



**Hochschulautonomie
Von staatlichen
Anstalten zu freien
und Freiheit gewäh-
renden Hochschulen**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Einleitung

Wissenschaft bestimmt in zunehmendem Maße Gesellschaft und Wirtschaft. Ihre Ergebnisse sind entscheidend für die Bewältigung der großen Zukunftsaufgaben auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Hochschulen bewahren und erzeugen Wissen und geben es weiter. Wissenschaft vermittelt uns innovative Produkte und Dienstleistungen ebenso wie gesellschaftliche Orientierung. Die künftigen gesellschaftlichen Herausforderungen in Deutschland, Europa und in der Welt lassen sich nicht mit weniger, sondern nur mit mehr Wissenschaft bewältigen. Dies bezieht sich vor allem auf

- die internationale wissenschaftliche und wirtschaftliche Verflechtung,
- die nachhaltige Energiegewinnung und -versorgung,
- die Umweltsicherung einschließlich Klimaschutz, Biodiversität und Rohstoffsicherung, insbesondere die Wasserversorgung,
- die Sicherung der Ernährung weltweit,
- die Mobilität der Zukunft,
- die IT-Durchdringung aller Wissenschafts- und Wirtschaftsbereiche,
- die großräumige Migration, nicht nur in Deutschland und der Europäischen Union,
- die gesellschaftliche Diversität in einem Einwanderungsland wie Deutschland,
- den intergenerationellen Ausgleich in einer älter werdenden Gesellschaft,
- die Gesundheitsversorgung und -vorsorge sowie die gesamte Medizin in einer alternierenden Gesellschaft,
- die Funktionsbedingungen kritischer Öffentlichkeit in einer freiheitlichen Demokratie.

Wenn deutsche Hochschulen im Wettbewerb mit den besten Universitäten der Welt bestehen wollen, benötigen sie entsprechende Rahmenbedingungen. Im Vergleich mit angelsächsischen oder asiatischen Hochschulen ist die Hochschulautonomie in Deutschland unterentwickelt, trotz Verbesserungen in den vergangenen Jahren in den meisten Bundesländern.

Das Autonomiepostulat ist in der Wissenschaft selbst begründet, weil sie nur im Status von Unabhängigkeit und Freiheit der Wahrheitssuche dienen kann. Die Freiheit von Forschung und Lehre ist zwar nach den Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 3 GG in erster Linie eine des einzelnen Wissenschaftlers, aber ohne die konstitutive Freiheit der Institution Hochschule ist sie in Anbetracht der Entwicklung

moderner Wissenschaften und ihrer Perspektiven nicht denkbar und nicht zu gewährleisten.¹ Wissenschaftlicher Fortschritt wird angesichts der Interdisziplinarität von technischen und sozialen Probleme nur selten von Einzelwissenschaftlern vorangetrieben, sondern überwiegend im Verbund von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Einrichtungen wie Hochschulen.

Die Vorstellung, alle Hochschulen seien gleich oder müssten Gleiches leisten, ist unter diesem Blickwinkel nicht mehr aufrecht zu erhalten. Es bedarf vielmehr einer weitergehenden Ausdifferenzierung des Hochschulsystems: Alle Hochschulen müssen die Möglichkeit erhalten, eigene Profile auszubilden und in einen auf Leistung und Qualität orientierten Wettbewerb einzutreten.

Hochschulen stehen seit ihrer Gründung im Mittelalter in Konkurrenz zueinander, nicht nur innerhalb Deutschlands, sondern weltweit. Der Wettbewerb stellt sich in wissenschaftlich-akademischen Parametern dar: Absolventinnen und Absolventen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Veröffentlichungen, Zitationsraten, Patente, Drittmittel, Auszeichnungen und Preise etc. Die „Gewinne“ von Hochschulen sind Qualitäts- und Leistungssteigerungen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Lehre, Studium und Wissenstransfer.

Angesichts dieser weltweiten Entwicklung der Wissenschaft mit neuen Herausforderungen und zusätzlichen Aufgaben, sind die Hochschulen dabei, sich zu verändern, ob in Asien, den USA oder in Europa. Sie benötigen dafür Freiräume und Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der Hochschule und nach außen. Autonome Hochschulen sind insofern

1 Dies gilt auch angesichts des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14.11.2016 – 1 VB 16/15 –, das tendenziell restaurative Tendenzen hin zur früheren Ordinariatenuniversität der 1950er und frühen 1960er Jahre fördert unter Vernachlässigung der Bedeutung aller Gruppen der Hochschule für deren Entwicklung und der strukturellen Änderungen moderner, differenzierter und komplexer werdender Wissenschaften. Diese erfordern zur Lösung wissenschaftlicher Fragestellungen und ihrer Organisationsform mehr fach- und institutionenübergreifende Kooperation, die sich allein durch egalitäre Entscheidungen von Hochschullehrern ohne Mitwirkung von bei begrenzten Mitteln auch zu schmerzhaften Prioritäts- und Posterioritätsentscheidungen fähigen Leitungen auf Fakultäts- und Hochschulebene nicht realisieren lässt.

„freie und Freiheit gewährende Hochschulen“, in denen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Wissenschaft betreiben und Neues unternehmen.

Autonomie der Hochschule setzt die Handlungsfähigkeit der Institution voraus. Diese ist weder in der Organisationsform der alten „Ordinarienuniversität“ noch in einer Hochschule, in deren Gremien die Mitgliedergruppen (Lehrende, Studierende, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Verwaltungspersonal) paritätisch vertreten sind, realistisch zu gestalten. Deshalb ist eine Governancestruktur der Hochschulen unerlässlich, die auf allen Ebenen wissenschaftsorientiertes „eigenverantwortliches Handeln“ mit den dazu notwendigen Freiräumen ermöglicht – von der Lehrstuhl-/Professur-Ebene über Departments, Fachbereiche und Fakultäten bis hin zur Hochschulleitung.

Hochschulautonomie hat zwei Zielrichtungen:

- nach innen: Aufbau von Strukturen und Abläufen, die ein verantwortliches Handeln ermöglichen, das an den Erfordernissen, die an Hochschulen gestellt werden, orientiert ist – unter angemessener Einbindung und Mitbestimmung der relevanten Akteure;
- nach außen: Emanzipation von sachlich unbegründeter staatlicher Einflussnahme – aber im notwendigen Dialog mit Politik und Gesellschaft.

Eine autonome Hochschule sollte – in Abhängigkeit von ihrer Größe und ihren Aufgaben – folgende Rechte besitzen: Finanzautonomie (Budgethoheit, Hoheit über ihre Liegenschaften einschließlich der Bauherreneigenschaft), Personalautonomie (Berufungsrecht, Dienstherreneigenschaft) sowie Organisationsautonomie (Satzungsrecht).

Die Autonomie stärkt grundsätzlich die institutionellen und individuellen Initiativkräfte der Hochschulen – im Sinne eines auf Wissenschaft bezogenen, Neues wagenden und unternehmenden Denkens und Handelns. Sie bedarf dazu auch und vor allem eines „mentalen Wandels“ (Roman Herzog) hin zu mehr Eigen- und gesellschaftlicher Verantwortung.

These 1

Die großen Herausforderungen der Menschheit lassen sich nur mit mehr, nicht mit weniger Wissenschaft lösen. Hochschulen tragen deshalb Verantwortung für den wissenschaftsinduzierten Fortschritt und Fehlentwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Diese Verantwortung kann auch den Verzicht auf Forschung bedeuten, wenn dies ethisch geboten ist. Hochschulen als Organisationszentren der Wissenschaft in Forschung, Lehre und Studium sind ihrer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft besonders verpflichtet.

Globalisierung, Mobilität sowie neue Informations- und Kommunikationstechnologien bewirken eine zunehmende Komplexität, die eine enge Zusammenarbeit von Gesellschaft, Staat und Wissenschaft erfordert. Die Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft lassen sich weder im wissenschaftlichen noch im wirtschaftlichen oder im gesellschaftlichen Bereich allein aus einer einzelnen wissenschaftlichen Disziplin heraus lösen. Deshalb ist Wissenschaft zur Lösung wissenschaftlicher Fragestellungen bei starker disziplinärer Verankerung auf disziplinübergreifende Zusammenarbeit angewiesen. Dies trifft in noch stärkerem Maße auf Beiträge zu Definition und Lösung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme zu.

Das Aufgreifen gesellschaftlicher Fragestellungen in den Hochschulen kann nur gelingen, wenn Hochschulen in der Gesellschaft verankert sind und plural mit der Gesellschaft kommunizieren. Dabei kann es nicht darum gehen, dass Hochschulen „Rezepte“ zu Problemdefinition und -lösung liefern, sondern um die Bearbeitung von Fragen und Problemstellungen nach wissenschaftlichen Kriterien. Die Ergebnisse müssen in verständlicher Sprache kommuniziert und gesellschaftlich diskutiert werden. Hochschulen bedürfen deshalb einer besonders ausgeprägten Sensorik für gesellschaftliche Fragestellungen und politische Erfordernisse.

Die daraus resultierende und dafür erforderliche Dialog-, Leistungs- und Transferbereitschaft ist Voraussetzung für eine erfolgreiche gesellschaftliche Einbettung von Hochschulen. Gesellschaftliche Verantwortung wird am besten von autonomen und eigenverantwortlichen Hochschulen wahrgenommen, die sich in Lehre, Forschung und Transfer an wissenschaftliche Kriterien und Maßstäbe halten. Die Verpflichtung zur Wahrheit gelingt am ehesten in starken eigenverantwortlichen Hochschulen, die als Institutionen Freiraum,

d. h. Freiheit auch zur Auseinandersetzung, für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sichern. Dies schließt selbstverständlich die Beachtung ethischer Grundsätze bis hin zum ethisch begründeten Verzicht auf Forschung in manchen Feldern ein. Grenzen setzen dafür die Würde des Menschen, die Verantwortung für künftige Generationen, die Verantwortung für die Schöpfung und der nachhaltige Umgang mit natürlichen Ressourcen.

These 2

Hochschulen sind aufgrund der Entwicklung der Wissenschaften und der Erwartungen der Gesellschaft mit einer herausfordernden Situation konfrontiert. Um Überforderung zu vermeiden und Leistungsfähigkeit sicherzustellen, benötigen sie Handlungsfreiräume. Kompetenzverschiebungen zugunsten größerer Autonomie der Hochschulen sind notwendig.

Die Kernaufgaben der Hochschulen – Forschung und Entwicklung, Lehre und Studium, Ausbildung des akademischen Nachwuchses, Angebote lebensbegleitenden Lernens und gesellschaftsbezogener Dienstleistungen (Krankenversorgung, Wissens- und Technologietransfer, auch in der Beratungsfunktion der Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften) – müssen derzeit unter hohem Innovations- und Wettbewerbsdruck erfüllt werden. Gleichzeitig sind tendenziell die rückläufige Grundfinanzierung und stete Aufgabenerweiterung (z. B. Studierendenzahlen, Wissensexplosion, Internationalisierung, „Third Mission“, Qualitätssicherung und -verbesserung bei zunehmend diverser Studierendenschaft etc.) zu beobachten.

Die Aufgaben der Hochschulen weiten sich aus. Die Hochschulen sind mit wachsenden Zahlen von Studierenden mit unterschiedlich guten Voraussetzungen konfrontiert. Die Erwartungen im Bereich der berufsbefähigenden Ausbildung etwa steigen, weil inzwischen mehr als 50 Prozent eines Altersjahrgangs ein Studium aufnehmen. Mehr als 80 Prozent aller Studierenden erwarten von den Hochschulen eine hoch qualifizierte und qualifizierende Berufsausbildung. Zugleich steigen die Anforderungen in Richtung vermehrter wissenschaftlicher Exzellenz. Exzellenz muss für Hochschulen generell konstitutiv sein. Auch der Wissenstransfer stellt Hochschulen vor neue Herausforderungen angesichts der raschen Entwicklung der Wissenschaften.

Dies führt zu einem Wandel des Selbstverständnisses der Hochschulen und verändert ihr Verhältnis zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Damit Hochschulen ihre Aufgaben unter den neuen Bedingungen erfüllen können, benötigen sie neue Freiräume und Kompetenzen. Zuständigkeiten und Strukturen müssen überdacht und neu geordnet werden.

Die Hochschulen müssen in der Lage sein, den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Das Ziel ist die Steigerung der Gestaltungsfähigkeit, nicht nur die Verbesserung der Reaktionsfähigkeit. Die neuen Gestaltungsspielräume wiederum sind durch (positive) Anreizsysteme zu unterstützen.

Hochschulautonomie erwächst aus Verantwortung. Sie dient der Steigerung der Leistungsfähigkeit, der Leistungen und der Qualität von Hochschulen.

Die Autonomie der Hochschulen ist seit den 1990er Jahren durch Änderungen im Bundes- und Landesrecht deutlich ausgebaut worden. Allerdings fielen die gesetzlichen Regelungen zur Hochschulautonomie in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich aus und waren in ihrer Zielrichtung uneinheitlich: Während in einigen Ländern die Autonomie gestärkt wurde, gab es in anderen Rückschritte, indem die externe Abhängigkeit verfestigt wurde. Insgesamt ist die Hochschulautonomie in Deutschland immer noch relativ gering ausgeprägt.² Die internationale Wettbewerbsfähigkeit, aber auch die nationale Leistungsfähigkeit werden dadurch eingeschränkt: Leistungsmöglichkeiten, Reformen, Innovativität und Profilbildung werden behindert und durch Detailsteuerung eingeschränkt. Deshalb besteht weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erkennen die neuesten Entwicklungen der Wissenschaft schneller als Politik und Ministerialverwaltung. Letztere müssen deshalb Kompetenzen an die Hochschulen abgeben und die Befugnisse der Hochschulen erwei-

2 „...nach wie vor sind in Deutschland die Autonomie, die interne Steuerungsfähigkeit und das institutionelle Selbstverständnis der Universitäten im internationalen Vergleich wenig ausgeprägt...“ (Internationale Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative – Endbericht, Januar 2016, S. 20). Vgl. auch: Dieter Dohmen, René Krempkow: Hochschulautonomie im Ländervergleich. Bestandsaufnahme und Ausblick auf künftige Entwicklungen. Herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin / Berlin 2015.

tern. Hochschulen müssen selbstständige rechtsfähige Einrichtungen sein, damit sie schnell und autonom reagieren können.

Ministerien müssen sich auf Instrumente der Globalsteuerung (Hochschulverträge, langfristige Zielvereinbarungen und Globalhaushalte) sowie auf die Rechtsaufsicht beschränken. Die bürokratische Detailsteuerung durch Ministerien wird den skizzierten Herausforderungen nicht gerecht und muss entfallen: Sie führt zu unerwünschten Nebeneffekten, v. a. verminderte Anpassungsfähigkeit an wissenschaftliche Entwicklungen und Zeitverlust gegenüber der internationalen Konkurrenz. Regierungs- und Verwaltungshandeln sind auf die Rechtsaufsicht zu beschränken. Eine staatliche Fachaufsicht ist nicht vertretbar; die Fachverantwortung hat ausschließlich bei den Hochschulen zu liegen.

Der Landesgesetzgeber verhandelt mit den Hochschulen bzw. Hochschulvereinigungen die Globalhaushalte und vereinbart damit die grundlegenden hochschulpolitischen Ziele: etwa die Zahl der Studienplätze als Richtgröße, Wissens- und Wissenschaftsbereiche, Gleichstellungspläne etc. Er stimmt Sondervereinbarungen zu Vorschlägen der Hochschulen bezüglich individueller Ziele ab, etwa im Zusammenhang mit der Exzellenzstrategie, internationaler und regionaler Verankerung, grenzüberschreitenden Kooperationen.

Wissenschaft vollzieht sich nicht in kurzfristigen vier- oder fünfjährigen Zyklen, wie etwa Legislaturperioden, sondern benötigt verlässliche Verhältnisse und einen langen Atem. Daher stellt sich die grundsätzliche Frage, wie die langfristigen Perspektiven der Hochschulen vor kurzatmigen politischen und administrativen Eingriffen, etwa nach Regierungswechseln, gesichert werden können. Denn die Handlungsfähigkeit eigenverantwortlicher Hochschulen zu gewährleisten, ist zentrale Aufgabe der Landespolitik.

These 3

Das Satzungsrecht bietet den Hochschulen hinreichende Möglichkeiten, ihre innere Verfasstheit selbst zu regeln. Es sollte weiter gestärkt werden. Der Hochschulgesetzgebung bleibt dagegen die Aufgabe, generelle Rahmenbedingungen für die Hochschulen festzulegen.

Auf der Grundlage verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Regelungen sollten gesetzliche Vorgaben zur inneren Struktur der Hochschulen auf ein notwendiges Maß begrenzt werden. Stattdessen ist das Satzungsrecht der Hochschulen zu stärken und die organisationale Ausdifferenzierung im Sinne von Pluralität der Hochschultypen zu ermöglichen.

Wissenschaftliche Disziplinen folgen unterschiedlichen Logiken. Bei der Ausgestaltung der Autonomie der Hochschulen im Innern ist die Eigenlogik der besonderen Organisationsform Hochschule insbesondere im Vergleich zu Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen zu beachten, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern das Betreiben von Wissenschaft ermöglicht und damit diese fördert.

Der Autonomiegedanke gilt nicht nur für das Verhältnis der Hochschulen nach außen, sondern muss im Innern – nach dem Prinzip der Subsidiarität – auf allen Ebenen verwirklicht werden: von der Hochschulleitung über die Fakultäts- bzw. Fachbereichsleitungen bis hin zu den Instituts- und Departmentleitungen. Wichtige Aufgabe der Hochschulsatzung ist es, Aufgaben und Funktionen zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen und die Entscheidungsfindungsverfahren zwischen bottom-up und top-down angemessen zu definieren und festzulegen. Das gilt auch für die Frage der Mitbestimmung der am Wissenschaftsprozess in den Hochschulen Beteiligten unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die Entscheidungsbefugnis der individuellen wie institutionellen Träger der Wissenschaftsfreiheit darf nicht durch schematische Vorstellungen von Gruppenparitäten mit variablen Stimmengewichtungen verzerrt oder beeinträchtigt werden.

In den Ländern, in denen Hochschulgesetze nicht entsprechende Satzungsautonomie der Hochschulen gewährleisten, sind für die Entwicklungsperspektiven der Hochschulen weitreichende und umfassende Erprobungsklauseln in Hochschulgesetzen erforderlich. Sie sollten dann auch großzügige Anwendung finden und dürfen nicht mit verdeckten Vorbehalten seitens der Ministerien versehen sein.

These 4

Ohne finanzielle und strategische Planungssicherheit ist die Hochschulautonomie massiv beeinträchtigt: Die Länder sind gefordert, ihre Hochschulen rechtlich, finanziell und strategisch zu stärken – unabhängig von Wahlperioden, Regierungswechseln und parteipolitischen Erwägungen.

Hochschulautonomie benötigt einen geeigneten Rahmen. Sie erfordert Planungssicherheit in finanzieller und strategischer Hinsicht. Dies schließt zum einen auf Dauer angelegte gesetzliche Regelungen ein, zum anderen aber auch langfristige Zuschuss- und Zielvereinbarungen, die Legislaturperioden, Regierungswechsel und parteipolitische Erwägungen überdauern.

Die Finanzausstattung der Hochschulen muss bedarfsgerecht sein, um vereinbarte Ziele und Aufgaben erfüllen zu können und Spielräume für strategische Entscheidungen bzw. Entwicklungen zu ermöglichen. Bei der Zuweisung von Globalbudgets sollte die Stellenplanbindung entfallen. Im Falle einer Drei-Säulen-Finanzierung (Grund-, Leistungs- und Innovationsbudget) ist eine strikte Trennung zu gewährleisten: Budgets für innovative Projekte müssen zusätzlich gewährt werden, ohne die notwendigen Mittel für die Grundaufgaben zu schmälern.

Zur Autonomie gehört auch, Liegenschaften und Infrastrukturen an die Hochschulen zu übertragen. Bei entsprechender Größe und Leistungsfähigkeit der Hochschulen schließt dies die Übertragung der Bauherreneigenschaft ein, da die bauliche Entwicklung eng mit der Hochschulentwicklung verbunden ist. Die bedarfsgerechte Finanzierung der Bauvorhaben (Modernisierung, Sanierung und Neubau) und der notwendigen Ausgaben für den Bauunterhalt ist über langfristige Vereinbarungen sicherzustellen.

Für die (internationale) Leistungsfähigkeit der Hochschulen ist eine konkurrenzfähige Infrastruktur an Gebäuden, Geräten und Digitalisierung entscheidend. Die Erfahrung lehrt, dass die öffentliche Hand in der Regel zu langsam und zu teuer baut. Deshalb kommt es vielfach zu Verzögerungen bei der Schaffung moderner Infrastruktur, zumal der Zeit- und Effizienzgewinn solcher Infrastruktur für die Wissenschaft bei staatlicher Planung und Prüfung der Wirtschaftlichkeit nicht berücksichtigt wird. Deshalb sollte den Hochschulen zur Finanzierung von strategischen Investitionen die Möglichkeit zur be-

schränkten Aufnahme von Krediten bzw. alternativen Finanzierungsmethoden eingeräumt werden.

These 5

Freiräume in personellen Fragen sind für die Hochschulautonomie elementar. Das Berufungsrecht und die Studierendenauswahl gehören in die Verantwortung der Hochschulen.

Für jede Hochschule ist das Berufungsgeschehen von besonderer Bedeutung. Die Hochschulentwicklung ist entscheidend von der Berufungspolitik abhängig. Berufungen und Ernennungen sollten durch die Hochschulleitungen und nicht durch Ministerien erfolgen.

Zudem sollte eine ausreichende Flexibilität bei Berufungsverfahren und der Entwicklung des wissenschaftlichen Personals sichergestellt werden. Hierzu gehören die Verankerung von Tenure-Track-Regelungen, die Möglichkeiten zur Beschleunigung von Berufungsverfahren und Bleibeverhandlungen sowie qualitätsgesicherte Verfahren für Berufungen ohne Ausschreibung. Leitlinie der Personalentwicklung an Hochschulen muss stets der Qualitäts- und damit der Exzellenzaspekt sein.

Dies bedeutet, dass Berufungskommissionen im Benehmen mit den Fakultäten vom Präsidium bzw. Rektorat eingesetzt werden. Der Vorsitzende der Berufungskommission sollte, um Interessenskonflikte zu vermeiden, grundsätzlich nicht selbst Mitglied der Fakultät sein. Bei der Besetzung von Berufungskommissionen muss eine adäquate Vertretung der Geschlechter ebenso wie eine entsprechende Repräsentanz der Mitarbeiter und der Studierenden gewährleistet sein.

Berufungslisten bedürfen der Zustimmung des Senats als akademisches Parlament. Er muss in Wahrnehmung der Gesamtverantwortung für die Hochschule grundsätzlich das Votum der Fakultät – der „Betroffenen“ – überstimmen können, denn die Hochschule ist mehr als die Addition der Fakultäten. Dies erfordert eine hinreichend breite fachliche Repräsentanz der Hochschullehrer im Senat.

Bei einer Berufung liegt die Letztentscheidung und -verantwortung beim Präsidium bzw. Rektorat der Hochschule, das diese in Übereinstimmung mit den Entwicklungszielen der Hochschule unter Beachtung wissenschaftlicher Qualität wahrzunehmen hat. Das Präsidium bzw. Rektorat verhandelt auch im Benehmen mit dem betreffenden Dekan über die Berufungsbedingungen, einschließlich der Besoldung.

Hochschulen müssen außerdem in einem stärkeren Maße als bisher in die Lage versetzt werden, Studierende selbst auszusuchen, denn unterschiedlich profilierte Hochschulen sind auch für Studierende unterschiedlich geeignet. Dies setzt neben entsprechenden rechtlichen auch organisatorische, administrative und finanzielle Rahmenbedingungen voraus, die es den Hochschulen ermöglichen, aus der großen Zahl von Bewerbern die für ihre Einrichtungen am besten geeigneten Studierenden auszuwählen. Die Hochschulen müssen die eigene Auswahl der Studienbewerber praktizieren und verantworten. Dass dies möglich ist, belegen einzelne Beispiele bereits und ist für viele Hochschulen international selbstverständlich.

Beide Aufgaben – Auswahl von wissenschaftlichem Personal und Auswahl von Studierenden – müssen in enger Abstimmung mit den Fachbereichen bzw. Fakultäten bewältigt werden, aber bei eindeutiger hierarchisierter Verantwortung und entsprechender Entscheidungskompetenz der Hochschulleitung. Zuständig und letztverantwortlich ist das Präsidium bzw. Rektorat.

These 6

Kompetenzen und Verantwortung der Hochschul- und Fakultätsleitung sollten gestärkt werden, um effizienter als bisher eine leistungs- und qualitätsorientierte Profilbildung der Hochschulen zu ermöglichen. Senat, Fakultätsrat und Hochschulrat übernehmen Kontrollfunktionen. Leistungsfähige Hochschulen brauchen ein professionelles Management, wenn eine weitreichendere Autonomie, die selbstständiges Handeln und größere Verantwortung voraussetzt, angestrebt wird. Dazu ist Professionalisierung auf allen Ebenen – von der Hochschulleitung über die Fachbereichsebene bis zur Institutebene – notwendig.

Die Hochschulen müssen in der Lage sein, auf allen Ebenen geeignete Strukturen und Instrumente der strategischen und operativen Hochschulsteuerung aufzubauen.

Im Kern der autonomen Hochschule steht der Auf- bzw. Ausbau des strategischen Managements durch die Hochschulleitungen bei gleichzeitiger Sicherung der Hochschule als „Expertenorganisation“. Das setzt die Entwicklung einer Vision für die Zukunft der Hochschule voraus mit einer Definition langfristiger Ziele, klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten – mit der Trennung von Entscheidungskompetenz und Verantwortung einerseits und Berichtspflicht und Kontrolle andererseits. Dass bei Entscheidungen Befangenheit und unmittelbare Betroffenheit auszuschließen sind, ist selbstverständlich. In einer rein kollegial organisierten Hochschule gibt es diese Trennungen nicht; Kompetenzen und Verantwortung können in „organisierter Verantwortungslosigkeit“ nicht zugeordnet werden.

Hochschulautonomie erfordert die Professionalisierung von Administration und Management. Die akademische Selbstverwaltung sollte sich auf die funktionalen Kernaufgaben beschränken.

Entscheidend ist die Balance zwischen Senat, Hochschulleitung und Hochschulrat sowie Fakultätsräten, Dekanat und Fakultätsbeiräten und natürlich auch die jeweilige Zusammensetzung dieser Gremien und Organe. Das schließt die Management- und administrativen Ebenen unterhalb des Präsidiums, des Rektorats bzw. der Dekanate ein.

Die Planung, Durchführung, Koordination, Lenkung und das Monitoring der Hochschulentwicklung erfordern ein systematisches Qualitätsmanagement, einschließlich eines Controllings auf der Leitungsebene.

Leistungsstrukturen sowie Kommunikations- und Entscheidungsprozesse sind in der autonomen Hochschule transparent, effizient, wirksam und wissenschaftsadäquat partizipativ auszugestalten. Alle Hochschulmitglieder müssen auf die Herausforderungen der Hochschulautonomie vorbereitet und (auch über Personalentwicklungsmaßnahmen) entsprechend befähigt werden. In Anlehnung an das Kongruenzprinzip müssen Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung zusammenfallen: Das organisatorische Sollen und Dürfen muss mit individuellem Können und Wollen übereinstimmen. Dazu müssen Hochschulen und Hochschulleitungen auf funktionsangemessene Weiterbildung hinwirken.

Auch die steuerungsrelevanten Organisationseinheiten müssen durch zielgerichtete Personalentwicklung und -rekrutierung hinreichend professionalisiert werden, um den gewachsenen Anforderungen gerecht zu werden. Diese Professionalisierung impliziert eine besondere Verantwortung der Führungskräfte innerhalb der Hochschule und findet ihren Ausdruck in einer klaren, effektiven Governance, die von internen Steuerungsinstrumenten (z. B. Struktur- und Zielvereinbarungen, die mit internen Globalzuweisungen gekoppelt sind) flankiert wird. Es braucht professionell agierendes akademisches Leitungspersonal auch in der zweiten Leitungsebene, z. B. hauptberufliche Dekane.

Die Eigenlogik der Hochschulen darf nicht ausschließlich strukturell, sondern muss auch kulturell berücksichtigt werden. Der erfolgreiche Wandel zur autonomen Hochschule erfordert auch ein kulturorientiertes Veränderungsmanagement. Die Effekte von Hochschulautonomie kommen vollends zum Tragen, wenn die kulturellen Bedingungen so sind, dass dauerhaftes Lernen der Organisation und ihrer Mitglieder befördert wird.

Das schließt auch die Abkehr vom klassischen Verwaltungs- hin zum modernen Managementdenken und -handeln (Wissenschaftsmanagement) ein. Die professionelle Begleitung der Veränderungsprozesse auf der Ebene der Mitarbeiterschaft sollte durch dezidiert zuständige Personal- und Organisationsentwicklungseinheiten erfolgen.

These 7

Hochschulen müssen in der Lage sein, ihre Stärken weiter auszubauen, inhaltliche Profile herauszuarbeiten und ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern. Dafür benötigen sie führungsstarke Hochschulleitungen mit Kompetenzen und der Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen.

Hochschulen sind eine Gemeinschaft leistungsfähiger Professoren, wissenschaftlicher sowie technisch-administrativer Mitarbeiter und Studierender. Ihr Erfolg wird von allen Mitgliedern dieser Gemeinschaft erbracht und getragen. Die Leitung einer Hochschule, also das Präsidium bzw. das Rektorat, sollte daher für die Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschule zuständig sein. Das Präsidium bzw. Rektorat muss in der Lage sein, neue Fachgebiete aufzubauen, Studiengänge einzustellen und Fachbereiche organisatorisch zu verändern. Auch die Aufstellung des Haushalts und die Qualitätssicherung gehören zu seinen Aufgaben. (Zu Berufungsverfahren vgl. These 5)

Eine Stärkung der Hochschulleitung setzt funktionierende Kontrolle voraus: Dazu bedarf es der Vorbereitung und Befassung durch die akademischen Kollegialorgane Senat und Fakultätsräte sowie eines leistungsfähigen Hochschulrats.

Der Senat sollte unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mehrheitlich mit Professoren in hinreichender fachlicher Breite besetzt sein, um die Gesamtentwicklung der Hochschule mitprägen zu können.

Der Rektor bzw. Präsident sollte in Umsetzung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und zur akademischen Legitimierung in gemeinsamer Sitzung von Hochschulrat und Senat gewählt werden. Eine „gemischte“ Findungskommission sollte die Wahl vorbereiten und so Konfliktfällen vorbeugen.

Auch die Wahl des Präsidiums- bzw. Rektoratsmitglieds für Finanzen und Administration (Kanzler) sollte zur Sicherstellung seiner Unabhängigkeit in entsprechender Weise erfolgen. Die akademischen, i. d. R. nebenberuflichen Vizepräsidentinnen bzw. Prorektoren sollten zur Wahrung des akademischen Mitbestimmungsrechts durch den Senat gewählt und durch den Hochschulrat bestätigt werden. Zur Vermeidung von Inkompatibilitäten sollte der Präsident bzw. Rektor das Vorschlagsrecht haben.

Die Berufungszuständigkeit und Ernennungskompetenz (vgl. These 5) bedeutet auch, dass der Präsident bzw. Rektor Dienstvorgesetzter des wissenschaftlichen Personals ist. Im Zuge einer klaren Kompetenzzuordnung ist die Position des Kanzlers im Präsidium bzw. Rektorat als Präsidiums- bzw. Rektoratsmitglied für Finanzen und Administration bei Richtlinienkompetenz des Präsidenten bzw. Rektors zu definieren.

Die Bestellung des Präsidiums bzw. Rektorats einer Hochschule und der weiteren Leitungsebenen (Dekanatsebene) muss so erfolgen, dass diese operativen Organe handlungsfähig sind. Dies setzt eine weitgehende Unabhängigkeit von Betroffenenperspektiven und Partikularinteressen voraus, ohne berechnete Belange zu vernachlässigen. Dafür ist die Einbindung der Kollegialorgane notwendig. Im Fokus sollte das Gesamtwohl der Hochschule stehen, ohne die Freiheit von Forschung und Lehre und die entsprechenden individuellen Freiheitsgrade in einer starken, Freiheitsräume schaffenden und sichernden Institution zu gefährden.

These 8

Zum Erfolg tragen alle Mitglieder einer Hochschule bei: Professoren, wissenschaftliche Mitarbeiter, nicht-wissenschaftliche Mitarbeiter und Studierende. Ihre Einbeziehung in Entscheidungsprozesse im Rahmen der akademisch-parlamentarischen Gremien ist selbstverständlich.

Akademische Mitbestimmung in Hochschulen hat einen hohen Wert, den es zu erhalten gilt. In Anbetracht des Wandels der Wissenschaft und der Hochschulen sollte die akademische Selbstverwaltung jedoch an die Erfordernisse angepasst werden. Dabei ist auf eine angemessene Beteiligung der akademisch-parlamentarischen Kollegialorgane zu achten, ohne die klaren Kompetenzzuweisungen und die Entscheidungsfähigkeit der Leitung der Hochschule und ihrer Untergliederungen zu konterkarieren.

Angesichts der Verantwortlichkeiten für die Entwicklung der Hochschule und entsprechender Erfahrungsnotwendigkeiten bedarf es in allen akademischen Gremien einer qualifizierten Mehrheit der Professorenschaft. Sie verantwortet letztlich die Qualität von Forschung und Lehre. Die sogenannte „Viertelparität“ oder „Drittelparität“, die in manchen

Hochschulen und Ländern eingeführt werden soll, führt zu Entscheidungsblockaden oder politischen Kompromissentscheidungen, die der Wissenschaft nicht angemessen sind. Sie führt die hochschulpolitische Diskussion zurück in die 1960er und 1970er Jahre, die zu Erstarrung und Innovationsunfähigkeit geführt hat. Sie droht darüber hinaus zu kleinteiliger Gliederung der Hochschulen zu führen, die angesichts zu lösender komplexer wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Fragestellungen kontraproduktiv wirkt.

Die Mitwirkung der wissenschaftlichen und der nicht-wissenschaftlichen Mitarbeiter sowie der Studierenden sollte von der jeweiligen Betroffenheit und Kompetenz zur Mitwirkung abhängen. Dabei geht es nicht um Paritäten, sondern um Einbringung der Vielfalt von Erfahrungen und Interessen bei Berücksichtigung der Diversität der Mitglieder der Hochschulen.

Studierendenparlamente bzw. -räte sollten die Anliegen der Studierendenschaft bündeln und vor allem in sozialen und hochschulpolitischen Fragen der Studierenden ein starkes Mitwirkungsrecht ausüben. Autonome Hochschulen brauchen effiziente und effektive studentische Interessenvertretungen.

These 9

Hochschulräte müssen Aufsichts- und Kontrollaufgaben wahrnehmen, um zum Erfolg autonomer, eigenverantwortlicher Hochschulen beizutragen. Dazu bedarf es gesetzlicher und organisatorischer Voraussetzungen. Die Hochschulräte sollten gestärkt werden.

Hochschulräte sind ein wichtiges Kontroll- und Entscheidungsgremium. Sie sind wesentliche Voraussetzung für Hochschulautonomie.³

³ Mathias Winde, Ulrich Müller: Hochschulräte in Deutschland – nicht unumstritten, aber unentbehrlich.

Der Hochschulrat sollte mindestens zur Hälfte aus externen Fachleuten mit den erforderlichen zeitlichen Möglichkeiten bestehen. Auch der Vorsitzende des Hochschulrates sollte selbst nicht Mitglied der jeweiligen Hochschule sein.

Hochschulräte sollten in die strategischen Planungen bei der Vorbereitung des Struktur- und Entwicklungsplanes sowie des Haushaltsplans der Hochschule maßgeblich einbezogen werden. Als unabhängige Gremien sollten sie außerdem bei der Wahl des Präsidiums bzw. Rektorats maßgebliches Gewicht haben. Sie sind zudem das Aufsichtsorgan für Präsidium bzw. Rektorat.

Aufgaben und Zuständigkeiten der Hochschulräte müssen klar geregelt sein. Die notwendigen organisatorischen Rahmenbedingungen zur Erfüllung dieser Aufgaben hat die Hochschule zu gewährleisten. Mit operativen Aufgaben sollten Hochschulräte nicht befasst sein. Diese fallen in die Zuständigkeit der Hochschul- und Fakultätsleitungen.

Hochschulräte müssen Organe der Hochschulen sein. Damit sie nicht als „Fremdkörper“ innerhalb der Hochschulen angesehen werden, ist eine ausreichende Vernetzung mit den anderen Hochschulgremien notwendig. Zumindest der Vorsitzende eines Hochschulrates sollte regelmäßig in den Meinungsaustausch mit dem Präsidium bzw. Rektorat, dem Senat und ggf. den Fakultätsräten eingebunden werden.

Hochschulräte sind unabhängig und nicht unmittelbar von Personalentscheidungen an der Hochschulschule betroffen. Daher können sie jenseits von Interessenkonflikten, allein dem Wohl der Hochschule verpflichtet, auch unpopuläre, aber sachlich notwendige Entscheidungen fällen.

In die Hochschulräte sollten kompetente und erfahrene Einzelpersonlichkeiten berufen werden, die dem Wohl der Hochschule verpflichtet sind. Sie können aus unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft, aus Wirtschaft (einschließlich Arbeitnehmervertretungen) und öffentlichem Leben kommen, sollten jedoch nicht als Interessenvertreter gesellschaftlicher Gruppen agieren, sondern als Fachleute und Sachverständige, die ausschließlich das Gesamtinteresse der Hochschule im Blick haben.

These 10

In einer wissenschaftsbasierten Gesellschaft ist Wissenschaftspolitik eine zentrale politische Querschnittsaufgabe. Die Lösung schwerwiegender Probleme in allen Politikfeldern erfordert jeweils aktuelle wissenschaftsbasierte Problemlösungskompetenz. Deshalb sollte Wissenschaftspolitik zentraler Teil der Landes- und Bundespolitik sein bei gleichzeitiger Unabhängigkeit von tagesaktuellen politischen Strömungen.

Die Erfahrung zeigt, dass Wissenschaftspolitik in Koalitionsverhandlungen und als Ressort in Regierungen auf Länder- wie auch auf Bundesebene ungeachtet der zunehmenden Bedeutung der Wissenschaft für die Zukunft von Staat und Gesellschaft in der politischen Bedeutung zumeist hinter den „klassischen“ Politikfeldern rangiert. Dies gilt – von Ausnahmen abgesehen – unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung. Daraus ergibt sich ein Spannungsverhältnis zwischen politischer Bedeutung und politischem Gewicht. Dies sollte durch entsprechende Verankerung der Wissenschaftspolitik zugunsten der Wissenschaft und ihrer Organisationen geändert werden.

Ziel muss es sein, Wissenschaftspolitik mit langem Atem, unabhängiger von Legislaturperioden zu gestalten. Dazu erscheint eine weitere schrittweise Entkopplung zwischen Staat und Hochschulen geeignet, deren Einzelheiten zu konkretisieren sind. In anderen Ländern haben sich dazu sogenannte „Puffer-Institutionen“, wie z. B. das „Planning und Budgeting Committee“ in Israel bewährt.

Ein erster Schritt könnte darin bestehen, dass der Staat das Gesamtbudget für die Hochschulen mit einer unabhängigen wissenschaftsnahen Einrichtung verhandelt, deren Mitglieder einvernehmlich von Landesregierung und Hochschulen mit Zustimmung des Parlaments bestellt werden. Diese Einrichtung nimmt dann die differenzierte Weiterleitung der Mittel an die Hochschulen vor.

Daraus könnte sich – je nach Größe der Länder – in einzelnen Ländern ein „State University System“ entwickeln, in dem das Verhältnis zwischen Hochschulen und staatlichen Kontrollinstanzen nach dem Vorbild amerikanischer State University Systems neu geregelt wird. Landesweite Hochschul-Selbstverwaltungs- und -Steuerungsorganisationen könnten – unter Beachtung der Autonomie der einzelnen Hochschulen – in einem

solchen Kontext weitgehend die Aufgaben traditioneller Wissenschaftsministerien übernehmen.

Dies könnte ein möglicher Weg sein, um die Selbstständigkeit, Unabhängigkeit und Eigenverantwortung der Hochschulen und ihre Unabhängigkeit von kurzfristigen politischen Einflussnahmen zu gewährleisten.

In vielen US-amerikanischen Bundesstaaten sind die staatlichen Universitäten unter einer für rechtliche und administrative Aufgaben zuständigen Dachorganisation – dem State University System – zusammengeschlossen, ohne die Eigenständigkeit der ihr angehörenden Institutionen in Frage zu stellen. Die State University Systems folgen alle dem gleichen Prinzip – autonome Hochschulen unter einem gemeinsamen Budgetdach – und gewähren genügend Flexibilität für differenzielle Lösungen, die den unterschiedlichen Bedürfnissen einzelner Hochschulen entsprechen.⁴

Mit den Trägerländern würden solche „State University Systems“ die Haushalte sowie die grundsätzlichen Ziele des Gesamtsystems vereinbaren. Das jeweilige Bundesland würde als Stakeholder im Aufsichtsgremium für das „State University System“, vertreten sein. Die operativen Geschäfte würden in den „State University Systems“ eigenständig, ohne weitere staatliche Einflussnahme erfolgen.

Diese Hochschulverbünde könnten so flexibel gestaltet werden, dass sie den unterschiedlichen Profilen von Universitäten, Fachhochschulen und anderen Hochschuleinrichtungen gerecht würden. Gegebenenfalls könnten auch außeruniversitäre Forschungseinrichtungen unter dem Dach solcher Verbünde eingebunden werden, die eng mit Hochschulen kooperieren und deren rechtlich-administrative Einbindung häufig nicht befriedigend gelöst ist.

4 Kalifornien hat beispielsweise zwei State University Systems, die CSU (California State University), der 23 Universitäten angehören, und die UC (University of California) mit 11 Forschungsuniversitäten. Auch andere US-amerikanische Staaten haben mehrere solcher Dachorganisationen.

In den Vereinigten Staaten hat sich dieses System bewährt. Die langjährigen positiven Erfahrungen mit den State University Systems sollte Deutschland ermutigen, eine solche Reform des Hochschulsystems vorzunehmen. Sie wäre eine sinnvolle Ergänzung bisheriger Reformansätze und Förderprogramme und würde dazu beitragen, deutsche Hochschulen und das Wissenschaftssystem in Deutschland im globalen Wettbewerb zu stärken.

Autorinnen und Autoren

Die vorliegenden Positionen wurden im Rahmen des „Wissenschaftsnetzwerks“, eines unabhängigen wissenschaftspolitischen Gesprächskreises, erarbeitet, der von der Konrad-Adenauer-Stiftung initiiert wurde. An diesem Thesenpapier haben mitgewirkt und geben ihre Zustimmung zur Veröffentlichung:

Dr. Norbert Arnold

Hauptabteilung Politik und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung

Prof. Dr. Ralf Bartenschlager

Leitender Direktor, Molekulare Virologie, Universitätsklinikum Heidelberg

Prof. Dr. Gregor Bucher

Abteilung für Entwicklungsbiologie, Institut für Zoologie und Anthropologie,
Universität Göttingen

Prof. Dr. Uwe Cantner

Vizepräsident der Universität Jena

Prof. Dr. Dr. h. c. Klaus Dicke

Institut für Politikwissenschaft, Universität Jena

Dr. Dietmar Ertmann

Ehemaliger Kanzler der Universität Karlsruhe

Prof. Dr. Dr. h. c. mult Peter Frankenberg

Minister a. D. (Sprecher des Wissenschaftsnetzwerks)

Dr. Josef Lange

Staatssekretär a. D.

Dr. Cornelis Menke

Abteilung für Philosophie und Institut für Interdisziplinäre Wissenschaftsstudien,
Universität Bielefeld

Dr. Volker Meyer-Guckel

Stellvertretender Generalsekretär des Stifterverbandes

Prof. Dr. Andreas Meyer-Lindenberg

Direktor des Zentralinstituts für Seelische Gesundheit, Mannheim

Prof. Dr. Detlef Müller-Böling

Ehemaliger Rektor der Universität Dortmund

Prof. Dr.-Ing. DEng/Auckland Dr. h. c. mult. Hans Müller-Steinhagen

Rektor der Technischen Universität Dresden

Prof. Dr. Jan-Hendrik Olbertz

Minister a. D., ehemaliger Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Ernst Th. Rietschel

Ehem. Präsident der Leipniz-Gesellschaft
und Vorstandsvorsitzender Berlin Institute of Health

Prof. Dr. Brigitte Schlegelberger

Direktorin des Instituts für Humangenetik, Medizinische Hochschule Hannover

Prof. Dr. Charlotte Schubert

Lehrstuhl für Alte Geschichte, Universität Leipzig

Prof. Dr. Björn Schumacher

Direktor des Instituts für Genomstabilität in Alterung und Erkrankung, Universität zu Köln

Dr. Michael Stückradt

Kanzler der Universität zu Köln

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Berlin / Sankt Augustin, Januar 2017

Ansprechpartner:

Dr. Norbert Arnold

Telefon: +49 (0)30 26996-3504

E-Mail: norbert.arnold@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

www.kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung