

Leitlinien zur Ausgestaltung der Leitungsstrukturen an Hochschulen

1 Herausforderungen und Entwicklungslinien

Das Thema „Leitungsstrukturen“ steht seit einiger Zeit auf der hochschulpolitischen Agenda. Anlaß dafür ist zum einen die phasenweise heftig geführte öffentliche Diskussion über die (angeblichen) Mißstände an und die Ineffizienz von Hochschulen. Eine ausufernde Hochschulbürokratie, unkoordinierte Lehrangebote, nicht wahrgenommene Lehrverpflichtungen und ein unprofessioneller Umgang mit Geld und Personal - um hier nur einige Kritikpunkte herauszugreifen - verfestigen den öffentlichen Eindruck, daß es so eigentlich nicht weitergehen kann. Nicht selten erschallt dann der Ruf nach einer starken ordnenden und steuernden Hand, die durchgreift und die Hochschulen wieder auf den rechten Weg zu bringen vermag.

Die Diskussion um eine Reform der Leitungsstrukturen ist in den letzten Jahren aber auch von den Wissenschaftsorganisationen und jüngst vom Gesetzgeber aufgegriffen worden. So verwies bereits 1992 die Hochschulrektorenkonferenz auf die Notwendigkeit einer „stärkere[n] Professionalisierung der Fachbereichsleitung und -verwaltung“ sowie einer starken Hochschulleitung, „um die Hochschulen in die Lage zu versetzen, ihre Autonomie nach außen wahrzunehmen und gleichzeitig die Herausforderungen des Wettbewerbs zu meistern.“¹

Ähnlich äußerte sich 1993 der Wissenschaftsrat, als er den Zusammenhang unterstrich zwischen der Erweiterung der Hochschulautonomie einerseits, die „den Hochschulen mehr Verantwortung für ihre Leistungen, die Verwendung der Mittel und für ihre Entwicklungsplanung“ geben soll, und der Schaffung entscheidungs- und durchsetzungsfähiger Leitungsstrukturen an den Hochschulen andererseits.²

Im Entwurf zur Novellierung des Hochschulrahmengesetzes schließlich wurde auf staatliche Vorgaben und Regelungen gänzlich verzichtet. Wo früher eine Reihe von Paragraphen Bestimmungen zu Form und Struktur der Hochschulleitung enthielten, ist heute *nichts* mehr zu finden. Aber gerade dieses Nichts bedeutet am Ende ein Mehr - ein Mehr an Autonomie und Selbstverantwortung für die Hochschulen und ihre Leitung. Zurecht warnt daher der Bundes-

¹ Hochschulrektorenkonferenz, Konzept zur Entwicklung der Hochschulen in Deutschland, Bonn 1992, S. 41

² Wissenschaftsrat, 10 Thesen zur Hochschulpolitik, in: ders., Empfehlungen und Stellungnahmen 1993, Köln, 1994, S. 43.

präsident in seiner Bildungsrede vor allen Versuchen, diese „kreativen Lücken nun in den Länderparlamenten wieder mit Paragraphen zu füllen.“³

Nun unterscheidet sich die Situation hierzulande nicht wesentlich von der in anderen Ländern. Wie gegenwärtig auch in Deutschland standen die dortigen Reformen in einem direkten Zusammenhang mit

- Budgetdefiziten und politischen Bemühungen zu ihrer Verringerung,
- einer deutlicheren Wettbewerbsorientierung auch im Hochschulbereich,
- einer Intensivierung der Rechenschaftspflichtigkeit von Hochschulen gegenüber Staat und Gesellschaft, nicht zuletzt vor dem Hintergrund öffentlich wahrgenommener Defizite, sowie
- der Erweiterung der institutionellen Autonomie von Hochschulen im Zuge eines veränderten Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen.⁴

Als Ergebnis dieser Entwicklungen kann eine gestärkte und erweiterte Autonomie der Hochschulen festgehalten werden. Dies ist auch hierzulande das übergeordnete Ziel der Reformbemühungen.

Damit ist aber bereits angedeutet, worum es bei der Neugestaltung von Leitungsstrukturen *nicht* gehen kann, nämlich um die bloße Übertragung von Managementstrukturen aus der Wirtschaft auf die Hochschulen; um die Umwandlung von Hochschulen in Dienstleistungsbetriebe, die nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden sollen; oder gar um die Beseitigung einer akademischen Kultur zugunsten straff geführter Hochschulen, in denen Fachbereiche zu untergeordneten Unternehmenseinheiten mutieren.

Aber, um den Vize-Präsidenten der Universität von Amsterdam, Noorda, zu zitieren, wenn er von der „Unvermeidlichen Normalität der Universität“ spricht: „[M]an würde es sich zu leicht machen, wenn man meinte, nichts [vom Managementstil in der Privatwirtschaft] lernen zu müssen. Die Hochschule ist eine normalere Erscheinung, als sie selbst wahrhaben möchte. Das bedeutet nicht, daß man einfach nachahmen und übernehmen sollte, was andere tun. Es gilt vielmehr, Strukturen auszuwählen und zu verändern sobald und wo immer dies notwendig erscheint. Strukturveränderungen sind Mittel, keine Ziele.“⁵

Eine Reform der Leitungsstrukturen an Hochschulen kann und darf somit nicht unter dem Primat von Managementpraktiken aus der Privatwirtschaft stehen, sondern muß sich von den spezifischen Anforderungen an die Steuerung und Leitung von Hochschulen leiten lassen. Die zentrale Frage dabei ist: „Fördern die Kultur einer Universität, ihre Organisation und ihr Arbeitsklima die professionellen Leistungen in Forschung und Lehre, oder tun sie das nicht?“⁶

³ Roman Herzog, Aufbruch in der Bildungspolitik. Rede des Bundespräsidenten am 5. November 1997 in Berlin, in: Michael Rutz (Hrsg.), Aufbruch in der Bildungspolitik. Roman Herzogs Rede und 25 Antworten, München, 1997, S. 31.

⁴ Peter Geurts, Peter Maassen, Academic and Institutional Governance. An international comparative analysis of governance issues in Germany, the Netherlands and the United States, in: Peter A.M. Maassen, Frans van Vught (eds.), Inside Academia. New Challenges for the Academic Profession, Enschede: CHEPS 1996, S. 70 ff.

⁵ Sijbolt Noorda, „Die unvermeidliche Normalität der Hochschulen“, in: Detlef Müller-Böling, Jutta Fedrowitz (Hrsg.), Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen, Gütersloh, 1998, S. 40.

⁶ Sijbolt Noorda, a.a.O., S. 40.

2 Zur Neugestaltung der Leitungsstrukturen

Zwei Thesen sollen den Ausgangspunkt für die nachfolgende Diskussion bestimmen:

These 1: Unser bisheriges Steuerungsmodell zwischen Staat und Hochschule ist an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gelangt. An seine Stelle muß eine erweiterte *institutionelle Autonomie* gegenüber dem Staat treten.⁷

These 2: Die gegenwärtigen hochschulinternen Leitungsstrukturen sind zur Bewältigung der künftigen Aufgaben von Hochschulen nicht mehr im vollen Umfang angemessen. Erforderlich ist eine Stärkung der *korporativen Autonomie* der Hochschule als Ganzheit gegenüber der individuellen Autonomie einzelner Hochschulmitglieder.⁸

Hieraus ergibt sich eine doppelte Perspektive. Die Diskussion muß geführt werden in Bezug auf das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen einerseits und mit Blick auf die interne Organisation und Führung einer Hochschule und der dort zu bewältigenden Aufgaben andererseits.

3 Institutionelle Autonomie: Verhältnis Staat - Hochschule

3.1 Grenzen staatlicher ex-ante-Steuerung

Das bislang für das deutsche System kennzeichnende Prinzip der staatlichen ex-ante-Steuerung hat unbestreitbare Vorteile und war in der Vergangenheit ja auch recht erfolgreich. Voraussetzung für sein Funktionieren ist jedoch, daß sich die Rahmenbedingungen als relativ stabil erweisen und Entwicklungen grundsätzlich vorhersehbar und staatlicherseits steuerbar sind. Darüber hinaus müssen finanzielle Ressourcen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen und langfristige Verpflichtungen ermöglichen.

Diese Voraussetzungen werden jedoch in Zukunft nicht mehr gelten; die staatliche ex-ante-Steuerung hat die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit erreicht. Kronzeuge dieser Entwicklung ist niemand anders als der Staat selbst, der ja in den vergangenen Jahren immer deutlicher zu einer Prozeßsteuerung der Hochschulen übergegangen ist und dabei versucht hat, über eine Flut von Erlassen, Verordnungen und Gesetzen direkt in hochschulinterne Abläufe einzugreifen. Dies kann jedoch nicht das zukunftsweisende Modell sein; wir brauchen eine neue Rolle des Staates gegenüber den Hochschulen.

⁷ Dazu auch Detlef Müller-Böling, Tilman Küchler, Elemente eines neuen Steuerungsmodells im Hochschulbereich, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 6/97, S. 653-670.

⁸ Die beiden Begriffe institutionelle und korporative Autonomie können grundsätzlich synonym verwendet werden. Hier und im folgenden wird die Autonomie gegenüber dem Staat als institutionelle, die gegenüber einzelnen Hochschulangehörigen als korporative bezeichnet.

3.2 Die neue Rolle des Staates

Die Steuerungskompetenz muß vom Staat auf dezentrale, flexibel und autonom agierende Einheiten verlagert werden. Ziel muß sein, daß die Hochschulen selbst - und nicht mehr der Staat - als die eigentlichen Akteure im Hochschulbereich in Erscheinung treten. Flexibilität und Reagibilität lösen Kontinuität und Homogenität als Prinzipien der Hochschulsteuerung ab und bilden die wesentlichen Voraussetzungen für das Funktionieren und den Erfolg des Systems. Die Frage ist dann, was bei einem Rückzug des Staates die staatlichen Aufgaben sind, und welche Aufgaben bei den Hochschulen verbleiben.

Die **politische Führung** wird zweifellos auch in Zukunft den Parlamenten und den Ministerien obliegen. Diese sind für die qualitativen und quantitativen Zielvorgaben (z.B. Lehr- und Forschungsangebot, Lehr- und Forschungskapazität, Budget) und die staatlichen Rahmenbedingungen verantwortlich, in denen sich die Entwicklung des Gesamtsystems sowie einzelner Hochschulen vollziehen soll.

Die **strategische Führung** im Rahmen der politischen Vorgaben wird dagegen eine Aufgabe der Hochschulleitung sein. Die Beteiligung und Abstimmung mit einem noch näher zu bestimmenden Hochschulrat könnte hier hilfreich sein.

Die **operative Führung** im Rahmen der strategischen Zielsetzungen schließlich ist Sache der Prozeßverantwortlichen innerhalb der Hochschule. Sie betrifft die tägliche Führung und erfordert entscheidungs- und durchsetzungsfähige Leitungsinstrumente und -prozesse.

Eine erweiterte institutionelle Autonomie verlangt, daß Aufgaben und Zuständigkeiten vom Staat auf die Hochschulen oder andere (Selbstverwaltungs-)Organe verlagert werden. Im angelsächsischen Sprachgebrauch ist in diesem Zusammenhang von „buffer institutions“ die Rede, die in dem erweiterten Bereich zwischen Staat und Hochschulen angesiedelt sind. Diese Einrichtungen stehen gegenüber dem Staat in der Verantwortung, im Rahmen der politischen Vorgaben bislang staatliche Angelegenheiten hochschulnah und in weitgehender Eigenverantwortung wahrzunehmen. Auf diese Weise sichern sie die institutionelle Autonomie der Hochschulen nach außen, d.h. gegenüber dem Staat.

Drei Grundtypen von „buffer institutions“ können unterschieden werden:

- **Typ 1: Einrichtungen zur Steuerung auf der Ebene des Gesamtsystems**

Hierzu können Aufgaben in den Bereichen Qualitätssicherung/Evaluation, Akkreditierung, Mittelverteilung, Koordination von Lehr- und Forschungsschwerpunkten etc. zählen. Die Aufgaben dieser Einrichtungen liegen in erster Linie in der Koordination und Steuerung des Gesamtsystems, wobei sie staatliche Funktionen treuhänderisch übernehmen. Als Beispiel genannt werden soll hier nur der britische Council for National Academic Awards (CNAA) für die Akkreditierung von Hochschuleinrichtungen.⁹ Aber auch die deutsche DFG kann dieser Gruppe zugeordnet werden.

⁹ 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-

- **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 genannt. In ähnlicher Weise ist der Landeshochschulrat im neuen Hochschulgesetz Brandenburg konzipiert.¹⁰
- **Typ 3: Einrichtungen zur Leitung und Steuerung einzelner Hochschulen**
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 Basel oder die Hochschulräte in den Niederlanden¹¹ - oder die gegenwärtig in Deutschland diskutierten Modelle von Hochschulräten.

Bei der konkreten Ausgestaltung von Aufgaben, Funktionen und Kompetenzen dieser Einrichtungen sind große Bandbreiten denkbar, die eine Vielfalt von Lösungsmöglichkeiten eröffnen. Diese Vielfalt ist grundsätzlich richtig und muß als Leitlinie für die Neugestaltung der Leitungsstrukturen gelten. Denn nichts wäre im Zusammenhang mit einer Reform der Leitungsstrukturen an Hochschulen kontraproduktiver als der Entwurf eines Einheitsmodells. Daher sollen im folgenden lediglich einige Grundsätze und Bandbreiten der Realisierung aufgezeigt werden.

3.3 Grundsätze und Bandbreiten der Realisierung

3.3.1 Aufgaben- und Kompetenzverteilung

Vor dem Hintergrund der prinzipiellen Unterscheidung zwischen einer politischen, strategischen und operativen Leitung von Hochschulen muß die Frage des Zusammenspiels der verschiedenen Leitungsinstanzen sowie ihre jeweiligen Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten geklärt werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Funktion und die Stellung eines möglichen Hochschulrats.

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).

¹⁰ Dazu Steffen Reiche, Gestaltung der Leitungsstruktur im neuen Brandenburgischen Hochschulgesetz, in: Detlef Müller-Böling, Jutta Fedrowitz (Hrsg.), Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen, Gütersloh 1998, S. 143-157.

¹¹ Dazu Roland Richter, Der niederländische Weg zur Modernisierung des Universitätsmanagements, Beiträge zur Hochschulforschung 2 (1997), S. 151-173.

An dieser Stelle eine kurze Bemerkung zur derzeitigen Debatte um Hochschulräte, die sich - insbesondere, wenn es um eine Ablehnung von Hochschulräten geht - in erster Linie auf zwei Modelle bezieht: den Rat der Hochschule Vechta (neben dem Direktorium der Privaten Universität Witten-Herdecke der einzige bereits existierende Hochschulrat in Deutschland) und das Modell des Wissenschaftlichen Beirats zur Begleitung des Modellvorhabens in Niedersachsen¹². Die beiden anderen prominenten Modelle, das der TU München und der HU Berlin, werden (seltsamerweise) aus der Diskussion weitgehend ausgeklammert und von Kritik verschont, obwohl sie - jedes auf seine Weise - in den Grundzügen mit dem Niedersächsischen Modell übereinstimmen.

Bemerkenswert an der Debatte und der z.T. heftigen Kritik an Hochschulräten ist nun aber die fast überschäumende Freude an den gegenwärtigen Verhältnissen, die insbesondere die Kritiker des Niedersachsen-Modells an den Tag legen, wenn sie aufzeigen, was alles juristisch *nicht* machbar ist, nämlich alles, um dann erleichtert zum Ergebnis zu kommen: am besten läßt man alles beim alten: auf Hochschulräte solle „ganz verzichtet werden“,¹³ und „im übrigen sollte es bei der staatlichen Hochschulaufsicht bleiben“.¹⁴

Diese Haltung läßt nun aber diejenigen zweifeln, die nach neuen Wegen suchen - auch jenseits des preußischen Kurators, der als Alternative wieder in die Diskussion gebracht wird¹⁵ - und sich dabei auch an internationalen Erfahrungen und Modellen orientieren. Ausgangspunkt ist dabei die (vielleicht zu optimistische) Einschätzung einer prinzipiellen *Gestaltbarkeit* von Strukturen und bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen. Aber gerade das läßt sie in den Augen ihrer Kritiker als nahezu frivole Veränderer erscheinen, die die grundgesetzlich garantierte Freiheit von Forschung und Lehre auf dem Altar der „Amerikanisierung“ des Hochschulsystems opfern wollen. Und um ihre Ablehnung noch zu untermauern, greifen die Kritiker auf empirische Befunde zurück, wobei als Bezugspunkt gerne der Diminutiv der deutschen Hochschullandschaft herangezogen wird. Und weil es dort nicht funktioniert, soll es auch an anderen Hochschulen nicht funktionieren können oder dürfen.

Nun kann aber der derzeit zur Zielscheibe der Kritik gewordene Rat der Hochschule Vechta wohl kaum als Maßstab für die Hochschulreform in Deutschland herangezogen werden, und die dortigen Schwierigkeiten sind auch nicht zu verallgemeinern und als Argumente gegen die generelle Möglichkeit einer Einrichtung von Hochschulräten heranzuziehen: Die dortige strukturelle Fehlkonstruktion eines Hochschulrates, der in operativen Fragen aktiv wird und auch in die akademischen Belange der Hochschule eingreift, muß ja nicht zwangsläufig von anderen Hochschulen übernommen werden. Und daß dies auch nicht die einzig denkbare Konzeption eines Hochschulrates ist, und daß es auch anders und besser geht, zeigen nicht nur ausländische Beispiele, sondern auch die Modelle aus Niedersachsen, der TU München und der HU Berlin, die ja gerade diesen strukturellen Fehler vermeiden.¹⁶

¹² Vgl. Zehn Empfehlungen zur Einführung von Hochschulräten

¹³ Dierk Fittschen, Wider die Einführung von Hochschulräten, in: Deutscher Hochschulverband, Streitfall Hochschulrat. Analysen - Berichte - Dokumentation, Forum Heft 65, Bonn 1998, S. 46 (zuerst abgedruckt in WissR 30 (1997), S. 325-351).

¹⁴ Hartmut Krüger, Der Hochschulrat aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Deutscher Hochschulverband, Streitfall Hochschulrat. Analysen - Berichte - Dokumentation, Forum Heft 65, Bonn 1998, S. 81.

¹⁵ So Dierk Fittschen, „Nicht mit Wirtschaftsbetrieben verwechseln. Gegen die Einführung von Hochschulräten“, Forschung & Lehre, 2/98, S. 82-85.

¹⁶ Dazu Hans Meyer, „Das Humboldt-Modell“ sowie Ludwig Kronthaler, „Konzept der TU München zur Hochschulleitung und Hochschulorganisation“, beide Aufsätze in: Detlef Müller-Böling, Jutta Fedrowitz (Hrsg.), Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen, Gütersloh, 1998, S. 85-94 bzw. S. 131-141.

Im folgenden sollen einige Elemente dieser Modelle aufgezeigt und vor dem Hintergrund einiger grundsätzlichen Optionen zur Ausgestaltung der Leitungsstrukturen diskutiert werden.

Ausgangspunkt ist, wie bereits ausgeführt, die Unterscheidung zwischen politischer, strategischer und operativer Führung von Hochschulen. Aufgrund ihrer Position zwischen Staat und Hochschule liegen die Zuständigkeiten von Hochschulräten insbesondere in der strategischen Planung und Führung von Hochschulen. Von dieser Unterscheidung gehen die Modelle in München, Berlin und das des Niedersächsischen Beirats - aber auch des neuen Brandenburgischen Hochschulgesetzes - aus. Vor dem Hintergrund ihrer Kompetenzen in der strategischen Führung sind für Hochschulräte weitere Zuständigkeitsbereiche denkbar:

- Genehmigung der Grundordnung,
- Genehmigung der Prüfungs-, Promotions- und Habilitationsordnungen sowie der Studienordnungen,
- Genehmigung der Errichtung und Aufhebung von Fakultäten, Fachbereichen und Instituten,
- Entgegennahme und Verabschiedung der Rechenschaftsberichte,
- Genehmigung der Einrichtung, Umwidmung und Aufhebung von Professuren,
- Genehmigung der Ernennung, Beförderung und Entlassung von Professoren (diesem Punkt liegt natürlich die Vorstellung von einer anderen als der derzeit existierenden Personalstruktur mit einem anderen Dienstrecht zugrunde).¹⁷

Dabei kann sich die Beteiligung an der Entscheidungsfindung von einer einfachen Beratungsfunktion über eine Mitentscheidung in bestimmten grundsätzlichen Fragen bis hin zu einem genuinen Entscheidungsrecht erstrecken.

Modell Niedersachsen	HU Berlin	TU München
keine Initiativrechte des Rates; lediglich Annahme oder Ablehnung von Vorschlägen der Hochschulleitung	Kuratorium kann nur auf Vorschlag des Akademischen Senates agieren: Zurückweisung von Senatsvorlagen ist möglich, aber nur mit Begründung	Initiativrechte des Engeren Senates und des Hochschulrates

Das Niedersächsische Modell wie auch das Humboldt-Modell - im übrigen auch das Brandenburgische - kennen somit keine genuinen Initiativrechte des Hochschulrates bzw. Kuratoriums. Damit rücken sie - wenn der Vergleich mit der Wirtschaft hier gemacht werden soll - in die Nähe von Aufsichtsräten von Aktiengesellschaften *deutscher* Prägung, die im Gegensatz zu Aufsichtsräten in anderen Ländern gerade keine Initiativrechte besitzen.¹⁸ Diese Beschränkung ist für Hochschulräte entscheidend, um detaillierten Eingriffen in die operativen Angelegenheiten und insbesondere in die akademischen Angelegenheiten von Forschung und Lehre vorzubeugen.

¹⁷ So der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen, Zehn Empfehlungen zur Einführung von Hochschulräten, Gütersloh, März 1997.

¹⁸ Knut Bleicher, Der Aufsichtsrat im Wandel. Eine repräsentative Studie über Aufsichtsräte in bundesdeutschen Aktiengesellschaften, Gütersloh, 1987.

3.3.2 Organisationsformen von Hochschulräten

Auch bei der jeweiligen Organisationsform von Hochschulräten eröffnet sich eine Bandbreite, die von seiner Stellung als Organ der Hochschule bis hin zum Status einer vorgesetzten Behörde reicht. Dazwischen sind Organisationsformen denkbar, die körperschaftliche und anstaltliche Elementen miteinander verbinden und in denen sowohl Mitgliedschaftsrechte als auch Trägerverantwortung wirksam werden.

Modell Niedersachsen	HU Berlin	TU München
Mischung aus körperschaftlichen und anstaltlichen Elementen, in der sowohl Mitgliedschaftsrechte als auch Trägerverantwortung zum Tragen kommen	Kuratorium ist ein Organ der Universität. Seine Geschäfte werden von der Univ.-Verwaltung geführt	Hochschulrat ist kein vom Senat abgekoppeltes Gremium, sondern Komponente des Senats (neuer Art) der Hochschule

3.3.3 Zusammensetzung

Entsprechend der spezifischen Organisationsform wird sich auch die Zusammensetzung eines Hochschulrates unterschiedlich gestalten müssen. Denkbar sind folgende Optionen:

- ausschließlich hochschulexterne Personen
- sowohl Hochschulangehörige als auch externe Persönlichkeiten.

Dabei kann in beiden Fällen die Ernennung erfolgen

- entweder auf der Grundlage fixierter Quoten, die die Repräsentanz bestimmter gesellschaftlicher Gruppen gewährleisten soll (also auch Funktionäre und Interessenvertreter); in diesem Falle gelangt man allerdings in die gefährliche Nähe des vielgescholtenen Rundfunkrat-Modells;
- oder ausschließlich personenbezogen, d.h. unter alleiniger Berücksichtigung besonderer Fähigkeiten und Erfahrungen der in Frage kommenden Persönlichkeiten.

Modell Niedersachsen	HU Berlin	TU München
Bis zu 9 Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik; keine Hochschulangehörigen; keine Funktionäre; Absolventen sollen angemessen berücksichtigt werden. 4 Jahre	8 stimmberechtigte ehrenamtl. Mitglieder; Amtszeit: 6 Jahre; keine Funktionäre	7 Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und Politik (keine Quotierung), davon mind. 1 ehemal. Student; vier Jahre Amtszeit

3.3.4 Wahl und Ernennung

Auch die Wahl und Ernennung der Mitglieder kann unterschiedlich gestaltet werden. Als wesentlich erscheint jedoch, daß die Position eines Rates an der Schnittstelle zwischen Staat und Hochschule auch in einem Zusammenwirken von Hochschule und Hochschulträger bei der Wahl und Ernennung der Mitglieder zum Ausdruck kommt. Entscheidend ist dabei, daß die Mitglieder über das Vertrauen des Hochschulträgers verfügen. Ebenso erforderlich ist jedoch das Vertrauen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der Hochschule. Eine doppelte

Legitimation der Mitglieder ist daher anzustreben, die auf verschiedenen Wegen hergestellt werden kann:

- Bestellung der Mitglieder durch den zuständigen Minister auf Vorschlag der Hochschule. Der Minister kann von den Vorschlägen nicht abweichen und hat auch kein Auswahlrecht.
- Bestellung der Mitglieder durch den Minister auf Vorschlag der Hochschule. Der Minister kann von den Vorschlägen nicht abweichen, hat aber ein Auswahlrecht unter mehreren Vorschlägen.
- Bestellung der Mitglieder durch den Minister auf Vorschlag der Hochschule. Der Minister kann von den Vorschlägen abweichen.

Modell Niedersachsen	HU Berlin	TU München
Vorschlagsrecht der Hochschule, Bestellung durch Träger	Wahl der Mitglieder durch akadem. Senat; Zustimmung des Senators erforderlich. Vorschlagsrechte besitzen Vertreter der Professoren, des „Mittelbaus,“ der Studenten und der sonstigen Mitarbeiter im Akademischen Senat	Bestellung durch Minister auf Vorschlag der Universität bzw. des Hochschulrates. Minister ist an die Vorschläge gebunden, kann aber die Liste ganz oder teilweise zurückgeben (Vetorecht). Hierin kommt die Verantwortlichkeit des Hochschulrates gegenüber dem Träger zum Ausdruck

3.3.5 Formen des Zusammenwirkens

Von zentraler Bedeutung sind die Formen des Zusammenwirkens der einzelnen Leitungsinstanzen, von der Hochschule über die „buffer institutions“ bis hin zum Staat als Träger der Hochschulen. Dabei müssen zum einen Steuerungsmöglichkeiten gegeben sein; zum anderen muß auf den verschiedenen Ebenen die Handlungsautonomie respektiert und gewährleistet werden. Diese doppelte Anforderung erfüllt das Instrument der Zielvereinbarung.

Dieses Instrument beruht darauf, daß weitgehend gleichberechtigte Partner sich über Ziele verständigen, deren Erfüllung zu einem späteren Zeitpunkt überprüft wird. Zielvereinbarungen verlangen daher eine große Selbständigkeit der dezentralen Einheiten, die rechenschaftspflichtig sind und der Kontrolle erbrachter Leistungen unterliegen. Als Beispiel für eine mögliche Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule kann die Zahl der angebotenen Studienplätze genannt werden, die aufgrund von Bedarf und Möglichkeiten ausgehandelt und dann seitens des Staates auch finanziert werden.

Modell Niedersachsen	HU Berlin	TU München
Hochschulrat verhandelt Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit dem Träger	Das Kuratorium kann Anregungen für den Berliner Senat, die Senatsverwaltung oder das Abgeordnetenhaus formulieren	Hochschulrat schließt (gemeinsam mit Hochschulleitung) Zielvereinbarungen und Budgetverhandlungen mit dem Minister; Zielvereinbarungen auch mit dem Rektor

4 Korporative Autonomie: Hochschulinterne Leitungsstrukturen

Neben einer Stärkung der institutionellen Autonomie ist auch eine Stärkung der korporativen Autonomie der Hochschule gegenüber den individuellen Autonomieansprüchen einzelner Hochschulangehöriger erforderlich. Nun stehen aber korporative und individuelle Autonomie in einem grundsätzlichen und wohl kaum dauerhaft zu lösenden Spannungsverhältnis. Gerade deswegen ist die Vermittlung zwischen diesen beiden Autonomiebereichen bei gleichzeitiger Sicherstellung der institutionellen Handlungsfähigkeit von Hochschulen eine der größten Herausforderungen, die eine Neugestaltung der Leitungsstrukturen bewältigen muß. Hochschulen stehen damit vor der doppelten Aufgabe,

- neue Formen der Partizipation von motivierten und fähigen Hochschulmitgliedern an den Entscheidungen der Hochschule zu entwickeln und
- die korporative Autonomie gegenüber einem „akademischen Individualismus“ oder entscheidungsschwachen Gremien zu stärken.

Dabei gilt auch hier der Grundsatz: Jede Hochschule sollte ihre Organisations- und Leitungsstrukturen mit Blick auf ihre Aufgaben, ihre Größe, Fächerstruktur und Historie frei gestalten können. Allerdings können auch hier einige wesentliche Leitlinien für die konkrete Ausgestaltung genannt werden.

4.1 Grundsätze und Bandbreiten der Realisierung

4.1.1 Hochschulleitung und Senat

Zu fragen ist zunächst, welche Aufgaben und Funktionen der Hochschulleitung und dem akademischen Senat in einer Hochschule mit Hochschulrat zufallen werden. Aus der Unterscheidung zwischen der politischen, strategischen und operativen Leitung einer Hochschule ergibt sich, daß die *Aufgaben der Hochschulleitung* in der operativen sowie in der gemeinsam und in Abstimmung mit dem Hochschulrat wahrgenommenen strategischen Leitung liegen. Dabei sind folgende Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Hochschulleitung denkbar:

- Präsidialverfassung,
- Rektoratsverfassung,
- kollegiales Leitungsgremium (Rektorat, Präsidium) mit eigenständigen Ressorts.

Modell Niedersachsen	HU Berlin	TU München
Option: kollegiales Leitungsgremium mit ressortierter Verantwortlichkeit	Leitung der Universität durch den Präsidenten; de facto kollegiales Leitungsorgan, aber kein Vorstandsmodell	Kollegiale Hochschulleitung (Rektor, Prorektoren, Kanzler) unter Vorsitz des Rektors; Gliederung nach Ressortverantwortlichkeiten

In einem kollegialen Leitungsgremium mit ressortierter Verantwortung können die unterschiedlichen Ressorts von Vizepräsidenten geleitet werden, die jeweils für ihr Ressort die Leitungs- und Vorgesetztenfunktion in der Verwaltung ausüben und direkten Zugang zu den

Ressourcen haben. Alle Präsidiumsmitglieder werden auf Zeit gewählt und sind wieder- bzw. abwählbar.

Auch die Rolle und Funktion des *Senats* gegenüber Hochschulrat und Hochschulleitung wird neu zu bestimmen sein - nicht im Sinne einer Entmachtung des Senats, wie einige Kritiker befürchten, sondern im Sinne einer Stärkung seiner Stellung als oberstes Organ der akademischen Selbstverwaltung einer Hochschule. So ist im Modell der TU München der Engere Senat konzipiert als Interessenvertretung der Universitätsmitglieder, denen er auch verantwortlich ist, wohingegen der Hochschulrat (als Teil des Senats neuerer Art) die „Außenansicht“ der Universität vermittelt und dem Staatsminister verantwortlich ist.

Denkbare Zuständigkeiten des als oberstes Selbstverwaltungsgremium konzipierten Senats liegen zum einen in der Festlegung der Grundsätze für die akademische Selbstverwaltung, wozu folgende Elemente gehören können:

- Grundsätze für die Gestaltung des Haushaltsplans/Wirtschaftsplans, die vom Hochschulmanagement bei der Vorlage des Haushaltsplans/Wirtschaftsplans umzusetzen sind;
- Grundsätze für die Personalpolitik, die bei Personalentscheidungen auf Fachbereichs- und Hochschulebene einzuhalten sind;
- Grundsätze für die Evaluation und Rechenschaftslegung, die bei der hochschulinternen Evaluation von Lehre und Forschung, von Studium und Weiterbildung, von wissenschaftlichen Dienstleistungen und der Hochschulselbstverwaltung eingehalten werden sollen.

Zum anderen kann der Senat Anhörungs- und Mitwirkungsrechte ausüben in bezug auf folgende Aufgaben:

- Entwurf der Grundordnung;
- Entwurf des Hochschulentwicklungsplans in Abstimmung mit den Fachbereichen und zur Vorlage bei der Hochschulleitung;
- Beratung über den Bericht des Präsidiums;
- Wahl der Mitglieder der Hochschulleitung im Zusammenwirken mit dem Hochschulrat.

Mit Blick auf die Mitwirkung der Hochschulmitglieder bei der Wahl der Hochschulleitung erscheint es durchaus als sinnvoll, die bisherige Trennung von (akademischem) Senat und dem für die Wahl der Hochschulleitung zuständigen Konzil aufzugeben und das - noch näher zu bestimmende - Wahlrecht auf den akademischen Senat zu übertragen. Dieser Schritt wurde an der Humboldt Universität vollzogen, wo das Konzil in einen Großen Senat umgewandelt wurde.

4.1.2 Dezentrale Ebene

Die Organisation der dezentralen Ebene ist im Rahmen der Organisationsautonomie der Hochschule festzulegen. Fachbereiche können nach unterschiedlichen Kriterien gebildet werden (disziplinenorientiert, studiengangorientiert, interdisziplinär, unter Bezugnahme auf bestehende Forschungszusammenhänge, unter Innovationsgesichtspunkten). Dabei ist auch die

Ausbildung dualer Organisationsstrukturen für die Aufgaben in Lehre und Studium einerseits und für die Aufgaben in Forschung und Nachwuchsförderung andererseits denkbar.

Aufgaben auf der dezentralen Ebene sind

- Entscheidungen über Organisation und Kontrolle des Lehrangebots,
- Evaluation von Forschung und Lehre,
- Förderung von Innovationen im Fachbereich,
- Nachwuchsförderung und
- Durchführung von Berufungsverfahren.

Für die Fachbereichsleitung können kollegiale Leitungsgremien gebildet werden. Die Fachbereichsleitung nimmt Leitungs- und Kontrollfunktionen gegenüber dem wissenschaftlichen, technischen und Verwaltungspersonal wahr und ist mit Kompetenzen in Haushalts-, Planungs- und Personalentwicklungsfragen auszustatten. Dekane müssen eigeninitiativ arbeiten und nicht nur auf die Gremienbeschlüsse reagieren können.

Das Selbstverwaltungsgremium auf der dezentralen Ebene repräsentiert die Mitglieder der organisatorischen Einheit. Es kann Beratungs- und Anhörungsrechte ausüben in bezug auf:

- die Fachbereichsentwicklung;
- die fachbereichsinterne Mittelverteilung;
- Qualitätssicherung / Evaluation.

4.2 Prinzipien der internen Steuerung

4.2.1 Professionalisierung

Das Management auf Instituts-, Fachbereichs- und Hochschulebene muß professionalisiert werden. Dies kann jedoch nicht allein über eine Verlängerung von Amtszeiten erreicht werden. Denn hierdurch erweitert sich weder der Entscheidungsspielraum von Entscheidungsträgern noch verbreitert sich die Grundlage für die Herbeiführung und Durchsetzung von Entscheidungen. Vielmehr gehören zu einer Professionalisierung von Leitungsfunktionen andere Auswahlmechanismen (im Sinne einer doppelten Legitimation), andere Einkommen, die Übertragung von Verantwortung bei gleichzeitiger Einbindung in Strukturen der Rechenschaftslegung sowie die Entwicklung einer beruflichen Perspektive bzw. Karriere als Dekan oder Präsident.

4.2.2 Doppelte Legitimation

Entscheidungsträger benötigen eine gewisse Unabhängigkeit von der Ebene oder Einheit, deren Leitung sie übernommen haben, d.h. eine doppelte Legitimation.¹⁹ Daher ist die Funktion des Dekans durch den Fachbereich einerseits und die Hochschulleitung andererseits zu legitimieren. Auch die Hochschulleitung muß ihre Legitimation in doppelter Weise erhalten,

¹⁹ Vgl. auch Hochschulrektorenkonferenz, Organisations- und Leitungsstrukturen der Hochschulen, Empfehlungen des 183. Plenums der HRK am 10. 11. 1997.

nämlich zum einen durch den (akademischen) Senat und zum anderen durch die Mitglieder des Hochschulrats. Dabei sind viele Optionen denkbar, nämlich auf der Ebene des Fachbereichs:

- Wahl des Dekans durch den Fachbereich, Vetorecht der Hochschulleitung, z.B. im Zuge der Bestellung
- Wahl des Dekans durch den Fachbereich auf Vorschlag der Hochschulleitung
- Bestellung des Dekans durch die Hochschulleitung nach Anhörung durch den Fachbereich;

sowie auf der Ebene der Hochschulleitung:

- Wahl durch den Senat mit Vetorecht durch den Hochschulrat
- Wahl durch den Senat auf Vorschlag des Hochschulrats
- Wahl durch den Hochschulrat auf Vorschlag des Senats
- Wahl durch den Hochschulrat nach Anhörung des Senats
- Wahl durch den Hochschulrat auf Vorschlag der Dekane
- Wahl durch ein gemeinsames Gremium aus Hochschulrat und Senat.

Die Legitimation von Entscheidungsträgern ist also das Ergebnis eines Zusammenwirkens zweier Ebenen, d.h. Resultat eines „top down“- wie auch eines „bottom up“-Prozesses der Entscheidungsfindung.

Modell Niedersachsen	HU Berlin	TU München
Wahl und Bestellung der Hochschulleitung durch HS-Rat auf Vorschlag einer gemeinsamen Findungskommission aus Senat und HS-Rat	Vorschlagsrecht des Kuratoriums für Wahl des Präsidenten und Kanzlers	Wahl und Abwahl der Hochschulleitung durch Senat (neuerer Art); kein Vetorecht des Ministers; Dekane: Direktwahl durch Fachbereichsrat auf vier Jahre (eine Wiederwahl möglich); Abwahl durch jeweilige Mehrheit des Fachbereichsrates und des Senates (neuerer Art); Dekane sind gegenüber der Hochschulleitung rechenschaftspflichtig

4.2.3 Individuelle (Prozeß-)Verantwortlichkeit

Verantwortlichkeiten innerhalb von Leitungsstrukturen und Entscheidungsprozessen sind eindeutig und für klar abgegrenzte Leistungsprozesse zu regeln. Entscheidungsträger müssen persönlich Verantwortung übernehmen und müssen auch zur Verantwortung gezogen werden können. Entscheidend ist daher die Umsetzung des Prinzips der Prozeßverantwortlichkeit, in deren Rahmen Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Prozeßverantwortlichen (Präsident/Rektor auf der Ebene der Hochschulleitung und Dekan auf der Ebene der Fachbereiche) zusammengeführt werden müssen.

4.2.4 Leitung durch Zielvereinbarungen

Ein hochschuladäquates Koordinierungsinstrument sind ausgehandelte, konkret definierte Ziele und Leistungsvereinbarungen. Sie stellen eine Alternative zur bürokratischen Führung durch Rechtsvorschriften und Detailanweisungen *und* eine Abkehr von der klassischen Form

der mehr oder weniger ungesteuerten „akademischen Selbstabstimmung“ dar. Indem hier Planungs- und Ressourcenentscheidungen mit Fragen verknüpft werden wie „Was wollen wir?“, „Wofür setzen wir welche Mittel ein?“, „Welche Aufgaben sollen besonders unterstützt, welche Leistungen belohnt werden?“, schaffen Zielvereinbarungen nämlich keine absolute Leistungstransparenz um deren selbst willen. Vielmehr setzen sie erbrachte Leistungen und Prozesse in Bezug zu erwünschten Zielen, Prioritäten und Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung und machen diese bewertungsfähig. Zugleich stimuliert diese Form der aufgabenbezogenen Leistungstransparenz zielführendes Handeln und Entscheiden.

Einseitige Zielvorgaben ohne gegenseitige Verhandlungen und Vereinbarungen kann es nicht geben! Vielmehr müssen die Ziele einer Ebene jeweils mit einem Organ der nächstübergreifenden Ebene vereinbart werden, dem das Recht auf Zustimmung oder Rückweisung zusteht. Notwendig ist die Mitwirkung von Instanzen der nächstübergreifenden Ebene, damit ein kritisches Korrektiv im Prozeß der Zieldefinition mitwirken und zugleich als Verbindungsglied zu den übergreifenden Zielen der Hochschule fungieren kann. Dazu kommt die Funktion des Prozeßpromotors, die darin besteht, den Zielbildungsprozeß überhaupt in Gang zu bringen und bei Problemen nicht versanden zu lassen. Leitungsinstanzen sind daher eher funktional als aufbauorganisatorisch zu definieren.²⁰

Vereinbarungen können zwar durch Kollegialorgane vorbereitet werden; die Verantwortung muß aber bei Einzelpersonen festgemacht werden. Entscheidungsträger werden dann am Grad 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.²¹ Die Resultate der Zielüberprüfung münden ein in einen erneuten Zielvereinbarungsprozeß.

Modell Niedersachsen	HU Berlin	TU München
	Stärkung der dezentralen Ebene, Zuweisung von Globalhaushalten mit Zielvereinbarungen und einer Reihe von Verwaltungskompetenzen	Hochschulrat und Hochschulleitung schließen Zielvereinbarungen mit dem Ministerium. Weiterhin: Zielvereinbarungen zwischen Dekanen und Lehrstühlen/Instituten; Zielvereinbarungen für den Fachbereich zwischen Dekanen und Hochschulleitung, im Konsens mit den Professoren des Fachbereichs

5 Ausblick

Damit sind einige wesentliche Grundzüge einer Neuordnung von Leitungsstrukturen an und für Hochschulen skizziert - einer Neuordnung, die sowohl zu einer Stärkung der institutionel-

²⁰ Vgl. Detlef Müller-Böling, Zur Organisationsstruktur von Universitäten, in: Die Betriebswirtschaft, 57. Jg. 1997, S. 603 - 614.

²¹ Vgl. dazu Walter A. Oechsler, Ralf Reichwald, Managementstrukturen an deutschen Universitäten, in: Forschung und Lehre, 6/97, S. 283. Siehe auch: Walter A. Oechsler, Hans Koller, Zur Organisation der Universität der Zukunft. Eine ökonomische Betrachtung aus Sicht der Principal-Agent-Theorie, in: Wissenschaftsmanagement. Zeitschrift für Innovation, 4.1 (1998), S. 39-49.

len wie auch der korporativen Autonomie von Hochschulen führen muß. Dann kommen wir auch der Realisierung eines Hochschulsystems ein ganzes Stück näher, das - wie in der Bildungsrede des Bundespräsidenten gefordert - „selbst als lernendes System kreativ und entwicklungsfähig ist.“²²

²² Roman Herzog, a.a.O., S. 33.