur auf quantitativ messbare Ziele beschränken und zudem durch Anschubfinanzierungen ausgewählte Vorhaben gezielt initiieren können;

|³³ Vgl. Meier (2009), S. 123ff.

|³⁴ Mit der Novelle des Hochschulrahmengesetzes von 1998 ging die Zuständigkeit für die Regelung der Hochschulorganisation vom Bund auf die Länder über.

|³⁵ Vgl. Zechlin (2015), S. 32f; Gläser; Lange (2007), S. 441.

|³⁶ Vgl. Bogumil et al. (2013), S. 31-47.

- _ der Einsatz von Qualitätsmanagementsystemen – insbesondere in der Lehre – zur Qualitätssicherung und Feststellung von Leistungsunterschieden;
- _ die Anwendung von Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe, die sich an vorab festgelegten Indikatoren orientiert und *ex post* als Belohnung oder Sanktionierung wirkt; |³⁷
- _ der Übergang zur W-Besoldung, die eine stärker leistungsabhängige Vergütung der Professorinnen und Professoren erlaubt;
- _ der verstärkte Rückgriff auf wettbewerbliche Verfahren bei der Finanzierung der Hochschulen mit einem in der Folge steigenden Anteil der Drittmittel (s. Abbildung 2 und Abbildung 4 im Anhang).

Nicht alle Länder haben diese Änderungen auf die gleiche Weise oder im gleichen Ausmaß umgesetzt. Teilweise wurden Veränderungen, die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells eingeführt wurden, in den letzten Jahren wieder rückgängig gemacht oder abgeschwächt.

II.2 Erfolge und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells

Verglichen mit der Gruppenschule, die im Außenverhältnis primär durch staatliche Regulierung und im Binnenverhältnis vorrangig durch akademische Selbstverwaltung geprägt war, sind infolge der Reform die Außensteuerung durch externe gesellschaftliche Anspruchsgruppen in den Hochschulräten, die interne Hierarchie durch starke Hochschulleitungen und der Wettbewerb durch zahlreiche Förderprogramme gestärkt worden. |³⁸

Durch den Autonomiezuwachs im Rahmen der jüngsten Hochschulreformen wurde die Entwicklung der Hochschulen hin zu einem zielgerichtet handelnden „organisationalen Akteur“ vorangetrieben. |³⁹ Mussten die Hochschulen zuvor aufgrund weitgehender staatlicher Vorgaben kaum strategische Richtungsentscheidungen treffen, wurden von ihnen nun ein hohes Maß an exekutiver Entscheidungs- und langfristig orientierter Strategiefähigkeit sowie umfassende

|³⁷ Das Neue Steuerungsmodell sieht Verfahren der formelgebundenen Vergabe sowohl für die Mittelverteilung zwischen Ministerium und Hochschule als auch für die Mittelvergabe innerhalb der Hochschule – beispielsweise zwischen Hochschulleitung und Fakultäten – vor.

|³⁸ In der Literatur werden diese fünf Modi – staatliche Regulierung, akademische Selbstregulierung, Außensteuerung, interne Hierarchie und Wettbewerb – in einem „Schiebereglermodell“ dargestellt; vgl. Schimank (2005), S. 151, sowie Lange (2009), S. 89. Allerdings wurden die durch Verschieben einzelner Regler entstehenden Wechselwirkungen nicht näher analysiert. Die verschiedenen Modi bilden eine Anregung zu dem Ansatz, der im B-Teil dieser Empfehlungen zur Governance von Hochschulen verwendet wird (s. Abschnitt B.II.1). Dieser wird jedoch einen stärkeren Fokus auf die hochschulinternen Aspekte legen.

|³⁹ Vgl. Krücken; Meier (2006).

Rechenschaftslegung verlangt. In vielerlei Hinsicht haben die Reformen den Hochschulen sinnvolle Instrumente an die Hand gegeben, um diesen neuen Ansprüchen gerecht zu werden. Jedoch haben sie auch zu einer Reihe von unvorhergesehenen Nebenfolgen geführt und sind häufig nicht so umgesetzt worden oder werden anders praktiziert, als es das Reformmodell vorsah.

Im Folgenden werden die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells unter der Fragestellung betrachtet, inwieweit sie geeignet sind, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit von Hochschulen zu steigern. Die Betrachtungen sind gegliedert nach Konzeption und Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells und dem Einfluss externer Rahmenbedingungen. Sofern inhaltlich geboten werden an einzelnen Stellen auch Überlegungen weiterverfolgt, die eigentlich einem anderen dieser drei Aspekte zuzuordnen wären.

II.2.a Konzeption des Neuen Steuerungsmodells und seiner Instrumente

Das Neue Steuerungsmodell basiert auf einem spezifischen Verständnis von der Rolle des Staates und der Ausgestaltung öffentlicher Einrichtungen. Insofern sind die einzelnen Instrumente in ihrer Wirksamkeit teilweise voneinander abhängig. Die Umsetzung mancher Instrumente wurde dadurch beeinflusst, dass das Modell zwar in sich konsistent ist und aus Sicht der Hochschule als Organisation viele Vorteile bringt, jedoch mit der Vorstellung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von der Hochschule als Institution mitunter nur schwer in Einklang gebracht werden kann.

Die Einführung von Globalbudgets sowie die Übertragung des Berufungsrechts und teilweise auch der Dienstherreneigenschaften auf die Hochschulen haben sich als sinnvolle Maßnahmen erwiesen und viel dazu beigetragen, dass Hochschulen ihre Entwicklung autonomer mitgestalten können. Freilich kann die Möglichkeit der strategischen Gestaltung mit Hilfe eines Globalbudgets konterkariert werden, wenn die zugewiesenen Mittel zu knapp bemessen sind und keine Steigerung über die Zeit vorgesehen ist, denn beides führt zu einer strukturellen Unterfinanzierung. |⁴⁰

Die zuvor zwischen Ministerium und Hochschule bestehende hierarchische Beziehung ist im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zum Teil in die Hochschulen hinein verlagert worden. In vielen Ländern sind die Hochschulleitungen zu Dienstvorgesetzten der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer geworden (s. Tabelle 3 im Anhang). Dadurch hat sich das Verhältnis zwischen zentraler Leitung und dezentralen Einheiten wie auch zwischen Hochschulleitung und Professorinnen und Professoren verändert und ist hierarchischer ge-

|⁴⁰ Vgl. Wissenschaftsrat (2018), S. 39ff.

worden. Die Tatsache, dass die bzw. der Dienstvorgesetzte nun „im eigenen Haus“ ist, stellt für die Professorinnen und Professoren ein Novum dar.

Die Leitungsorgane sind nun für Entscheidungen zuständig, die vorher nicht innerhalb der Hochschulen getroffen wurden oder primär den Kollegialorganen zugeordnet waren. Dies hat zahlreiche Vorteile, insbesondere durch klare Zuständigkeiten, kürzere Entscheidungswege und die ressourcenschonende Anzahl der an einer Entscheidung Beteiligten. Gleichwohl bildet die Betonung der Hierarchie im Binnenverhältnis das institutionelle Leitbild der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht überall angemessen ab. Manche bewerten dies als Konstruktionsfehler und beklagen einen Verlust an individuellen Freiheiten und kollegialen Mitgestaltungsrechten zugunsten ausgeweiteter Entscheidungsbefugnisse der hochschulischen Leitungsorgane. Das wurde als Schwächung der basisdemokratischen Idee der Selbstverwaltung gewertet und hat die Akzeptanz des Neuen Steuerungsmodells erschwert.

Auch die Bestrebungen, im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells die Leistungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie von Fakultäten und ganzen Hochschulen einer zentralen Beurteilung und Steuerung zugänglich zu machen, werden von ihrer Konzeption her den Erfordernissen, die sich aus der Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft ergeben, in unterschiedlichem Maße gerecht. Zu begrüßen sind die Anstrengungen der Hochschulen, Qualitätsmanagementsysteme einzuführen. Diese Entwicklung ist gleichwohl noch nicht überall hinreichend fortgeschritten. |⁴¹

Verfahren der leistungsbezogenen Mittelvergabe, inklusive der W-Besoldung, haben grundsätzlich das Potenzial, für klare Kriterien bei der Mittelvergabe zu sorgen und somit Transparenz und Fairness bei der Ressourcenverteilung wahren zu lassen. |⁴² Die leistungsorientierte Mittelvergabe birgt aber auch das Risiko unerwünschter Nebenwirkungen – insbesondere in Form einer allein an quantitativen Ergebnissen orientierten „Tonnenideologie“ |⁴³. Umstritten ist auch, ob die leistungsorientierte Mittelvergabe der im Allgemeinen sehr hohen intrinsischen Motivation von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gerecht wird, oder ob sie diese sogar schwächen kann, was ihr Potenzial zur

|⁴¹ Vgl. Wissenschaftsrat (2012), S. 56f.

|⁴² Dabei können allerdings Spannungen auftreten: Komplexe Kombinationen aus mehreren Indikatoren erlauben zwar eine realistischere Beurteilung der erbrachten Leistungen und können deren Akzeptanz erhöhen; sie sind aber wegen ihrer Komplexität wenig transparent bezüglich des Zusammenhangs zwischen Leistungsentwicklung und Mittelvergabe. Das kann die Motivation der beteiligten Akteure beeinträchtigen; vgl. Wissenschaftsrat (2018), S. 50.

|⁴³ Diese Metapher beschreibt eine Produktionsplanung, die ausschließlich einfache, messbare und summierbare Größen vorgibt, ohne dass Nachfrage, Nutzen oder Qualität eine Rolle spielen.

nachhaltigen Leistungssteigerung einschränken würde. |⁴⁴ Darüber hinaus kann die Zurechnung von Verantwortlichkeiten erschwert werden, wenn an die Stelle einer Entscheidung auf Basis qualitativer Bewertungen durch Peers eine quasi anonymisierte Steuerung über Kennzahlen tritt.

Die Kennzahlensteuerung kann naturgemäß nur Faktoren berücksichtigen, für die auch Daten vorliegen, insbesondere die Zahl der Publikationen und die Höhe der eingeworbenen Drittmittel. Dadurch werden möglicherweise solche Bereiche vernachlässigt, die nicht leicht quantifizierbar sind, wie Betreuungs- und Beratungsleistungen, die Entwicklung neuer Lehrmethoden oder Begutachtungstätigkeiten. Ebenso sind Kennzahlensysteme unterschiedlich gut auf verschiedene Fächerkulturen anwendbar. Insbesondere in geisteswissenschaftlichen Fächern, die traditionell stärker auf Monografien zurückgreifen als die Naturwissenschaften, kann eine Steuerung, die auf Veröffentlichungen in begutachteten Zeitschriften abstellt, Fehleinschätzungen der wissenschaftlichen Leistung bewirken.

Quantitative und qualitative Aspekte können zudem in einem gegenläufigen Verhältnis zueinander stehen. Zum Beispiel können Hochschullehrerinnen und -Lehrer, die eine große Zahl an Promovierenden betreuen, den einzelnen Promovierenden nur einen geringeren Teil ihrer Zeit widmen, was sich negativ auf die Qualität der Betreuung auswirken kann. Zugleich werden dieselben Personen wegen ihrer intensiven Einwerbung von Drittmitteln in diesem Verhalten bestärkt. Eine einseitige Orientierung an Kennzahlen birgt die Gefahr, die kollegiale Gemeinschaft und die Kooperationsbereitschaft zu stören, etwa wenn Vorgaben für das Einwerben von Drittmitteln in der Forschung einer Person nur wenig Zeit lassen, sich in Lehre und akademischer Selbstverwaltung zu engagieren, und sie dieses aufwendige und zeitintensive Aufgabenfeld den Kolleginnen und Kollegen überlässt. Die quantitativen Kennzahlen erzeugen Anpassungsverhalten und stellen Risiken auch für die wissenschaftliche Integrität dar. |⁴⁵ Die Aussagekraft von kennzahlenbasierten Verfahren bezüglich wissenschaftlicher Leistungsfähigkeit ist somit begrenzt.

Trotz der mit ihnen verbundenen Schwächen sind quantitative Indikatoren weit verbreitet. Hochschul- und Fakultätsleitungen, politische Akteure und Forschungsförderer sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bedienen sich ihrer häufig. |⁴⁶ Bei der Beurteilung und Steuerung der Leistungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern findet auch häufig statt der Über-

|⁴⁴ Vgl. Wissenschaftsrat (2011b).

|⁴⁵ Vgl. Wissenschaftsrat (2015b), S. 24f.

|⁴⁶ Vgl. Wissenschaftsrat (2017), S. 16.

prüfung der Zielerreichung (oder ergänzend zu dieser) eine direkte Verständigung über konkrete Maßnahmen statt, die zum Erreichen der Ziele dienen können. |⁴⁷ Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist häufig leichter zu überprüfen und umgeht die beschriebenen Schwierigkeiten, die bei der Festlegung und Anwendung von Kennzahlen entstehen können. Gleichwohl entfernt sich diese Praxis ein Stück weit von der Idealvorstellung des Neuen Steuerungsmodells, die gerade darauf abzielt, keine oder nur wenige Vorgaben dazu zu machen, wie genau die einzelnen Akteure die gesetzten Ziele erreichen.

II.2.b Umsetzung

Im Zuge des Neuen Steuerungsmodells sind Hochschulen stärker korporative und sogar strategische Akteure geworden. Zwischen dem durch die Reformen entstandenen Anspruch an Strategiefähigkeit sowie Agilität und den tatsächlichen Möglichkeiten der Hochschulen und ihrer Leitungsorgane, diesem Anspruch zu genügen, bestehen trotzdem noch teilweise deutliche Diskrepanzen. Der Umsetzung von Strategien sind auch durch fehlende ungebundene Ressourcen enge Limitierungen gesetzt.

Große Organisationen wie Hochschulen benötigen häufig viel Zeit, um neue, an veränderte Vorgaben angepasste Strukturen und Routinen in neuen Prozeduren zu entwickeln. Die Adaptionsphasen können insbesondere dann lang sein, wenn die Vorgaben die grundlegende Verfasstheit und das institutionelle Selbstverständnis der Hochschule und ihrer Mitglieder betreffen. Hochschulen als „lose gekoppelte Organisationen“ ohne hierarchische Weisungsbindung des professoralen Personals unterscheiden sich zudem von den Organisationen der öffentlichen Verwaltung, auf welche das Neue Steuerungsmodell ursprünglich ausgerichtet war.

Die Erweiterung der Hochschulautonomie ist nicht unbedingt mit einem Wegfall staatlicher Steuerungsaktivitäten einhergegangen, die nun mit Hilfe von Hochschulverträgen, Zielvereinbarungen und der leistungsorientierten Mittelvergabe Wirkung entfalten. In der Hochschulforschung wurde beobachtet, dass sich der Wandel der Hochschulgovernance in den europäischen Hochschulsystemen zumeist als „Sedimentation“ und nicht als Umsetzung vollzogen und zu Ambiguitäten in der Organisationspraxis geführt hat. |⁴⁸ Im Ergebnis sind nach den Hochschulreformen „hybride Governance-Strukturen zwischen den Idealtypen des Selbstverwaltungs- und Managementmodells zu beobachten. Ein nach wie vor starker Staat steht neben einer wesentlich gestärkten Hochschulleitung,

|⁴⁷ Zur Verständigung zwischen Hochschulleitungen und Fakultäten vgl. Jaeger (2006), S. 55–66.

|⁴⁸ Vgl. Blümel (2016), S. 40.

einer Zunahme von Wettbewerbselementen und einer Schwächung der akademischen Selbstorganisation“. |⁴⁹ Auch aus Sicht vieler Hochschulleitungen gibt es im Verhältnis zwischen Ländern und Hochschulen weiterhin Asymmetrie statt Partnerschaft, was sich insbesondere in der finanziellen Abhängigkeit der Hochschulen zeige.

Vor besonderen Herausforderungen standen die Hochschulen in den ostdeutschen Ländern. Bereits in den Jahren vor der Einführung des Neuen Steuerungsmodells befanden sie sich in einem Prozess tiefgreifender Umbrüche und Reformen, in struktureller wie personeller Hinsicht. Ihr institutionelles Selbstverständnis wurde im Zuge der Wiedervereinigung und der Integration in das westdeutsche Hochschulsystem ebenso umgestürzt wie die organisationale Verfasstheit. Anders als die Hochschulen in den westdeutschen Ländern waren sie weder an Ordinarien- noch an Gruppenhochschulen gewöhnt. Tendenziell beförderte das die Annahme des Neuen Steuerungsmodells. Die lang anhaltende Periode unterschiedlicher Reformen verlangte den Hochschulen in Ostdeutschland jedoch besonders große Anstrengungen ab. |⁵⁰

Die einzelnen Elemente des Neuen Steuerungsmodells sind in Deutschland in unterschiedlichem Maße umgesetzt worden und ihre Umsetzung war mit vielfältigen Nebeneffekten verbunden; dies wird im Folgenden dargestellt. Dabei geht es um leistungsorientierte Mittelvergabe und Kontraktmanagement, Befugnisse und Gestaltungsmöglichkeiten von Leitungsorganen, die Einführung von Hochschulräten sowie um die Stärkung des Wettbewerbs.

Leistungsorientierte Mittelvergabe und Kontraktmanagement

Die verschiedenen Formen der leistungsorientierten Mittelvergabe und des Kontraktmanagements sind sowohl im Verhältnis zwischen Ländern und Hochschulen als auch hochschulintern vielerorts implementiert worden. Die tatsächliche Wirksamkeit einer auf Kennzahlen und Zielvereinbarungen basierenden Regulierung wird jedoch nach Erfahrung von Hochschulleitungen als (im Verhältnis zum damit verbundenen Aufwand) eher gering eingeschätzt. |⁵¹ Es stünden zu geringe Mittel zur Verfügung, um Mehrleistungen angemessen zu honorieren und im Vergleich zu anderen Arbeitsmärkten attraktiver zu sein. Teilweise wurden die Wirkungen solcher wettbewerblichen Verfahren auch bewusst begrenzt: Man wollte so die möglichen negativen Auswirkungen auf

|⁴⁹ Bogumil et al. (2013), S. 225.

|⁵⁰ Vgl. Pasternack (2014), S. 15–32.

|⁵¹ Als mögliche Gründe für die schwachen Effekte von leistungsorientierter Mittelvergabe wurden neben ihrer nur wenig ressourcenwirksamen Ausgestaltung auch die häufig nicht im engeren Sinne leistungsorientierten Kriterien sowie deren geringe (erwartete) Stabilität angeführt; vgl. Bogumil et al. (2015), S. 73.

Hochschulen bzw. Einheiten innerhalb der Hochschule dämpfen, um deren Funktionsfähigkeit zu erhalten. Die Hochschulen haben ihre interne leistungsorientierte Mittelverteilung meist stark an die Verfahren ihres Sitzlands angepasst. Dies hat eine fächerspezifische Differenzierung erschwert, die sachlich vorzuziehen gewesen wäre und die Akzeptanz gesteigert hätte. |⁵²

Stärkung von Leitungsorganen

Die Reformen des NPM zielten darauf ab, die Autonomie und Handlungsfähigkeit der Organisation Hochschule zu erhöhen, indem die Hochschulleitung und die Dekaninnen und Dekane mehr Befugnisse erhielten. |⁵³ Als Kooperationspartner von außeruniversitären Forschungseinrichtungen, die mit relativ starken Leitungsämtern ausgestattet sind, sollten Hochschulvertreterinnen und -vertreter gleichberechtigt und gleichbefugt agieren können. Dem gesetzlichen Anspruch an die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit dieser Leitungsämter steht in der Praxis jedoch eine Reihe einschränkender Faktoren gegenüber. Den mit dem Zuwachs an Befugnissen einhergehenden Erwartungen können die Leitungen mangels Durchsetzungsmacht somit nicht immer entsprechen.

Die Mitglieder der Hochschulleitung sind häufig auf die Sachkunde der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler angewiesen, um begründete Entscheidungen zu treffen. Das hierarchische Durchsetzen von Entscheidungen gegen den Widerstand weiter Teile der Hochschulangehörigen wird aufgrund der weiterhin gültigen Kollegialitätsnormen und Konsensansprüche meist als Tabubruch angesehen. |⁵⁴ Insbesondere die Professorenschaft verfügt sowohl auf formaler als auch auf informeller Ebene über weitreichende Widerstandspotenziale. Die Leitungsorgane haben gegenüber den Lebenszeitbeamten nur eine sehr eingeschränkte Sanktionsmacht. Dementsprechend sind aus Sicht der Hochschulleitungen die Durch- und Umsetzung strategischer Ziele im Rahmen der neu geschaffenen Strukturen größere Herausforderungen als die Bestimmung dieser Ziele. |⁵⁵

Auf der dezentralen Ebene war der Kompetenzzuwachs der Dekaninnen und Dekane mit dem Ziel verbunden, die teilweise schwerfälligen und tendenziell den *status quo* erhaltenden kollegialen Entscheidungsprozesse innerhalb der Fakultäten zu verbessern, in denen einzelne Akteure primär Veto- und nur in ge-

|⁵² Vgl. Wissenschaftsrat (2011b), S. 26.

|⁵³ Für eine ausführliche Darstellung der Befugnisse und Zuständigkeiten der verschiedenen Organe der Hochschule sowie der strukturellen Randbedingungen ihrer Aufgabenwahrnehmung s. Abschnitt B.III.

|⁵⁴ Vgl. Kleimann (2015), S. 38–40.

|⁵⁵ Vgl. Winde et al. (2016), S. 20f.

ringem Maße eigene Gestaltungsmacht besaßen. |⁵⁶ Zudem sollte die Stärkung der Dekaninnen und Dekane für klarere Zuständigkeiten sorgen und Vorgänge beschleunigen.

In der Praxis nehmen die Dekaninnen und Dekane ihre Kompetenzen oft nicht in dem Maße wahr, wie es ihnen formal möglich wäre. Vielmehr halten sie häufiger am traditionellen Verständnis fest, nach dem eine Dekanin bzw. ein Dekan als temporär herausgehobener *primus inter pares* die Interessen der Lehrstuhlinhaberinnen und -inhaber der Fakultät gegenüber der Hochschule vertritt. An der Schnittstelle zwischen akademischer und administrativer Entscheidungsorganisation befinden sich viele Dekaninnen und Dekane in einem schwierigen Rollenkonflikt zwischen kollegialer Konsensfindung und hierarchischer Allokationsentscheidung. |⁵⁷ Daher bemühen sie sich, ihre Rolle als Entscheider nicht herauszustellen und wichtige Probleme innerhalb der Fakultät zu lösen, ohne die Zentralorgane zu involvieren. Neben historisch bedingten Pfadabhängigkeiten erklären auch strukturelle Randbedingungen die Diskrepanz zwischen formalem Kompetenzzuwachs und tatsächlicher Rollenwahrnehmung. |⁵⁸ Denn die Amtsinhaberinnen und -inhaber suchen einen Konsens in der Fakultät, doch bei der Verteilung knapper Ressourcen, der Festlegung fachlicher Schwerpunkte sowie der Vereinbarung von Leistungskriterien gibt es innerhalb der Fakultät keinen gemeinsamen Willen, sondern widerstreitende Partikularinteressen.

Die Hochschulgesetze und Grundordnungen sehen für Dekaninnen und Dekane teilweise nur relativ kurze Amtszeiten vor, nach welchen sie wieder reguläre Mitglieder ihrer Fakultäten werden (s. Tabelle 5 im Anhang). Zudem verfügen Dekaninnen und Dekane nur über begrenzte Befugnisse (z. B. Budgethoheit, Gehaltsverhandlungen), um Entscheidungen gegen den Widerstand von Professorinnen und Professoren in der Fakultät durchzusetzen. Insbesondere die Sanktionsmöglichkeiten sind aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Freiheit einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stark eingeschränkt.

Einrichtung von Hochschulräten

Bei Hochschulräten handelt es sich um das einzige Organ, welches im Zuge der Hochschulreformen neu eingeführt wurde. |⁵⁹ Innerhalb der Hochschulen

|⁵⁶ Vgl. Schimank (2008), S. 160f.

|⁵⁷ Vgl. Blümel (2016), S. 54.

|⁵⁸ Vgl. Hüther (2008), S. 24.

|⁵⁹ Für eine ausführliche Schilderung von Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Hochschulräte s. Abschnitt B.III.7.

wurden sie anfangs skeptisch betrachtet und mancherorts sogar in einem antagonistischen Verhältnis zum Senat gesehen. Befürchtet wurden eine zu große Sachferne sowie eine mangelnde Sensibilität von Hochschulräten für die Eigenrationalität der Wissenschaft und die Freiheitsansprüche der Hochschulmitglieder. Allerdings ist nach einigen Erfahrungen und einzelnen, öffentlich gewordenen Konflikten um die Wahl und Abwahl von Hochschulleitungen inzwischen ein Verhältnis üblich geworden, in dem die Hochschulleitung die kritische Rückmeldung und Beratungsleistung gut informierter Dritter gerne in Anspruch nimmt.

Stärkung des Wettbewerbs

Der Wettbewerb zwischen Hochschulen gehört zu den Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells, die am umfassendsten implementiert wurden und den stärksten Einfluss auf die Hochschulen hatten. Zwar ist der stärkere Wettbewerb zwischen Hochschulen auch auf globale Entwicklungen zurückzuführen, die sich einer gezielten politischen Steuerung auf nationaler Ebene weitgehend entziehen. Jedoch haben auch Förderprogramme von Bund und Ländern den Wettbewerb gezielt gefördert. Zahlreiche Ausschreibungen wie die Exzellenzinitiative, der Qualitätspakt Lehre, die Qualitätsoffensive Lehrerbildung, die Innovative Hochschule u. a. m. sollten den Hochschulen Gelegenheiten und Anlässe bieten, ihre Profilbildung voranzutreiben und nach außen sichtbare strategische Schwerpunkte und Leitbilder zu entwickeln. Dies hat die generelle Ausdifferenzierung des Hochschulsystems verstärkt, sowohl vertikal wie horizontal.

Während der Wissenschaftsrat den Wettbewerb grundsätzlich als ein probates Mittel zur Steigerung wissenschaftlicher Leistungsfähigkeit ansieht, |⁶⁰ ist dieser in der jüngsten Vergangenheit staatlicherseits in einem Ausmaß als Governance-Modus eingesetzt worden, welches die Handlungs- und Strategiefähigkeit der Hochschulen übersteigt und unbeabsichtigte Auswirkungen auf ihre Governance-Praxis hat. Es ist in erster Linie die Intensität dieser extern herbeigeführten Wettbewerbssituation, welche in Kombination mit einer teilweise steigerungsbedürftigen Grundausrüstung die Hochschulen vor Probleme stellt und ihnen autonome Entscheidungen über die Beteiligung an einer Ausschreibung erschwert. |⁶¹

Die Hochschulen können sich dem Wettbewerb um Drittmittel kaum entziehen, da sie sich sowohl von Seiten der Politik als auch von Seiten ihrer Mitglie-

|⁶⁰ Vgl. Wissenschaftsrat (2011a), S. 82-84.

|⁶¹ Vgl. Wissenschaftsrat (2011b), S. 28f, sowie Abbildung 4 im Anhang.

der der Erwartung gegenüber sehen, sich an Ausschreibungen und Wettbewerben zu beteiligen. Zu Problemen können für die Hochschulen dabei die Notwendigkeit einer Ergänzungsfinanzierung erfolgreicher Drittmittelanträge sowie die Befristung der Projektmittel führen. Für die Vorbereitung und Ver-Verwaltung der Drittmittelprojekte sowie für die Rechenschaftslegung, aber auch aufgrund häufiger Nachhaltigkeitsforderungen nach Förderende fallen teilweise erhebliche Overhead- und Folgekosten an, die die Hochschulen aus Grundmitteln decken müssen. Die Ausschreibungsvorgaben und Bewilligungsbedingungen der Drittmittelgeber greifen mitunter tief in die Organisation und Governance der Hochschule ein. Die Verwaltung von Drittmitteln sowie die Antragstellung binden Ressourcen, die sonst für andere Aufgaben eingesetzt werden könnten. Zudem erschwert die Fokussierung auf kurzfristig zu erreichende, von außen gesetzte Ziele eine langfristige Planung. Die jeweils erforderlichen Umverteilungen führen zu Konkurrenzen und Konflikten innerhalb der Hochschulen und erschweren Kooperation und Abstimmung.

Unabhängig davon, ob fachübergreifende Einheiten aus wissenschaftlicher Motivation initiiert oder durch Förderprogramme angeregt werden, brauchen sie zur Umsetzung Ressourcen. Bei Einheiten, die durch Drittmittel finanziert werden (Sonderforschungsbereiche, Exzellenzcluster, Graduiertenschulen usw.), führt ein Auslaufen dieser Drittmittel häufig zu der Entscheidung: Entweder wird die Einheit aus anderen Mitteln aufrechterhalten oder sie wird wieder abgeschafft. Das Auflösen einer Struktur, welche einmal in die Governance der Hochschule einbezogen wurde, kann deren Balance in ähnlichem Maße stören wie ihr Entstehen (s. Abschnitte B.II.4.b und B.IV.2).

Insofern hat der Wettbewerb um Ressourcen Auswirkungen auch auf den Umgang der Hochschulen mit Konflikten, die aus ihrer Doppelnatur als Organisation und Institution oder aus den Veränderungen im Zuge der Governance-Reformen erwachsen. Grundsätzlich gibt es für sie unterschiedliche Möglichkeiten, mit Konflikten umzugehen. |⁶² So kann die Hochschulleitung in Einzelfällen Mittel bereitstellen, um Konflikte zu befrieden, die sich aus divergierenden Interessen von Teileinheiten ergeben. Auf diese Weise lässt es sich unter Umständen vermeiden, dass Interessenunterschiede zu Blockaden führen. Dieser Weg der Konfliktlösung setzt allerdings voraus, dass die Hochschulleitung über die erforderlichen Ressourcen frei verfügen kann. Die Höhe der den Hochschulen zur Verfügung stehenden Grundmittel erschwert dieses Vorgehen häufig; ebenso binden die Gegenfinanzierung von Drittmittelprojekten sowie Ansprüche an Verstetigung finanzielle Ressourcen.

|⁶² Vgl. Kühl; Muster (2016), S. 56ff.

Konflikte können auch abgemildert werden, wenn unterschiedliche Interessen von Hochschulangehörigen bzw. Teileinheiten nacheinander befriedigt werden. Um eine solche Vorgehensweise mit der wissenschaftlichen Entwicklung der Hochschule verträglich zu gestalten, müssen jedoch Weitsicht und die Möglichkeit zur langfristigen Planung gegeben sein. Auch hier erschweren kurzfristige Projektförderungen eine nachhaltige Entwicklung. Häufig wechselnde Wettbewerbe und Programme erfordern teilweise, dass Hochschulen ihr Profil schneller anpassen, als vor dem Hintergrund ihrer „Trägheit“ als lose gekoppelte Organisationen eigentlich möglich ist. Die Schwerpunktbildung erscheint den Mitgliedern daher oft eher als aufgenötigt denn als frei gewählt.

Mitunter ist zu beobachten, dass Hochschulleitungen Entscheidungsspielräume ungenutzt lassen und Förderorganisationen bewusst in eine Steuerungsrolle drängen, um interne Konflikte um Prioritätensetzungen zu vermeiden. So werden etwa konkurrierende Förderanträge verschiedener Teileinheiten ohne Vorauswahl an den Förderer weitergereicht. Dessen Begutachtung entscheidet, welche Projekte letztlich realisiert werden, und ersetzt damit eigenständige strategische Richtungsentscheidungen der Hochschule. Die Förderorganisationen ihrerseits ignorieren diese Vermeidungspraxis und unterstellen, dass die Hochschule bereits eine Vorauswahl getroffen hat und ausreichend eigene Mittel aufbringen kann, um die Finanzierung sämtlicher beantragter Projekte sicherzustellen, während die Hochschulleitung damit rechnet, dass nicht alle Anträge erfolgreich sein werden.

Durch die Vergabe von Themen und Formaten beeinflussen Förderorganisationen die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Hochschulen. Zu beobachten ist ein Tausch von Gestaltungsspielräumen gegen Ressourcen. Förderprogramme beeinflussen dabei nicht nur die Akzentsetzungen in den Bereichen Lehre und Forschung, sondern häufig auch die Entscheidungsstrukturen innerhalb der Hochschule. |⁶³ In Einzelfällen nehmen die Programme, z. B. die dritte Förderlinie der Exzellenzinitiative oder das Tenure-Track-Programm, explizit Einfluss auf fachliche Organisations- und Governance-Strukturen. |⁶⁴ Hinzu kommen mittelbare, nicht in direktem Zusammenhang mit den Programmzielen stehende Wirkungen. So wird häufig der Entmachtung der Fakultäten und der Bildung von Doppelstrukturen Vorschub geleistet, wenn seitens der Förderagentur

|⁶³ Vor allem die Organisationsstrukturen im Bereich der Forschung werden aus der Perspektive der Hochschulleitungen stark durch staatliche Förderprogramme beeinflusst, aber auch in der Nachwuchsförderung sowie in der Verwaltung wird ein erheblicher Einfluss beobachtet; vgl. Winde et al. (2016), S. 38.

|⁶⁴ Siehe hierzu Deutsche Forschungsgemeinschaft und Wissenschaftsrat: Bericht der Gemeinsamen Kommission zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, Juni 2015, insbesondere Anhang 6.3: Auswertung der geförderten Zukunftskonzepte – Bericht der Strategiekommision des Wissenschaftsrates, S. 154ff.

für die zu fördernden Teileinheiten beispielsweise ein eigenständiges Promotionsrecht – wie im Fall von interdisziplinären Graduiertenschulen – verlangt wird oder wenn Fördermittel im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu einem von der restlichen Hochschule abgekoppelten Außenauftritt eines Schwerpunktbereichs genutzt werden. Unerwünschte Nebenfolgen können auch durch die Ausschreibungsmodalitäten hervorgerufen werden. Wenn beispielsweise Fristen so knapp bemessen sind, dass sie keine reguläre Einbeziehung der hochschulischen Repräsentationsgremien ermöglichen, leisten sie dem Aufbau von Entscheidungsbypässen Vorschub und höhlen die Mitbestimmungsrechte der einzelnen Hochschulmitglieder aus.

II.2.c Externe Rahmenbedingungen

Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells ist auch vor dem Hintergrund weiterer Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zu betrachten, die teilweise zeitlich parallel zu den Reformen des NPM stattfanden und sich in ihren Auswirkungen mit ihnen überlagerten. Diese Wechselwirkungen wurden kaum vorhergesehen oder Gegenmaßnahmen zur Abschwächung ergriffen. Wenn Hochschulen sich an viele Änderungen ihrer Rahmenbedingungen zugleich anpassen müssen, bindet dies erhebliche Ressourcen und ruft Verfahrensunsicherheiten hervor. Die vom Gesetzgeber intendierten Effekte werden dadurch gegebenenfalls nicht in gewünschtem Maße oder später als erwartet erzielt.

Die starke Zunahme an Studierenden, insbesondere an Fachhochschulen (s. Abbildung 1 und Abbildung 3 im Anhang), und die gestufte Studienstruktur mit Modulprüfungen, Strukturvorgaben und Akkreditierung haben den Bedarf an Koordination zwischen den Personen und Gremien verstärkt, die für die curriculare Gestaltung, Durchführung und Qualitätssicherung der Lehre zuständig sind. Durch steigende Drittmittelwerbungen in der Forschung ist der administrative Aufwand sowohl für einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch für die Hochschule gestiegen. Auf diese Anforderungen haben die Hochschulen mit der Einstellung von Unterstützungspersonal und der Einführung von Managementinstrumenten und -strukturen reagiert.

Trotz der von den Hochschulen erwarteten Autonomie und Strategiefähigkeit ist die Regelungstiefe, die durch die Landeshochschulgesetze und zusätzliche Verordnungen erzeugt wird, häufig noch sehr groß. Die den Hochschulen verbleibenden Spielräume bei der Gestaltung ihrer Entscheidungsstrukturen werden als gering empfunden, die Leitungen wünschen sich sowohl weniger Details als auch weniger Rahmenvorgaben. |⁶⁵ Zudem hat die fehlende Orientierung

|⁶⁵ Vgl. Winde et al. (2016). Für die hochschulischen Aufgaben in den Bereichen Lehre, Forschung und Transfer sowie für ihre Verwaltungen wünschen sich die befragten Leitungen zu knapp zwei Drittel weniger

am Hochschulrahmengesetz dazu geführt, dass die Hochschulgesetze der Länder sich mitunter stark voneinander unterscheiden, was durch häufige Gesetzesnovellen noch verstärkt wird.

A.III FAZIT

Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells war der Anspruch verbunden, die Hochschulen mithilfe einer stärkeren Betonung des Wettbewerbs effizienter und gesellschaftlichen Anforderungen zugänglicher zu machen. Eine größere Strategie- und Handlungsfähigkeit der Hochschulen wurde als Voraussetzung für die Wirksamkeit wettbewerblicher Verfahren gesehen. Dies hat zu zahlreichen positiven Entwicklungen geführt, jedoch auch zu neuen Problemen und Konflikten sowie zu nicht intendierten Begleiterscheinungen. Einige Instrumente des Neuen Steuerungsmodells haben aus verschiedenen Gründen nur eingeschränkte Wirkung erzielt. Eine Evaluierung der Wirkung der verschiedenen Instrumente hat im Wesentlichen nicht stattgefunden.

Bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells wurden die Besonderheiten und Pfadabhängigkeiten, die mit der Doppelnatur der Hochschule als Organisation und Institution einhergehen, nicht immer hinreichend berücksichtigt. Vor dem Hintergrund der (je nach Land und Hochschule) sehr unterschiedlichen Erfahrungen mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells ist es aus Sicht des Wissenschaftsrates nicht zielführend, flächendeckend eine maximal konsequente Umsetzung des Modells anzustreben. Ebenso wenig sollte jedoch eine Rückkehr zur Situation vor seiner Einführung stattfinden. Die Formulierung eines gänzlich neuen Modells der Hochschulgovernance erscheint dem Wissenschaftsrat auf absehbare Zeit nicht erforderlich.

Der Wissenschaftsrat geht nicht von der Annahme aus, dass es das eine Governance-Modell für alle Hochschulen gibt oder dass durch Optimierung eine konfliktfreie Governance erreicht werden könnte. Im Folgenden stellt er vielmehr Optionen vor, die von den Hochschulen gemäß eigener Organisationserfahrung und institutionellem Selbstverständnis adaptiert werden können, wenn sie ihre Governance-Strukturen und -prozesse weiterentwickeln. Für diese Aufgabe werden prinzipiell alle Mitglieder von Hochschulen aktiv werden müssen.

Detail- und zu rund der Hälfte weniger Rahmenvorgaben (ebd., S. 35). Eine Befragung der Hochschulangehörigen ohne Leitungsfunktion hätte vermutlich ebenfalls große Unzufriedenheitswerte ergeben. Zugleich ist die Neigung, an der eigenen Grundordnung Veränderungen vorzunehmen oder Experimentierklauseln zu nutzen, in der Gemeinschaft der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht sonderlich ausgeprägt.

B. Empfehlungen

Die vorliegenden Empfehlungen geben den Hochschulen Instrumente an die Hand, mit denen sie Problemlagen in ihrer Governance identifizieren und analysieren sowie konkrete Strukturschwächen beheben können. Da Hochschulen sich stets in Auseinandersetzung mit internen und externen Veränderungen entwickeln, ist auch die Gestaltung ihrer Governance-Strukturen und -Prozesse eine Daueraufgabe, die niemals als abgeschlossen anzusehen ist. Tiefgreifende strukturelle Veränderungen werden vor allem dann nötig sein, falls es lang anhaltende Probleme innerhalb der Hochschule oder im Verhältnis zwischen Hochschule und Land bzw. weiteren Partnern gibt, die ihre Leistungsfähigkeit einschränken. Hochschulen können aber auch unabhängig von akuten Problemlagen an ihren Governance-Strukturen und -Prozessen arbeiten, etwa um auf zukünftige Veränderungen ihrer Rahmenbedingungen besser vorbereitet zu sein. Bund, Länder und weitere Fördergeber sind dazu aufgefordert, die Auswirkungen der von ihnen gesetzten Rahmenbedingungen und Fördermaßnahmen auf die Governance der Hochschulen zu berücksichtigen.

Abschnitt B.I formuliert Kriterien, die der Identifizierung wissenschaftsadäquater Governance dienen. Sie stellen allgemeine Grundsätze dar, die in verschiedenen Kontexten unterschiedlich zu konkretisieren und gegeneinander abzuwägen sind. In Abschnitt B.II wird ein Analyseinstrument vorgestellt, mit dessen Hilfe Hochschulen ihre interne Governance daraufhin überprüfen können, wie sich der Einsatz der einzelnen Governance-Modi auf die Kriterien auswirkt. Dieses Instrument wird anhand von zwei Beispielen illustriert. Abschnitt B.III widmet sich der Ausgestaltung und dem Zusammenwirken von Leitungsämtern und kollegialen Gremien in der Hochschule. Diese werden mithilfe des Analyseinstruments daraufhin betrachtet, welche Rolle sie für das Gesamtgefüge der Hochschule spielen und welchen Anforderungen Amtsträgerinnen und -träger sowie Mitglieder von Gremien genügen sollten. Die Rollen der Studierenden und der Verwaltung werden ebenfalls in den Blick genommen. In Abschnitt B.IV werden Empfehlungen dazu formuliert, wie Träger und Förderer ein Umfeld schaffen können, in dem Hochschulen ihre Governance-Strukturen und -Prozesse weiterentwickeln und ihre Autonomie entfalten können.

Die im Folgenden dargestellten Kriterien zeigen auf, wann die Governance-Strukturen und -Prozesse einer Hochschule sowohl der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit dienen als auch die Handlungsfähigkeit der Organisation gewährleisten. Diese Kriterien sind allgemein gehalten. Sie dienen der Verständigung darüber, wie in einer Hochschule – z. B. in der Grundordnung – Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben geregelt und Entscheidungswege ausgestaltet werden. Die Anwendung dieser Kriterien wird im Weiteren an mehreren Beispielen veranschaulicht.

So wie die Leistungsfähigkeit einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und die Handlungsfähigkeit der gesamten Hochschule nicht notwendig harmonieren (s. Abschnitt A.I.2), so muss auch zwischen den Kriterien häufig eine Abwägung erfolgen. Wenn eine Entscheidung bei der Gestaltung von Governance-Strukturen und -Prozessen als Ergebnis einer solchen Abwägung formuliert wird, können bestehende Spannungen und Konflikte klarer erkannt, offener diskutiert und leichter aufgelöst werden.

Den drei zuerst dargestellten Kriterien – Entschlussfähigkeit, Gewährleistung individueller Autonomie sowie Legitimität und Akzeptanz – kommt besondere Bedeutung zu, da sie unmittelbar die Fähigkeit einer Hochschule betreffen, in der Koordination zwischen verschiedenen Akteuren zu tragfähigen und sinnvollen Ergebnissen zu gelangen; sie sind bei einer Abwägung entsprechend stärker zu gewichten.

Entschlussfähigkeit

Die Governance-Strukturen und -Prozesse einer Hochschule sollten so gestaltet sein, dass verlässlich konkrete Entschlüsse zustande kommen. Die zuständigen Akteure sollten auf sachkundiger Basis und unter Berücksichtigung absehbarer Folgen zu diesen Entschlüssen gelangen. Die Beschlussfassung sollte im Rahmen einer begrenzten Zeitspanne und rechtzeitig für die an der Umsetzung Beteiligten geschehen und flexibel auf geänderte Bedingungen reagieren können. Entscheidungsstaus, die durch eine zu starke Konzentration von Entscheidungsbefugnissen bei einem Akteur, durch eine Beteiligung sehr vieler Akteure sowie durch eine ungünstige Reihenfolge einzelner Schritte entstehen können, sollte entgegengewirkt werden. Gremien und Organe sollten hinter legitim zustande gekommene Beschlüsse nicht durch einzelne Einsprüche wieder zurückfallen. Beschlussvorlagen sollten auf ihre Umsetzbarkeit überprüft und ggf. angepasst werden.

Für die Leistungsfähigkeit einer Hochschule ist die Leistungsfähigkeit ihrer wissenschaftlichen Mitglieder von zentraler Bedeutung. Damit diese ihre Potenziale bestmöglich ausschöpfen und Entwicklungen in Forschung und Lehre mitverfolgen und -gestalten können, sollten die Governance-Strukturen und -Prozesse darauf ausgerichtet sein, ihnen – insbesondere dort, wo es keinen Koordinations- und Abstimmungsbedarf gibt – möglichst große Autonomie zu gewähren. Das bedeutet, dass Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sich primär nach den Standards und Qualitätsansprüchen richten können, die für ihre Fachgemeinschaft charakteristisch sind.

Legitimität und Akzeptanz

Entscheidungen in einer öffentlichen Hochschule müssen sowohl aus der Perspektive des Gesetzgebers als auch aus der der Hochschulmitglieder legitim sein, insbesondere weil die Notwendigkeit der Koordination die Freiheit der Hochschulmitglieder einschränkt. Die Legitimität basiert auf den in Hochschulgesetz und Grundordnung festgelegten Entscheidungsstrukturen- und -prozessen. Die Akzeptanz kann nur durch die Statusgruppen der mitgliederschaflich verfassten Hochschule hergestellt werden. Um die Akzeptanz zu befördern, kann es sinnvoll sein, einen möglichst weiten Kreis betroffener Personen in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, besonders in die Vorbereitung der Entscheidung. Durch breite Partizipationsangebote können zum einen die Betroffenen den Entscheidern ihre Sichtweise darlegen, zum anderen können diese sich bei der Begründung ihrer Entscheidung auf die Sachadäquanz der Entscheidung berufen. Die Mitwirkung in der Governance betrifft nicht nur die Grundrechtsträgerinnen und -träger der Wissenschaftsfreiheit, sondern kann je nach Entscheidung prinzipiell alle Mitglieder der Hochschule einbeziehen.

Transparenz

In einer wissenschaftlichen Einrichtung ist es besonders wichtig, dass alle erkennen können, welche Personen und Gremien in der Hochschule (Hochschulleitung, Senat, Dekaninnen und Dekane, Fakultätsräte, Hochschulrat usw.) an der Koordination wesentlich beteiligt sind. Transparente Prozesse erlauben allen Beteiligten die Übersicht, welche Schritte der Prozess umfasst, zu welchen Zeitpunkten welche Akteure Einfluss nehmen können oder eine besondere Verantwortung tragen. Transparenz wird befördert durch Geschäftsverteilungspläne oder Prozesshandbücher, welche den Ablauf und die Zuständigkeiten öffentlich erkennbar machen. Intransparenz kann zu einem Vertrauensverlust und somit zu einem geringeren Engagement der einzelnen Personen führen. Nur wenn Hochschulen ihre Governance-Strukturen und -Prozesse möglichst transparent gestalten, können die Mitglieder ihre Mitgestaltungsrechte bzw. ihre

Abwehrrechte gegenüber Eingriffen in die individuelle Wissenschaftsfreiheit wahrnehmen. Dazu gehört auch die Herstellung inhaltlicher Transparenz, d. h. eine Kommunikation der Gründe, die für eine bestimmte Entscheidung gesprochen haben.

Konstanz und Kohärenz

Um das Vertrauen der Hochschulangehörigen in die Governance-Strukturen und -Prozesse zu stärken, ist es wichtig, dass diese sie als verlässlich und mit ihren grundlegenden Zielen und Werten vereinbar ansehen. Bei der Koordination von Handlungen und bei Entscheidungen nehmen verschiedene Akteure unterschiedliche Rollen ein (z. B. Gestaltung, Kontrolle, Beratung). Zu achten ist auf ein klares Rollenbewusstsein der Akteure, sinnvoll verteilte Rollen und die Vermeidung von Doppelrollen in einem Vorgang.

Häufige grundlegende Veränderungen der Grundordnung können zu Verfahrensunsicherheiten führen, ein Einfallstor für intransparente, nicht legitimierte Einflussnahmen bilden und in der Folge die an der Selbstverwaltung beteiligten Mitglieder der Hochschule demotivieren. Sowohl von innen als auch von außen angeregte Neuordnungen müssen daher auf die bisherigen Strukturen und Prozesse sowie die Kultur der Einrichtung abgestimmt sein und die Kosten eines starken Abweichens von den bisherigen Strukturen und Abläufen berücksichtigen. Bei sich verfestigenden Krisen kann eine Umgestaltung der Entscheidungsstrukturen notwendig sein. Solche Anpassungen werden nur dann erfolgreich sein, wenn sie mit einer ausgeprägten Sensibilität für die Herausforderungen eines Übergangs zu neuen Strukturen umgesetzt werden und Veränderungen auf das gebotene Maß reduzieren.

Konfliktfestigkeit

Wissenschaftsadäquate Governance kann Konflikte nicht grundsätzlich ausschließen. Die Koordination von Akteuren mit unterschiedlichen, jeweils für sich legitimen Interessen ist grundsätzlich konfliktanfällig. Das Auftreten von Konflikten ist daher nicht prinzipiell auf Fehler in den Governance-Strukturen und -Prozessen zurückzuführen. Lang anhaltende sowie stets von neuem aufbrechende, unterschwellige Konflikte können jedoch auf Defizite hinweisen, beispielsweise auf eine unzureichende Legitimation der Entscheidungsträgerinnen und -träger oder unklare Befugnisse und Zuständigkeiten. Aus der Perspektive des Wissenschaftsrates zeichnet sich gute Governance dadurch aus, dass sie strukturell bedingte Konflikte verhindert, inhaltliche Konflikte hingegen zulässt und ein Forum bereitstellt, um Einigungen bei unterschiedlichen Interessen auszuhandeln. Damit Konflikte konstruktiv ausgetragen werden können und den Zusammenhalt der Einrichtung nicht gefährden, müssen in den Strukturen und Prozessen möglichst systematisch klare Vorgaben und Zuständigkei-

ten für den Konfliktfall (insbesondere Veto- und Anhörungsrechte sowie ggf. Mediation bei Interorganisationskonflikten oder Befangenheiten von Gremien) angelegt sein. Diese Vorgaben sollten in Pattsituationen Entscheidungen ermöglichen und eindeutig zwischen Entscheidungsvorbereitung mit Anhörung aller Interessensgruppen und Beschlussfassung mit Begründungspflicht unterscheiden.

Ressourcensensibilität

In Hochschulen erfolgt die Koordination zwischen Akteuren in der Regel in vielen ressourcenintensiven Teilprozessen (wie der Vorbereitung von Vorlagen, dem Studium von Akten sowie der Teilnahme an Gremiensitzungen, Anhörungen und inoffiziellen Austauschrunden). Sofern dieser Aufwand zu Ergebnissen führt, die auf einer breiten Informationsbasis aufbauen, die Folgen reflektieren und weitreichende Legitimation und Akzeptanz genießen, erachtet ihn der Wissenschaftsrat als sinnvoll und erforderlich. Zugleich muss maßvoll mit dem Aufwand umgegangen werden, um die für die Erfüllung der hochschulischen Kernaufgaben zur Verfügung stehenden Ressourcen zu schonen.

Beteiligung und Information sollten aus Sicht des Wissenschaftsrates umso umfangreicher ausfallen, je bedeutsamer ein bestimmter Vorgang für die Hochschule und ihre Mitglieder ist, wenn es also um langfristige Weichenstellungen in der Entwicklung der Hochschule bzw. weitgehende Veränderungen der Rahmenbedingungen für Studium, Lehre und Forschung geht. Wo Gremien nur informiert werden sollen und ohnehin nicht sachkundig intervenieren könnten, sollte dies einen Vorgang zeitlich nicht aufhalten und in der Ankündigung und Behandlung klar ausgewiesen sein.

Zusammenhang zwischen den Kriterien

Die genannten Kriterien können die Arbeit an den Governance-Strukturen und -Prozessen unterstützen. Diese ist nicht als Suche nach einem Optimum zu verstehen, bei dem alle Kriterien maximal erfüllt wären. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Hochschulen und ihre Governance sich an immer wieder neue externe Herausforderungen und interne Entwicklungen anpassen müssen. Dabei müssen die Kriterien in vielen Fällen gegeneinander abgewogen werden. Dies liegt an der Doppelnatur der Hochschule als Institution und Organisation. Entsprechend sind einige der Kriterien eher mit ersterer und andere mit letzterer verbunden: Legitimität und Akzeptanz, Gewährleistung individueller Autonomie sowie Konstanz und Kohärenz sind primär der Hochschule als Institution zuzuordnen. Diese Kriterien stehen für Werte, welche die Gemeinschaft der Lehrenden und Lernenden sowie die Freiheit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler betonen. Konstanz und Kohärenz stehen für ein Beachten der Traditionen und Gepflogenheiten, die für die Interaktionen zwischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern charakteristisch sind. Stärker mit der

Hochschule als Organisation verbunden sind die Kriterien Entschlussfähigkeit, Transparenz, Konfliktfähigkeit und Ressourcensensibilität. Sie beziehen sich auf das planende und steuernde Element der Hochschule als Organisation sowie auf die Effizienz von Abläufen, welche dafür nötig ist, übergeordnete Ziele mithilfe begrenzter Ressourcen zu erreichen.

Insbesondere zwischen Ressourcensensibilität und Gewährleistung individueller Autonomie können Zielkonflikte auftreten. Bei gewachsener Aufgabenfülle der Hochschulen wäre es mit einem enormen Aufwand verbunden, wollte man möglichst alle Entscheidungen traditionell im Rahmen der Selbstverwaltung treffen, um jeder Einzelperson ein möglichst hohes Maß an Freiheit und Einfluss zu gewähren. Schon heute beklagen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler einen Zuwachs an administrativen Aufgaben, der wesentlich damit zusammenhängt, dass große Teile der Koordinationsleistungen von den Kollegialorganen und deren Mitgliedern erbracht werden. Somit haben die beteiligten Personen weniger Zeit, um ihren Kernaufgaben in Forschung und Lehre nachzukommen. Die Delegation von Entscheidungen an Mandats- und Amtsträger kann entlastend wirken und setzt ein Vertrauensverhältnis sowie Kontrollmechanismen voraus. Dies sollte bei der Gestaltung der Governance-Strukturen und -Prozesse bedacht werden.

B.II EIN ANALYSEINSTRUMENT FÜR DIE INTERNE HOCHSCHULGOVERNANCE

Das in diesem Abschnitt vorgestellte Analyseinstrument setzt die Kriterien guter Governance in Beziehung zu vier Governance-Modi für die Koordination innerhalb der Hochschule. Es stellt einen neuen Ansatz dar, um Governance-Strukturen und -Prozesse zu überdenken und die Chancen und Risiken verschiedener Handlungsalternativen abzuwägen.

Mithilfe des Analyseinstruments können sich die Mitglieder einer Hochschule darüber verständigen, wie die Koordination an ihrer Hochschule erfolgen sollte und ob in der Vergangenheit möglicherweise einzelnen Governance-Modi ein zu starkes Gewicht eingeräumt wurde oder die Einführung neuer Governance-Modi in manchen Bereichen noch konsequenter erfolgen sollte.

Das Instrument führt nicht zwangsläufig zu „Ideallösungen“, die an allen Hochschulen zum Tragen kommen sollten. Vielmehr kann jede Hochschule das Instrument vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Organisationsstruktur und -kultur anwenden, um so zu eigenen Lösungen zu kommen. Zum besseren Verständnis wird das Analyseinstrument anhand konkreter Beispiele aus der Praxis von Hochschulen illustriert.

Governance wird in diesem Abschnitt bezogen auf die Koordination **innerhalb der Hochschule**. |⁶⁶ Diese Koordination kann auf unterschiedliche Weisen geschehen. Im Folgenden werden vier für die hochschulinterne Koordination wesentliche Governance-Modi unterschieden: **Kollegiale Selbstorganisation, Wettbewerb, Verhandlung** und **Hierarchie**. Diese Unterscheidung schließt an Erkenntnisse der Governance-Forschung an. |⁶⁷

Kollegiale Selbstorganisation

Die kollegiale Selbstorganisation ist der Modus der Koordination, der am stärksten mit der Hochschule als Institution verbunden ist. In diesem Modus stimmen in wissenschaftlicher Hinsicht autonome Akteure (Individuen und Teileinheiten wie Institute, Fakultäten usw.) ihre Entscheidungen und Handlungen miteinander ab; sie regulieren und kontrollieren sich wechselseitig. Koordination und einvernehmliche Entscheidungen beruhen wesentlich auf geteilten Qualitätsstandards, Normen und Werten, die regulierende Wirkung haben. Häufig sind sie fach- oder disziplinspezifisch wie z. B. die Priorisierung bestimmter Publikationsformate. In manchen Fällen werden sie auch von der Mehrzahl aller Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an der Hochschule geteilt wie z. B. Standards wissenschaftlicher Integrität. Da solche Normen und Werte vielfach nicht explizit formuliert werden, greift die kollegiale Selbstorganisation häufig auf informelle Prozesse sowie ein implizit angenommenes Einverständnis zwischen den Akteuren zurück.

Wettbewerb

Beim Wettbewerb werden materielle und symbolische Ressourcen (Finanzmittel, Ausstattung mit Räumen und Geräten oder Stellen, Sichtbarkeit bzw. Reputation) nach bestimmten Regeln an Personen oder Einrichtungen bzw. deren Teileinheiten entsprechend ihren Leistungen vergeben. Die Vergabe beruht auf weithin geteilten Qualitätskriterien und der Beurteilung durch Peers.

|⁶⁶ Auf die Interaktionen zwischen Hochschule und Staat wird in Abschnitt B.IV eingegangen.

|⁶⁷ Vgl. Schimank (2007); Gläser (2007); Scharpf (1993). Anstelle des in der Literatur häufig verwendeten Begriffs „Governancemechanismus“ wird in den vorliegenden Empfehlungen der Begriff „Governance-Modus“ verwendet. Dies soll den Gegensatz verdeutlichen, der zwischen den Grundannahmen der Governance-Perspektive und Vorstellungen der mechanistischen Steuerbarkeit von Organisationen besteht. Ebenso wird im Gegensatz zum „Schiebereglermodell“ (s. Fußnote 38 in Abschnitt A.II.2) hier eine rein hochschulinterne Perspektive eingenommen. Daher werden die Elemente des Schiebereglers „staatliche Regulierung“ und „Außensteuerung“ in diesem Kapitel ausgespart, dafür wird der Modus „akademische Selbstregulierung“ weiter ausdifferenziert. Abschnitt B.IV widmet sich explizit der Außensteuerung bzw. staatlichen Regulierung, indem es die Außenbeziehungen in den Blick nimmt.

Der Wettbewerb um Sichtbarkeit und Reputation ist traditionell ein wichtiger Governance-Modus, der das Verhalten einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler reguliert. Seit einigen Jahrzehnten werden auch verstärkt finanzielle Ressourcen nach wettbewerblichen Verfahren vergeben. Charakteristisch für das Neue Steuerungsmodell ist es, Hochschulen untereinander sowie verschiedene Teileinheiten einer Hochschule in eine Wettbewerbssituation zu bringen. |⁶⁸

Verhandlung

In Verhandlungen versuchen verschiedene Parteien, eine Vereinbarung – z. B. bezüglich einer übergeordneten Regelung, einer Priorisierung von Optionen oder der Verteilung von Ressourcen – zu erreichen und dabei ihren eigenen Interessen Geltung zu verschaffen. Nicht alle Beratungen in Hochschulgremien verlaufen im Modus der Verhandlung. Im Gegensatz zur kollegialen Selbstorganisation stellt bei Verhandlungen nicht die Übereinstimmung in Bezug auf Normen oder Wertvorstellungen das konsensbildende Moment dar. Stattdessen wird die Verständigung durch einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Partikularinteressen erzielt.

Hierarchie

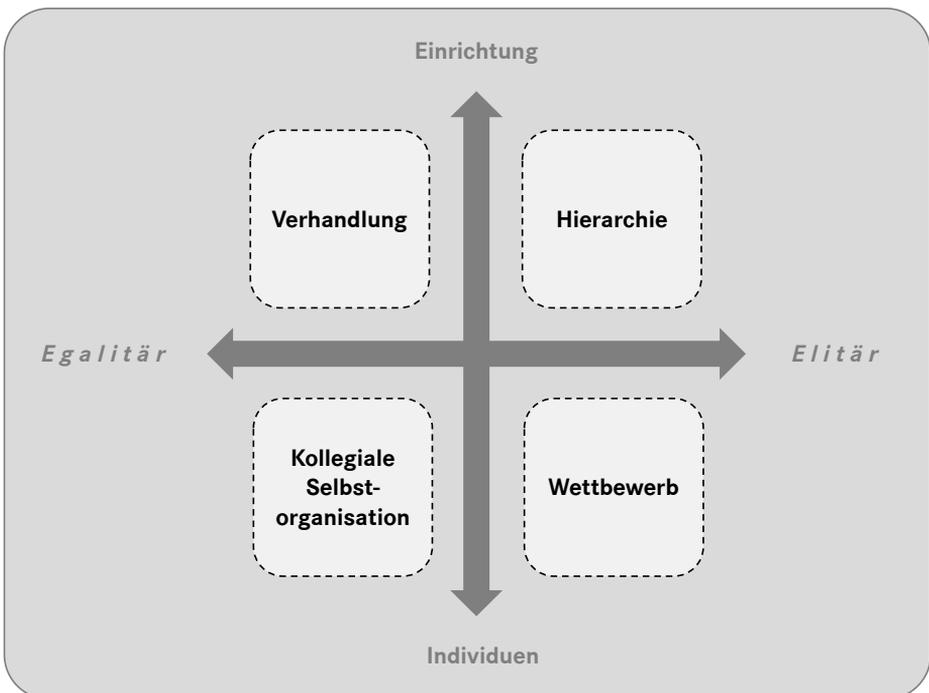
Im Modus der Hierarchie legen einzelne Akteure Regeln fest und treffen strategische und ressourcenrelevante Entscheidungen, die für einen weiten Kreis von Betroffenen verbindlich sind. Die hierarchisch koordinierenden Akteure führen die Aufsicht darüber, ob den Regeln entsprechend gehandelt wird. Die hierarchische Kontrolle kann sich auch auf Regeln beziehen, die extern vorgegeben sind, etwa in Form gesetzlicher Rahmenbedingungen. Auch kollegiale Gremien können gegenüber Personen oder Amtsinhaberinnen bzw. -inhabern kontrollierend tätig werden.

Hierarchische Beziehungen können innerhalb der Hochschule zwischen der Hochschul- bzw. Fakultätsleitung und einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bestehen. Auch zwischen Verwaltung und wissenschaftlichen Hochschulmitgliedern gibt es hierarchische Beziehungen: In erster Linie ist die Verwaltung eine Serviceeinheit für die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. In vielen Fällen muss sie allerdings auch die Rechtmäßigkeit von Prozessen sicherstellen. Dies kann mit Einschränkungen der Handlungsfreiheit des wissenschaftlichen Personals einhergehen (s. Abschnitt B.III.9).

|⁶⁸ Zur Stärkung des Wettbewerbs im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells s. auch Abschnitt A.II.2.b.

Die Koordinationsleistung der Governance-Modi nimmt entsprechend der Reihenfolge ihrer Darstellung zu: Kollegiale Selbstorganisation räumt dem Individuum die meisten Entscheidungsbefugnisse ein. Der Wettbewerb formuliert klare Zielvorgaben und bindet die einzelnen Teilnehmer durch seine Regeln. Welche inhaltlichen Ergebnisse nach einer wettbewerblichen Ressourcenverteilung erzielt werden, bleibt dabei in der Hand der Wettbewerbsteilnehmer. Der Verhandlungsmodus kann eine größere Verbindlichkeit explizit getroffener Vereinbarungen erreichen als die auf vielfach nur implizit geteilten Wertvorstellungen basierende kollegiale Selbstorganisation. Dafür ist der Prozess der Einigung auf gemeinsam getragene Beschlüsse im Verhandlungsmodus häufig voraussetzungsreich und kann zu Minimalkonsensen führen. Der hierarchische Entscheidungsmodus kann tendenziell eine große Koordinationsleistung mit geringem Ressourceneinsatz erbringen. Dem stehen jedoch Einschränkungen bei der Umsetzbarkeit gegenüber, denn viele Akteure werden nicht ohne weiteres Limitierungen ihrer Entscheidungsmöglichkeiten hinnehmen. Allerdings kann die bewusste Delegation von Entscheidungen an gewählte Amtsträgerinnen und -träger für eine akzeptierte und zugleich ressourcenschonende Koordination sorgen.

Übersicht 1 Vierfeldermatrix der Governance-Modi



Die Vierfeldermatrix der Governance-Modi verdeutlicht, dass die Modi der Verhandlung und der Hierarchie eine Koordination tendenziell der gesamten Einrichtung erreichen. In diesen Modi können übergreifende Entscheidungen getroffen und Regelwerke erarbeitet werden, welche die Handlungsfreiheit der Individuen einschränken. Demgegenüber setzen Wettbewerb und kollegiale Selbstorganisation eher auf veränderbare, temporäre Kooperationen und Netzwerke, in denen Individuen Absprachen treffen, in Konkurrenz um Ressourcen und Reputation gegeneinander antreten, aber auch Normen und Wertvorstellungen teilen, die in vielen Fällen nicht explizit gemacht werden müssen. Dementsprechend kann sich die Koordination auch informell und volatil im Kontext konkreter Situationen vollziehen. Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die durch Verhandlung und Hierarchie geprägte Koordinationsleistung primär auf die Hochschule als Organisation richtet, während kollegiale Selbstorganisation und Wettbewerb eher an die Hochschule als Institution anknüpfen (s. Abschnitt A.I.2).

Außerdem illustriert die Vierfeldermatrix, dass kollegiale Selbstorganisation und Verhandlung prinzipiell darauf abzielen, alle Beteiligten gleichermaßen einzubeziehen und einen Ausgleich zwischen ihren Interessen herzustellen. Die Erzeugung von Differenz – wie z. B. bei ungleicher Ressourcenverteilung – ist in diesen Modi nur schwer möglich. Insofern sind diese Modi egalitär ausgerichtet. Demgegenüber stellen Wettbewerb und Hierarchie die Unterschiede zwischen den Akteuren heraus und weisen somit einzelnen Personen oder Gruppen – über wettbewerbliche Zuordnung von Reputation und Ressourcen oder über politisch legitimierte Gestaltungsmacht – einen exponierten Status zu. Diese Modi sind also insofern elitär, als sie dazu dienen können, Differenzen zu erzeugen, die sich als Status- und Reputationshierarchien zeigen können.

Allgemein wirkt sich die Bevorzugung eines Governance-Modus auch auf alle anderen aus, da die Koordination in einem Modus bestimmte Voraussetzungen braucht und ihrerseits schafft oder verstärkt. So kann eine stark an Hierarchie und Wettbewerb ausgerichtete Governance innerhalb einer Hochschule die kollegiale Selbstorganisation schwächen. Umgekehrt kann eine vorrangig auf Verhandlungen und Selbstorganisation setzende Governance legitime und akzeptierte Entscheidungen der Hochschul- bzw. Fakultätsleitungen erschweren und sehr viele Ressourcen und Zeit verbrauchen, bevor sie zu Entscheidungen gelangt.

II.2 Anwendbarkeit der Governance-Modi in verschiedenen Handlungsfeldern

Die Koordination zwischen den Mitgliedern einer Hochschule umfasst verschiedene Handlungsfelder, in denen jeweils andere Governance-Modi sinnvoll sind. Solche Handlungsfelder sind die Sicherung der **Rechtmäßigkeit** von Prozessen, die Orientierung an wissenschaftlichen **Standards und Qualitätsansprüchen**

sowie die **strategische Gestaltung**. Diese drei Handlungsfelder werden im Folgenden hinsichtlich der für sie geeigneten Governance-Modi betrachtet.

Governance-relevante Prozesse erstrecken sich typischerweise über mehrere dieser Handlungsfelder, |⁶⁹ was sich auf die Anwendung der Modi auswirkt. Probleme in der Governance können sich dadurch ergeben, dass in einer Prozessphase Governance-Modi dominieren, die dem Handlungsfeld nicht angemessen sind. Außerdem kann es eine Herausforderung darstellen, die unterschiedlichen Modi, die nacheinander beim Bearbeiten einer Aufgabe von Bedeutung sind, miteinander in Einklang zu bringen oder die Phasen, in denen ein bestimmter Modus Geltung hat, voneinander abzugrenzen.

Erstens tauchen in Governance-Prozessen häufig Fragen der Rechtmäßigkeit auf. Hochschulen führen staatliche Aufgaben aus, die ihnen vom Land übertragen wurden, wie die Zertifizierung von Studienabschlüssen, Personalverwaltung, Wirtschaftsplanung, Haushaltsprüfung sowie das Gebühren-, Kassen- und Rechnungswesen. Diese Aufgaben müssen rechtskonform ausgeführt werden, gemäß verbindlichen Regeln und Vorschriften. Der hierfür geeignete Governance-Modus ist die **Hierarchie**, weil es zwar Ermessensspielräume bei der Auslegung der Vorgaben gibt, aber die Regeln selbst hochschulintern nicht verhandelbar sind. |⁷⁰ Die Hierarchie ist hier in Form von Aufsicht und Kontrolle realisiert. Dabei befindet sich der hierarchisch koordinierende Akteur in Form des Gesetzgebers außerhalb der Hochschule. Entsprechende Strukturen setzen sich jedoch auch innerhalb der Hochschule fort: Die Verwaltung, die oft für die Prüfung von rechtskonformen und wirtschaftlichen Prozessen zuständig ist, ist selbst auch hierarchisch organisiert. Es muss bewusst gemacht werden, dass die Verwaltung in einer öffentlichen Hochschule neben Serviceleistungen auch solche Kontrollaufgaben hat, um zu verhindern, dass sie von Seiten des wissenschaftlichen Personals als hindernd und unflexibel wahrgenommen wird. Von Kontrollfunktionen müssen eindeutige Dienstleistungen abgegrenzt werden, in denen die Verwaltung serviceorientiert arbeiten sollte. Eine bessere Verständigung zwischen Wissenschaft und Verwaltung darüber, was im Rahmen geltender Regeln möglich ist (s. Abschnitt B.III.9), kann Konflikte vermeiden.

Zweitens geht es bei der Koordination häufig um fachliche Fragen, um wissenschaftliche Standards und Qualitätsansprüche, z. B. gemeinsame Maßstäbe bei der Bewertung von Forschungs- und Prüfungsleistungen, bei der Gestaltung der Lehre oder der Betreuung von Qualifikationsarbeiten. Gegenstände einer sol-

|⁶⁹ So sind Berufungsverfahren sowohl an gesetzliche Vorgaben gebunden, die Bestenauswahl ist an wissenschaftlichen Standards ausgerichtet und die Denomination sollte auf die Strategie abgestimmt sein.

|⁷⁰ Die Hochschulen können allerdings eine Änderung der vorgegebenen Regeln und Gesetze anstrengen, wenn es systematische Probleme gibt, die sie mit diesen Regeln nicht lösen können.

chen Abstimmung sind Habilitations- und Promotionsordnungen, die Ausgestaltung von Studiengängen, die fakultätsinterne Organisation von Lehrevaluationen sowie Leitlinien zu Berufungsverfahren, die sich auch an rechtlichen Vorgaben orientieren, aber größere Gestaltungsspielräume aufweisen. Zwar gibt es unter den beteiligten Akteuren viele geteilte Grundannahmen und Werte, sodass die Koordination prinzipiell ein hohes Maß an Objektivität erzielen kann. Allerdings können Partikularinteressen, rhetorisches Geschick und persönliche Autorität das Ergebnis der Koordination beeinflussen.

Damit Standards und Ordnungen handlungsleitend wirken, müssen zunächst diejenigen Personen an deren Vereinbarung beteiligt sein, die sie in der Praxis anwenden, bzw. sie müssen in dem entsprechend befugten Gremium angemessen repräsentiert sein. Der geeignete Governance-Modus für die Vereinbarung von Standards und Verfahren, für fachliche und überfachliche Qualitätsansprüche ist demnach die **kollegiale Selbstorganisation**.

Eine besondere Herausforderung ist in diesem Kontext die akademische Selbstkontrolle, die dafür sorgen soll, dass die vereinbarten Standards und Normen eingehalten werden. Grundsätzlich herrscht in der akademischen Tradition das Vertrauen darauf, dass alle sich an den Standards und der guten wissenschaftlichen Praxis orientieren. Die akademische Selbstorganisation äußert sich hier primär durch Eigenverantwortung und kollegiale Kritik. Dennoch muss die Einhaltung von Standards und Verfahrensregeln überwacht und müssen Verstöße geahndet werden. Zu diesem Zweck werden häufig Kommissionen durch die Repräsentationsorgane eingesetzt. Sie werden jedoch nicht initiativ tätig, um Verdachtsfällen nachzugehen, sondern sind auf Hinweisgeber angewiesen. Durch das Kollegialprinzip kann angesichts der Erfahrung mit den professoralen „Nichtangriffspakten“ eine effektive Kontrolle oder gar die Sanktionierung von Verstößen eingeschränkt werden. Eine kollegiale Selbstkontrolle wird nur dann funktionieren, wenn eine explizite Verständigung über Normen und Verfahren der Kontrolle stattfindet. Ein solches Explizieren von Normen und Standards (etwa im Rahmen von Kodizes und Leitfäden) kann vorbeugend wirken. |⁷¹ Zudem sollten die Verfahren der Selbstkontrolle und des Umgangs mit Fehlverhalten bekannt gemacht werden. Eine Kontrolle kann auch durch stichprobenartige Überprüfungen von Publikationen, Betreuungsleistungen usw. erfolgen. Wenn diese Selbstkontrolle im Rahmen der **kollegialen Selbstorganisation** nicht geleistet werden kann, muss ein **hierarchisch** agierender Akteur – etwa die Dekanin oder der Dekan – sie delegieren bzw. selbst übernehmen. Für

|⁷¹ So entwickelt etwa das „QUEST – Center for Transforming Biomedical Research“ am Berliner Institut für Gesundheitsforschung explizite Standards und Richtlinien zur Qualitätssicherung in der biomedizinischen Forschung und der translationalen Medizin.

bestimmte Prozesse wie Berufungsverfahren kann es auch sinnvoll sein, dass die Hochschulleitung eigene Beauftragte benennt, die auf das Einhalten von Verfahrensregeln, Qualitätsstandards und Fristen achten. |⁷²

Drittens findet in Hochschulen Koordination bezüglich strategischer Fragen – inklusive der Verteilung von Ressourcen – statt. Dazu ist es notwendig, Prioritäten zu setzen und auch gegebenenfalls die Aktivitäten in einzelnen Bereichen zurückzufahren. Diese Form der Koordination ist besonders stark durch Partikularinteressen und intersubjektive Bewertungen bestimmt, objektivierbare Kriterien und konsensuale Entscheidungen fallen hingegen besonders schwer.

Der Governance-Modus **Hierarchie** kann in diesem Zusammenhang organisatorische Vorteile haben, wenn von einem Akteur die Initiative ausgeht, er Verfahren und Fristen koordiniert und Gelegenheiten für Förderung und Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Entwicklungen in den Teileinheiten erkennen kann. Insbesondere Entscheidungen über Profilbildungen gehen häufig mit einer ungleichen Ressourcenverteilung einher. Solche Entscheidungen sind in Gremien oft nur schwer herbeizuführen und daher mit den Governance-Modi **Verhandlung** oder **kollegiale Selbstorganisation** kaum zu bewältigen. Eine hierarchische Entscheidung bietet die Möglichkeit, das Gesamtwohl der Hochschule im Blick zu behalten und die Partikularinteressen einzelner Parteien gegeneinander abzuwägen. Seitens der Leitungsorgane (Hochschulleitungen sowie Dekaninnen und Dekane) sind gleichwohl großes Kommunikationsgeschick, Weitsicht und ein großer Rückhalt bei den Hochschulangehörigen vonnöten. Die Wahl einer Leitungsperson in ein Amt stellt einen Vertrauensvorschuss dar, eine permanente Detailkontrolle hingegen ist eher ein Ausdruck von Misstrauen. Dies sollten sich die Mitglieder des Wahlorgans bewusst machen.

Wenn eine Hochschulleitung über eigene strategisch einsetzbare Finanzmittel verfügt, kann sie die Umsetzung strategischer Ziele befördern und beschleunigen und mögliche unintendierte Nebenfolgen (etwa eine übermäßige Schwächung einzelner Fächer oder Teileinheiten) abmildern. |⁷³ Wenn sie hingegen sämtliche Mittel direkt an Fakultäten oder andere Teileinheiten verteilt, verringert sie damit ihre Möglichkeiten der strategischen Gestaltung. Dies ist insbesondere dann bedeutsam, wenn im Rahmen eingeworbener Projekte große, fakultätsübergreifende Einheiten entstehen, die die Governance der Hochschule maßgeblich beeinflussen können (s. Abschnitt B.II.4.b).

Die strategische Gestaltung kann auch auf wettbewerbliche Elemente zurückgreifen, etwa indem zur Mittelverteilung genutzte Kennzahlen an strategische

|⁷² Vgl. Wissenschaftsrat (2005), S. 51.

|⁷³ Vgl. Kühl; Muster (2016), S. 57f.

Ziele angepasst werden. Ein solches Vorgehen eignet sich dazu, eine ungleiche Mittelverteilung nachvollziehbar anhand klarer Kriterien durchzuführen. Allgemein kann der Wettbewerb einer ungleichen Verteilung von Mitteln anhand klar definierter Regeln Legitimität und Akzeptanz verschaffen. Dazu bedarf es gleichwohl eines neutralen Akteurs, der die Leistungen der Teilnehmenden beurteilt. Kollegialorgane eignen sich dazu nur bedingt, da deren Mitglieder häufig selbst am Wettbewerb teilnehmen. |⁷⁴ Zudem sind die Einschränkungen zu beachten, die bereits bei der Diskussion des Neuen Steuerungsmodells erläutert wurden (s. Abschnitt A.II.2.a). Wenn statt der Vereinbarung von Zielen stärker die Verständigung über konkrete Maßnahmen für die Umsetzung von Strategien in den Blick genommen wird, stärkt dies hingegen den Modus Verhandlung (und ggf. die Hierarchie). Hochschulleitungen können auch über eigene finanzielle Mittel Anreize setzen, um z. B. Kooperationen zwischen Teileinheiten oder ein stärkeres Engagement im Transfer zu befördern

Auch Individuen müssen die Möglichkeit haben, Initiativen anzustrengen und ihr Wissen sowie ihre Perspektive kontinuierlich in die Entwicklung der Strategie einzubringen. Insofern muss in der Entwicklungsplanung stets ein partizipatives und konsultatives Element enthalten sein, auch um die Umsetzungswahrscheinlichkeit der zu treffenden Entschlüsse zu steigern. Bei der strategischen Gestaltung von Hochschulen wird in der Praxis eine Ergänzung der Hierarchie durch den Modus **Verhandlung** bevorzugt. Dafür hat sich der Begriff „Gegenstromprinzip“ eingebürgert. Er steht für die mehrmaligen Konsultationen zwischen den Leitungsorganen, den kollegialen Gremien und gegebenenfalls auch Einzelpersonen. Solche Konsultationen können auch informell stattfinden.

Man kann die Prozesse auf informeller Ebene als wesentliche Ressource ansehen, mit der erfolgreich gestaltet werden kann, um Kompromisse zu finden. Sie können allerdings auch hinderlich wirken, wenn durch sie Konflikte heruntergespielt werden, deren Lösung die Governance der Hochschule voranbringen könnte, oder Personen gezielt aus dem Entscheidungsprozess ausgeschlossen werden. Insofern sind informelle Runden eher als heuristisches Instrument anzusehen, mithilfe dessen Stimmungen sondiert, Ideen eingefangen und Zustimmung bzw. Ablehnung bezüglich neuer Vorhaben besser eingeschätzt werden können. Wenn tatsächlich verbindliche Entscheidungen getroffen werden, sind klare Zuständigkeiten, Kohärenz bezüglich der eingenommenen Rollen und Transparenz wichtig.

|⁷⁴ Vgl. Szöllösi-Janze (2011), S. 54f.

Neben den beschriebenen Anwendungsfeldern verschiedener Governance-Modi gibt es auch zahlreiche Tätigkeiten innerhalb der Hochschule, bei denen eine Koordination zwischen den Hochschulmitgliedern nicht nötig ist und somit auch keiner der vier Governance-Modi Anwendung findet. Diese Tätigkeiten beziehen sich insbesondere auf die individuelle wissenschaftliche Arbeit: Bei der Konzeption von Forschungsdesigns, der Gestaltung von Lehrveranstaltungen, der Begutachtung von Forschungsanträgen und Qualifikationsarbeiten usw. können Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler weitgehend eigenständig agieren und müssen sich nicht mit anderen Personen in der Hochschule abstimmen.

II.3 Chancen und Risiken verschiedener Governance-Modi

Die Anwendung der vier Governance-Modi ist für die Hochschulgovernance mit verschiedenen Chancen und Risiken verbunden, die sich mithilfe der in Abschnitt B.I dargestellten Kriterien beschreiben lassen. Diese Kombination von Governance-Modi und Kriterien bildet den Kern des vorgeschlagenen Analyse-instrumentes für die Hochschulgovernance.

Übersicht 2: Verhältnis von Governance-Modi zu Kriterien

KRITERIEN	Entschlussfähigkeit				
	Gewährleistung individueller Autonomie				
	Legitimität und Akzeptanz				
	Transparenz				
	Konstanz und Kohärenz				
	Konfliktfestigkeit				
	Ressourcensensibilität				
		Kollegiale Selbstorganisation	Wettbewerb	Verhandlung	Hierarchie
GOVERNANCE - MODI					



Chancen



Risiken



ausgewogen

Übersicht 2 stellt dar, bezüglich welcher Kriterien die einzelnen Governance-Modi nach Ansicht des Wissenschaftsrates besondere Chancen oder Risiken bieten bzw. wo sich Chancen und Risiken die Waage halten. Diese Einschätzungen sind als Plausibilitäten zu verstehen.

Mithilfe der Matrix kann eine Hochschule ihre Governance analysieren: In der Praxis beobachtete Probleme können zunächst daraufhin untersucht werden, ob bestimmte Kriterien nicht hinreichend erfüllt werden. Eine mögliche Veränderung in der Governance besteht dann darin, in einem Prozess stärker einen anderen Governance-Modus anzuwenden und die sich dadurch bietenden Chancen zu nutzen. Die sich hierdurch möglicherweise ergebenden Einbußen bei den anderen Kriterien sind Teil der Güterabwägung zwischen den Kriterien.

Zu bedenken ist allerdings, dass das Wechseln in einen anderen Governance-Modus für die beteiligten Akteure mit veränderten Rollen einhergeht; manche Akteure erhalten mehr, andere weniger Gestaltungsmacht. Bei Neuordnungen der Befugnisse und Zuständigkeiten ist auf die Unterschiede zwischen formalen Befugnissen und informellen Gegebenheiten bzw. dem Amtsverständnis und Auftreten der entsprechenden Personen zu achten. Auch Pfadabhängigkeiten sind zu berücksichtigen. Entsprechend kann sich eine Veränderung der Strukturen an einer Hochschule als Erfolg erweisen, an einer anderen Hochschule hingegen nicht. Die Erwartungshaltungen an die Funktionen und Ämter der einzelnen Akteure werden in vielen Fällen nicht explizit formuliert. Vor dem Hintergrund dieser Erwartungshaltungen ist Kohärenz bezüglich der Rollen, die verschiedenen Akteuren zugewiesen werden, von großer Bedeutung: Eine Hochschulleitung, die über weitreichende Befugnisse verfügt, wird als kontrollierender Akteur nur dann akzeptiert werden, wenn die Amtsführung als der eigenen wissenschaftlichen Tätigkeit zuträglich wahrgenommen wird. Andererseits kann eine primär an fachlichen Interessen orientierte Hochschulkultur, in der stabile und funktionale kollegiale Aushandlungsprozesse etabliert sind, dafür sprechen, den kollegialen Gremien mehr Befugnisse einzuräumen.

Die Darstellung der Chancen und Risiken macht deutlich, dass Verhandlung und Wettbewerb sowie Hierarchie und kollegiale Selbstorganisation jeweils weitgehend komplementäre Chancen und Risiken aufweisen. |⁷⁵ Während die im Zuge des Neuen Steuerungsmodells gestärkten Modi Wettbewerb und Hierarchie besondere Chancen hinsichtlich der Entschlussfähigkeit bieten, sind die eher mit der Gruppenhochschule assoziierten Modi kollegiale Selbstorganisation und Verhandlung mit Vorteilen bezüglich individueller Autonomie, Legiti-

|⁷⁵ Dies entspricht ihrer Gegenüberstellung in den Dimensionen „Individuen/Einrichtung“ und „Egalitär/Elitär“ (s. Übersicht 1).

mität und Akzeptanz verbunden. Die Hierarchie hat bei diesen Kriterien eher Schwächen, bietet jedoch andererseits im Vergleich zu allen anderen Modi besondere Chancen bei der Ressourcensensibilität. Zusammen mit der unterschiedlichen Anwendbarkeit der Governance-Modi für verschiedene Koordinationsaufgaben ergibt sich, dass prinzipiell kein Governance-Modus nur Vorteile hat oder verzichtbar ist. Eine Governance, die einen der Modi vernachlässigt, wird mit großer Wahrscheinlichkeit Defizite aufweisen.

Im Folgenden werden die in der Matrix dargestellten Chancen und Risiken mit Blick auf die Ausgestaltung von Ämtern, Gremien, Strukturen und Befugnissen näher erläutert.

II.4 Anwendung des Analyseinstruments anhand zweier Beispielfälle

Die nachfolgende Veranschaulichung an zwei Beispielfällen soll illustrieren, wie das Analyseinstrument eingesetzt werden kann, um Problemursachen in der hochschulinternen Governance zu identifizieren und mögliche Lösungsansätze zu formulieren oder eine weitergehende Verständigung über die Problemlage innerhalb der Hochschule sowie mit externen Partnern anzuleiten. Das erste Beispiel behandelt einen sehr häufig vorkommenden Vorgang, während das zweite sich mit zeitlich längeren Prozessen befasst.

II.4.a Beispiel 1: Neubesetzung einer Professur

Zwei Probleme, die häufig bei Berufungsverfahren auftreten, können mithilfe des Analyseinstruments näher betrachtet und möglichen Lösungen zugeführt werden. Zum einen dauern Berufungsverfahren häufig sehr lange und beanspruchen erhebliche zeitliche Ressourcen der Beteiligten. Im Rahmen dieser langen Verfahren werden Konsense häufig weniger aufgrund von inhaltlichen Übereinstimmungen erreicht, sondern es setzen sich diejenigen Personen durch, die über die größte Ausdauer verfügen. So erreichte Konsense sind besonders anfällig dafür, in späteren Sitzungen wieder angefochten zu werden, da sie nicht auf einem grundlegenden Übereinkommen und dem Ausräumen von Dissensen beruhen.

Dies veranschaulicht, dass kollegiale Selbstorganisation und Verhandlung, wie in der Analysematrix (s. Übersicht 2) dargestellt, mit Risiken bei der Ressourcensensibilität verbunden sind. Das liegt insbesondere an der großen Zahl von Akteuren, die an Berufungsverfahren beteiligt sein können, oftmals auch aus Gewohnheit und ohne die Notwendigkeit für eine Bestenauswahl. In der Phase vor der Ausschreibung der Professur muss die Denomination an fachliche Anforderungen und an das Profil der Hochschule angepasst werden. Hierüber stimmen sich die Beteiligten – also Fakultät und Hochschulleitung – im Modus der kollegialen Selbstorganisation und der Verhandlung ab („Gegenstromprinzip“). Es kann auch hierarchische Entscheidungen seitens der Hochschulleitung

geben, die an die mit den Kollegialorganen und dem Hochschulrat abgestimmte Entwicklungsstrategie der Hochschule anknüpfen und diese umsetzen. Werden Ausschreibungen zusätzlich in der Runde der Dekaninnen und Dekane besprochen, ermöglicht dies eine Abstimmung zwischen den Fakultäten bezüglich der fachlichen Ausrichtung der Denomination, möglicher Kooperationen, Ausstattung und Infrastrukturnutzung. Der Senat wird ebenfalls an manchen Hochschulen in die Ausschreibungsphase einbezogen. Die Durchführung des Auswahlprozesses, der mit dem Erstellen einer Liste berufbarer Personen endet, findet im Modus der kollegialen Selbstorganisation statt.

Durch eine Klärung der Zuständigkeiten, eine Unterscheidung der Rechte von Beteiligten (Entscheidungs- oder Informationsrecht) kann deren Anzahl gegebenenfalls begrenzt werden. In der Berufungsordnung ist festzulegen, ob neben der Fakultät und dem Rektorat bzw. Präsidium auch die Dekanerunde oder der Senat in den Prozess einbezogen werden, unter Berücksichtigung des damit einhergehenden Mehrwerts und zusätzlichen Aufwands. Das Analyseinstrument kann diese Klärung befördern: Im Vorfeld der Ausschreibung stärkt eine Einbeziehung von Senat oder Dekanerunde den Modus Verhandlung, dies kann die Akzeptanz einer Entscheidung für eine bestimmte Denomination erhöhen, droht jedoch den Prozess zu verlängern (mangelnde Ressourcensensibilität). Wenn diese Gremien nicht einbezogen werden, kann die Hochschulleitung die Ausrichtung möglicherweise stärker hierarchisch steuern, was die entgegengesetzten Folgen für Akzeptanz und Ressourcensensibilität haben kann. Nach der Entscheidung der Berufungskommission kann die Liste zur Bestätigung noch einmal dem Senat vorgelegt werden. Dies stärkt die Fähigkeit dieses Gremiums, das Verfahren im Modus Hierarchie zu kontrollieren, und ist vor allem dann sinnvoll, wenn es maßgeblich zur Qualitätssicherung des Verfahrens und des Ergebnisses beiträgt. Eine Genehmigung der Liste als reine Formsache ist kritischer zu sehen, zumal es zeitliche Ressourcen der Senatsmitglieder in Anspruch nimmt und die Dauer des gesamten Verfahrens verlängert.

Ein weiteres, häufig im Zusammenhang mit Berufungsverfahren auftretendes Problem ist die Überprüfbarkeit von Auswahlprozessen. Wenn eine Berufungskommission ihrer Entscheidung andere Kriterien als die in der Ausschreibung angekündigten zugrunde legt bzw. diese anders gewichtet, kann dies von Hochschulleitung oder Senat kaum kontrolliert werden. Wenn die Entscheidung für eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten nur schwer objektiv begründet werden kann, können juristische Auseinandersetzungen die Folge sein. Zudem kann es zu Interventionen kommen von Personen aus der Fakultät, von der bisherigen Inhaberin bzw. dem bisherigen Inhaber der Professur oder von externen Akteuren wie z. B. Berufsverbänden, um die Berufungskommission zu beeinflussen. Für eine derartige Einflussnahme sind Berufungsverfahren vor allem dann anfällig, wenn die Kriterien für die Auswahl nur sehr vage und unverbindlich be-

schrieben und nicht gewichtet werden bzw. wenn eine entsprechende Gewichtung erst spät im Verfahren erfolgt.

Je mehr Personen und Gremien am Verfahren beteiligt sind, desto häufiger kommt es zu Formelkompromissen und einer unklaren Verantwortungszuordnung. Aber auch einzelne Mitglieder einer Berufungskommission, welche die mehrheitlich gefassten Beschlüsse nicht akzeptieren, können bewirken, dass eigentlich klare Beschlusslinien revidiert werden und die Entscheidung für eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten hinausgezögert und verunklart wird.

All diese Probleme belegen die in Übersicht 2 markierten Risiken, welche die kollegiale Selbstorganisation für die Entschlussfähigkeit birgt. Insbesondere eine unklare und inkonsistente Gewichtung von Kriterien kann für diesen Governance-Modus ein Problem darstellen, das mit Einbußen an Transparenz verbunden ist. Hier bietet der Governance-Modus Hierarchie Chancen. Eine Stärkung der Hierarchie meint nicht, dass die Fakultäts- oder Hochschulleitung willkürlich in Verfahren eingreift, sondern dass sie dafür Sorge trägt, dass einmal vereinbarte Kriterien eingehalten und konsistent angewendet werden. Eine hierarchische Kontrolle in diesem Sinne können Berufungsbeauftragte ausüben, die vom Senat oder der Hochschulleitung eingesetzt werden. |⁷⁶

II.4.b Beispiel 2: Veränderungen der Aufbauorganisation

In einer sich stetig verändernden Umwelt entstehen auch innerhalb einer Hochschule häufig neue Einheiten, deren Beziehungen zu den bereits bestehenden zu klären sind. Beispiele sind Forschungszentren, Exzellenzcluster, Graduiertenschulen, Zentren für Qualitätsentwicklung, für Weiterbildung usw. Je nachdem, wie groß diese Einheiten sind, wie viele Personen ihnen angehören und in welchem Maße sie mit Prestige, Sichtbarkeit und finanziellen Ressourcen ausgestattet sind, können sie auf Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozesse innerhalb der Hochschule einen weitreichenden Einfluss entfalten und die Struktur der Hochschule insgesamt verändern. Werden solche neuen Einheiten langfristig eingerichtet, entstehen Ansprüche und Erwartungen, neben den dezentralen fachlichen Einheiten in die Governance einbezogen oder sogar Bestandteil der Aufbauorganisation zu werden.

Spannungen, die aus der Einbindung neuer Einheiten in die Hochschulgovernance resultieren, sind Beispiele für Risiken, die durch den Wettbewerb für

|⁷⁶ Der Wissenschaftsrat (2005) empfiehlt insbesondere die Einsetzung von Berufungsbeauftragten durch die Hochschulleitung, damit diese ihre „zentrale Zuständigkeit für das Berufungsgeschehen und mithin ihre Verantwortung für den sachgerechten und reibungslosen Ablauf eines Verfahrens in der Praxis erfolgreich wahrnehmen kann“ (ebd. S. 51).

Konstanz und Kohärenz entstehen können (s. Übersicht 2): Personen, die die jeweiligen Einheiten repräsentieren (z. B. Sprecherinnen und Sprecher), erhalten durch die erfolgreiche Teilnahme an einem Wettbewerb Zugang zu Ressourcen und Macht innerhalb der Hochschule. Dadurch wird zugleich die Bedeutung des Wettbewerbs-Modus für die Governance der Hochschule gestärkt. Häufig geschieht dies zuungunsten der Fakultäten sowie der kollegialen Gremien, insbesondere des Senats. Solche Verschiebungen können zu unklaren Zuständigkeiten und somit zu geringerer Kohärenz führen. Auch für die Ressourcensensibilität ergeben sich Risiken, wenn der Koordinationsbedarf steigt. Teilweise wird versucht, solche neuen Einheiten durch informelle Beteiligung und Konsultation einzubinden, teilweise werden sie unabhängig von den Fakultäten unmittelbar der Hochschulleitung zugeordnet, was deren Macht erhöht. Wenn solche im Rahmen von Wettbewerben eingerichteten Einheiten nach Ablauf der Förderung wieder aufgelöst werden, hat dies eine erneute Veränderung der Kräfteverhältnisse zur Folge.

Der Umgang mit dieser Problematik ist für die Mitglieder der Hochschule bzw. die Hochschulleitung allein schwierig. Es kann darauf hingewirkt werden, die neuen Einheiten systematisch in den Verhandlungsmodus einzubeziehen. In jedem Fall muss nach einer jeweils passenden Struktur für temporäre Einheiten gesucht werden. Neben der Einordnung als zentrale Einheiten besteht auch die Möglichkeit, sie neben den Fakultäten als dezentrale (überfachliche) Einheiten aufzufassen oder eine Matrixstruktur quer zu den Fakultäten vorzusehen. Das hat jeweils unterschiedliche Folgen für die Zuständigkeiten und die Erweiterung vorhandener Organe. Für zentrale Einheiten wäre die Hochschulleitung unmittelbar zuständig, als dezentrale Einheit sollten die gewählten Sprecherinnen und Sprecher u. U. in eine erweiterte Hochschulleitung, die Dekanerunde oder den Senat (bzw. in Kommissionen und Ausschüsse des Senats, deren Arbeit Fragestellungen berührt, die auch für die neue Einheit von Bedeutung sind) einbezogen werden. In dem Maße, in dem die Sprecherinnen und Sprecher solcher temporären Einheiten Einfluss innerhalb der Governance der Hochschule ausüben können, kommt ihnen auch eine entsprechende Verantwortung zu, ähnlich wie den gewählten Mitgliedern des Senats (s. Abschnitt B.III.4). Eine auch für Dritte erkennbare Rollenklärung ist besonders wichtig für die Kohärenz und Konstanz der Governance sowie für die Transparenz.

Hier wird auch die Verantwortung der Träger und Förderer der Hochschulen offenbar: Wenn diese durch extern induzierte Wettbewerbssituationen die Governance der Hochschulen beeinflussen, sind entsprechende Wirkungen bei der Konzeption von Wettbewerben mitzudenken und den Hochschulen Instrumente zum Umgang mit ihnen an die Hand zu geben (s. Abschnitt B.IV.2).

Hochschulen können neue Strukturen besser in ihre Governance einbinden, wenn ihre Mitglieder und Gremien sich bereits über die Bedeutung der ver-

schiedenen Kriterien und Governance-Modi verständigt haben. Insbesondere ist Transparenz im Umgang mit neuen Einheiten wichtig. Zudem ist im Sinne der Ressourcensensibilität das unkoordinierte Ausbilden von Doppelstrukturen zu hinterfragen. Dabei ist vor allem entscheidend, wie langfristig die Strukturen angelegt sind. Bei Teileinheiten, die auf absehbare Zeit bestehen bleiben werden und einen großen Einfluss innerhalb der Hochschule entfalten, lohnen sich die Anstrengungen, die mit einer stärkeren strukturellen bzw. formalen Einbindung zunächst einhergehen.

B.III ROLLEN, ÄMTER UND GREMIEN: MITWIRKUNG UND ZUSAMMENARBEIT

Im Folgenden werden die Funktionen und Rollen, die Personen mit Ämtern oder Gremienmandaten innerhalb der Hochschule innehaben, näher beleuchtet. Dabei wird weiterhin auf das Analyseinstrument zurückgegriffen. Von Interesse ist jeweils, welche Governance-Modi einem Amt oder Organ in Interaktion mit anderen Organen oder Gremien der Hochschule zugeschrieben werden, was diese Konstellation für die Kriterien guter Governance bedeutet und wie die interne Ausgestaltung von Gremien und Organen deren Wirkungsweise beeinflussen kann. Betrachtet werden auch die sich daraus ergebenden Anforderungen an Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber bzw. Mitglieder von Gremien. Auch ohne formales Amt stehen die Mitglieder der Hochschule in einer gemeinsamen Verantwortung für eine funktionierende Governance im Alltag.

Die Bedeutung der Leitungsämter in Hochschulen – dies meint im Folgenden besonders Hochschulleitungen (s. Abschnitt B.III.1), Kanzlerinnen und Kanzler (s. Abschnitt B.III.2) sowie Dekaninnen und Dekane (s. Abschnitt B.III.3) – ist mit Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gewachsen. Mit der Ausübung eines Leitungsamtes gehen inzwischen mehr und anspruchsvollere Aufgaben einher als noch vor zwei Jahrzehnten. Zugenommen haben auch die Aufgaben operativer und organisatorischer Art, die in vielen Fällen Führungs- und Managementfähigkeiten erfordern.

Das Verhältnis zwischen den Leitungsorganen und den kollegialen Gremien hat sich durch die Hochschulreformen stark verändert. Die Gewaltenteilung bzw. die Struktur von *checks and balances* ist sowohl in den Hochschulgesetzen als auch in der Praxis noch nicht überall gut austariert. Dies betrifft sowohl die Beziehung zwischen Hochschulleitung und Senat auf der zentralen Ebene (s. Abschnitt B.III.4) als auch die Beziehung zwischen Dekanat und Fakultätsrat auf der dezentralen Ebene (s. Abschnitt B.III.5), aber auch die Beziehung zwischen Hochschulleitung, Senat, und Fakultäten (s. Abschnitt B.III.6). Die Rolle des Hochschulrats wird ebenfalls in den Blick genommen (s. Abschnitt B.III.7).

Die kollegialen Gremien nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr und agieren auf unterschiedliche Weise in den Governance-Modi Hierarchie, Verhandlung und kollegiale Selbstorganisation. |⁷⁷ Besonders Senat und Fakultätsräte spielen eine zentrale Rolle für die Wahrung von Legitimität und Akzeptanz sowie Kohärenz und Konstanz in der Governance. Ähnlich wie die Ausgestaltung von Leitungsämtern den Amtsinhaberinnen und -inhabern neue Kompetenzen abverlangt, ergeben sich aus der gewachsenen Bedeutung der Hochschule als Organisation auch neue Anforderungen an die Funktionsweise der Gremien und an die Kompetenzen ihrer Mitglieder. Das betrifft alle in den kollegialen Gremien vertretenen Statusgruppen. Auch Studierende (s. Abschnitt B.III.8) bringen eine wichtige Perspektive in Entscheidungsprozesse ein, auch wenn ihre Verweildauer an der Hochschule meist deutlich kürzer ist als die des Hochschulpersonals.

Das Verhältnis zwischen den wissenschaftlichen und in der Verwaltung (s. Abschnitt B.III.9) beschäftigten Mitgliedern der Hochschule ist für die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit von entscheidender Bedeutung, zumal die Verwaltung sowohl eine Dienstleistungs- als auch eine Legitimations- und Kontrollfunktion hat. Das Wissenschaftsmanagement kann hier eine wichtige vermittelnde Rolle spielen.

III.1 Hochschulleitungen

Die nachfolgenden Betrachtungen beziehen sich neben Präsidentinnen und Präsidenten sowie Rektorinnen und Rektoren auch auf weitere Mitglieder der Hochschulleitung. Kanzlerinnen und Kanzler sowie Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten für Finanzen werden gesondert behandelt (s. Abschnitt B.III.2). Die Hochschulleitung ist das Exekutivorgan auf der zentralen Ebene, das die Hochschule auch nach außen vertritt. Je nach Landeshochschulgesetz können Aufgaben wie die Struktur- und Entwicklungsplanung, der Abschluss von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen, der Vollzug des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes, die Verteilung von Stellen und Mitteln auf die Fakultäten, die Einrichtung und Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen sowie Entscheidungen bezüglich der Berufung und Vergütung von Professorinnen und Professoren in den Zuständigkeitsbereich der Hochschulleitung fallen. |⁷⁸ Die Landes-

|⁷⁷ Der Governancemodus Wettbewerb findet innerhalb der kollegialen Gremien selten Anwendung, da hier der neutrale Akteur fehlt, der über die Gewinnerinnen und Gewinner entscheiden könnte (s. Abschnitt B.II.2). Gleichwohl kann Wettbewerb indirekt auf Gremien wirken, wenn einzelne Personen, die im innerwissenschaftlichen Wettbewerb besonders erfolgreich sind, über eine hohe Reputation und somit einen großen Einfluss im Gremium verfügen. Außerdem können Gremien über die Gewinnerinnen und Gewinner in internen Wettbewerben um Ressourcen entscheiden und insofern als Schiedsrichter agieren.

|⁷⁸ Vgl. Kleimann (2016), S. 352ff.

hochschulgesetze weisen dem Präsidium bzw. Rektorat zudem weit überwiegend eine Auffangkompetenz zu: |⁷⁹ Es ist für diejenigen Angelegenheiten zuständig, für die Hochschulgesetz oder Grundordnung keine spezifischen Regelungen vornehmen.

Die Wahl der Hochschulleitung erfolgt in der Regel nicht im Rahmen einer Urwahl, sondern indirekt durch dafür mandatierte Organe. Dies geschieht üblicherweise im Zusammenspiel vom Senat mit dem Hochschulrat (und ggf. dem Ministerium). Die in Hochschulgesetzen und Grundordnungen vorgesehene Möglichkeit der vorzeitigen Abwahl von Amtsträgerinnen und -trägern soll sicherstellen, dass Leitungsmitglieder, die ihre Pflichten verletzen oder die Amtsgeschäfte in klarem Widerspruch zu den Interessen der Hochschulangehörigen oder des Landes führen, noch vor Ende der Wahlperiode abberufen werden können. Über austaririerte Regelungen zur Beteiligung der verschiedenen Akteure an der Abwahl, zu den Mehrheitsanforderungen in den Gremien sowie zu eventuellen prozeduralen Hürden wie beispielsweise Anhörungspflichten soll ein Ausgleich zwischen der Stabilität von Leitungsmitgliedern und den Abwehrmöglichkeiten gegen Eingriffe in die individuelle Wissenschaftsfreiheit geschaffen werden. |⁸⁰

Die Hochschulleitung kann bei der Interaktion mit den Mitgliedern, Organen und anderen Gremien der Hochschule prinzipiell auf alle vier Governance-Modi zurückgreifen. Durch die Reformen des Neuen Steuerungsmodells ist besonders der hierarchische Modus gestärkt worden. Ein Vorteil dieser Entwicklung für die Hochschule besteht in der Steigerung von Entschlussfähigkeit und Ressourcensensibilität. Gleichzeitig stellt es eine Herausforderung dar, Akzeptanz für hierarchisch getroffene Entscheidungen unter den wissenschaftlichen Mitglie-

|⁷⁹ Eine Ausnahme von dieser Regel bildet das Landeshochschulgesetz von Rheinland-Pfalz, welches die Residualkompetenz dem Senat zuweist (ebd. § 76 Abs. 1). Das Berliner Landeshochschulgesetz ordnet dem Senat die Zuständigkeit für akademische Angelegenheiten zu, die nicht anderweitig geregelt sind (ebd. § 61 Abs.1 Nr. 15).

|⁸⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Balance seit seinem Urteil zum niedersächsischen Vorschaltgesetz im Jahr 1973 im Rahmen mehrerer Entscheidungen näher ausbuchstabiert; vgl. Würtenberger (2016). Der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg hat in seiner Entscheidung vom 14. November 2016 gefordert, dass die Abwahl einer Hochschulleitung allein durch die Mehrheit der Professorinnen und Professoren im Senat möglich sein muss. Die qua Amt im Senat vertretenen Professorinnen und Professoren (also insbesondere die Mitglieder der Hochschulleitung sowie Dekaninnen und Dekane) dürften dabei nicht zu dieser Gruppe gezählt werden (vgl. Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg: Beschluss vom 14. November 2016, VB 16/15, 2016). Das neue Landeshochschulgesetz in Baden-Württemberg will dieser Forderung dadurch Rechnung tragen, dass die gewählten Hochschullehrerinnen und -lehrer im Senat über mindestens eine Stimme mehr verfügen als alle anderen Mitglieder zusammen. Ebenso wird die Möglichkeit einer Urabwahl der Hochschulleitung vorgesehen; im Rahmen dieses Verfahrens gibt es auch Gelegenheiten für Anhörungen und Stellungnahmen.

dern herzustellen, weil dies wie ein Angriff auf die Freiheit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gewertet werden kann. Weil die Mitglieder der Hochschulleitung und der Dekanate weit überwiegend aus der Gruppe der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stammen, |⁸¹ geraten sie oft in einen Rollenkonflikt zwischen ihrer hierarchischen Rolle und den von ihnen weiterhin als bindend wahrgenommenen Kollegialitätsnormen. Im Verhandlungsmodus kann dagegen ein stärker interaktives und integrierendes Verhältnis zwischen Hochschulleitung und den Mitgliedern der Hochschule gepflegt werden. Durch den Modus Wettbewerb können gezielte Impulse gesetzt und eine Ressourcenverteilung nach klaren Kriterien vorgenommen werden. Wenn die Hochschulleitung auf die kollegiale Selbstorganisation setzt und in bestimmten Situationen nicht eingreift, um den Entwicklungsdynamiken einzelner Fakultäten oder Teileinheiten mehr Freiraum zu lassen, kann dies zwar Prozesse verlängern und ressourcenintensiv sein, aber Akzeptanz und Legitimität erhöhen.

Je mehr Befugnisse der Hochschulleitung durch Grundordnung bzw. Landeshochschulgesetz zugesprochen werden, desto stärker hängen Akzeptanz und Autonomiewahrung (ebenso wie Konfliktfestigkeit, Konstanz und Kohärenz sowie Transparenz) davon ab, wie die Hochschulleitung personell aufgestellt ist und wie die beteiligten Personen ihre jeweiligen Rollen wahrnehmen. Dies bedeutet auch, dass die Mitglieder der Hochschulleitung mit den unvermeidlichen Spannungen zwischen den Kriterien und mit verschiedenen Governance-Modi umgehen können müssen. Sie müssen entscheiden, wann welche Modi in welcher Situation sinnvoll eingesetzt werden und welche Kriterien ggf. nachrangig zu behandeln sind. Der individuelle Leitungsstil sowie die Gepflogenheiten und Traditionen der Hochschule sind dabei ebenfalls relevant.

Empirisch zeigt sich, dass Hochschulleitungen – zumindest in der Selbstwahrnehmung – situationsabhängig verschiedene, für sich jeweils kohärente, jedoch untereinander häufig inkompatible Rollen einnehmen. |⁸² Mit diesen Rollen gehen unterschiedliche Gewichtungen und Kombinationen der Governance-Modi einher. Erstens treten Hochschulleitungen als „Macher“ auf und sehen sich als Motoren für Veränderungen in der Hochschule, die sie auch gegen Widerstände durchsetzen (Hierarchie). Zweitens fassen sie sich als Akteure auf, die sich aus einer hierarchischen Position „einmischen“ und um die Belange der Hochschulmitglieder kümmern (Hierarchie/Verhandlung). Drittens agieren sie als „Katalysatoren“, die gezielte Impulse setzen, um die eigenständige Entwicklung der Hochschule in eine bestimmte Richtung zu befördern (Wettbe-

|⁸¹ Eine Ausnahme stellen die Kanzlerinnen und Kanzler dar (s. Abschnitt B.III.2). In manchen Hochschulen sind auch studentische Mitglieder als Vizepräsidentinnen bzw. -präsidenten vorgesehen.

|⁸² Vgl. Kleimann (2017b), S. 73ff.

werb/Hierarchie). Viertens setzen sie Rahmenbedingungen, die die Eigendynamik der Hochschule unterstützen und Initiativen fördern, die vonseiten der Hochschulmitglieder selbst eingebracht werden (Wettbewerb/kollegiale Selbstorganisation). Fünftens treten sie als „Mediatorinnen und Mediatoren“ auf, die Konflikte schlichten und den Zusammenhalt innerhalb der Hochschule sichern (Verhandlung/kollegiale Selbstorganisation).

Keine dieser Rollen kombiniert die Modi Hierarchie und kollegiale Selbstorganisation bzw. die Modi Verhandlung und Wettbewerb. Ihre Chancen und Risiken verhalten sich reziprok zueinander (s. Übersicht 2), dies scheinen die befragten Leitungspersonen erkannt zu haben. Das würde erklären, dass die Governance-Modi, die kontrastierende Chancen und Risiken im Verhältnis zu den Kriterien der Governance aufweisen, zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingesetzt werden.

Innerhalb der Hochschulleitung kann die Rektorin oder der Rektor bzw. die Präsidentin oder der Präsident eine herausgehobene Position einnehmen, der die anderen Mitglieder der Hochschulleitung primär zuarbeiten. Alternativ können die Prorektorinnen und Prorektoren bzw. Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet werden, sodass die Hochschulleitung eher kollegial ausgerichtet ist. In den vergangenen Jahrzehnten sind in den Landeshochschulgesetzen verstärkt kollegiale Hochschulleitungen mit jeweils eigenen Ressortzuständigkeiten für die einzelnen Leitungsmitglieder vorgesehen worden.^{|⁸³} Die tatsächlichen Gestaltungsspielräume der Prorektorinnen und Prorektoren bzw. Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sind jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt und auch abhängig vom Amtsverständnis und Führungsstil. Da die meisten wichtigen Entwicklungen in Hochschulen mehrere Ressorts betreffen, müssen die Mitglieder der Hochschulleitung sich inhaltlich miteinander abstimmen. Dies gilt umso mehr, wenn die Aufteilung in Ressorts sich auch auf die Verwaltung erstreckt.

Der Wissenschaftsrat empfiehlt, der wichtigen (und noch verhältnismäßig neuen) Rolle, die Hochschulleitungen in der Governance einer Hochschule spielen, durch Unterstützungsstrukturen und Ausgestaltung des Amtes Rechnung zu tragen. Die hohen persönlichen Anforderungen an die Amtsträgerinnen und -träger sollten bei der Rekrutierung und Personalentwicklung berücksichtigt werden.

Mit den neuen Aufgaben und der gewachsenen Verantwortung wird die Leitungsaufgabe zunehmend zu einer eigenen Profession. Ihre Übernahme stellt einen Berufswechsel dar. Die Rolle als Dienstherr bzw. Dienstvorgesetzter und

^{|⁸³} Vgl. Blümel (2016), S. 135–143.

die mehrjährige Abwesenheit aus Forschung und Lehre erschweren die Rückkehr in die Wissenschaft nach langen Amtszeiten. Dessen sollten sich die Kandidatinnen und Kandidaten für ein solches Amt bewusst sein. Zudem sollten die Bedingungen des Amtes so ausgestaltet werden, dass es für geeignete Personen attraktiv ist. Attraktiv ist das Leitungsamt vor allem durch seine Gestaltungsspielräume. Bei der Vergabe des Amtes sollte sich die Hochschule bewusst sein, dass sie neben exekutiven und repräsentativen Aufgaben auch einen Gestaltungsauftrag vergibt.

Fachliche Reputation stellt zwar weiterhin ein wichtiges Auswahlmerkmal für hauptamtliche Mitglieder der Hochschulleitungen dar. Sie ist bedeutsam für ihre Autorität, Akzeptanz und Durchsetzungsfähigkeit, sollte jedoch ergänzt werden durch Merkmale, welche die Anforderungen widerspiegeln, die sich aus der Leitungsrolle ergeben. Hierzu gehört insbesondere die Fähigkeit, mit allen Governance-Modi angemessen umzugehen. Während die fachliche Reputation in der Hochschule als Institution legitimiert, sind zusätzliche Kompetenzen für die Hochschule als Organisation erforderlich (s. Abschnitt A.I.2). Die Findungskommission sollte das Kompetenzprofil eines Leitungsamtes klar definieren und dabei neben den institutionellen Ansprüchen auch die organisationalen Erfordernisse berücksichtigen. Pfadabhängigkeiten in der Organisationsstruktur und -kultur sowie die sich im Laufe der Zeit möglicherweise verändernden Anforderungen sind wichtige Faktoren. Dabei spielt auch die anstehende Entwicklungsphase der Einrichtung eine wichtige Rolle. Den gewählten Amtsträgerinnen und -trägern empfiehlt der Wissenschaftsrat, Angebote für den Erfahrungsaustausch, die kollegiale Beratung und die Kompetenzentwicklung verstärkt zu nutzen.

III.2 Kanzlerinnen und Kanzler

Entscheidende Bedeutung für die Gestaltung des Verhältnisses von Wissenschaft und Verwaltung (s. Abschnitt B.III.9) hat das Hochschulkanzleramt, häufig auch als Vizepräsidenten- oder Prorektorenamt für Finanzen und Verwaltung bezeichnet. |⁸⁴ Der Amtsinhaberin bzw. dem Amtsinhaber obliegt in allen der Hochschule übertragenen staatlichen Aufgaben die Letztverantwortung für die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des hochschulischen Handelns. Sie oder er sorgt für die Bewirtschaftung der zur Verfügung gestellten öffentlichen Gelder und nimmt eine Schlüsselposition bei der Vermittlung zwischen den jeweiligen Eigenrationalitäten und Aufgaben von Wissenschaft und Verwaltung

|⁸⁴ Wenn im Folgenden von Kanzlerinnen und Kanzlern gesprochen wird, sind damit auch alle Verwaltungsleiterinnen und -leiter – mit Sitz im Präsidium oder Rektorat – eingeschlossen, die andere Amtsbezeichnungen tragen.

ein. Im Zuge der in den vergangenen Jahrzehnten erfolgten stärkeren Ausgestaltung der Hochschulleitung als – zumindest in formaler Hinsicht – kollegiales Organ der Hochschule ist auch das Amt der Kanzlerin bzw. des Kanzlers stärker als integraler Bestandteil dieses Gremiums konzipiert worden. |⁸⁵ Dies hat in vielen Hochschulen dazu geführt, dass die Kanzlerin bzw. der Kanzler stärker als früher in die strategische Entwicklung der Hochschule einbezogen wird. Als Mitglied des Präsidiums oder Rektorats kann die Kanzlerin bzw. der Kanzler bereits frühzeitig die Verwaltungsperspektive in Entscheidungsprozesse einbringen und dadurch verhindern, dass bei der Umsetzung zuvor nicht ausreichend bedachte rechtliche, finanzielle oder technische Schwierigkeiten auftreten.

Die Arbeitsweise der Kanzlerinnen und Kanzler ist von starken Ambivalenzen geprägt: Bei Vorgängen, die vom Land an die Hochschule delegiert wurden, z. B. als Beauftragte für den Haushalt, werden sie den Governance-Modus Hierarchie anwenden, sie werden gegebenenfalls Ansprüche und Erwartungen einzelner Hochschulmitglieder oder auch Gruppen zurückweisen und kontrollierend tätig werden müssen – und zwar auch innerhalb der Hochschulleitung; in strategischen Fragen werden sie gleichberechtigt auftreten und eher den Modus Verhandlung und kollegiale Selbstorganisation wählen. Gegenüber dem ihnen unterstellten Verwaltungspersonal sind sie Vorgesetzte und müssen die Präsidiums- bzw. Rektoratsentscheidungen vermitteln und begründen, um eine dem Geist der Entscheidung entsprechende Umsetzung sicherzustellen. Das Kanzleramt konfliktfest und kohärent auszugestalten und die Eigenständigkeit in wirtschaftlicher wie rechtlicher Hinsicht zu gewährleisten, ist sowohl bezüglich der formalen Befugnisse als auch hinsichtlich der hierfür erforderlichen persönlichen Qualifikationen höchst voraussetzungsreich.

Die dienstrechtliche Ausgestaltung des Hochschulkanzleramtes hat in den vergangenen Jahrzehnten erhebliche Veränderungen erfahren. War die Position früher ein Laufbahnamt, das von Lebenszeitbeamtinnen und -beamten ausgeübt wurde, ist sie von der überwiegenden Mehrheit der Länder inzwischen in ein Wahlamt umgewandelt worden. Die Amtszeiten entsprechen häufig denen der übrigen Leitungsmitglieder, nur in wenigen Ländern sind sie länger angelegt (s. Abbildung 5 im Anhang). Da Kanzlerinnen und Kanzler – anders als die übrigen Leitungsmitglieder, die meist verbeamtete Professorinnen und Professoren sind – nicht automatisch über eine berufliche Rückfallposition verfügen, kann die Befristung ihre unabhängige Amtsführung beeinträchtigen.

|⁸⁵ Vgl. Blümel (2016), S. 135–152.

Unabhängig von der rechtlichen Vereinbarkeit einer zeitlichen Befristung mit den Grundsätzen des Berufsbeamtentums |⁸⁶ kann die neue Ausgestaltung des Hochschulkanzleramt vor allem für jüngere Bewerberinnen und Bewerber vergleichsweise unattraktiv machen; dies wird durch häufige Fluktuationen, zahlreiche Vakanzen und Mehrfachausschreibungen belegt. |⁸⁷ Auf der anderen Seite ist das Amt durch seine stärkere Integration in die Hochschulleitung vielseitiger und kreativer geworden. Entsprechend hat sich das formale Anforderungsprofil der Position in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Waren zuvor primär juristische Qualifikationen sowie die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst wesentliche Voraussetzungen, sind in den vergangenen zwanzig Jahren vor allem Berufserfahrung in der Wirtschaft bzw. im öffentlichen Sektor sowie Leitungs- und Führungserfahrung zu ausschlaggebenden Kriterien geworden. |⁸⁸

Die Hochschulen sollten dazu in der Lage sein, die Vertrags- und Beschäftigungsbedingungen der Kanzlerinnen und Kanzler so auszugestalten, dass sie den hohen Anforderungen des Amtes gerecht werden und die Unabhängigkeit der Amtsinhaberinnen und -inhaber gewährleisten. Der Wissenschaftsrat fordert die Länder dazu auf, dies durch geeignete gesetzliche Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Entscheidend ist eine angemessene Rückfallposition; diese ist zwischen der Hochschule und der Kandidatin bzw. dem Kandidaten für das Amt auszuhandeln. Die Kanzlerin bzw. der Kanzler muss in der Lage sein, mit den übrigen Mitgliedern der Hochschulleitung – oder auch den Partizipationsgremien – Konflikte auszutragen. Er oder sie muss „als Gegengewicht zur binnenlegitimierten akademischen Selbstverwaltung die demokratisch legitimierte Interessen des Staates an einer rechtmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung und Personalpolitik“ vertreten können, ohne Nachteile für die berufliche Sicherheit befürchten zu müssen. |⁸⁹

Die Unabhängigkeit der Kanzlerinnen und Kanzler wird darüber hinaus von den Verfahren für deren Wahl und Abwahl mitbestimmt. Diese sollten möglichst so ausgestaltet sein, dass die Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber nicht auf das Wohlwollen einzelner Personen oder Gruppen angewiesen und somit zur Konfliktvermeidung gezwungen sind. Dabei ist freilich zu beachten, dass die Mög-

|⁸⁶ So hat das Bundesverfassungsgericht die gesetzliche Ausgestaltung des Kanzleramtes in Brandenburg als Beamtenverhältnis auf Zeit im Kontext einer monokratisch ausgerichteten Hochschulleitung für mit Art. 33, Abs. 5 des Grundgesetzes unvereinbar erklärt (vgl. Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018, 2 BvL 10/16, 2018).

|⁸⁷ Vgl. Franke (2010), S. 298.

|⁸⁸ Vgl. Blümel (2016), S. 166–169.

|⁸⁹ Gärditz (2016), S. 128.

lichkeit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, an Wahl und Abwahl der Kanzlerin oder des Kanzlers teilzuhaben, in dem Maße gegeben sein muss, in dem sie oder er innerhalb der Hochschulleitung selbst eine gestaltende, auch wissenschaftsrelevante Entscheidungen umfassende Rolle innehat. |⁹⁰

III.3 Dekaninnen und Dekane

Dekaninnen und Dekane nehmen als Leitungspersonal der Fakultäten eine wichtige Rolle im Gefüge einer Hochschule ein. Sie müssen innerhalb der Fakultät zwischen unterschiedlichen Auffassungen und Interessen vermitteln und die Belange der Fakultät gegenüber der Leitung und anderen Fakultäten bzw. dezentralen Einheiten vertreten. Sie haben in manchen Fällen Aufgaben von Kontrolle und Aufsicht und in anderen Situationen strategische und haushalterische Aufgaben, die sie in die Rolle des Initiators, Managers und Verhandlungsführers bringen. In fast allen Ländern haben sie das Budgetrecht für die Fakultät und führen den Vorsitz im Fakultätsrat (s. Tabelle 4 im Anhang), aber nur in neun Ländern haben sie die Auffangkompetenz innerhalb der Fakultät. |⁹¹ Zudem sind sie Dienstvorgesetzte des Verwaltungspersonals in ihrer Fakultät und bei der Sicherstellung des Lehrangebots auch gegenüber den Hochschullehrerinnen und -lehrern weisungsbefugt, wenn diese sich untereinander nicht über die Verteilung von Lehraufgaben einigen können.

Sowohl für ihre Wahl als auch bezogen auf die Möglichkeit, abgewählt zu werden, sind Dekaninnen und Dekane stark auf eine Verständigung mit dem Fakultätsrat angewiesen. In den Hochschulgesetzen der meisten Länder wird auch die Hochschulleitung in den Auswahlprozess der Dekaninnen und Dekane einbezogen (Vorschlagsrecht oder Bestätigungsvorbehalt). |⁹² In manchen Ländern bestimmt das Hochschulgesetz die Fakultätsleitungen als Teil der Hochschulleitung und sie bilden gemeinsam mit dem Rektorat bzw. dem Präsidium die „erweiterte Hochschulleitung“. |⁹³

Die Governance-Modi, in denen Dekaninnen und Dekane hauptsächlich agieren, unterscheiden sich je nachdem, ob die Koordination innerhalb der Fakultät oder

|⁹⁰ Vgl. hierzu auch Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018, 2 BvL 10/16, 2018, S. 37.

|⁹¹ In Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist die Auffangkompetenz dem Fakultätsrat gesetzlich zugeordnet (zum jeweiligen Gesetzesstand s. ausgewertete Rechtsquellen im Anhang).

|⁹² Ausnahmen sind Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt sowie Schleswig-Holstein (zum jeweiligen Gesetzesstand s. ausgewertete Rechtsquellen im Anhang).

|⁹³ Dies ist in Bayern, Hamburg und dem Saarland der Fall (zum jeweiligen Gesetzesstand s. ausgewertete Rechtsquellen im Anhang).

zwischen Fakultät und anderen Akteuren in der Hochschule im Fokus steht. Innerhalb der Fakultät bewegen sich Dekaninnen und Dekane im Spannungsfeld zwischen Hierarchie und kollegialer Selbstorganisation. Letztere ist für die Dekaninnen und Dekane von größerer Bedeutung als für die Hochschulleitung, da sie in der Regel den Mitgliedern der Fakultät fachlich und organisatorisch näher stehen und zumeist selbst in Forschung und Lehre tätig sind. Zwischen den Fakultäten bzw. mit der Hochschulleitung stimmen sich Dekaninnen und Dekane hauptsächlich in den Modi Verhandlung und kollegiale Selbstorganisation ab. Diese Art der Abstimmung ist jedoch an vielen Hochschulen nicht institutionalisiert oder formal in die Governance-Strukturen und -Prozesse eingebunden (so gibt es längst nicht überall eine erweiterte Hochschulleitung oder Dekanerunde).

Die Modi Hierarchie und kollegiale Selbstorganisation lassen sich bezüglich ihrer sehr unterschiedlich ausgestalteten Chancen und Risiken nicht leicht in einen direkten Ausgleich bringen (s. Abschnitt B.III.1). Daher stellt das Amt eine sehr voraussetzungsreiche Aufgabe dar, die von den Amtsinhaberinnen und -inhabern besondere persönliche Qualifikationen, Engagement und ein hohes Maß an Erfahrung verlangt. Diesen hohen Anforderungen wird die praktische Ausgestaltung des Amtes in vielen Fällen noch nicht hinreichend gerecht. Durch kurze Amtszeiten |⁹⁴ entsteht wenig Routine und Verfahrenssicherheit. Zudem kann die Aussicht darauf, nach der Amtszeit wieder in den Kreis der Kolleginnen und Kollegen zurückzukehren, eine Haltung nahelegen, die Konflikte möglichst vermeidet und Interessenausgleich in den Vordergrund stellt, was nicht notwendigerweise immer zur besten und sachlich gebotenen Lösung führt. Das Dekaneamt ist bei vielen Professorinnen und Professoren unbeliebt, gilt häufig als notwendiges Übel und wird möglichst bald an die nächste Kollegin bzw. den nächsten Kollegen weitergegeben. An manchen Hochschulen werden jüngere und noch wenig erfahrene Professorinnen und Professoren mit diesem Amt betraut, die weder die Besonderheiten der Hochschule noch die Merkmale der Fakultät gut kennen. Die an einer Hochschule gepflegte, von der Vorgängerin bzw. dem Vorgänger tradierte und vom Rest der Fakultät erwartete Amtsauffassung spiegelt häufig die in den Landeshochschulgesetzen und Grundordnungen vorgesehenen Funktionen nur unzureichend wider. Wenn die im Rahmen mancher Aufgaben von ihnen erwartete hierarchische Rolle von Amtsträgerinnen und Amtsträgern oder ihrer Umgebung implizit abgelehnt und nicht konsequent ausgeführt wird, können Aufgaben der Selbstregulierung

|⁹⁴ Die Amtszeiten der Dekaninnen und Dekane werden in der Grundordnung der Hochschule geregelt und können somit auch innerhalb eines Landes variieren. In acht Ländern sind Amtszeiten von nur zwei Jahren möglich (s. Tabelle 5 im Anhang). Auch wenn ein Landeshochschulgesetz längere Amtszeiten vorschreibt, schließt dies nicht aus, dass Dekaninnen und Dekane in der Praxis vorzeitig zurücktreten.

und Selbstkontrolle in den dezentralen Einheiten nur unzureichend wahrgenommen werden. Eine Reflexion des Amtsverständnisses unter allen Dekaninnen und Dekanen einer Hochschule findet eher selten statt.

Diese teils schwierigen Bedingungen für das Agieren der Dekaninnen und Dekane innerhalb der Fakultät haben auch Auswirkungen auf ihre Fähigkeit, die Interessen der Fakultät nach außen zu vertreten. Verhandlungen, z. B. mit der Hochschulleitung oder mit anderen (zentralen oder dezentralen) Einheiten, sind darauf angewiesen, dass die erzielten Absprachen eingehalten und umgesetzt werden. Wenn Dekaninnen und Dekane innerhalb der Fakultät nur wenig Durchsetzungsmacht haben, sind sie auch in Verhandlungen mit der Hochschulleitung oder externen Partnern in einer schwachen Position. Ohne eine Dekanerunde fehlt eine regelmäßige Gelegenheit für den Austausch und die Abstimmung der dezentralen Teileinheiten untereinander. Dies ist eine Herausforderung für die Kohärenz der Governance der gesamten Hochschule und es fehlt damit ein Gegengewicht zu einer starken Hochschulleitung.

Für die künftige Ausgestaltung und Praxis des Dekaneamtes empfiehlt der Wissenschaftsrat Folgendes: Weil Erfahrung und Vertrautheit mit den vielfältigen Aufgaben und Rollen für eine gute Amtsführung wesentlich sind, ist eine mehrjährige Amtsführung zu empfehlen. Die Übernahme einer solchen mehrjährigen Aufgabe muss zugleich attraktiver werden; dies kann zur Akzeptanz und Konfliktfestigkeit des Dekaneamtes beitragen. Eine stärkere Reduktion des Lehrdeputats (bis hin zur Hauptamtlichkeit bei großen Fakultäten), zusätzliche wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während des Dekanats, zusätzliche Forschungsfreisemester nach der Amtszeit sowie eine angemessene Ausgestaltung der Funktionszulage können das Amt für erfahrenere Professorinnen und Professoren attraktiver machen und den endgültigen Ausstieg aus der Forschung verhindern.

Die Ansprüche an das Dekanat erfordern eine personelle Unterstützung (Sekretariate, Geschäftsführung usw.). Der Wissenschaftsrat empfiehlt, dass diese Positionen möglichst dauerhaft und über die Amtszeiten einzelner Dekaninnen und Dekane hinaus besetzt werden, um den Aufbau von Verfahrensexpertise zu ermöglichen, als institutionelles Gedächtnis zu fungieren und dadurch Transparenz und Kohärenz zu stärken. Von diesem Unterstützungspersonal sollten auch die Personen im Amt des Prodekanats und Studiendekans profitieren. Alle Mitglieder des Dekanats sollten eine strukturierte Einarbeitung durch ihre Amtsvorgänger sowie Schulungsangebote erhalten, um sich die für ihr Amt nötigen Kenntnisse und Kompetenzen anzueignen.

Der Wissenschaftsrat schlägt vor, sich fakultäts- und ggf. auch hochschulübergreifend über Rolle und Ausgestaltung des Dekaneamtes auszutauschen. Insbesondere bei strategischen Fragen, welche die gesamte Hochschule oder die Koordination zwischen den Fakultäten betreffen, sind regelmäßige Dekanerunden

sowie Treffen der Dekaninnen und Dekane mit der Hochschulleitung sinnvoll. Wenn die Dekanerunde faktische Entscheidungsmacht hat, sollten diese Befugnisse transparent geregelt und mit denen der anderen Gremien abgestimmt werden.

III.4 Senat

Der Senat erfüllt als zentrales Repräsentationsorgan der Hochschule unterschiedliche Funktionen. Die Ausgestaltung seiner Aufgaben unterlag in der jüngeren Vergangenheit besonders großen Veränderungen. Im Zuge der Reformen nach dem Leitbild des Neuen Steuerungsmodells wurden viele seiner früheren Zuständigkeiten auf andere Organe in der Hochschule übertragen, insbesondere auf die Hochschulleitungen, die Dekanate sowie den Hochschulrat. Gelegentlich gingen den Hochschulen diese Veränderungen zu weit, dann haben sie auch ohne gesetzliche Vorgabe den Senat wie gewohnt in die Prozesse eingebunden. Auch manche Hochschulgesetze haben inzwischen die Rolle des Senats im Gesamtgefüge wieder gestärkt.

Der Senat ist das verfassungsgebende Organ der Hochschule. Er verabschiedet die Grundordnung und andere wichtige Rahmenordnungen zu Berufungen und akademischen Qualifikationen, er ist beteiligt an der Aufstellung von Entwicklungs-, Haushalts- und Gleichstellungsplänen, der Erarbeitung fachübergreifender Standards in Forschung und Lehre sowie der Entscheidung über die Einrichtung von Studiengängen oder neuen Teileinheiten in der Hochschule. Seine Zuständigkeit reicht dabei je nach Land und Hochschule von der selbstständigen Erarbeitung und Verabschiedung von Plänen (Initiativrecht) über die Genehmigung (und ggf. Abänderung) anderweitig erarbeiteter Vorlagen bis hin zur Stellungnahme oder einem Informationsrecht. |⁹⁵ Diese Kompetenzen sowie die Zusammensetzung der Senate sind in den jeweiligen Landeshochschulgesetzen geregelt, wobei von Land zu Land mitunter beträchtliche Unterschiede bestehen (s. Tabelle 1 im Anhang). Diese Unterschiede erschweren allgemeingültige Aussagen zu diesem Organ der Selbstverwaltung.

Eine weitere zentrale Funktion des Senats ist die Beteiligung an der Wahl und an der Kontrolle der Hochschulleitung. Je mehr Befugnisse und somit Macht der Hochschulleitung zugewiesen werden, desto mehr Kontrollrechte bis hin zum Abwahlrecht stehen dem Senat zu. |⁹⁶ Er muss in der Lage sein, die Ent-

|⁹⁵ Vgl. Hüther (2010), S. 195ff.

|⁹⁶ Vgl. hierzu jüngst Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018, 2 BvL 10/16, 2018. Dies bezieht sich insbesondere auf die Wahrung der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 des Grundgesetzes (ebd. S. 29f): „Die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt aber, dass die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Hilfe organisatorischer Regelungen

scheidungen der Leitung daraufhin zu überprüfen, ob sie sachgemäß sind, den Interessen der verschiedenen Statusgruppen gerecht werden und vereinbarte strategische Entwicklungspläne verfolgen. Die Beziehung zwischen Hochschulleitung und Senat wird unterschiedlich ausgestaltet. So ist jedes der drei Modelle „Hochschulleitung sitzt dem Senat vor“, „Hochschulleitung sitzt dem Senat ohne Stimmrecht vor“ und „Hochschulleitung ist Mitglied des Senats ohne Vorsitz oder Stimmrecht“ in etwa einem Drittel der Länder anzutreffen (s. Tabelle 1 im Anhang).

Der Senat tritt gegenüber anderen Akteuren in der Hochschule häufig im hierarchischen Modus – im Sinne von Kontrolle – auf. Das gilt auch für Senatskommissionen, die z. B. Fälle von wissenschaftlichem Fehlverhalten von Mitgliedern der Hochschule untersuchen oder Ordnungen für die Vergabe von akademischen Graden erlassen. Es ist nicht immer explizit geregelt, wie die Entscheidungen des Senats auf ihre Umsetzung überprüft werden und wer dafür zuständig ist. Im Sinne der Residualkompetenz wird oft die Hochschulleitung diese Aufgabe haben, was Spannungen gegenüber der Kontrollfunktion des Senats hervorbringen kann. Viele der Entscheidungen, an denen der Senat auf unterschiedliche Weise beteiligt ist, hängen inhaltlich zusammen (so z. B. die Hochschulentwicklungs- und die Budgetplanung). Bei unklaren oder inkonsistenten Zuständigkeiten kann es zu Konflikten zwischen dem Senat und anderen Akteuren wie der Hochschulleitung oder dem Hochschulrat kommen. Dies kann sich negativ auf Kohärenz und Konfliktfähigkeit der Governance auswirken.

Intern agiert der Senat primär in den Modi Verhandlung und kollegiale Selbstorganisation. Da in ihm sämtliche Statusgruppen vertreten sind, gelten seine Entscheidungen als besonders gut legitimiert und werden daher zumeist breit akzeptiert. Allerdings können Verhandlungen und kollegiale Selbstorganisation lange dauern und zeitliche Ressourcen der Beteiligten stark beanspruchen. Der Senat trifft zwar der Grundordnung zufolge Mehrheitsentscheidungen; allerdings wird in der Praxis häufig so lange beraten, bis ein für alle tragbarer Konsens gefunden wird, |⁹⁷ was nicht selten zu Formelkompromissen oder einem

durch ihre Vertretung in Hochschulorganen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abwehren und ihre fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Organisation einbringen können. [...] Je höher Ausmaß und Gewicht der den Leitungspersonen zustehenden Befugnisse sind, desto eher muss die Möglichkeit gegeben sein, sich selbstbestimmt von diesen zu trennen. Je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker muss im Gegenzug die Mitwirkung dieses Selbstverwaltungsorgans an der Bestellung und Abberufung dieses Leitungsorgans und an dessen Entscheidungen ausgestaltet sein.“

|⁹⁷ Vgl. Hüther (2010), S. 101f.

kleinsten gemeinsamen Nenner führt. Daher birgt die Einbeziehung des Senats Risiken für Entschlussfähigkeit und Ressourcensensibilität.

Der Wissenschaftsrat empfiehlt, die Befugnisse des Senats klar zu regeln und an seine Kompetenzen anzupassen. Insbesondere sollte er nur für solche Entscheidungen zuständig sein, deren Umsetzung er auch mit vertretbarem Aufwand überprüfen kann und die nicht primär fachliche Aspekte betreffen. Fachliche Entscheidungen sollten in erster Linie innerhalb der Fakultäten getroffen werden. Der Senat sollte in Prozesse wie z. B. Berufungsverfahren oder die Einrichtung von Studiengängen nur einbezogen werden, wenn er aus überfachlicher, die Gesamtstrategie der Hochschule betreffender Sicht etwas Substanzielles zur Verfahrens- bzw. Ergebnisqualität beitragen kann.

Der Wissenschaftsrat sieht eine wesentliche Bedingung für die Funktionsfähigkeit des Senats darin, dass die gewählten Senatsmitglieder in erster Linie dem Wohl der ganzen Hochschule verpflichtet sind, nicht nur den Partikularinteressen einer Statusgruppe. Die Auseinandersetzung um die Stimmenparität wird an Schärfe verlieren, wenn dieses Selbstverständnis der Senatsmitglieder stärker zum Tragen kommt. Um die Verantwortung für das Gemeinwohl der Hochschule wahrnehmen zu können, muss der Senat gut und breit informiert sein. Neben dem regelmäßigen Gespräch mit der Hochschulleitung und der Dekanerunde empfiehlt der Wissenschaftsrat, auch den Austausch mit dem Hochschulrat zu pflegen, um sich darüber zu verständigen, welche Entwicklungsschritte für die Hochschule als Ganzes förderlich sind.

Damit der Senat gegenüber der Hochschulleitung tatsächlich eine kontrollierende Rolle einnehmen bzw. unabhängig agieren kann, empfiehlt der Wissenschaftsrat, dass er aus seiner Mitte eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden wählt. Dies sieht das Hochschulgesetz in mehreren Ländern bereits vor (s. Tabelle 1 im Anhang). Um den wichtigen Informationsaustausch zwischen der Hochschulleitung und dem Senat zu gewährleisten, sollte die Leitung mit Rede- und Stimmrecht an den Senatssitzungen teilnehmen. Die oder der Senatsvorsitzende sollte über angemessene Unterstützungsstrukturen verfügen und entsprechend ihrem bzw. seinem zeitlichen Engagement von anderen Aufgaben freigestellt werden.

III.5 Fakultätsräte

Der Fakultätsrat setzt sich aus den gewählten Mitgliedern der verschiedenen an der Fakultät vertretenen Statusgruppen zusammen, |⁹⁸ seine Aufgaben sind die

|⁹⁸ Ergänzend dazu erlaubt z. B. die jüngste Novelle (2018) des baden-württembergischen Hochschulgesetzes den Hochschulen des Landes, in ihrer Grundordnung vorzusehen, dass dem Fakultätsrat alle Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer der Fakultät sowie mindestens sechs Studierende angehören; andere Gruppen sind dann angemessen zu berücksichtigen.

Wahl der Mitglieder des Dekanats, die Entscheidung oder Beratung über die Verwendung der zugewiesenen Ressourcen, die Einrichtung oder Schließung von Studiengängen, Studien- und Prüfungsordnungen sowie die Erteilung akademischer Grade (Promotion, Habilitation). Auch in Berufungsverfahren ist der Fakultätsrat eingebunden; er muss der von der Berufungskommission erstellten Liste zustimmen. Die Sitzungen werden von der Dekanin oder dem Dekan geleitet, bei ihr oder ihm liegt auch die Verantwortung für die Umsetzung der Beschlüsse.

Fakultätsräte haben Befugnisse, die nahe an der konkreten wissenschaftlichen Tätigkeit ihrer Mitglieder, also insbesondere an Lehre und Forschung, sind. Ihre Abstimmung erfolgt in erster Linie im Modus der kollegialen Selbstorganisation. Der Fakultätsrat ist in großen Fakultäten insofern eine wichtige Aggregatsebene für die Governance der Hochschule, als hier viele Koordinationsaufgaben zusammenlaufen, die in den einzelnen Instituten bzw. Abteilungen anfallen oder im Rahmen von fach- und themenspezifischen Kommissionen bearbeitet werden. Die gewählten Mitglieder werden über diese Tätigkeiten unterrichtet und wirken daran mit, die Aufgaben sinnvoll an die Kommissionen zu verteilen. In kleineren Fakultäten stellt der Fakultätsrat häufig die direkte Schnittstelle zwischen der Tätigkeit der einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und der Governance der Hochschule dar. Somit sind Fakultätsräte häufig die Orte, an denen Spannungen zwischen der Hochschule als Institution und der Hochschule als Organisation konkret zutage treten.

Je mehr Befugnisse dem Fakultätsrat innerhalb der Fakultät zugewiesen werden, desto größer ist das Gewicht der kollegialen Selbstorganisation. Dies ist insbesondere für solche Koordinationsaufgaben sinnvoll, bei denen es vornehmlich um wissenschaftliche Standards und Qualitätsansprüche geht (Studiengänge, Qualifikationen, akademische Abschlüsse). In großen Fakultäten muss der Fakultätsrat damit umgehen, dass mehrere fachliche Standards zu beachten und Kommissionen interdisziplinär zusammensetzen sind. Kollegiale Aufgabenverteilung und Abstimmung sind ein Gegenmodell zur Professionalisierung; sie erhöhen die Partizipation, gehen jedoch mit einem höheren Aufwand einher. Zugleich müssen in den Fakultäten auch strategische Entscheidungen getroffen werden, sowohl zur fakultätsinternen Profilbildung und Ressourcenverteilung als auch zur Rolle der Fakultät im hochschulischen Gesamtgefüge. Die kollegiale Selbstorganisation tut sich mit Entscheidungen schwer, die eine ungleiche, an Schwerpunkten oder Leistung orientierte Mittelverteilung herbeiführen. Die im Vergleich zum Senat größere unmittelbare Bedeutung von Entscheidungen für die eigene Tätigkeit kann dazu führen, dass die Partikularinteressen einzelner Personen oder der von ihnen repräsentierten Fachgruppen in besonderem Maße die Prozesse beeinflussen.

Der Wissenschaftsrat appelliert an die Mitglieder der Fakultätsräte, ihre Aufgabe der verantwortungsvollen Mitgestaltung aktiv wahrzunehmen und sich darüber bewusst zu sein, dass ihre Entscheidungen nicht nur die eigenen Belange oder die der Fakultät betreffen, sondern sich auf die Governance der gesamten Hochschule auswirken können. Dies wird deutlich, wenn man das Gesamtgefüge aus zentralen und dezentralen Organen in den Blick nimmt.

III.6 Die Beziehung zwischen Hochschulleitung, Senat und Fakultäten

Auch wenn die Befugnisse und Zuständigkeiten unterschiedlicher Organe und Gremien je nach Hochschule unterschiedlich ausgestaltet sind, sind im Allgemeinen die Hochschulleitung, der Senat und die Fakultäten die Akteure, welche die Governance der Hochschule am stärksten prägen. Dabei bilden sowohl die Fakultäten als auch der Senat ein Gegengewicht zur Hochschulleitung. Während der Senat jedoch eher eine kontrollierende Rolle einnimmt, interagieren die Fakultäten – insbesondere die Dekaninnen und Dekane – mit der Hochschulleitung primär im Modus der Verhandlung. Dies ist darin begründet, dass Hochschulleitung und Senat beide auf der zentralen Ebene der Hochschule angesiedelt sind, was eine Aufteilung von eher gestalterischen und eher kontrollierenden Funktionen zwischen diesen Organen zur Folge hat. Die Fakultäten stellen hingegen dezentrale Einheiten in der Hochschule dar, sodass hier eine Koordinierung zwischen der zentralen und dezentralen Ebene vonnöten ist.

Der Senat und die Dekaninnen und Dekane können auf unterschiedliche Weisen gestärkt werden: Während die Stärke des Senats in hohem Maße von den strukturellen Vorgaben der Governance (Zuständigkeiten, Befugnisse, Unterstützungsstrukturen usw.) abhängt, sind Dekaninnen und Dekane auf Unterstützung durch die Mitglieder ihrer Fakultät angewiesen. Wenn eine Dekanin bzw. ein Dekan über großen Rückhalt innerhalb der Fakultät und somit über ein starkes Mandat verfügt, kann dies fakultätsintern zwar den hierarchischen Modus stärken, wird jedoch auf der Ebene der gesamten Hochschule auch zu einer stärkeren Position der Fakultät in Verhandlungen führen. Der Wissenschaftsrat sieht es daher als entscheidend an, dass die Mitglieder der Fakultäten bzw. der Fakultätsräte ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass ihre Mitwirkung in den Kollegialorganen Auswirkungen auf die gesamte Hochschule haben kann. Je mehr Autonomie eine Fakultät gegenüber der Hochschulleitung genießt, umso stärker sollte ihre strategische Gestaltung in der Hand der Dekane liegen. Die Beratungs- und Kontrollfunktion liegt dann beim Fakultätsrat. Die Dekaninnen und Dekane können das Verantwortungsgefühl innerhalb des Fakultätsrates stärken, indem sie aktiv geeignete Kolleginnen und Kollegen zur Mitwirkung ermutigen. Im Verhältnis zur Hochschulleitung können die Dekaninnen und Dekane weiterhin gestärkt werden, indem der Hochschulleitung weniger Einfluss auf ihre Wahl und Abwahl eingeräumt wird. Insbesondere das Vorschlagsrecht ist hier zu hinterfragen.

Der Wissenschaftsrat sieht eine Trennung der Zuständigkeiten zwischen Fakultäten und Senat anhand der prinzipiellen Unterscheidung zwischen fachlichen und überfachlichen Angelegenheiten grundsätzlich als sinnvoll an, auch wenn diese Trennung z. B. im Kontext von interdisziplinären Einheiten in Forschung und Lehre nicht immer strikt durchgehalten werden kann. Aus der Trennung folgt auch, dass eine Mitgliedschaft der Dekaninnen und Dekane im Senat qua Amt stets unter dem Vorbehalt zu sehen ist, dass diese schon aufgrund ihrer Position fachliche Interessen vertreten müssen. Eine solche Mitgliedschaft qua Amt wird also primär Informationszwecken sowie der Abstimmung zwischen fachlicher und überfachlicher Ebene dienen und sollte ein Rederecht, nicht aber ein Stimmrecht beinhalten.

III.7 Hochschulräte

Hochschulräte sind eine entscheidende Schnittstelle zwischen der Hochschule und ihrer Umwelt. Zwar sind sie rechtlich Organe der Hochschulen, ihre primäre Funktion besteht jedoch darin, strategische Beratung aus einer externen Perspektive zu leisten, Aufsichtsaufgaben der Ministerien im Sinne einer Dezentralisierung wahrzunehmen (z. B. Genehmigung der Einrichtung oder Einstellung von Studiengängen) und die Hochschulleitung zu wählen und kontrollieren (z. B. Bestätigung des Wirtschaftsplans und Entlastung der Hochschulleitung). Das Zahlenverhältnis zwischen hochschulexternen und -internen Mitgliedern des Hochschulrats kann von Land zu Land und von Hochschule zu Hochschule stark schwanken (s. Tabelle 2 im Anhang). So gibt es Hochschulen, in denen die Hälfte der Mitglieder des Hochschulrats aus der Hochschule selbst stammt, in anderen dominieren die externen Akteure. Auch ihre genauen Aufgaben sind in den Hochschulgesetzen sehr unterschiedlich geregelt. |⁹⁹

Im Organ „Hochschulrat“ fließen drei Ideen zusammen: erstens die Vorstellung eines „Aufsichtsrats“, der den Vorstand eines Unternehmens einsetzt, entlässt und kontrolliert, zweitens die Tradition von Kuratorien oder wissenschaftlichen Beiräten, die vorzugsweise aus Personen aus anderen wissenschaftlichen Einrichtungen im In- und Ausland stammen und die Hochschule bei ihren Entwicklungsplanungen beraten, sowie drittens die stärkere Vernetzung der Hochschule mit der Zivilgesellschaft, die bei der Gestaltung des Lehrangebots und der Forschungsthemen Einfluss nehmen soll. Die Vorstellung des „Aufsichtsrats“ weist dem Hochschulrat eine Kontrollfunktion zu, die eine Delegation vormals staatlicher Überwachung zulässt und ein Gegengewicht zur gestärkten Hochschulleitung bildet. Die zweite und dritte Idee verleihen dem Hochschulrat eine Beratungsfunktion, welche die Strategiefähigkeit der Hochschule erhöhen

|⁹⁹ Vgl. Jochheim; Bogumil; Heinze (2016), S. 208ff.

soll. Damit ist häufig auch die Erwartung verbunden, dass durch Unternehmensvertreterinnen und -vertreter Managementkompetenz in die Steuerung der Hochschule aufgenommen und Sponsoren gewonnen werden können.

Zwischen einer kontrollierenden und einer beratenden Rolle des Hochschulrates können jedoch Spannungen bestehen: Wenn der Hochschulrat die Hochschulleitung in einer Angelegenheit berät, ist er in dieser Sache als Kontrollorgan nicht geeignet, weil sein Ratschlag dann zu einer Vorgabe würde. Die Konsistenz zwischen Strategie und Umsetzung oder die Haushaltsführung kann vom Hochschulrat hingegen gut kontrolliert werden. Der Wissenschaftsrat empfiehlt den Ländern, die Befugnisse und Zusammensetzung der Hochschulräte noch besser aufeinander abzustimmen. Die gesetzlichen Bestimmungen darüber, in welchem Vorgang der Hochschulrat welche Funktion erfüllt, sollten auf einer konkreten Vorstellung davon beruhen, welche hauptsächliche Rolle dieses Gremium innerhalb der Hochschule spielen soll. Die Zusammensetzung und personelle Besetzung des Hochschulrats sowie die Modalitäten der Ernennung bzw. Wahl seiner Mitglieder sollten zu diesen Befugnissen passen.

Wenn der Hochschulrat primär als externer Ratgeber aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft fungieren soll, wird sich sein Einfluss auf die interne Abstimmung in der Hochschule in Grenzen halten. Vielmehr wird sein Wirken primär darauf zielen, eine externe Perspektive einfließen zu lassen, die es den an der Governance beteiligten Personen und Gremien ermöglicht, über die eigene Sichtweise hinausgehende Zusammenhänge wahrzunehmen. Um seine externe Perspektive zur Geltung bringen zu können, sollte der Hochschulrat nicht nur im Dialog mit der Hochschulleitung stehen, sondern sich auch mit anderen Akteuren austauschen, die für die strategische Gestaltung der Hochschule von Bedeutung sind, insbesondere also mit dem Senat oder den Dekaninnen und Dekanen, aber auch mit den Studierenden. Ein solcher Austausch findet derzeit eher selten statt, |¹⁰⁰ birgt nach Auffassung des Wissenschaftsrates aber viele Potenziale.

Wenn der Hochschulrat stärker mitgestaltend und kontrollierend tätig sein soll, also tiefer in die Governance der Hochschule eingreift, tritt er der Hochschulleitung als kontrollierender (und damit auch hierarchischer) Akteur gegenüber und übernimmt eine Rolle, die vormals anderen Akteuren in der Hochschule (insbesondere dem Senat) zugeordnet war oder vom Ministerium wahrgenommen wurde. Der Wissenschaftsrat betont die Notwendigkeit, in diesem Falle die Befugnisse des Hochschulrates mit denen der anderen Gremien abzugleichen und dafür zu sorgen, dass die in ihm vertretenen Kompetenzen

|¹⁰⁰ Ebd., S. 219.

seinen Befugnissen entsprechen. Allerdings können bestimmte Aufgaben der Rechtsaufsicht vom Ministerium nicht auf den Hochschulrat übertragen werden. Der Hochschulrat kann auch eventuell bestehende Defizite in der Funktionsweise des Senats nicht ausgleichen. Wenn der Hochschulrat nicht primär beratende Funktionen innehat, können anlassbezogen andere hochschulinterne Gremien oder Beiräte eine solche Rolle einnehmen.

Es ist sicherzustellen, dass die Entscheidungen des Hochschulrats innerhalb der Hochschule Legitimität und Akzeptanz finden. Hierfür sind die Zusammensetzung des Hochschulrats und seine Arbeitsweise von großer Bedeutung. Falls der Hochschulrat primär eine beratende Funktion hat, empfiehlt der Wissenschaftsrat, ihn vornehmlich mit hochschulexternen Personen zu besetzen, die aus solchen gesellschaftlichen Teilbereichen und Wissenschaftsgebieten stammen, die dem Fächerspektrum der Hochschule nahestehen. In einem stark auf die Governance einwirkenden Hochschulrat sollten auch hochschulinterne Mitglieder vertreten sein, um die Legitimität und Akzeptanz seiner Entscheidungen zu erhöhen. Damit nimmt man in Kauf, dass das Gewicht des externen Sachverständigen geringer ist und interne Partikularinteressen stärker werden können. Die internen Mitglieder müssen daher besonders stark am Gemeinwohl der Hochschule orientiert sein. Wenn der Hochschulrat eine Aufsichtsfunktion wahrnehmen soll, dann sollte er in seinem Zugang zu Informationen über die Hochschule nicht vom Rektorat bzw. Präsidium abhängig sein und die Hochschulleitung sollte keinen Einfluss auf seine personelle Zusammensetzung haben.

III.8 Studierende und Promovierende

Die größte Gruppe unter den Hochschulmitgliedern sind Studierende. In den meisten Ländern sind sie zweifach repräsentiert: Neben der studentischen Selbstverwaltung mit ihren Organen Studierendenparlament, Allgemeiner Studierendenausschuss und Fachschaften gibt es die studentische Mitbestimmung in den Hochschulgremien; nur letztere wird im Folgenden betrachtet. Dem Senat und den Fachbereichsräten gehören gewählte Studierendenvertreterinnen und -vertreter an, um die Interessen der Studierenden zur Geltung zu bringen. Eine Repräsentation der Studierenden in der akademischen Selbstverwaltung kann von einer ausgeprägten Kultur der studentischen Selbstverwaltung mit entsprechender Wahlbeteiligung profitieren.

Obwohl eine demokratisch legitimierte Beteiligung an der Erfüllung der Hochschulaufgaben, eine hochschulpolitische Meinungsbildung und eine Wahrnehmung der Belange der Studierenden in den Gremien und Entscheidungen der Hochschule sehr weitreichende Folgen haben, werden diese Aufgaben oft nur von einer kleinen Gruppe Studierender wahrgenommen. Diese Konzentration

der Beteiligung auf wenige Personen kann die Legitimation ihrer Entscheidungen einschränken.

Insbesondere bei Themen, welche die Qualität der Lehre betreffen, wie in Berufungskommissionen (s. Abschnitt B.II.4.a), bei der Einrichtung und Weiterentwicklung von Studien- und Beratungsangeboten, bei der technischen, baulichen oder räumlichen Ausstattung sowie der Verteilung der hierfür aufzuwendenden Mittel, verfügen die Studierenden über eine eigenständige und wertvolle Perspektive. Der Wissenschaftsrat empfiehlt daher den Hochschulen, die Studierenden frühzeitig über Möglichkeiten der studentischen Mitbestimmung zu informieren und sie für ein Wahlamt in den Gremien zu motivieren. Um die Auswirkungen der zusätzlichen zeitlichen Beanspruchung insbesondere auf die Studiendauer auszugleichen, können studienorganisatorische Anreize wie Freiversuche für Prüfungen oder die Verlängerung der Regelstudienzeit erwogen werden.

Eine besondere Gruppe innerhalb der Hochschule stellen die Promovierenden dar. Sie sind in manchen Fällen eingeschriebene Studierende und gehören Einheiten der strukturierten Graduiertenausbildung an. In anderen Fällen sind sie befristet beschäftigte wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Forschungsprojekten, in wieder anderen Fällen finanzieren sie sich über eine Tätigkeit als wissenschaftliche Hilfskraft oder mit Hilfe eines Stipendiums. Eine weitere Gruppe (vorrangig in den Geisteswissenschaften) finanziert sich durch eine Erwerbstätigkeit außerhalb der Hochschule. Bisher hat nur Baden-Württemberg in der jüngsten Novelle 2018 entschieden, allen eingeschriebenen Promovierenden unabhängig von ihrer Finanzierung einen gemeinsamen Status zuzuerkennen und sie in die Governance der Hochschule als eigene Mitgliedergruppe einzubinden, im Senat haben sie künftig eine eigene Repräsentanz. |¹⁰¹ Auch unabhängig von der Frage nach einer eigenen Statusgruppe empfiehlt der Wissenschaftsrat, dass Promovierende eigene Vertreterinnen und Vertreter in den Senat wählen können und in diesem ausreichende Möglichkeiten der Mitgestaltung (z. B. von Betreuungsvereinbarungen, Graduiertenprogrammen und Dachstrukturen sowie der hiermit zusammenhängenden Vergabe von Ressourcen) haben sollten.

III.9 Verwaltung und Wissenschaftsmanagement

Für die Leistungsfähigkeit der Einrichtung Hochschule ist eine professionelle Hochschulverwaltung zentral. Sie sorgt für eine administrative Unterstützung

| ¹⁰¹ Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg vom 1. Januar 2005, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. März 2018.

der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und schafft die organisatorischen Rahmenbedingungen für deren Tätigkeiten in Lehre und Forschung. Zugleich schränkt sie jedoch notwendigerweise über Regelsetzungen und formalisierte Abläufe die Wissenschaftsfreiheit der Individuen im gesetzlichen Rahmen ein. |¹⁰² Sie hat zwei wichtige Funktionen: Zum einen ist sie eine Serviceeinheit, zum anderen hat sie wegen der öffentlichen Finanzierung und staatlichen Regulierung der Hochschulen eine Legitimations- und Kontrollfunktion. Sie muss die Rechts- und Prüfungssicherheit und damit die Legitimation komplexer Verfahren gewährleisten, die für die Funktionen von Hochschulen auch in der Außenwahrnehmung von erheblichem Belang sind. Der Wissenschaftsrat empfiehlt, dass die Hochschulverwaltungen stets berücksichtigen, dass es sich hierbei um Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulmitglieder handeln kann. Diese Eingriffe sind auf das rechtlich erforderliche Maß zu beschränken. Auch sollte der hierfür passende Governance-Modus der Hierarchie nicht auf alle anderen Verwaltungsaufgaben übertragen werden; denn in vielen Bereichen ist die Verwaltung ein Dienstleister und hat eine unterstützende, ermöglichende Funktion. Ein solches Verständnis wird der Akzeptanz notwendiger Eingriffe zugutekommen und das gegenseitige Vertrauen stärken.

Die Balance zwischen dem Willen zur Ermöglichung seitens der Verwaltung und Akzeptanz notwendiger Einschränkungen seitens der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler kennzeichnet nach Auffassung des Wissenschaftsrates eine gelungene Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen beiden. Die Verantwortung für die Umsetzung von Entscheidungen fällt nicht allein in die Zuständigkeit der Verwaltung, sondern muss von Wissenschaft und Verwaltung gemeinsam getragen werden. Die Wissenschaft bedarf der administrativen Unterstützung durch die Verwaltung; diese muss sich umgekehrt darauf verlassen können, dass die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beschlossene Maßnahmen umsetzen und rechtliche Vorgaben beachten.

Um das wechselseitige Verständnis sowie Transparenz und Akzeptanz der Verwaltungstätigkeit zu stärken, hält der Wissenschaftsrat es für sinnvoll, Verwaltungspersonal frühzeitig in Strategieprozesse, größere Veränderungen und umfangreichere langfristige Projekte einzubinden. Wechsel zwischen zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten bzw. zwischen Fakultäten und über-

|¹⁰² Der Wissenschaftsrat weist darauf hin, dass Wissenschaft und Verwaltung nicht deckungsgleich sind mit Institution und Organisation (s. Abschnitt A.I.2). Die Organisation findet in der Verwaltung ein wichtiges Instrument zur Erfüllung ihrer Aufgaben, sie erstreckt sich jedoch weit darüber hinaus in den Bereich der Wissenschaft hinein. In allen Fällen, in denen die Mitglieder der Hochschule Ziele definieren und Entscheidungen treffen – beispielsweise bei der Rekrutierung von Personal, der Vergabe von Ämtern oder der Verteilung von Ressourcen –, handeln sie ebenfalls als Teil der Organisation.

fachlichen Einheiten können das Verständnis für die Arbeitsweise der verschiedenen Einrichtungen innerhalb der Hochschule fördern und sind zu begrüßen.

Die Personalgruppe des Wissenschaftsmanagements |¹⁰³ ist unter anderem im Zuge der Governance-Reform entstanden, mit der den Hochschulen Managementaufgaben zugewiesen wurden. Zudem haben die Bologna-Reform sowie das Entstehen vielfältiger neuer Förderformate und neue Anforderungen vonseiten externer Akteure dazu geführt, dass sich diese Personalgruppe ausdifferenziert und zunehmend professionalisiert hat. Sie bildet allerdings bislang keine eigene Personalkategorie und bleibt daher eine statistisch unsichtbare Größe, auch bildet sie keine eigene Statusgruppe innerhalb der Selbstverwaltung.

Angehörige des Wissenschaftsmanagements verfügen über einen Hochschulabschluss, nicht selten sogar über eine Promotion, sind aber überwiegend oder vollständig mit nicht-wissenschaftlichen Aufgaben betraut. Es gibt keinen geregelten Zugang zu dieser Berufsgruppe, ihre Mitglieder stammen aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen und haben sich häufig aus Eigeninitiative in Lehrgängen, Fortbildungen und Studiengängen das nötige Fachwissen und Methodenkenntnisse angeeignet. Innerhalb der Hochschulen sind sie sowohl in der Zentralverwaltung wie auch in Stäben oder dezentralen Einheiten angesiedelt. Sie betreuen Gremien, koordinieren Studiengänge, planen komplexe Abstimmungsprozesse z. B. für strategische Entwicklungsplanung, unterstützen Dekanate oder die Sprecherinnen und Sprecher von Verbundprojekten, sorgen für die Anwendung von Qualitätsstandards usw.

Der Wissenschaftsrat misst diesem Berufszweig für die weitere Entwicklung der Hochschulen große Bedeutung bei; er empfiehlt, die Unterstützungsleistungen, die das Wissenschaftsmanagement erbringt, sowie die hierfür notwendigen Kompetenzen durch die Personalentwicklung systematisch zu fördern. Die Ausdifferenzierung als eigenständiger Bereich neben Wissenschaft und Verwaltung ist jedoch auch kritisch zu sehen. Die eigenständige Profilierung darf nicht dazu führen, dass sich die Angehörigen des Wissenschaftsmanagements von der Verwaltung entfremden, was es ihnen erschweren würde, als vermittelnde Instanz aufzutreten. Der Wissenschaftsrat spricht sich – auch in Abgrenzung zum häufig propagierten Verständnis des Wissenschaftsmanagements als *third space* neben Wissenschaft und Verwaltung – für eine stärkere Integration des Wis-

|¹⁰³ Obwohl häufig auch Leitungspersonen wie Hochschulrektorinnen und -rektoren bzw. Hochschulpräsidentinnen und -präsidenten als Wissenschaftsmanagerinnen und -manager bezeichnet werden, verwendet der Wissenschaftsrat diesen Begriff hier in dem Sinne, dass er sich auf Personen bezieht, welche den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unterstützende Dienstleistungen zur Verfügung stellen, dabei aber über eine wissenschaftliche Ausbildung und teilweise auch selbst über einschlägige Erfahrungen in Forschung und Lehre verfügen.

senschaftsmanagements in die Hochschulverwaltungen aus. Auch wenn das Feld sich dynamisch entwickelt, ist abzusehen, dass viele Leistungen, die Wissenschaftsmanagerinnen und -manager erbringen, zukünftig dauerhaft nachgefragt werden dürften. Dem sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass die Wissenschaftsmanagerinnen und -manager ihrer Tätigkeit vermehrt auf festen Stellen nachgehen können, die einen klaren Platz in der Aufbauorganisation haben und an die Verwaltungs- und Governance-Strukturen der Hochschule rückgebunden sind. Der Wissenschaftsrat empfiehlt den Hochschulen, entsprechende Karrierewege verstärkt und systematisch zu fördern. |¹⁰⁴ Dabei sollten sie offen kommunizieren, dass die Rückkehr aus dem Wissenschaftsmanagement in die Wissenschaft einen seltenen Ausnahmefall darstellt. Die Professionalisierung als Wissenschaftsmanagerin oder -manager setzt eine Entscheidung voraus; hybride Aufgabenprofile zwischen Wissenschaft und Management stellen sich auf lange Sicht häufig als Sackgasse heraus.

B.IV TRÄGER UND FÖRDERER

Damit die Hochschulen die vom Wissenschaftsrat empfohlenen Veränderungen umsetzen können, bedarf es geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen und politischer Unterstützung.

Die Länder als Träger der Hochschulen haben die Pflicht, durch Hochschulgesetze den Hochschulen einen Rahmen zu geben, der sowohl die Leistungserbringung ermöglicht als auch die Wissenschaftsfreiheit strukturell absichert. In diesem gesetzlichen Rahmen, der nicht nur beschränkend, sondern auch ermöglichend und ermächtigend wirkt, entfaltet sich die Autonomie der Hochschulen. Aus diesem Grund obliegt auch die Rechtsaufsicht den Ländern. In einem gewissen Rahmen kann das Land sich bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit einzelner Vorgänge des Hochschulrates bedienen. Im Fall einer solchen Delegation ist ein enger Austausch zwischen Ministerium und Hochschulrat oder die Entsendung eines Mitglieds des Ministeriums mindestens mit Rederecht in den Hochschulrat wichtig. Dies kann zugleich einer der Wege sein, um als Hochschule dem Land zu kommunizieren, wenn durch die gesetzlichen Regelungen ihre Arbeitsbedingungen beeinflusst werden, und entsprechende Änderungswünsche zu den Hochschulgesetzen vorzubringen. Auf diese Weise wird erfahrbar, dass der Hochschulrat ein Hochschulorgan ist.

Der Wissenschaftsrat empfiehlt den Ländern, dass sie – auch unter Wahrung ihres Verfassungsauftrags, wissenschaftsadäquate rechtliche Rahmenbedingun-

|¹⁰⁴ Vgl. Wissenschaftsrat (2014), S. 53ff.

gen zur Verfügung zu stellen – die Ausgestaltung der Governance-Strukturen und -Prozesse in gewissen Grenzen den Hochschulen selbst überlassen sollten. Aufgrund des grundsätzlich bestehenden Regelungsbedarfs hält der Wissenschaftsrat es für sinnvoll, wenn die Länder beispielsweise über Experimentierklauseln Spielräume schaffen, die die Hochschulen zur weiteren Ausgestaltung ihrer Governance nutzen können, oder konkret zulässige Ausnahmen von den allgemeinen Regelungen formulieren. So kann zum einen gewährleistet werden, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten der Hochschulen hinreichend verlässlich und legitimiert sind. Zum anderen sind die Hochschulen dann in der Lage, grundlegende Entscheidungen bezüglich ihrer Governance-Strukturen und -Prozesse auf Basis ihrer jeweiligen Bedürfnisse zu treffen. Die dabei zunehmende Vielfalt von konkreten Governance-Strukturen und -Prozessen ist als eine Folge der funktionalen Differenzierung in Kauf zu nehmen.

Da Hochschulen höchst komplexe Organisationen sind, deren Governance auf Legitimität und Akzeptanz angewiesen ist und ein gewisses Maß an Konstanz und Kohärenz aufweisen muss, vollziehen sich Veränderungsprozesse meist nur langsam. Effekte von Reformen, Vor- und Nachteile bestimmter Organisationsstrukturen und der resultierende wissenschaftliche Mehrwert sind häufig erst nach Jahrzehnten zu beurteilen. Die Reformbemühungen, die von politischer Seite in den letzten Jahrzehnten erfolgt sind, haben zu einer beträchtlichen Dynamik im Hochschulsystem beigetragen. Die Hochschulen sollten nun die nötige Zeit erhalten, ihre Governance-Strukturen und -Prozesse im Geist der Reform weiter auszugestalten. Daher sieht es der Wissenschaftsrat als empfehlenswert an, den Rahmenbedingungen ein höheres Maß an Stabilität zu verleihen. Hochschulgesetze sollten nur in größeren zeitlichen Abständen und bei schwerwiegenden Anlässen die Hochschulgovernance strukturell verändern.

Jenseits der rechtlichen Rahmensetzung stehen bei der Abstimmung zwischen Ländern und Hochschulen die Governance-Modi Hierarchie, Wettbewerb und Verhandlung im Vordergrund. Es obliegt den Ländern, dafür Sorge zu tragen, dass der Verhandlungsmodus in geeigneten Fällen eingesetzt wird und nicht ausschließlich Hierarchie oder Wettbewerb zur Geltung kommen. Nachfolgend werden zunächst Empfehlungen dafür formuliert, wie die Landesgesetzgeber die Autonomie der Hochschulen in verschiedenen Dimensionen sichern bzw. erhöhen können (s. Abschnitt B.IV.1). Daran anschließend werden die Auswirkungen des Förderhandelns auf die Hochschulgovernance thematisiert (s. Abschnitt B.IV.2).

IV.1 Rahmenbedingungen zur Sicherung der Hochschulautonomie

Die Autonomie von Hochschulen umfasst verschiedene Aspekte. Man kann unterscheiden zwischen akademischer, personeller, organisationaler und finanzia-

eller Autonomie. |¹⁰⁵ Im Folgenden werden für diese verschiedenen Bereiche Empfehlungen formuliert; sie adressieren den Landesgesetzgeber und zeigen Möglichkeiten auf, die Autonomie der Hochschulen zu stärken und gleichzeitig die Aktivitäten der Hochschulen eines Landes zu koordinieren.

IV.1.a Akademische Autonomie

Die akademische Autonomie der Hochschulen, die sich auf fachliche und methodische Entwicklungen in Forschung und Lehre bezieht, ist ein hohes Gut. Zugleich ist aus systemischer Sicht die Koordination zwischen den Hochschulen wichtig, um den Verlust ganzer Fachgebiete zu vermeiden bzw. Abstimmungen über Schwerpunkte oder Kooperationen zu erreichen. Hierzu können verschiedene Governance-Modi ins Auge gefasst werden.

Zunächst können sich die Hochschulen untereinander abstimmen – z. B. im Rahmen der Landesrektorenkonferenzen oder der Hochschulrektorenkonferenz – was in den Modi der kollegialen Selbstorganisation und der Verhandlung geschehen kann. In bestimmten Bereichen ist eine solche Abstimmung durchaus geeignet, sinnvolle Koordinationsleistungen zu erbringen, wie bei der Anschaffung oder Nutzung von Forschungsinfrastrukturen. In anderen Bereichen, z. B. der Abstimmung von Studienangeboten, stößt eine solche Koordinierung jedoch an ihre Grenzen, insbesondere dann, wenn einzelne (oder alle) Akteure Einsparungen vornehmen müssten.

In einigen Fällen muss daher der Staat – also insbesondere die zuständigen Landesministerien – eine koordinierende Rolle übernehmen. Viele Länder verzichten darauf, einen landesweiten Hochschulentwicklungsplan aufzustellen und zu verfolgen, die Koordination findet häufig über bilaterale Verhandlungen etwa im Rahmen von Zielvereinbarungen statt. Der Wissenschaftsrat sieht die Länder auch ohne explizite landesweite Entwicklungsplanung in der Verantwortung für eine Entwicklung der Hochschulen, die eine systematische Perspektive einnimmt. Die Verhandlungen über Zielvereinbarungen oder Hochschulverträge sollten dennoch nicht durch hierarchische Vorgaben seitens des Landes dominiert werden.

Wettbewerbliche Verfahren sind eine weitere Möglichkeit, um eine inhaltliche Koordination zwischen den Hochschulen über Schwerpunkte in Forschung und Studienangebot zu erreichen, insbesondere wenn diese gemeinsame Anträge stellen oder ihr Antragsverhalten untereinander abstimmen. Angesichts der sehr intensiven Nutzung dieses Governance-Modus seitens der Länder und des Bundes ist allerdings künftig verstärkt auf nichtintendierte Effekte kompetiti-

| ¹⁰⁵ Vgl. Pruvot; Estermann (2017), S. 4.

ver Verfahren zu achten. Der Wissenschaftsrat empfiehlt den Ländern, darauf hinzuwirken, dass auch Einrichtungen, die in einzelnen Wettbewerben weniger erfolgreich sind, hinreichende Möglichkeiten haben, eigene Projekte zu verfolgen und ihre Profile weiterzuentwickeln.

IV.1.b Personalautonomie

Die Personalautonomie von Hochschulen wird zum einen dadurch bestimmt, welche Arten von Beschäftigungsverhältnissen die Hochschulen mit ihren Angehörigen eingehen können, und zum anderen dadurch, wie sie die geeigneten Personen finden und einstellen können. Bezüglich des ersten Aspektes müssen sich die Hochschulen als öffentliche Einrichtungen weitgehend an die Vorgaben z. B. des bestehenden Arbeits- und Beamtenrechts oder der Tarifverträge halten.

Bei der Personalauswahl sollten die Hochschulen in einem Maße Autonomie besitzen, das mit dem Grundsatz der Bestenauslese vereinbar ist. Der Wissenschaftsrat empfiehlt den Ländern insbesondere, den Hochschulen keine zu weitgehenden Vorgaben zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren zu machen und zudem das Berufungsrecht auf die Hochschulleitungen zu übertragen. Ebenso sollten sie den Hochschulen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die Entscheidung darüber überlassen, welche Organe (Senat, Fakultätsrat, Hochschulleitung, Dekanat usw.) an welchen Verfahrensschritten in Berufungsverfahren beteiligt werden.

IV.1.c Organisationale Autonomie

Bei der Ausgestaltung ihrer Governance-Strukturen und -Prozesse empfiehlt der Wissenschaftsrat den Ländern, den Hochschulen im Rahmen der Hochschulgesetze Spielräume zu gewähren. Die Länder müssen ihre Vorgaben insbesondere darauf ausrichten, die Freiheitsrechte der wissenschaftlichen Hochschulmitglieder strukturell sicherzustellen: Je mehr Befugnisse die Leitungsorgane erhalten, umso stärker müssen die Kontroll- und Abwahlrechte der Hochschulmitglieder ausgestaltet werden. Bezüglich der Aufbauorganisation einer Hochschule, der Zusammensetzung der kollegialen Gremien sowie der Wahlperioden und Amtszeiten sind jedoch größere Freiräume möglich. Dies zeigt sich bereits in den bestehenden Regelungen der Hochschulgesetze, die teilweise große Unterschiede aufweisen. |¹⁰⁶

In einigen Ländern dürfen die Grundordnungen der Hochschulen nur auf solche Sachverhalte Bezug nehmen, die nicht bereits durch das Hochschulgesetz

|¹⁰⁶ Zu den unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben in verschiedenen Ländern siehe die Darstellungen ab Abbildung 5 im Anhang.

geregelt sind. Dies führt dazu, dass die Grundordnungen der einzelnen Hochschulen häufig sehr kurz ausfallen und im Wesentlichen aus Ergänzungen zu den Hochschulgesetzen bestehen. Selbstverständlich darf die Grundordnung einer Hochschule dem Hochschulgesetz nicht widersprechen. Gleichwohl sollte es den Hochschulen erlaubt sein, die wesentlichen Passagen des Hochschulgesetzes in ihrer Grundordnung zu wiederholen und diese somit zu einem kohärenten und aussagekräftigen Gesamtdokument zu machen, das als Grundlage für die Verständigung über die Governance dient. Damit wird die Transparenz der Regelungen für die Hochschulmitglieder deutlich erhöht und deren Beteiligung an Gremien gestärkt.

Bezüglich der Ausgestaltung der Aufbauorganisation empfiehlt der Wissenschaftsrat den Ländern, auf Kompetenzen und die Kontinuität von Entwicklungen in den Hochschulen zu vertrauen. Angesichts der Konsenskultur innerhalb der Hochschulen ist es unwahrscheinlich, dass sich aus neu gewonnenen Gestaltungsmöglichkeiten plötzlich tiefgreifende dysfunktionale Änderungen ergeben. Insofern viele Hochschulen auf ähnliche Anforderungen reagieren und sich in vielen Belangen auch untereinander abstimmen, sind Strukturähnlichkeiten wahrscheinlich. Der Mehrwert solcher Ähnlichkeiten sollte jedoch von den Hochschulen selber erkannt und angestrebt werden. Der Wissenschaftsrat empfiehlt den Ländern, den Dialog zwischen verschiedenen Hochschulen zu unterstützen und dabei hervortretende Ähnlichkeiten auch für die weitere Kommunikation mit den Hochschulen und die Ausgestaltung des Hochschulsystems insgesamt nutzbar zu machen. Hierzu eignen sich die Landesrektorenkonferenzen, aber auch regelmäßige Treffen zwischen Dekaninnen und Dekanen bzw. Kanzlerinnen und Kanzlern aus verschiedenen Hochschulen.

Bezüglich des Liegenschaftsmanagements sollten die Länder prüfen, ob sie den Hochschulen die Möglichkeit geben wollen, diese Aufgabe – gegebenenfalls in Abstimmung mit anderen Hochschulen im Land – selbst zu übernehmen. Eine Eigenverantwortung für das Liegenschaftsmanagement setzt eine entsprechende personelle Ausstattung und Kompetenzen voraus, welche insbesondere kleinere Hochschulen häufig nicht aufweisen.

Hochschulübergreifende Abstimmung kann neben der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen auch Arbeitnehmerentsendung und internationalen Austausch umfassen. Die rechtlichen Regelungen diesbezüglich sollten überprüft werden, damit sie solche Koordination ermöglichen.

Zur Stärkung der finanziellen Autonomie von Hochschulen empfiehlt der Wissenschaftsrat, den Hochschulen ein Globalbudget zur Verfügung zu stellen, |¹⁰⁷ damit finanzielle Mittel im Sinne der strategischen Entwicklungsplanung eingesetzt werden können. Solche Mittel können auch dafür genutzt werden, im Falle von Schwerpunktbildungen und Anschubfinanzierungen ungleiche Ressourcenverteilungen etwas abzupuffern und akzeptabel zu gestalten. Zudem sollten Hochschulen die Möglichkeit erhalten, die ihnen zugewiesenen Gelder flexibel als Sach- oder Personalmittel einzusetzen; die Länder sollten prüfen, ob der Fortbestand von Stellenplänen mit dieser Flexibilität vereinbar ist. Solche finanzielle Flexibilität ist eine wichtige Voraussetzung dafür, Veränderungsprozesse innerhalb der Hochschule anzustoßen und auf sich wandelnde wissenschaftliche Entwicklungen oder Umweltbedingungen hinreichend schnell zu reagieren. Starre Vorgaben zur Verwendung von Finanzmitteln führen teilweise dazu, dass die Hochschulen sich angesichts der steigerungsbedürftigen Grundausrüstung mit Querfinanzierungen behelfen müssen, die zwar legitim und sachlich geboten sind, aber nicht immer der Intention des Regelgebers entsprechen. Auch dieser Problematik können die Länder dadurch begegnen, dass sie eine flexiblere Verwendung von Finanzmitteln ermöglichen.

Der starke Fokus auf Wettbewerbe sowie der hohe Drittmittelanteil an Finanzmitteln (s. Abbildung 2 und Abbildung 4 im Anhang) können unintendierte Auswirkungen auf die Autonomie der Hochschulen haben. Wettbewerbliche Finanzierungskomponenten sollten daher nach Auffassung des Wissenschaftsrates wohlüberlegt und maßvoll eingesetzt werden, zumal die Orientierung an Ausschreibungen die strategische Entwicklung der Hochschulen auch behindern kann. Dies betrifft insbesondere thematisch fokussierte Wettbewerbe in der Forschung, aber auch die Beteiligung an anderen Ausschreibungen. Die Ausgestaltung der Mittelverteilungsmodalitäten zwischen Bund und Ländern sollte die Autonomie der Hochschulen stets berücksichtigen. Auch wenn sich bei wettbewerblichen Verfahren die Verteilung der Mittel an der Größe der Länder orientiert, sollte die Entscheidung, sich am Wettbewerb zu beteiligen, von den Hochschulen selber anhand ihrer eigenen strategischen Maßgaben getroffen werden können.

Die Länder sind aufgefordert, den Hochschulen eine Grundfinanzierung zu gewähren, die es ihnen erlaubt, ihre gesetzlichen Aufgaben auf einem hohen Qualitätsniveau zu erfüllen. Die Hochschulen dürfen nicht auf wettbewerblich vergebene Mittel angewiesen sein, um ihren Lehr- und Forschungsbetrieb

|¹⁰⁷ Vgl. Wissenschaftsrat (2006), S. 46.

aufrechtzuerhalten. Vielmehr sollten sie diese gezielt dafür einsetzen können, ihre Profile weiterzuentwickeln sowie kurzfristig in einzelnen Bereichen zusätzliche Aufgaben zu übernehmen und ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. |¹⁰⁸ Der Wissenschaftsrat rät den Ländern zu einer grundlegenden Reflexion, welche staatlichen Ziele über wettbewerbliche Verfahren erreicht werden können und in welchen Bereichen andere Governance-Modi den Vorzug erhalten sollten.

IV.2 Förderhandeln und Governance

Die Förderung von Lehre, Forschung, Weiterbildung und Transfer an Hochschulen im Rahmen befristeter Programme wirkt sich häufig auch auf die Governance-Strukturen und -Prozesse der Einrichtungen aus. Die Fördergeber haben dabei zum einen das Ziel, durch wettbewerbliche Programme die Strategiefähigkeit der Hochschulen zu stärken. Zum anderen setzt die Teilnahme an diesen Programmen bereits eine gewisse Strategiefähigkeit voraus. Die Teilnahme an wettbewerblichen Verfahren kann den Hochschulen somit ein Ansporn sein, die Gestaltung der eigenen Governance-Strukturen und -Prozesse voranzutreiben.

Auswirkungen solcher befristeten Programme auf die Governance-Strukturen und -Prozesse sind teilweise von den Fördergebern intendiert, teilweise unbeabsichtigte Nebenfolgen, die nach Auffassung des Wissenschaftsrates künftig in weitaus stärkerem Maße als bisher reflektiert werden sollten. So müssen beispielsweise die Ausschreibungsfristen mit Mitwirkungserfordernissen der Gremien vereinbar sein. Auch sollten geförderte Schwerpunktbildungen nicht nur zulasten vorhandener Strukturen erfolgen müssen, da häufige hochschulinterne Umverteilungen nicht leistungsfördernd wirken und die Kontinuität des Lehrangebots gefährden können.

Förderinstitutionen verbinden mit ihren Angeboten zunehmend die Auseinandersetzung der antragstellenden Hochschulen mit bestimmten überfachlichen Standards (z. B. zur Gleichstellung, zur guten wissenschaftlichen Praxis, zur Nachwuchsförderung usw.). Das beeinflusst indirekt oft auch die Governance-Strukturen und -Prozesse der Antragsteller, die gelegentlich die Gremienstruktur, die Befugnisse der vorhandenen Organe und Teileinheiten und sogar die Aufbauorganisation verändern. Die temporären Teileinheiten beanspruchen eigene Rechte (z. B. Promotionsrecht für eine Graduiertenschule oder Denomination von Professuren durch Forschungszentren und Sonderforschungsbereiche unabhängig von der Fakultät). Auf diese Weise können Doppelstrukturen mit unklaren Zuständigkeiten entstehen, was weder ressourcensensibel noch legitim ist. Für die in solchen Einheiten beschäftigten Wissenschaftsmanagerinnen

|¹⁰⁸ Vgl. Wissenschaftsrat (2013), S. 11.

und -manager hat dies ebenfalls Folgen und kann zu einer Verschärfung von Rollenkonflikten durch Rollenunklarheiten führen.

Der Wissenschaftsrat fordert Bund und Länder sowie die Förderorganisationen auf, bei der Gestaltung von solchen Drittmittelprogrammen, die erhebliche Auswirkungen auf die hochschulischen Governance-Strukturen und -Prozesse erwarten lassen, diese Implikationen konsequent mitzudenken. Hier sind insbesondere solche Programme betroffen, die erwartbar eigene Einheiten in den Hochschulen entstehen lassen, deren Beziehungen zu bereits bestehenden Teileinheiten und Organen (insbesondere Fakultäten und Senat) klärungsbedürftig sind. Um eine möglichst verlässliche Folgenabschätzung vornehmen zu können, sollten die Fördergeber dabei auf externe Expertise zurückgreifen. Entsprechende Konsultationen sind einzelfallbezogen mit Blick auf die Entwicklung eines spezifischen Programms vorstellbar, alternativ über institutionalisierte Plattformen, die fallunabhängig einen regelmäßigen Austausch zwischen Fördergebern und -nehmern ermöglichen.

Während und nach Ende der Laufzeit eines Förderprogramms müssen dessen Effekte eingehend evaluiert werden. Der Wissenschaftsrat fordert Bund und Länder sowie die Förderorganisationen auf, Anpassungen an ihrer Evaluationspraxis vorzunehmen, um umfassendere Kenntnisse über die Effekte der Drittmittelprogramme auf die hochschulischen Entscheidungsstrukturen und -prozesse zu gewinnen und bei der Entwicklung zukünftiger Programme nutzen zu können. Dabei ist auch in Erwägung zu ziehen, bei Wettbewerben, die sich an ein breites Feld von Hochschulen richten, nicht nur die Effekte auf die erfolgreichen Hochschulen, sondern soweit möglich auf alle am Wettbewerb beteiligten Hochschulen bzw. auf das Hochschul- und Wissenschaftssystem zu untersuchen. Der Wissenschaftsrat ist sich bewusst, dass es sich dabei um eine sehr anspruchsvolle Aufgabe handelt, hält aber angesichts der teilweise tiefgreifenden und langfristigen Wirkungen von Förderprogrammen einen solchen Anspruch für gerechtfertigt.

Förderprogramme haben nicht nur Auswirkungen auf die Governance von Hochschulen, sondern sie setzen häufig bereits ein gewisses Maß an Handlungsfähigkeit und Effizienz der Governance voraus. Vor dem Hintergrund der Diskrepanzen zwischen formaler Kompetenz der Leitungsorgane und gelebter Praxis (s. Abschnitte A.II.2.b und B.III) ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen für eine effektive und agile Profilbildung an vielen Hochschulen noch nicht in dem hierfür erforderlichen Ausmaß gegeben sind bzw. sich erst langsam entwickeln. Fördergeber sollten dies stets berücksichtigen bei ihren Bestrebungen, mithilfe konkreter Programme Schwerpunkte in der Entwicklung der Hochschulen zu setzen. Denn die Träger und Förderer tragen eine Mitverantwortung für die Gestaltung der Governance von Hochschulen. Dement-

sprechend sollten sie im Blick haben, dass Hochschulen die Wissenschaftsfreiheit im Rahmen ihrer Governance zu sichern haben.

Angesichts der fortgeschrittenen Binnendifferenzierung sowohl der Hochschulen wie auch der Hochschulgesetzgebung hinsichtlich der Governance schlägt der Wissenschaftsrat mit dem vorgelegten Papier keine grundlegende, gesetzlich zu schaffende Reform der Governance vor. Gleichwohl hält er eine systematische und intensive Befassung der Hochschulen mit ihrer Governance – den Strukturen und Prozessen wie auch der Praxis – für dringend geboten. Der Wissenschaftsrat ist überzeugt, dass Hochschulen, die ihre Governance mit den vorgeschlagenen Instrumenten analysieren und weiterentwickeln, zu einer besseren Koordination ihrer Akteure und mit ihren externen Partnern gelangen werden und damit auch zu besseren Leistungen in ihren wissenschaftlichen Kernaufgaben in der Lage sein werden.

C. Anhang

BABKE H.-G. (2010): Wissenschaft, Freiheit, Wahrheit, Gemeinwohl-Verantwortung, in: ders. (Hrsg.): Wissenschaftsfreiheit, Braunschweiger Beiträge zur Sozialethik, Frankfurt am Main, S. 7–18.

BENZ, A. et al. (2007): Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 9–25.

BLÜMEL A. (2016): Von der Hochschulverwaltung zum Hochschulmanagement. Wandel der Hochschulorganisation am Beispiel der Verwaltungsleitung, Wiesbaden.

BOGUMIL, J. et al. (2013): Modernisierung der Universitäten – Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente, Berlin.

BOGUMIL, J. et al. (2015): Universitäten zwischen Detail- und Kontextsteuerung – Wirkungen von Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln im Zeitvergleich, in: Bungarten, P.; John-Ohnesorg, M. (Hrsg.): Hochschulgovernance in Deutschland, Berlin, S. 55–78.

DORI, G. et al. (Hrsg.) (2006): Globalization and Organization – World Society and Organizational Change, Oxford.

FRANKE, V. (2010): Die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands – Nachwuchssorgen?, in: *Wissenschaftsrecht*, 43 (2010) 3, S. 279–299.

GÄRDITZ, K. (2016): Die Rechtsstellung von Mitgliedern der Hochschulleitung nach den Landeshochschulgesetzen – Faktor des Erfolgs oder des Scheiterns, in: *Wissenschaftsrecht*, 49 (2016) 2, S. 97–134.

GLÄSER, J. (2007): Gemeinschaft, in: Benz, A. et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 82–92.

GLÄSER J.; Lange, S. (2007): Wissenschaft, in: Benz, A. et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 437–475.

HÉRITIER, A. (1993): Policy-Analyse, Wiesbaden.

HÜTHER, O. (2008): Starke Dekane – Schwache Professoren? Vergleich und Analyse der deutschen Landeshochschulgesetze, in: *Hochschulmanagement*, 3 (2008) 1, S. 23–27.

HÜTHER, O. (2010): Von der Kollegialität zur Hierarchie? – Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen, Wiesbaden.

HÜTHER, O.; Krücken, G. (2016): Hochschulen – Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung, Wiesbaden.

JAEGER, M. (2006): Steuerung an Hochschulen – Aktueller Stand und Entwicklungen, in: *die hochschule*, 15 (2006) 2, S. 55–66.

JOCHHEIM, J.; Bogumil, J.; Heinze, R. (2016): Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise, in: *Der moderne Staat*, 9 (2016) 1, S. 203–255.

KLATETZKI, T.; Tacke, V. (Hrsg.) (2005): Organisation und Profession, Wiesbaden.

KLEIMANN, B. (2015): Tabus in der Governance von Universitäten, in: *die hochschule*, (2015) 2, S. 26–35.

KLEIMANN, B. (2016): Universitätsorganisation und präsidiale Leitung – Führungspraktiken in einer multiplen Hybridorganisation, Wiesbaden.

KLEIMANN, B. (2017a): Das Ringen um eine prekäre Balance – Das Gleichgewicht zwischen Ermöglichung und Beschränkung der Wissenschaftsfreiheit durch die Hochschule muss immer wieder neu erkämpft werden, in: *Die neue Hochschule*, (2017) 1, S. 8–11.

KLEIMANN, B. (2017b): Leader, Manager, Mediator? Selbstbeschreibungen deutscher Universitätspräsidenten im Licht der universitären Organisationsstruktur, in: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 39 (2017) 1, S. 62–79.

KRÜCKEN, G.; Meier, F. (2006): Turning the University into an Organizational Actor, in: Dori, G. et al. (Hrsg.): *Globalization and Organization – World Society and Organizational Change*, Oxford, S. 241–257.

KÜHL, S. (2011): Organisationen – Eine sehr kurze Einführung, Wiesbaden.

KÜHL, S.; Muster, J. (2016): Organisationen gestalten – Eine kurze organisations-theoretisch informierte Handreichung, Wiesbaden.

LANGE, S. (2009): Die neue Governance der Hochschulen – Bilanz nach einer Reform-Dekade, in: *Hochschulmanagement*, 4 (2009) 4, S. 87–97.

MEIER, F. (2009): Die Universität als Akteur – Zum institutionellen Wandel der Hochschulorganisation, Berlin.

MUSSELIN, C. (2007): Are Universities Specific Organisations?, in: Krücken, G.; Kosmützky, A.; Torca, M. (Hrsg.): *Towards a Multiversity?*, Bielefeld, S. 63–84.

PASTERNAK, P. (2014): Qualitätsstandards für Hochschulreformen – Eine Auswertung der deutschen Hochschulreformqualitäten in den letzten zwei Jahrzehnten, Bielefeld.

PRUVOT, E. B.; Estermann, T. (2017): *University Autonomy in Europe III – The Scorecard 2017*, Brüssel.

SCHARPF, F. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, A. (Hrsg.): *Policy-Analyse*, Wiesbaden, S. 57–83.

SCHIMANK, U. (2005): Die akademische Profession und die Universität: „New Public Management“ und eine drohende Entprofessionalisierung, in: Klatetzki, T.; Tacke, V. (Hrsg.): *Organisation und Profession*, Wiesbaden, S. 143–164.

SCHIMANK, U. (2007): Elementare Mechanismen, in: Benz, A. et al. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, S. 29–45.

SCHIMANK, U. (2008): Hochschule als Institution: Gussform, Arena und Akteur, in: Zimmermann, K; Kamphans, M.; Metz-Göckel, S. (Hrsg.): *Perspektiven der Hochschulforschung*, Wiesbaden, S. 157–163.

SZÖLLÖSI-JANZE, M. (2011): „Der Geist des Wettbewerbs ist aus der Flasche!“ – Der Exzellenzwettbewerb zwischen den deutschen Universitäten in historischer Perspektive, in: *Jahrbuch für Universitätsgeschichte*, 14 (2011), S. 49–73.

STICHWEH, R. (2016): Akademische Freiheit in europäischen Universitäten – Zur Strukturgeschichte der Universität und des Wissenschaftssystems, in: *die hochschule*, 25 (2016) 2, S. 19–36.

WEICK, K. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: *Administrative Science Quarterly*, 21 (1976) 1, S. 1–19.

WINDE, M. et al. (2016): *Hochschulstrategie und Governance*, Berlin.

WISSENSCHAFTSRAT (2005): *Empfehlungen zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren*, Köln.

WISSENSCHAFTSRAT (2006): *Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem*, Köln.

WISSENSCHAFTSRAT (2011a): *Empfehlungen zur Differenzierung der Hochschulen*, Köln.

WISSENSCHAFTSRAT (2011b): *Empfehlungen zur Bewertung und Steuerung von Forschungsleistung*, Köln.

WISSENSCHAFTSRAT (2012): *Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung*, Köln.

WISSENSCHAFTSRAT (2013): *Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems*, Köln.

WISSENSCHAFTSRAT (2014): Empfehlungen zu Karrierezielen und -wegen an Universitäten, Köln.

WISSENSCHAFTSRAT (2015a): Leitfaden der Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen (Drs. 4395-15), Berlin.

WISSENSCHAFTSRAT (2015b): Empfehlungen zu wissenschaftlicher Integrität | Positionspapier (Drs. 4609-15), Stuttgart.

WISSENSCHAFTSRAT (2015c): Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt – Zweiter Teil der Empfehlungen zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels (Drs. 4925-15), Bielefeld.

WISSENSCHAFTSRAT (2016): Wissens- und Technologietransfer als Gegenstand institutioneller Strategien | Positionspapier (Drs. 5665-16), Weimar.

WISSENSCHAFTSRAT (2017): Begutachtungen im Wissenschaftssystem | Positionspapier (Drs. 6680-17), Berlin.

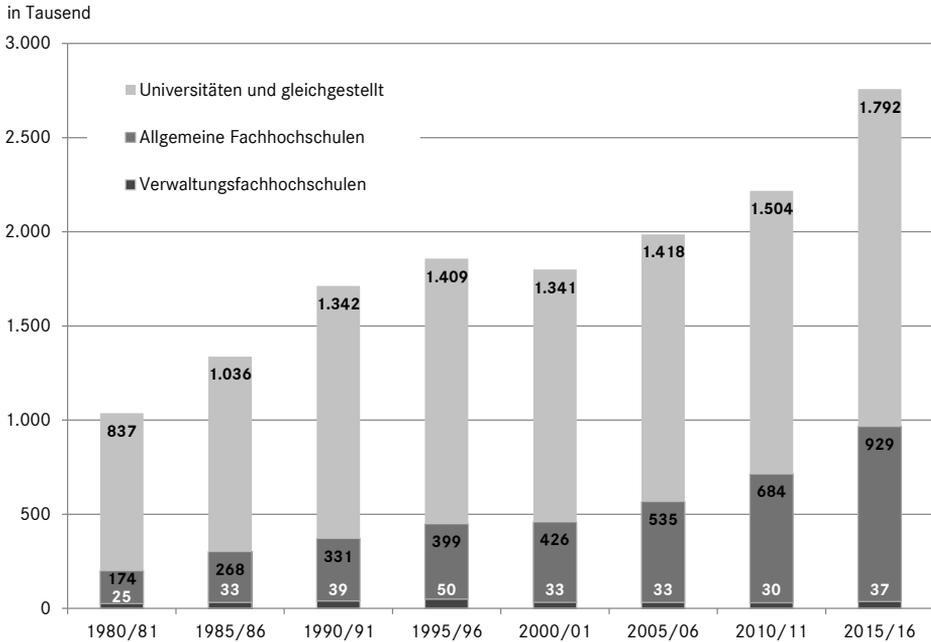
WISSENSCHAFTSRAT (2018): Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020 | Positionspapier (Drs. 7013-18), Trier.

WÜRTEMBERGER, T. (2016): Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Hochschulleitung im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg, in: *Ordnung der Wissenschaft*, (2016) 1, S. 1–18.

ZECHLIN, L. (2015): New Public Management an Hochschulen – wissenschaftsadäquat?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65 (2015) 18–19, S. 31–38.

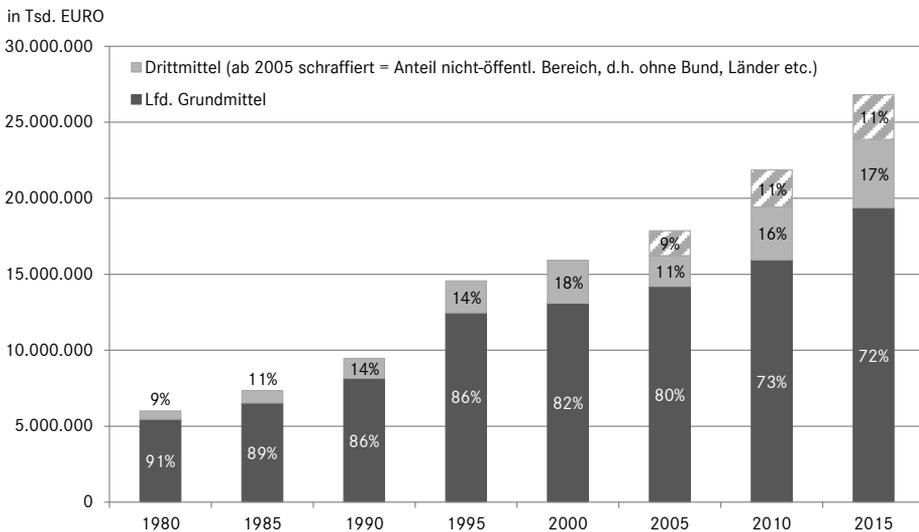
Abbildung 1	Entwicklung der Studierendenzahlen nach Hochschularten von WS 1980/81 bis WS 2015/16	101
Abbildung 2	Entwicklung der laufenden Grundmittel sowie der Drittmittel der Hochschulen von 1980 bis 2015	101
Abbildung 3	Index-Entwicklung der Studierendenzahlen nach Hochschularten von WS 1980/81 bis WS 2015/16	102
Abbildung 4	Index-Entwicklung der laufenden Grundmittel sowie der Drittmittel der Hochschulen von 1980 bis 2015	102
Abbildung 5	Landeshochschulrechtliche Vorgaben für die Dauer der ersten Amtszeit von Präsidiums- bzw. Rektoratsmitgliedern sowie der Kanzler/-innen	103
Tabelle 1	Landeshochschulrechtliche Vorgaben für die Zusammensetzung der Senate	104
Tabelle 2	Landeshochschulrechtliche Vorgaben für die Zusammensetzung der Hochschulräte	106
Tabelle 3	Landeshochschulrechtliche Vorgaben zur Dienstherrnfähigkeit, Dienstvorgesetzteneigenschaft sowie zum Berufsrecht	107
Tabelle 4	Landeshochschulrechtliche Vorgaben zur Zusammensetzung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsräte	109
Tabelle 5	Landeshochschulrechtliche Vorgaben zur Amtszeit der Dekaninnen und Dekane	111

Abbildung 1 Entwicklung der Studierendenzahlen nach Hochschularten von WS 1980/81 bis WS 2015/16



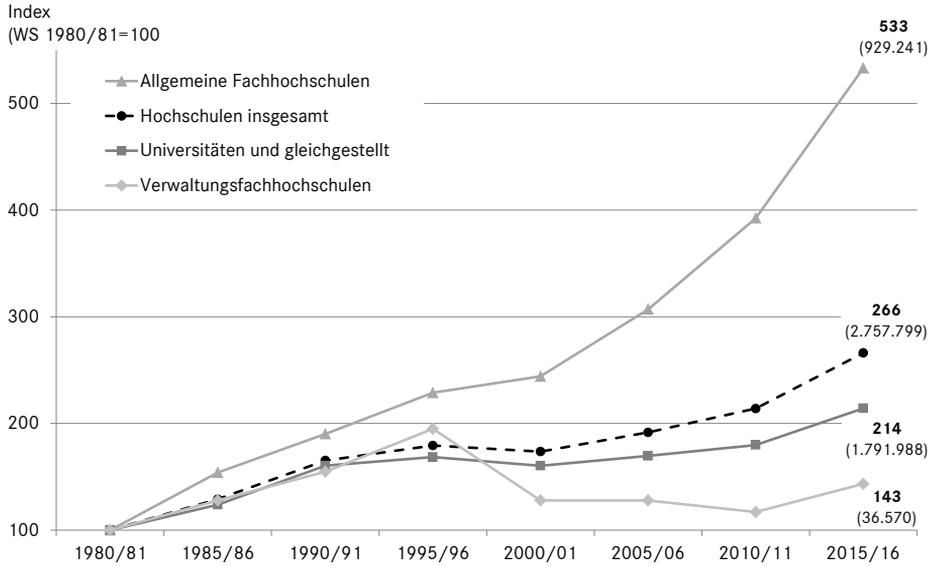
Quelle: BMBF-Datenportal; nach Tab. 2.5.23.

Abbildung 2 Entwicklung der laufenden Grundmittel sowie der Drittmittel der Hochschulen von 1980 bis 2015



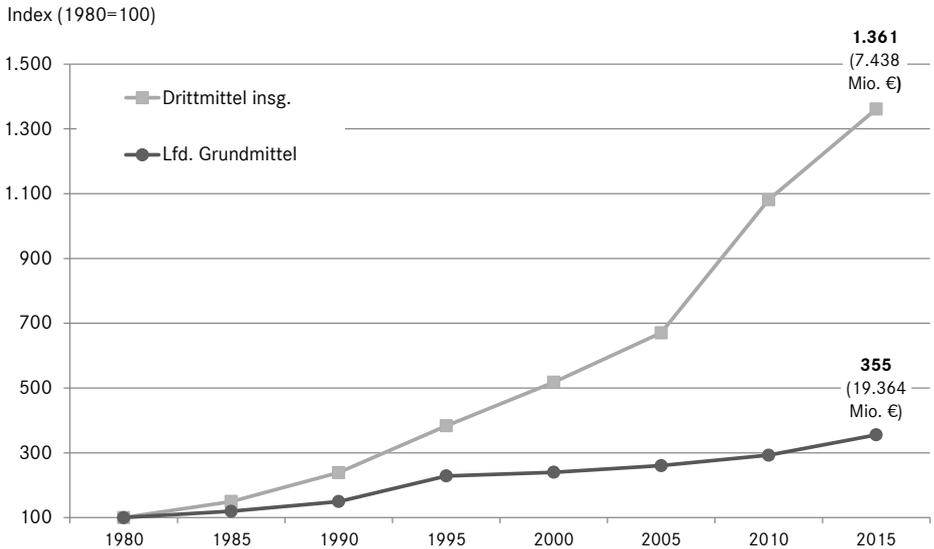
Quelle: Statistisches Bundesamt: FS 11/R 4.3.2; fortlaufende Jahrgänge (jeweils Basisdaten für Hochschulen insgesamt). Ab 2005 Drittmittel differenziert nach Gebern gemäß FS 11/ R 4.5.

Abbildung 3 Index-Entwicklung der Studierendenzahlen nach Hochschularten von WS 1980/81 bis WS 2015/16

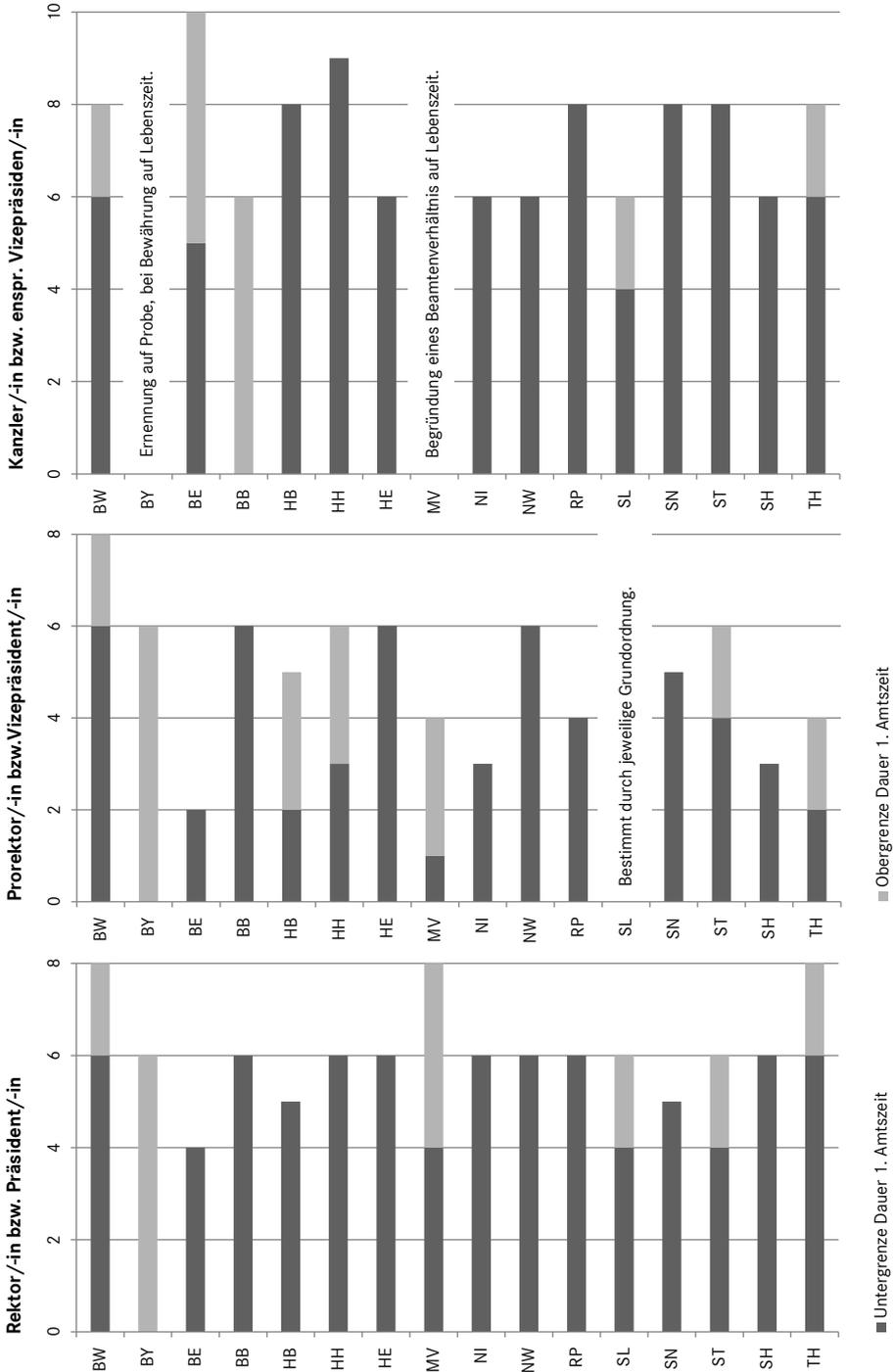


Quelle: Statistisches Bundesamt: FS 11/R 4.1; eigene Weiterberechnung.

Abbildung 4 Index-Entwicklung der laufenden Grundmittel sowie der Drittmittel der Hochschulen von 1980 bis 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt: FS 11/R 4.3.2; fortlaufende Jahrgänge (jeweils Basisdaten für Hochschulen insgesamt); eigene Weiterberechnung.



Quelle: Auswertung der Landeshochschulgesetze (Stand Mai 2018).

Landeshochschulrechtliche Vorgaben für die Zusammensetzung der Senate

	QUA AMT				PER WAHL				Gewählte Mitglieder insgesamt	
	Präsident/-in bzw. Rektor/-in	Kanzler/-in, Vizepräsident/-in oder Prorektor/-in für Verw.	Vizepräsident/-in oder Prorektor/-in	Dekane/-innen bzw. Fachbereichsleiter/-innen	Gleichstellungsbeauftragte/-r	Hochschullehrer/-innen	Wissenschaftliche Mitarbeiter/-innen	Nichtwissenschaftliche Mitarbeiter/-innen		Studierende
BW	1	1	1)	1)	1	Hochschullehrer-Mehrheit; Zahl der Sitze und Stimmen müssen, bei HS mit max. 35 Hochschullehrer/-innen soffen identisch sein; übrige Gruppen mit mind. 40 % (Unis) bzw. mind. 33 % (sonstige HS) der Sitze und Stimmen. ²⁾				k. A. ³⁾
BY	1	1	max. 4		1	6 oder 7* * sofern kein WiMi vorhanden	1 oder 0*	1	2	10
BE	1					13/7	4/2	4/2	4/2	25/13
BB	1	4)	4)	4)		Entscheidungen über Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben oder die Berufung von Junior-Professor/-innen unmittelbar betreffend, bedürfen außer der Gremienmehrheit auch der Hochschullehrer-Mehrheit; bei Berufungsmöglichkeiten sonstige Mitarbeiter/-innen ohne Stimmrecht.				k. A.
HB	1	1	max. 3	5)		Alle Gruppen stimmberechtigt; Hochschullehrer-Mehrheit bei Angelegenheiten der Forschung, künstlerischen Entwicklungsvorhaben oder die Berufung von Juniorprofessor/-innen unmittelbar betreffend; bei Studienorganisation und Lehre verfügen Studierende über mind. 30 % der Stimmen.				max. 22/ max. 17-22
HH	1					Hochschullehrer-Mehrheit; je 1 Mitglied des Personals bzw. des ASTA können mit beratender Stimme teilnehmen.				11-21
HE	1	1	k. A.		1 ⁶⁾	9	3/1	2	3/5	17/17
MV	1	1	max. 4	k. A.		Absolute Hochschullehrer-Mehrheit der Sitze und Stimmen; übrige Gruppen angemessen vertreten; Näheres regelt GO.				k. A.
NI	1					Alle Gruppen sind stimmberechtigt vertreten; plus Vorsitzende/-r des Studierendenparlaments beratend; Hochschullehrer-Mehrheit.				max. 13 bzw. 19, 25 oder 31

 Vorsitz mit Stimmrecht
  stimmberechtigt
 Vorsitz ohne Stimmrecht
  nicht-stimmberechtigt

Differenzierung Mitgliederzahl:
 Universität/Fachhochschule
 in () = Hochschulen < 5.000 Stud.

k. A. = keine Anzahl
 vorgegeben
 GO = Grundordnung

	QUA AMT				PER WAHL				Gewählte Mitglieder insgesamt	
	Präsident/-in bzw. Rektor/-in	Kanzler/-in, Vizepräsident/-in oder Prorektor/-in für Verw.	Vizepräsident/-in oder Prorektor/-in	Dekane/-innen bzw. Fachbereichsleiter/-innen	Gleichstellungsbefragte/-r	Hochschullehrer/-innen	Wissenschaftliche Mitarbeiter/-innen	Nichtwissenschaftliche Mitarbeiter/-innen		Studierende
NW	1	1	k. A.	k. A.		Gruppen im gleichen Verhältnis und idR mit Hochschullehrer-Mehrheit; Näheres zu Zusammensetzung, ggf. abweichendem Verhältnis, Vorsitz, Stimmverteilung und weiteren nichtstimmberechtigten Mitgliedern regelt GO.				k. A.
RP	1			ggf. 7)		Mitglieder nach Gruppen; in Gruppe der Hochschullehrer/-innen je ein Mitglied jedes Fachbereichs; Hochschullehrer-Mehrheit bei Angelegenheiten der Forschung, künstlerischen Entwicklungsvorhaben und Berufung.				k. A.
SL	1					Gewählt nach Gruppen; Näheres regelt GO; Hochschullehrer-Mehrheit bei Angelegenheiten, die Forschung oder Berufung unmittelbar betreffen.				k. A.
SN	1 ⁶⁾	1	max. 3	k. A.	1	Gewählt nach Gruppen, Juniorprofessoren sollen angemessen vertreten sein, Hochschullehrer/-innen mit mind. 1 Sitz Mehrheit; Näheres regelt GO; Hochschullehrer-Mehrheit bei Forschung, künstlerischen Entwicklungsvorhaben und Berufung von Hochschullehrern.				max. 21
ST	1	1 ⁹⁾	max. 3	k. A.	1	6-12	2-4	2-4	1-2	11-22
SH	1	1	max. 3	k. A.		12 (7)	4 (2)	4 (2)	3 (2)	23 (13)
TH ¹⁰⁾	1				1	3 oder 4	3 oder 4 An FH ggf. gemeinsame Gruppe: 3 oder 4	3 oder 4	3 oder 4	12 oder 16/ 9 oder 12

- 1) Ggf. laut GO weitere stimmberechtigte oder beratende Amtsmitgliedschaften.
- 2) Promovierende bilden zusätzlich eine eigene Gruppe mit Stimmrecht.
- 3) Soll sind max. 45 stimmberechtigte Senatsmitglieder, höhere Zahl mit Zustimmung des Ministeriums zulässig.
- 4) Zuständiges Organ, Art und Umfang der Mitwirkung und Zusammensetzung bestimmt GO.
- 5) Innerhalb der Höchstzahlen angemessen zu berücksichtigen.
- 6) Plus Vorsitzende/-r des Personalsrats sowie Vertrauensperson der Schwerbehinderten; weitere Personen können lt. Senatsbeschluss beratend angehören.
- 7) Falls Dekane/-innen als Mitglieder festgelegt, erhöht sich Zahl der Mitglieder der Hochschullehrer/-innen-Gruppe nicht.
- 8) Letztentscheidung bei Stimmgleichheit.
- 9) Die Funktion kann auch durch eine Prorektorin/einen Prorektor ausgeübt werden.
- 10) Bei Entscheidungen, die Lehre (außer deren Bewertung), Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben oder Berufung unmittelbar betreffen, gehören dem Senat je nach Zusammensetzung zusätzlich 4, 5, 7 oder 9 Hochschullehrer/-innen an. GO kann weitere Mitglieder ohne Stimmrecht sowie Mitwirkungsrechte weiterer Personen vorsehen.

Vorsitz mit Stimmrecht
 stimmberechtigt
 Differenzierung Mitgliederzahl:
 k. A. = keine Anzahl vorgegeben
 Vorsitz ohne Stimmrecht
 nicht-stimmberechtigzt
 Universität/Fachhochschule
 in () = Hochschulen < 5.000 Stud.
 GO = Grundordnung

Landeshochschulrechtliche Vorgaben für die Zusammensetzung der Hochschulräte

	<i>Stimm- berechtigte insgesamt</i>	Präsident/-in bzw. Rektor/-in	Gleichstellungs- beauftragte/-r	Gewählte Senats- mitglieder	Sonstige Hochschul- mitglieder	Ministerial- vertreter/-in	Externe Mitglieder
BW	6-12	1 ¹⁾	1			1	6-12 ²⁾
BY	20	1	1	10		1	10
BE ³⁾	22				8	4	10
BB	Nur Landeshochschulrat in LHG aufgenommen; zuständiges Organ wird durch GO geregelt.						
HB	Kein Hochschulrat im LHG vorgesehen.						
HH	5-9				1-2 ⁴⁾	1	4-9 ⁵⁾
HE	max. 10					1	max. 10
MV	k. A.	1					k. A.
NI	7				1 ⁴⁾	1	5
NW	7-13				max. 3		4-13
RP	10	1			5 ⁴⁾		5
SL	12	1	1		5 ⁴⁾	1	7
SN	5-11				2	1	3-9
ST ³⁾	5						5 ⁴⁾
SH	5	1	1	1	1	1	5
TH	8	1 ¹⁾	1		2+3 ⁶⁾	1	5 ⁴⁾

stimmberechtigt
 teilweise stimmberechtigt
 k. A. = keine Anzahl genannt; s. GO

1) Alle Rektorats- bzw. Präsidiumsmitglieder.

2) GO regelt Anzahl und kann abweichend externe und interne Mitglieder vorsehen; dann externe Mitglieder mit Mehrheit und Vorsitz.

3) Kuratorium mit Hochschulrat vergleichbaren Aufgaben und Zusammensetzung.

4) Vom Senat bestimmt bzw. gewählt.

5) Häufig von Hamburger Senat und Hochschulsenat bestimmt.

6) 2 Hochschulmitglieder aus 2 Gruppen sowie ohne Stimmrecht Personalratsvorsitzende/-r, ASTA-Vertreter/-in, Diversitätsbeauftragte/-r.

	Dienstherrnfähigkeit (DH)*/Dienstvorgesetzeneigenschaft** (DV) für:				Berufsrecht bei:	
	Präsident/-in bzw. Rektor/-in	Kanzler/-in bzw. Vizepräsident/-in für Finanzen und Verwaltung	Weitere (hauptamtliche) Rektorats-/ Präsidiums- mitglieder	(Verbeamtete) Hochschul- lehrer/-innen	Professoren/ -innen	Junior- professoren/ -innen
BW	Land (DH); Fachminister (DV) (§ 11 Abs. 1 u. 5)	Land (DH); Fachminister (DV), übertragbar auf Rektor (§ 11 Abs. 1 u. 5)			Rektor beruft in Einvernehmen mit Fachministerium (§ 48 Abs. 2)	Rektorat beruft (§ 51 Abs. 5)
BY	Freistaat (DH); Fachminister (DV) (Art. 21 Abs. 4)	Freistaat (DH); Präsident (DV) (Art. 21 Abs. 10)			Fachminister beruft (Art. 18 Abs. 6 HSchPG)	Präsident beruft (Art. 18 Abs. 6 HSchPG)
BE	Hochschule (DH); Kuratorium ist (oberste) Dienstbehörde, Personal(wirtschafts)stelle, übertragbar auf Hochschulleiter, Personalkommission oder deren Vorsitzenden (§ 2 Abs. 4 iVm § 67 Abs. 1)				Senatsmitglied für Hochschulen beruft (§ 101 Abs. 1)	
BB	Land (DH), übertragbar auf Hochschule; Fachminister (DV) (§ 37 Abs. 1 u. 2)	Präsident (DV) bestellt (§ 67 Abs. 2)	Präsident (DV) (§ 37 Abs. 2)		Fachminister, übertragbar auf Präsidenten (§ 40 Abs. 4 u. 5)	
HB	Zuständiger Senator (DV) (§ 15 Abs. 3)	Rektor (DV) (§ 15 Abs. 3)			Zuständiger Senator (§ 18 Abs. 9)	
HH	Land (DH); Hamburger Senat bestellt (§ 80 Abs. 1 u. 5)	Land (DH) (§ 7 Abs. 1)	Präsident (DV) (§ 7 Abs. 2)		Präsidium (§ 13 Abs. 1)	
HE	Stiftungsuniversität (U Frankfurt a. M.)					
	Stiftungsuniv. (DH); Vorsitzender des Hochschulrats (DV) (§ 88 Abs. 1 u. 9)	Präsident (DV) (§ 88 Abs. 9)			Beamten werden vom Präsidenten ernannt (§ 88 Abs. 1)	
MV	Übrige Hochschulen					
	[im LHG nicht explizit: behandelt]	Präsident (DV) (§ 38 Abs. 3)			Präsident (§ 63 Abs. 3)	
MV	Wissenschaftsministerium (DV) § 56	Hochschulleiter (DV), für Personal des Kanzlers auf diesen übertragbar (§ 56)			Hochschule (§ 60 Abs. 1)	Hochschule (§ 62 Abs. 3)
NI	Hochschulen in Trägerschaft des Staates					
	Land (DH); Fachministerium (DV) (§ 48 Abs. 3)	Präsident (DV) (§ 48 Abs. 3)		Fachministerium (§ 48 Abs. 2)	Präsidium bestellt (§ 30 Abs. 3)	
NI	Stiftungshochschulen (U Göttingen, U Hildesheim, U Lüneburg, Tierärztl. HS Hannover, HS Osnabrück)					
	Stiftung (DH); Stiftungsrat (DV) (§ 58 Abs. 1 u. 3)	Präsident (DV) (§ 58 Abs. 3)		Fachministerium (§ 58 Abs. 2)	Präsidium bestellt (§ 30 Abs. 3)	

Lesehilfe am Bsp. Baden-Württemberg (BW):

Das Land Baden-Württemberg ist Dienstherr (DH), der zuständige Fachminister zugleich Dienstvorgesetzter (DV) des Rektors bzw. der übrigen Rektoratsmitglieder einschließlich des Kanzlers sowie der Hochschullehrer. Die Dienstvorgesetzeneigenschaft kann jedoch vom zuständigen Fachminister auf den Rektor übertragen werden. Das Berufsrecht gegenüber Professoren liegt beim Rektor, der im Einvernehmen mit dem zuständigen Fachministerium beruft. Juniorprofessoren werden durch das Rektorat berufen.

*/** Erläuterungen siehe nächste Seite.

noch Tabelle 3 Landeshochschulrechtliche Vorgaben zur Dienstherrnfähigkeit, Dienstvorgesetzteneigenschaft sowie zum Berufsrecht

Dienstherrnfähigkeit (DH)* / Dienstvorgesetzteneigenschaft** (DV) für:				Berufsrecht bei:		
Präsident/-in bzw. Rektor/-in	Kanzler/-in bzw. Vizepräsident/-in für Finanzen und Verwaltung	Weitere (hauptamtliche) Rektorats-/ Präsidiums- mitglieder	(Verbeamtete) Hochschul- lehrer/-innen	Professoren/ -innen	Junior- professoren/ -innen	
NW	Fachministerium (DV), übertragbar auf Vorsitzenden des Hochschulrats (§ 33 Abs. 3)		Fachministerium ist Ob. Dienstbehörde, übertragbar auf Rektorat; Rektor (DV) (§ 33 Abs. 2 u. 3 iVm § 37 Abs. 1)	Rektor (§ 37 Abs. 1)		
RP	Fachministerium (DV) (§ 44 Abs. 1)	Fachministerium (DV), übertragbar auf Präsidenten (§ 44 Abs. 1)		Fachministerium, übertragbar auf Präsidenten (§ 50 Abs. 5 u. 7)		
SL	Land (DH); Fachminister (DV) (§ 12 Abs. 1)	Land (DH); Fachminister (DV) ist Ob. Dienstbehörde, übertragbar auf Präsidenten (§ 12 Abs. 1)		Präsidium entscheidet; Fachminister ernannt oder bestellt (§ 12 Abs. 1 iVm § 43 Abs. 7)		
SN	Freistaat (DH); Fachministerium (DV) ist Ob. Dienstbehörde (§ 78 Abs. 1 u. 2)	Freistaat (DH); Fachministerium (DV) ist Ob. Dienstbehörde, übertragbar auf Hochschule (§ 78 Abs. 1 u. 2)	Rektor (DV) (§ 78 Abs. 2)	Rektor beruft (§ 60 Abs. 1)	Rektor ernannt oder bestellt (§ 64 Abs. 1)	
ST	Fachminister (DV) (§ 46 Abs. 10)	Fachminister (DV), übertragbar auf Rektor (§ 46 Abs. 10)		Rektor (DV) (§ 46 Abs. 11)	Rektor mit Zustimmung des Fachministeriums (§ 36 Abs. 3)	"werden ernannt" (§ 41 Abs. 1)
SH	Land (DH); Fachministerium (DV) (§ 71 Abs. 1 u. 2)		Präsident (DV) (§ 71 Abs. 2)	Präsident (§ 62 Abs. 9)	Präsident (§ 64 Abs. 4)	
TH	Land (DH); Fachministerium ist Ob. Dienstbehörde; Fachminister (DV) (§ 96 Abs. 1 u. 2)	Präsident (DV) (§ 96 Abs. 2)		Präsident (§ 78 Abs. 2)		

* Dienstherrnfähigkeit: Das Recht, Beamtinnen und Beamte zu haben, besitzen die Länder sowie ggf. auch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, denen dieses Recht per Gesetz oder aufgrund einer Rechtsverordnung übertragen wurde.

** Dienstvorgesetzteneigenschaft / Dienstbehörde: Oberste Dienstbehörde der Beamtin oder des Beamten ist die oberste Behörde eines Dienstherrn, in deren Geschäftsbereich die Beamtin oder der Beamte ein Amt wahrnimmt. Dienstvorgesetzte oder Dienstvorgesetzter ist, wer für beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der ihr oder ihm nachgeordneten Beamtinnen und Beamten zuständig ist. Vorgesetzte oder Vorgesetzter ist, wer dienstliche Anordnungen erteilen darf.

Quelle: Auswertung der Landeshochschulgesetze (Stand Mai 2018); für Bayern zusätzlich Hochschulpersonalgesetz (HSPersG).

	QUA AMT				PER WAHL					
	Dekan/-in bzw. Fachbereichsleiter/-in	Weitere Dekanatsmitglieder	Gleichstellungsbeauftragte/-r	Hochschulleitung	Sonstige (Fakultäts-) Mitglieder	Hochschul-lehrer/-innen	Wissen-schaftliche Mitarbeiter/-innen	Nichtwissen-schaftliche Mitarbeiter/-innen	Studierende	Gewählte Mitglieder insgesamt
BW	1	Ja			max. 5 ¹⁾ Leiter/-innen Wiss. Einr. der Fakultät				mind. 3 ²⁾	k. A.
BY	1	Ja (plus 1 Studien-dekan/-in)	1				2 (Hochschul-leiter/-in und Kanzler/-in)	1 bzw. 2	2 bzw. 4	k. A.
BE	1				3 Leiter/-in d. Fachbereichs-verwaltung, Personal- bzw. Studierendenvertreter/-in			2/1	2/1	13/9
BB	Näheres zu den Organen des Fachbereichs regelt die GO, trifft diese keine Bestimmungen, übernimmt der Fachbereichsrat die entsprechenden Aufgaben.									k. A.
HB	1				ggf. 1 ⁴⁾ Unternehmensvertreter/-in					max. 13
HH										k. A.
HE	1	Ja						2/1* 1/1*	3/4	13/11 bzw. 13
MV	1	Ja								k. A.
NI⁸⁾	1				1 Mitglied der Promovierendenvertretung					max. 13
NW⁹⁾	1	1 (ggf. mehrere lt. GO)			ggf. ¹⁰⁾ Studienbera-ter					max. 15

Vorsitz mit Stimmrecht
 stimmberechtigt
 Differenzierung Mitgliederzahl: Universität/Fachhochschule
 k. A. = keine Anzahl vorgegeben
 Vorsitz ohne Stimmrecht
 nicht-stimmberechtigt
 GO = Grundordnung

noch Tabelle 4 Landeshochschulrechtliche Vorgaben zur Zusammensetzung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsräte

	QUA AMT				PER WAHL				Gewählte Mitglieder insgesamt
	Dekan/-in bzw. Fachbereichsleiter/-in	Weitere Dekanatsmitglieder	Gleichstellungsbeauftragte/-r	Hochschulleitung	Sonstige (Fakultäts-) Mitglieder	Hochschullehrer/-innen	Wissenschaftliche Mitarbeiter/-innen	Nichtwissenschaftliche Mitarbeiter/-innen	
RP	1								k. A.
SL	1	Ja							k. A.
SN	1	Ja (plus Studiendekanat/-innen)	1						k. A.
ST	1		1					1-2	11-22 (max. Soll)
SH	1		1					1 oder lt. Satzung: 11 bzw. 16	11 oder lt. Satzung: 21 bzw. 32
TH	1 (Dekan/-in oder Prodekan/-in)		1					Alle Gruppen mit gleicher Anzahl von Sitzen und Stimmen; Näheres regelt GO; Hochschullehrer-Mehrheit bei Entscheidung über Lehre (außer deren Bewertung), künstlerischen Entwicklungsvorhaben oder Berufungen.	k. A.

- 1) Anzahl regelt GO.
- 2) Ohne immatrikulierte Promovierende.
- 3) GO kann alle hauptberufl. Hochschullehrer/-innen der Fakultät und mind. 6 Studierende vorsehen, übrige Gruppen angemessen vertreten (Großer Fakultätsrat).
- 4) Bei Angelegenheiten, die Berufungen von Professor/-innen sowie Promotionen betreffen, sind alle Professor/-innen der Fakultät stimmberechtigt.
- 5) Bei Entscheidungen über Berufungsvorschläge, Habilitationen, Promotions- und Habilitationsordnungen sind Hochschullehrer/-innen des Fachbereichs stimmberechtigt; Näheres regelt GO.
- 6) Bei Angelegenheiten, die berufsqualifizierende oder duale Studiengänge betreffen, nimmt eine/r der Unternehmensvertreter/-in beratend teil.
- 7) GO einer HAW kann vorsehen, dass dem Fakultätsrat 7 Professor/-innen, 4 Studierende, 1 wiss. Mitglied und 1 admin.-techn. Mitglied angehören.
- 8) Bei Hochschulen ohne Fakultäten nehmen Präsidium und Senat zusammen Aufgaben von Dekanat und Fakultätsrat wahr.
- 9) Sieht die GO eine abweichende dezentrale Organisation vor, können Aufgaben der Fachbereichsorgane auf zentrale Organe verlagert werden.
- 10) In Angelegenheiten der Lehre und des Studiums (insb. Studierreform, Evaluation) sowie hinsichtlich Prüfungsordnungen.

Vorsitz mit Stimmrecht
 stimmberechtigt
 Vorsitz ohne Stimmrecht
 nicht-stimmberechtigt

Differenzierung Mitgliederzahl:
Universität/Fachhochschule

k. A. = keine Anzahl vorgegeben
GO = Grundordnung

Tabelle 5 Landeshochschulrechtliche Vorgaben zur Amtszeit der Dekaninnen und Dekane

Baden-Württemberg	4 Jahre, ggf. lt. GO bis zu 6 Jahre (§ 24 Abs. 3)
Bayern	mind. 2 Jahre gemäß GO; Wiederwahl möglich; hauptberuflich möglich (Art. 28 Abs. 1 und 2)
Berlin	2 Jahre, sofern nichts anderes bestimmt (§ 49 Abs. 1)
Brandenburg	4 bis 6 Jahre gemäß GO (§ 72 Abs. 1)
Bremen	2 bis 4 Jahre (§ 89 Abs. 1)
Hamburg	5 Jahre; Prodekane 3 bis 5 Jahre (§ 90 Abs. 1)
Hessen	soll bei hauptberuflichen Dekanen mind. 6 Jahre sowie öffentliche Ausschreibung (§ 45 Abs. 3)
Mecklenburg-Vorpommern	2 bis 4 Jahre gemäß GO (§ 92 Abs. 4)
Niedersachsen	soll mind. 2 Jahre (§ 43 Abs. 3); für hauptberufliche Dekane regelt Näheres Satzung (§ 43 Abs. 5)
Nordrhein-Westfalen	4 Jahre für Dekane und Prodekane, ggf. lt. GO längere Amtszeit; Wiederwahl möglich; hauptberuflich möglich (§ 27 Abs. 6)
Rheinland-Pfalz	3 Jahre für Dekane und Prodekane (§ 88 Abs. 1)
Saarland	2 bis 4 Jahre; aufgrund öffentlicher Ausschreibung auch hauptamtlich befristet oder unbefristet möglich (§ 27 Abs. 4)
Sachsen	5 Jahre für Dekane und Prodekane, ggf. lt. GO kürzere Amtszeit von mind. 3 Jahren (§ 52 Abs. 1)
Sachsen-Anhalt	soll idR 4 Jahre nicht unterschreiten; Wiederwahl möglich (§ 78 Abs. 2)
Schleswig-Holstein	2 Jahre; hauptberuflich möglich (§ 30 Abs. 2 und 3)
Thüringen	2 bis 5 Jahre für Dekane und Prodekane gemäß GO (§ 39 Abs. 3)

Baden-Württemberg	Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg (Landeshochschulgesetz - LHG) vom 1. Januar 2005, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13. März 2018.
Bayern	Bayerisches Hochschulgesetz (BayHSchG) vom 23. Mai 2006, zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 12. Juli 2017. Bayerisches Hochschulpersonalgesetz (BayHSchPG) vom 23. Mai 2006, zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016.
Berlin	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz - BerlHG) in der Fassung vom 26. Juli 2011, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2017.
Brandenburg	Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) vom 28. April 2014, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 1. Juli 2015.
Bremen	Bremisches Hochschulgesetz (BremHG) vom 9. Mai 2007, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 29. August 2017.
Hamburg	Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) vom 18. Juli 2001, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 4. April 2017.
Hessen	Hessisches Hochschulgesetz (HHG) vom 14. Dezember 2009, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 30. November 2015, in Kraft zum 1. Januar 2016.
Mecklenburg-Vorpommern	Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landeshochschulgesetz - LHG M-V) vom 25. Januar 2011, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 11. Juli 2016.
Niedersachsen	Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) vom 26. Februar 2007, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 15. Juni 2017.
Nordrhein-Westfalen	Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulzukunftsgesetz, HZG NRW) vom 16. September 2014, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 7. April 2017.
Rheinland-Pfalz	Hochschulgesetz (HochSchG) vom 19. November 2010, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 2. März 2017.
Saarland	Saarländisches Hochschulgesetz (SHSG) in der Fassung des Art. 1 des Gesetz Nr. 1905 zur Neuregelung des saarländischen Hochschulrechts vom 30. November 2016.
Sachsen	Gesetz über die Freiheit der Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz - SächsHSFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Januar 2013, zuletzt geändert mit Art. 11 des Gesetzes vom 29. April 2015.

Sachsen-Anhalt	Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 25. Februar 2016.
Schleswig-Holstein	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 28. Februar 2007 in der Fassung vom 5. Februar 2016.
Thüringen	Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) vom 10. Mai 2018, zuletzt geändert durch Art. 27 des Gesetzes vom 6. Juni 2018.
