

# DIE AUTONOMIE DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄTEN

**WINFRIED SCHULZE** || Das Modell autonomer Hochschulen hat in den letzten zwei Jahrzehnten national und international an Attraktivität und Zustimmung gewonnen. Es entspricht ihrem historischen Selbstverständnis, ihrer Rolle im internationalen Wettbewerb und schafft neue Möglichkeiten wissenschaftsnaher Organisation. Hochschulräte haben für autonome Hochschulen eine wichtige Aufsichts- und Steuerungsfunktion.

## AUFGABE DER HOCHSCHULRÄTE

Hochschulräte, Universitätsräte, Aufsichtsräte oder Kuratorien haben seit dem Ende der 90er-Jahre des vorigen Jahrhunderts eine zunehmend wichtige Funktion in den deutschen Hochschulen übernommen. Dies entspricht durchaus einer international beobachtbaren Tendenz in der Governance von Hochschulen. Im Zuge der allgemeinen Durchsetzung des so genannten „New Public Management“ in der öffentlichen Verwaltung verstärkte sich die schon 1993 vom Wissenschaftsrat geforderte Autonomie der Hochschulen. Erheblich erleichtert wurde diese Entwicklung durch die 4. Novelle zum Hochschulrahmengesetz (HRG) von 1998. Dadurch wurden die Regelungen zur Organisation und Verwaltung der Hochschulen ganz aus dem HRG gestrichen und die Länder gewannen damit wesentlich mehr Spielraum für die Organisation ihrer Hochschulen.

Innerhalb dieser insgesamt erfreulichen Entwicklung kommt den Hochschulräten eine besondere Bedeutung zu, denn sie haben in fast allen Bundesländern eine Steuerungs- und Kontrollfunktion für die Hochschulen übernommen, auch wenn die Kompetenzen der Hochschulräte in den einzelnen Bundesländern durchaus unterschiedlich sind. Bisher verzichtet nur ein Bundesland ganz auf diese Form der Hochschulsteuerung (Bremen), während in zwei anderen Bundesländern so genannte Landeshochschulräte eine vergleichbare Funktion für die Universitäten und Hochschulen übernommen haben (Schleswig-

Holstein, Brandenburg). Damit hat sich eine Tendenz weitgehend durchgesetzt, die auf die staatliche Fachaufsicht der Hochschulen verzichtet, dem Land die Steuerung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen einräumt und die traditionelle Fachaufsicht durch die Kontrolle und Steuerung durch Hochschulräte – bei weiterhin bestehender Rechtsaufsicht – ersetzt.

Zunächst sah sich dieses neue Modell der Hochschulsteuerung deutlicher Kritik ausgesetzt, weil zum einen damit eine deutliche Schwächung der Kompetenzen der Hochschulsenate verbunden war, zum anderen weil – vor allem in der medialen Öffentlichkeit – den neuen Hochschulräten zu große Wirtschaftsnähe und eine Umwandlung der Universitäten in Wirtschaftsunternehmen vorgeworfen wurde. Nach einer Reihe von empirischen Studien und Publikationen und nicht zuletzt auf der Basis der konkreten Erfahrungen über die Zusammensetzung, die Arbeit und Wirksamkeit der Hochschulräte hat sich inzwischen eine deutlich positivere Einschätzung dieser Steuerungsform ergeben.<sup>1</sup> Die Hochschulen selbst zeigen sich von dieser Variante der Governance überzeugt.

Die im Jahre 2010/2011 im Gefolge von neuen politischen Mehrheitsverhältnissen in Gang gesetzte Revision der Hochschulgesetze in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg im Sinne einer „Re-Demokratisierung der Hochschulen“ – so die derzeit noch zuständige Ministerin in Nordrhein-Westfalen – trifft auf eine deutliche Gegenposition ihrer Hochschulen, die die ge-

wonnene Autonomie und die damit notwendig verbundene neue Rolle der Hochschulräte als deutliche Verbesserung ihrer Lage verteidigen.

Hochschulen haben seit ihrer Gründung eine bestimmte Form der Autonomie genossen, die „universitas magistrorum et scholarium“, also die Gemeinschaft der Lehrenden und Lernenden, sie galt als besondere Rechtsgemeinschaft, und sie bildet immer noch den Kernbestand jeder Hochschule. Natürlich waren seit der spätmittelalterlichen Gründungswelle Universitäten ohne staatliche Dotationen nicht mehr denkbar, aber sie haben in ihrem inneren Leben immer ein hohes Maß von Autonomie genossen, auch wenn dies aus politischen oder konfessionellen Gründen zeitweise starken Einschränkungen unterlag. Seit der Gründung der Universität Göttingen 1737, spätestens aber seit der Gründung der Berliner Universität ist die wissenschaftlich-korporative Autonomie Kernbestand der Universitätsidee, die auch weltweit Nachahmung gefunden hat. Den Idealfall bilden die privaten Universitäten in den USA, die heute vielfach Modellcharakter haben. Ein Bericht der Weltbank von 2011 zählt die institutionelle Autonomie zu einer der wesentlichen Voraussetzungen für „the making of world-class universities“.

### **HOCHSCHULRÄTE IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN STAAT, GESELLSCHAFT UND WIRTSCHAFT**

Allerdings ist es so, dass sich Hochschulen schon immer und immer noch in einem komplizierten Spannungsfeld zwischen Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und den spezifischen Interessen der Studierenden bewegen und positionieren müssen, ganz abgesehen einmal von den ständigen Veränderungen der wissenschaftlichen Disziplinen und der Formen wissenschaftlicher Kommunikation unter den Bedingungen der digitalen Revolution, die uns in diesen Jahren stark beschäftigen.

#### **Die Rolle des Staates**

Dabei ist erstens die Rolle des Staates im deutschen System natürlich zentral, denn der Staat ist traditionell unmittelbar oder mittelbar der Hauptfinanzier der deutschen Hochschulen, von den privaten Hochschulen einmal abgesehen, die aber bislang nur knapp 4 % der deut-

schen Studierenden ausbilden und zum Teil auch direkt oder indirekt vom Staat unterstützt werden (Beispiel Jacobs-University und Witten-Herdecke). Nachdem zunächst im Grundgesetz allein die Länder die Verantwortung für die Hochschulen trugen, bewirkte das HRG seit den 70er-Jahren eine starke Koordinierung durch den Bund, erst die erwähnte 4. Novelle beseitigte dies wieder.

Vor diesem Hintergrund einer relativ starken landes- oder bundesstaatlichen Aufsicht ist der Verzicht auf die Fachaufsicht über die Hochschulen ebenso bemerkenswert wie die bislang eher lose Steuerung der Hochschulen über so genannte Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die leistungsorientierte Mittelverteilung (LOM) und die Rechtsaufsicht. Alle anderen Kompetenzen sind den Hochschulen und in einigen Ländern letztinstanzlich den Hochschulräten zugewiesen worden, wobei ich besonders das Berufungsrecht, die Finanzautonomie und die Entwicklungsplanung hervorheben möchte. So ist das entstanden, was man als das Ziel einer langandauernden Debatte betrachten kann, nämlich die teilweise Verwirklichung der „deregulierten“, „entfesselten“ oder – wie ich es vorziehe – der „autonomen Hochschule“. Dabei sind in der Bundesrepublik unterschiedliche Modelle entwickelt worden, sie reichen von den Stiftungshochschulen in Niedersachsen (Göttingen Hildesheim, Lüneburg) und Hessen (Frankfurt am Main) bis zu den unterschiedlich autonomisierten Hochschulen der verschiedenen Bundesländer.

#### **Die Rolle der Wirtschaft**

Wenn man zweitens den Bereich der Wirtschaft anspricht, dann ist hiermit das komplizierte aufeinander Angewiesensein von Wirtschaftsunternehmen und Hochschulen gemeint, das sich auf mehreren Ebenen feststellen lässt. Es betrifft auf der einen Seite das fundamentale Interesse der Studierenden, nach dem Studium passende berufliche Möglichkeiten zu ergreifen, es betrifft andererseits das Interesse der Wirtschaft an gut ausgebildeten Absolventen und – mit ihnen – an den Ergebnissen der Grundlagen- und der angewandten Forschung. Beides macht die Unternehmen der Wirtschaft zu Partnern, die am Zustand und der Leistungsfähigkeit der Universitäten ein besonderes Interesse haben. Angesichts des hohen volkswirtschaftlichen Interesses an einem funktionierenden Austausch zwischen Wissen-

schaft und Wirtschaft als der unverzichtbaren Basis einer nationalen Wirtschaft, die auf Wissen unbedingt angewiesen ist – und das gilt für unser rohstoffarmes Land in erhöhtem Maße –, ist leicht nachvollziehbar, dass hier ein enger Zusammenhang besteht.

Man muss sich dabei immer vor Augen halten, dass der überwiegende Anteil der Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung in der Bundesrepublik durch die Wirtschaft finanziert wird. Wie der Bundesbericht Forschung und Innovation ausweist, sind das fast zwei Drittel der gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, wenn die Wirtschaft mit geeigneten Akteuren versucht, die Entwicklung der Hochschulen zu beeinflussen. Ich verweise hier z. B. auf den Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, dem diese Fragen besonders am Herzen liegen. Der oft geäußerte Verdacht, dass die Wirtschaft vor allem über die Hochschulräte den Versuch unternimmt, ihre Interessen in den Hochschulen direkt zu verwirklichen, entbehrt meines Erachtens sowohl einer verlässlichen quantitativen Grundlage als auch einer Grundlage im empirisch feststellbaren Verhalten der aus der Wirtschaft kommenden Hochschulräte.

In diesem Zusammenhang muss auch mit einem Missverständnis aufgeräumt werden, das durch den Begriff der „unternehmerischen Hochschule“ („entrepreneurial university“)<sup>2</sup> in die Debatte gekommen ist und durch einige unglückliche Begriffe in Gesetzen (wie etwa der Begriff Aufsichtsrat für den Hochschulrat in Baden-Württemberg). Natürlich ist damit nicht gemeint, dass eine Hochschule als Wirtschaftsunternehmen verstanden und geführt wird, sondern er bedeutet lediglich, dass eine Hochschule mit modernen unternehmerischen Methoden geführt und verwaltet wird: Sie verzichtet auf die hergebrachte so genannte kameralistische Haushaltsführung und bedient sich stattdessen der kaufmännischen Buchführung.

### **ERFAHRUNGEN MIT DEM NEUEN STEUERUNGSMODELL IN NORDRHEIN-WESTFALEN**

Der Hochschulrat in Nordrhein-Westfalen besitzt und übt alle die Funktionen aus, die für die Besetzung der Hochschulleitungen, die Kontrolle von deren Amtsausübung, die strategische Ent-

wicklung der Hochschule und die Haushaltsfeststellung und -abwicklung notwendig sind. Insbesondere die vierteljährliche Ausgabenkontrolle erlaubt in Verbindung mit dem Wirtschaftsplan und der Zustimmung zum Rechenschaftsbericht des Rektors / Präsidenten einen hinreichenden Einfluss auf Budgetentwicklung der Hochschule und die damit anvisierte Binnenentwicklung. Nimmt man jetzt noch die Bestimmung hinzu, dass der Hochschulrat alle Unterlagen der Hochschule einsehen kann und auch den unternehmerischen Aktivitäten der Hochschule zustimmen muss, dann stehen wesentliche Instrumente zur strategischen Beratung der Hochschulleitung und zur Lenkung der Hochschule zur Verfügung. Eine Besonderheit liegt noch darin, dass der Hochschulrat in seiner Gesamtheit auch als oberste Dienstbehörde der jeweiligen Hochschule fungiert und der Vorsitzende zugleich Dienstvorgesetzter der hauptberuflichen Mitglieder des Präsidiums ist. Nach meinen Beobachtungen ist das Spektrum der Kompetenzen des Hochschulrats damit durchaus ausreichend. Ich habe an keiner Stelle meiner bisherigen Tätigkeit den Eindruck gehabt, dem Hochschulrat fehle eine bestimmte Kompetenz.

Wie sieht die Praxis aus? Dazu gehört sicher, dass sich die Hochschulräte am Anfang ihrer Tätigkeit vor allem darum bemühen mussten, aussagekräftige Informationen über die Entwicklung der Haushalts- und Wirtschaftslage ihrer Hochschulen und vor allem über die Anlage von Haushaltsüberschüssen zu erhalten. Nach einigen anfänglichen Schwierigkeiten sind dann – soweit ich sehe – an allen Hochschulen aussagekräftige Berichtsformen entwickelt worden, die die vierteljährlichen Berichte eng an die Struktur des Jahreswirtschaftsplans koppeln. Mit der Einführung der kaufmännischen Buchführung dürften diese Probleme ohnehin behoben sein.

Es gehört auch mit zur gelebten Praxis des neuen Gesetzes, dass sich in Nordrhein-Westfalen alle Hochschulräte darum bemüht haben, ihre Arbeit den Hochschulen gegenüber transparent zu gestalten. Dazu gehören sowohl die Ankündigung der Sitzungen mit den Tagesordnungspunkten, ein Kurzprotokoll über die Ergebnisse und vor allem regelmäßige Berichte in den jeweiligen Senaten über die Arbeit des Hochschulrats. Auch die ständigen Kontakte mit den Dekanen, den

Personalräten und den Allgemeinen Studentenausschüssen gehören mit zu diesem Programm transparenter Amtsführung.

### FAZIT

Zusammenfassend möchte ich feststellen – und diese Feststellung betrifft nicht nur die Erfahrung mit meinem eigenen Hochschulrat –, dass wir in den letzten viereinhalb Jahren in Nordrhein-Westfalen und in anderen Bundesländern eine bemerkenswert positive Erfahrung mit der so beschriebenen Autonomie der Hochschulen gemacht haben. Da ich durch meine jetzige berufliche Tätigkeit auch laufend tiefere Einblicke in die drei Universitäten des Ruhrgebiets habe, konnte ich eine enorme Aufbruchstimmung feststellen. Die Reform habe – wie es ein Kollege formulierte – den Hochschulen „einen unübersehbaren Fortschritt in Leistungsfähigkeit und Ansehen gebracht“. Ein anderer Kollege sprach davon, dass „in NRW eine transparente, schlüssige und Kompetenzkonflikte weitgehend ausschließende Verteilung der Verantwortlichkeit erreicht worden“ sei. Alle Universitäten haben ihre fachliche Profilierung vorangetrieben, haben ihr Drittmittelaufkommen erheblich gesteigert, haben sich erfolgreich an bundesweiten Sonderprogrammen beteiligt, neue Schwerpunkte entwickelt, regionale Kooperationen vorangetrieben, und sie haben dank der Finanzautonomie sehr viel schneller auf die Herausforderungen reagieren können, die mit dem Ansteigen der Studentenzahlen gegeben waren. Ich würde sogar so weit gehen zu sagen, dass dies ohne die Autonomie der Hochschulen nicht gelungen wäre. Es kommt hinzu, dass auch alle Beteiligten in den Hochschulen von einem Erfolg dieses Modells sprechen, wenn ich einmal von den meisten Studentenvertretern und wenigen Senatsvertretern absehe.

Ich will schließen mit dem Hinweis auf eine Erklärung der Vorsitzenden deutscher Hochschulräte, die wir im Januar 2012 in Berlin verabschiedet haben und die inzwischen von mehr als einhundert Vorsitzenden unterschrieben wurde: „Hochschulräte sind unabdingbare Organe einer autonomen Hochschule. Die Übertragung von Budget- und Personalautonomie sowie Planungs- und ministeriellen Fachaufsichtsfunktionen auf die Hochschulen erfordert ein Kontrollorgan der Hochschule, das nicht mehrheitlich aus Mitglie-

dern der Hochschule besteht. Mit von Partikularinteressen unabhängigem Blick können Hochschulräte die Eigenverantwortung, Strategieorientierung und Entscheidungsfähigkeit der Hochschulen nach innen wie außen unterstützen. Als Kontrollorgan sind sie erforderlich, um Finanzen und Risiken zu kontrollieren und damit im Ergebnis auch autonome Entscheidungen der Hochschulen zu legitimieren. Der Erfolg der Hochschulautonomie und der Erfolg autonomer Hochschulen sind also eng verknüpft mit der Existenz, der sinnvollen Konzeption und einer erfolgreichen Arbeit der Hochschulräte.“

---

### || PROF. EM. DR. WINFRIED SCHULZE

Vorsitzender des Hochschulrats der Universität Paderborn und des Beirats des Centrums für Hochschulentwicklung Gütersloh (CHE),  
Direktor des Mercator Research Center Ruhr

---

### ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Vgl. z. B. Bogumil, Jörg / Heinze, Rolf G. / Grohs, Stephan / Gerber, Sascha: Hochschulräte als neues Steuerungselement?, Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche, Abschlussbericht der Kurzstudie Dezember 2007, [http://www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2007-981-5-1](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2007-981-5-1); Hüther, Otto: Hochschulräte als Steuerungsakteure, in: Beiträge zur Hochschulforschung 31/2, S. 50-73.
- <sup>2</sup> Clark, Burton R.: Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation, Ibbenbüren 1998.