

Für ein neues Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen

Detlef Müller-Böling

Der Entwurf zur Novellierung des Hochschulrahmengesetzes und die Reformen in einigen Ländern machen es deutlich: Auch hierzulande beginnt der Staat, sein Verhältnis zu den Hochschulen neu zu ordnen. Der Verzicht auf detaillierte staatliche Vorgaben weist in die richtige Richtung. Hochschulen erhalten mehr Autonomie. Die Erweiterung der Hochschulautonomie ist allerdings kein Automatismus. Es muß geklärt werden, welche Aufgaben beim Staat verbleiben bzw. welche Aufgaben und Zuständigkeiten vom Staat auf die Hochschulen oder andere (Selbstverwaltungs-)Organe verlagert werden.

Unbestritten ist, daß die politische Führung auch in Zukunft den Parlamenten und den Ministerien obliegen muß. Diese sind für die qualitativen und quantitativen Zielvorgaben (z.B. Lehr- und Forschungsangebot, Lehr- und Forschungskapazität, Budget) und die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen verantwortlich, in denen sich die Entwicklung des Gesamtsystems sowie einzelner Hochschulen vollziehen soll.

Strategische Entscheidungen im Rahmen der politischen Vorgaben sind dagegen Sache der Hochschulleitung in Zusammenarbeit mit einem Hochschulrat, der wichtige Steuerungsfunktionen an der Schnittstelle zwischen Hochschule und Staat übernehmen sollte.

Die operative Führung im Rahmen der strategischen Zielsetzungen schließlich umfaßt die täglichen Entscheidungen innerhalb einer Hochschule. Operative Entscheidungen müssen von den Entscheidungsträgern innerhalb der Hochschule gefällt werden und dürfen auch nicht vom Hochschulrat, der für strategische Entscheidungen zuständig sein soll, übernommen werden.

Mit zunehmender Autonomie der Hochschulen wird die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen zu einer vordringlichen Aufgabe. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, daß es hierzu verschiedene Lösungsansätze gibt, die auch hierzulande gegenwärtig diskutiert werden. Drei Grundtypen von

sogenannten „buffer institutions“ mit Steuerungsfunktion im Schnittstellenbereich zwischen Träger und Einzelhochschulen können unterschieden werden:

Typ 1: Einrichtungen zur Steuerung auf der Ebene des Gesamtsystems

Ihre Aufgaben erstrecken sich auf Bereiche wie Qualitätssicherung/Evaluation, Akkreditierung, Mittelverteilung, Koordination von Lehr- und Forschungsschwerpunkten etc. Sie übernehmen in erster Linie Koordinations- und Steuerungsfunktionen auf der Ebene des Gesamtsystems, wobei sie staatliche Funktionen treuhänderisch übernehmen. Derartige Einrichtungen finden sich in Großbritannien, in der Schweiz, den USA, um hier nur einige Beispiele zu nennen.¹ Aber auch die deutsche DFG kann dieser Gruppe zugeordnet werden.

Typ 2: Einrichtungen zur Leitung und Steuerung von Hochschulverbänden

Diese Einrichtungen können ähnliche Aufgaben wie die des Typs 1 erfüllen, allerdings in einem eingeschränkten Umfang und in bezug auf einen regional begrenzten und/oder durch bestimmte Aufgaben definierten Verbund von Hochschulen. Dabei kann es neben der Koordinierung der Mitgliedshochschulen innerhalb eines Verbundes auch um die (strategische) Ausrichtung des Verbunds als Ganzes im Rahmen des Gesamtsystems und gegenüber anderen Verbänden oder Hochschulen gehen. Beispielhaft seien hier die drei Hochschulsysteme Kaliforniens oder der ETH-Rat in der Schweiz genannt. In Deutschland finden sich mit dem geplanten Landeshochschulrat in Brandenburg erste Schritte, die in diese Richtung gehen.

Typ 3: Einrichtungen zur Leitung und Steuerung einzelner Hochschulen

Einrichtungen dieses Typs sind enger und direkter mit der Leitung und Führung einzelner Hochschulen verbunden. Sie können Aufgaben in der strategischen Führung einer Hochschule übernehmen und diese auch nach außen repräsentieren, etwa gegenüber ihrem Träger und/oder gegenüber dem gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und regionalen Umfeld. Dem Typ 3 zugerechnet werden können der Rat der Universität Basel² oder die Hochschulräte in den Niederlanden³ so-

wie die Hochschulräte, die an der TU München und der Humboldt Universität Berlin eingerichtet werden sollen.

Der Wissenschaftliche Beirat in Niedersachsen hat sich in seiner Empfehlung zur Einführung von Hochschulräten vom März 1997 für einen Hochschulrat ausgesprochen, der insbesondere Elemente der in Typ 2 und 3 charakterisierten Einrichtungen miteinander verbindet.⁴

Ungeachtet der großen Bandbreite für die konkrete Definition der Aufgaben und Zuständigkeiten von „buffer institutions“ läßt sich feststellen: Die Hochschulautonomie ist dort am besten gesichert, wo sich der Staat konsequent auf die politische Steuerung zurückzieht. Unter dieser Voraussetzung können auch Hochschulräte ihrer vornehmsten Aufgabe am besten gerecht werden, nämlich als Vertreter der Interessen der Hochschule gegenüber dem Staat aufzutreten.

Gleichberechtigt neben seiner „Anwaltsfunktion“ für eine Hochschule steht jene des Hochschulrates als Adressat der Rechenschaftsberichte der Hochschulleitung. Erst in diesem Wechselspiel zwischen Autonomie und Rechenschaftspflichtigkeit wird die notwendige Differenzierung zwischen der Eigentümer- und der Aufsichtsfunktion, welche im derzeitigen Verhältnis staatlicher Detailsteuerung ungenügend ausgeprägt ist, vollständig realisiert: Politische Zielsetzungen verbleiben – auf demokratisch legitimierter Grundlage – beim staatlichen Eigentümer, die strategische Führung der Hochschulen wird auf die Hochschulleitung im Zusammenwirken mit einem unabhängigen Rat übertragen.

Die konsequente Differenzierung zwischen Eigentümer- und Aufsichtsfunktion, die eines der wesentlichsten Argumente für die Einrichtung von Hochschulräten in der hier skizzierten Ausformung darstellt, erfordert aber nicht nur ein Umdenken in der staatlichen Wissenschaftsverwaltung, die die Fachaufsicht weitgehend an die Hochschulräte abgibt. Die Neuordnung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Staat und Hochschulen hat auch Auswirkungen auf die hochschulinternen Organisationsstrukturen. Einerseits ist zu klären, wie Hochschulleitung und Hochschulrat aufeinander zu beziehen sind, andererseits führt die Kompetenzverlagerung vom Ministerium in die Hochschulen dazu, daß die mit der Durchführung der hochschulspezifischen Leistungen zusammenhängenden Planungs- und Entscheidungsprozesse in den Hochschulen aufgewertet werden: Haushaltsentscheidungen sind nicht länger Vollzug ministerieller Vorgaben, sondern Ergebnis der autonomen Umsetzung staatlicher Leistungsaufträge.

Auch in diesem Punkt weist die Novelle zum HRG in die richtige Richtung: Den Hochschulen ist umfassende Organisationsautonomie zu gewähren, die auch nicht durch die Landesgesetzgebung eingeschränkt werden sollte. Lediglich einige Grundsätze im Sinne gesetzlicher Mindestregelungen sollten im Gesetz verankert werden. Dazu zählen das Prinzip der doppelten Legitimation und das Prinzip der Zielvereinbarungen.

In einer weitgehend autonom agierenden Hochschule muß es den Verantwortlichen möglich sein, Entscheidungen zu treffen sowie Prioritäten und Posterioritäten zu setzen. Dafür müssen sie auch zur Rechenschaft gezogen werden können. Beides ist dann am besten möglich, wenn Exekutivorgane in Hochschulen über eine doppelte Legitimation verfügen. Konkret bedeutet dies, daß die Hochschulleitung – also der Präsident oder ein mehrköpfiges Leitungsorgan – nicht mehr allein von den Mitgliedern der Hochschule gewählt wird; auch der Hochschulrat sollte an dieser wichtigen Personalentscheidung maßgeblich beteiligt sein. Damit wird die Leitung gegenüber dem Hochschulrat verantwortlich und findet dort Rückhalt, ohne damit das Vertrauen der Hochschulmitglieder zu verlieren. Nur wenn eine klare Verantwortungslinie zwischen Hochschulleitung und Hochschulrat gezogen wird, erhält die Hochschulleitung gegenüber den hochschulinternen Gremien ein Maß an Unabhängigkeit, das sie für ein effektives und effizientes Management benötigt.

Nach diesem Prinzip sind denn auch die übrigen hochschulinternen Exekutivfunktionen (z.B. Dekan) zu legitimieren. Wesentlich dabei ist, daß die Hochschulangehörigen an der Bestellung von Entscheidungsträgern mitwirken. Denn ohne Vertrauen und ohne die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Exekutivorganen und den Verantwortlichen auf der jeweils übergeordneten Ebene wird es nicht gehen.

Während das Prinzip der doppelten Legitimation eine Balance zwischen Autonomie und Rechenschaftspflichtigkeit im Zuge der Aufgabenwahrnehmung schafft, dient das Prinzip der Zielvereinbarungen der inhaltlichen Konkretisierung der Aufgabenwahrnehmung: Im Rahmen von Zielvereinbarungen zwischen Hochschulträger, Hochschulrat und Hochschulleitung auf der Ebene zwischen Staat und Hochschulen bzw. hochschulintern zwischen Fachbereich und Hochschulleitung werden die jeweils wahrzunehmenden Aufgaben bestimmt und die dafür zur Verfügung zu stellenden Haushaltsmittel festgelegt.

Drei Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit Zielvereinbarungen als Koordinations- und Leitungsinstrument auf allen Ebenen funktionieren können: Eine große Selbständigkeit der dezentralen Einheiten; klare Regelungen in bezug auf Rechenschaftspflichtigkeit und Kontrolle erbrachter Leistungen; und schließlich ist es erforderlich, daß gleichberechtigte Partner sich über Ziele verständigen, deren Erfüllung zu einem späteren Zeitpunkt überprüft wird.

Zielvereinbarungen gewährleisten Planungssicherheit und sichern Mindestausstattungen, die auch Querdenkern oder nicht „marktgängigen“ Wissenssachsbereichen faire Entwicklungschancen geben. Entscheidungsträger wiederum werden an ihrer Zielerreichung gemessen. Dies setzt eine regelmäßige Zielkontrolle voraus, welche die Prämissen, den Fortschritt und die Realisation der Zielvereinbarungen berücksichtigt. Durch regelmäßige Zielüberprüfung werden die Ziele der Hochschule gerade im Kontext einer dynamischen Umweltentwicklung immer wieder hinterfragt und neu aufeinander abgestimmt. Die Resultate der Zielüberprüfung münden ein in einen erneuten Zielvereinbarungsprozeß.

Neben der regelmäßigen Überprüfung der Zielerreichung gewinnt in autonomen Hochschulen die kontinuierliche Evaluation von Lehre und Studium, von Forschung, wissenschaftlichen Dienstleistungen und der Hochschulverwaltung an Bedeutung. Bisher werden diese neuartigen Formen der Rechenschaftslegung von den Hochschulen häufig als Zusatzbelastung zur Praxis der staatlichen Detailsteuerung wahrgenommen. In autonomen Hochschulen hingegen ersetzen diese Formen der Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit die bisherige Praxis staatlicher Detailsteuerung.

An dieser Stelle wird der systemische Zusammenhang der hier angestellten Überlegungen deutlich: Wenn sich der Staat dazu entscheidet, sein Verhältnis zu den Hochschulen neu zu ordnen und auf Detailsteuerung zu verzichten, genügt es nicht, punktuelle Veränderungen in einzelnen Bereichen (Finanzierung, Qualitätssicherung, Hochschulzugang, Entscheidungsstrukturen, ...) vorzunehmen und ansonsten alles beim alten zu belassen. Reformen wie die hier skizzierte zur Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen sind vielmehr Voraussetzung und Motor zugleich für weitere soziale Innovationen in anderen gesellschaftlichen Bereichen.

- 1 Weitere Hinweise und internationale Beispiele in: Leo Goedegebuure, Frans Kaiser, Peter Maassen, Lynn Meek, Frans van Vught, Egbert de Weert, Hochschulpolitik im internationalen Vergleich – Eine länderübergreifende Untersuchung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1993. Zur Funktion von buffer institutions bei der Mittelverteilung zwischen Staat und Hochschulen siehe CHE/HIS, Staatliche Finanzierung der Hochschulen – Neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland, 2 Hefte, HIS-Kurzinformation A 9/97 und A 10/97, Juli 1997 (insbes. Heft A 9/97).
- 2 Jahresbericht 1996 der Universität Basel, Basel 1997
- 3 Dazu Roland Richter, Der niederländische Weg zur Modernisierung des Universitätsmanagements, Beiträge zur Hochschulforschung 2 (1997), S. 151-173.
- 4 Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen: Zehn Empfehlungen zur Einführung von Hochschulräten, Gütersloh 1997