

Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis

Ergebnisse einer aktuellen Studie

| OTTO HÜTHER | ANNA KATHARINA JACOB |
HANNS H. SEIDLER | KARSTEN WILKE | **Das Hochschulrahmengesetz wurde 1998 von vielen verbindlichen Vorgaben für die Länder befreit. Diese nutzten den gewonnenen Freiraum für eine Novellierung ihrer Hochschulgesetze. Wie diese neuen Gesetze und ausgewählte Grundordnungen von Universitäten zu beurteilen sind, zeigt eine aktuelle Studie.***

Bis in die 70er, 80er und auch 90er Jahre des letzten Jahrhunderts hinein war das deutsche Hochschulsystem ein staatlich gesteuertes, reguliertes und stark mit bürokratischen Tendenzen durchsetztes System. Insbesondere die grundlegenden Bedingungen der Wissensproduktion im finanziellen und personellen Bereich, bei Zulassung, Studienordnungen und Prüfung, lagen – ganz in der Tradition der preußischen Wissenschaftsverwaltung – weitestgehend in staatlicher Verantwortung.

Seit Ende der 1990er Jahre hat sich hingegen – zumindest auf der Diskursebene – die Vorstellung von Autonomie und Deregulierung im Hochschulbereich durchgesetzt. Mit dem Ziel einer Differenzierung, Diversifizierung und Profilierung innerhalb des Wissenschaftssystems wurde 1998 das Hochschulrahmengesetz von vielen verbindlichen Vorgaben für die Länder befreit, so dass diese individuellere Gestal-

tungsmöglichkeiten für ihre Hochschulgesetze hatten und insoweit ein Wettbewerbsföderalismus ermöglicht wurde. Es war deshalb nur folgerichtig, dass praktisch alle Bundesländer diese „Vorlage“ aufgegriffen und die Landeshochschulgesetze (zum Teil mehrfach) novelliert haben. Als Hintergrundmodell dieser Reformen diente dabei das so-

»Seit Ende der 1990er Jahre hat sich die Vorstellung von Autonomie und Deregulierung durchgesetzt.«

nannte New-Public Management-Modell (NPM-Modell), welches sich im internationalen Kontext bereits seit Anfang der 1990er Jahre durchgesetzt hat. Geprägt ist das NPM-Modell unter anderem durch den Abbau von Detailregulierungen durch den Staat und einer größeren Autonomie gegenüber den einzelnen Hochschulen. Trotz einer un-

bestreitbaren Orientierung der Landesgesetzgeber an diesem neuen Governancemodell finden sich auf der Ebene der Bundesländer sehr differenzierte Umsetzungen und damit auch Unterschiede in der Intensität der Freiräume für die Universitäten, die ihrerseits über ihre Grundordnungen oder Satzungen mal mehr, mal weniger von diesen Möglichkeiten (Experimentierklauseln) Gebrauch gemacht haben.

Vor diesem Hintergrund betrachtet die hier vorgestellte Studie, die im Auftrag des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft vom Zentrum für Wissenschaftsmanagement e.V. (ZWM)

Speyer erstellt wurde, die Deregulierung und Autonomie in zehn ausgewählten Bundesländern: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Nie-

dersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen. Hierbei wurden sowohl die aktuellen Landesgesetze und -verordnungen sowie die universitären Grundordnungen und Satzungen analysiert als auch Leitfadeninterviews mit den Präsidenten und Kanzlern an zehn Universitäten durchgeführt, um nicht nur die Geset-

AUTOREN

Dr. **Otto Hüther** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Organisations-, Hochschul- und Umweltforschung.

Anna Katharina Jacob ist Akademische Rätin am Zentrum für Hochschul- und Qualitätsentwicklung (ZfH) der Universität Duisburg-Essen.

Prof. Dr. **Hanns H. Seidler** war bis 2007 Kanzler der TU Darmstadt und ist seit 2008 geschäftsführender Vorstand des Zentrums für Wissenschaftsmanagement (ZWM) Speyer.

Karsten Wilke war bis Anfang 2010 Vertreter des Kanzlers der TU Darmstadt und für Personal-, Rechts- und Finanzangelegenheiten verantwortlich.



zeslage, sondern auch deren Umsetzung vor Ort zu erheben. Ausgewählt wurden die fünf Universitäten, die am Projekt „Deregulierte Hochschule“ des Stifterverbandes und der Heinz Nixdorf Stiftung teilgenommen haben (TU Darmstadt, TU Dresden, Universität Göttingen, Universität Heidelberg, TU München) sowie fünf weitere Universitäten, die als Benchmark herangezogen wur-

»Die Hochschulen erwarten keine weiteren Autonomiesprünge.«

den (TU Berlin, Ruhr-Universität Bochum, Universität Erfurt, Universität Hamburg, Johannes Gutenberg-Universität Mainz). Die Studie erfasste dabei die folgenden Bereiche von Autonomie und Deregulierung: Zusammenwirken zwischen Staat und Hochschule, Organisations-, Leitungs- und Entscheidungsstrukturen, Lehre und Studium, Qualitätsentwicklung, Personalmanagement, Finanzmanagement, Erschließung externer Finanzquellen und Studienbeiträge sowie Bau und Immobilien.

Ergebnisse der Studie

Die Interviews mit Hochschulleitungen von Universitäten verschiedener Bundesländer ergaben einen eindeutigen, in gewisser Weise auch erwartbaren Gesamteindruck: In denjenigen Bundesländern, die über einen relativ hohen Autonomie- und Deregulierungsgrad verfügen, ist die Zufriedenheit mit dem diesbezüglichen Ist-Zustand vergleichsweise groß. Ein derartiger positiv be-

werteter Stand des Deregulierungsprozesses findet sich an den Stiftungsuniversitäten, mittlerweile aber auch in der Mehrheit der Bundesländer, wohingegen in einigen Ländern diesbezüglich nach wie vor eher Unzufriedenheit artikuliert wurde.

Kritikpunkte, die an einigen Universitäten geäußert wurden, betreffen unter anderem eine wahrgenommene Behandlung der Hochschulen seitens der Ministerien als „nachgeordnete Behörden“ und einen dort anzutreffenden übermächtigen Glauben an die Wirksamkeit rechtlicher Regelungen. Gelegentlich wurde auch auf ein gewisses Misstrauen hingewiesen, das im Verhältnis zwischen Hochschule und Politik spürbar sei. Politische Absichtserklärungen für neue Hochschulgesetze enthielten verschiedentlich Anzeichen, die auf ein derartiges Misstrauen im Hinblick auf weitgehende Selbstständigkeit der Hochschulen hindeuteten. Eine Zu-

»Ein überaus positiver Aspekt wird in den Möglichkeiten des eigenständigen Berufungsrechts gesehen.«

rücknahme hochschulischer Autonomie werde jedoch nach einhelliger Übereinstimmung der Universitätsleitungen auf heftige Widerstände der Hochschulen stoßen. Auch wird insgesamt eher nicht erwartet bzw. befürchtet, dass Tendenzen zur De-Deregulierung um sich greifen würden. Allerdings erwarten die

Hochschulen auch keine weiteren Autonomiesprünge.

Wenn sich je nach Hochschulstandort bisweilen differenzierte Einschätzungen unterschiedlicher Aspekte des Deregulierungsprozesses ergaben, so bestand doch in einem Punkt in allen Interviews Übereinstimmung bezüglich der Konsequenzen dieses Prozesses: Unauflöslich verbunden mit dem Denken bzw. Realisieren von Autonomie und Deregulierung ist eine gesteigerte Verantwortung der Hochschulen gegenüber dem Status quo ante. Diese Feststellung unterscheidet sich deutlich von Annahmen und Befürchtungen, die zu Beginn der Autonomiediskussion artikuliert wurden: Seinerzeit wurden an vielen Hochschulen Bedenken gegenüber einer Übernahme von mehr Verantwortung geäußert; die sich hierin äußernde Angst vor der Freiheit ist mittlerweile nahezu verschwunden. Die Hochschulen stellen sich nunmehr ihrer größeren Verantwortung oder fordern eine solche ein, sofern sie noch nicht existiert. In diesem Sinne wurde in einem Interview bemerkt, durch Autonomie werde die Möglichkeit geschaffen, „die eigene Uni zu bauen“. Wettbewerb, Profilierung und Diversität – Stichwörter und Merkmale also, die in Leitbild-Diskussionen immer wieder beschworen werden, – sind ohne eine Mentalität, in der die Eigenverantwortung hochschulischen Handelns einen festen Platz einnimmt, kaum denkbar.

Anzeige

Plagiatsfälle in der Wissenschaft

Wie lässt sich Qualitätssicherung an Hochschulen verbessern?

Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin am 11.10.2011

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Sie können sich zu der Konferenz anmelden bei marion.stichler@fes.de oder sie am 11. Oktober 2011 per Livestream im Internet verfolgen. Weitere Informationen unter: <http://www.fes.de/bildungspolitik/>

**HOCH
SCHUL
POLITIK**

Ein überaus positiver Aspekt von hochschulischer Autonomie wird in den Möglichkeiten gesehen, die das eigenständige Berufsrecht bietet: Sofern vorhanden, wurde dieses durchgängig als großer Erfolg bezeichnet, umgekehrt wurde dessen Fehlen entsprechend stark bedauert. An dieser Stelle zeigt sich erneut der Zusammenhang, in dem Freiheit und Verantwortung des hochschulischen Handelns stehen: Sobald die Kontrollfunktion durch die übergeordnete Instanz eines Ministeriums bei Berufungen entfällt, müssen die hochschulinternen, wissenschaftsadäquaten Kontroll- und Qualitätsmechanismen aufgebaut werden und – eigentlich selbstverständlich, jedoch hier besonders zu erwähnen – auch umgesetzt werden.

Häufig betont wurde weiterhin die Notwendigkeit der Professionalisierung des Personals innerhalb einer in größerem Ausmaß eigenständigen Hochschule. Dies betrifft insbesondere die Ebene der Dekanate und Institute: Während auf der Ebene der Hochschulleitungen und -verwaltungen Kompetenz und Erfahrungen mit den Elementen der neuen Steuerung zunehmend vorhanden seien, sei dort weiterhin kein geschultes Managementpersonal anzutreffen. Entsprechende Personalentwicklungsprogramme seien demzufolge für autonome Hochschulen unerlässlich.

Eine weitere Konsequenz der den Hochschulen zuwachsenden Autonomie wurde schließlich als Bürokratiefalle benannt: Wenn weniger staatliche Regulierung erfolgt, hieße das nicht, dass Regulierung schlechthin verschwunden wäre. Vielmehr bedeute dies eine Verlagerung administrativer Vorgänge aus den Ministerien in die Hochschulen. Die bei Entscheidungsprozessen vorher vielfach den Ministerien vorwurfsvoll zugeschriebene „Bürokratie“ muss nunmehr innerhalb der Hochschulen stattfinden, wodurch auch die Zielscheibe von Kritik (bis hin zu offener Aversion gegen bürokratische Vorgänge) in die Hochschulorganisation hinein geholt würde. Für Hochschulleitungen stellt sich hier die entscheidende Aufgabe, in dieser Hinsicht im Rahmen neuer Steuerungsmodelle das richtige Maß zu finden. Die Interviews legen nahe, dass ein hierfür notwendiges Problembewusstsein bereits entwickelt wurde. Der Umgang mit diesem

neu auftauchenden Problem innerhalb der Organisationskultur mag durch einen allgemeinen kulturellen Wandel befördert werden, der sich aus verschiedenen Stellungnahmen erschließen lässt: So wurde verschiedentlich angesprochen, wie sich innerhalb der Hochschulen Anzeichen für eine neue größere institutionelle Identifikation und ein größeres Engagement für die eigene Sache mehrten.

Fragt man nun nach Desideraten, die im Deregulierungsprozess noch nicht in erstrebenswerter Weise angegangen worden sind, so wurde vielfach

»Die meisten Hochschulleitungen wünschen sich mehr Einfluss im Liegenschaftsmanagement.«

auf den Bereich des Liegenschaftsmanagements hingewiesen. Die meisten der befragten Hochschulleitungen wünschen sich diesbezüglich mehr Einfluss und Eigenverantwortung. Dies betrifft in der bisher kaum realisierten Konsequenz auch die Ermöglichung einer eigenständigen Kreditaufnahme. Hierin scheint erneut die gesteigerte Bereitschaft der Universitäten auf, Verantwortung zu übernehmen, denn in diesem Zusammenhang geht es nicht nur um

»Die Bürokratie muss nunmehr innerhalb der Hochschulen stattfinden.«

viel Geld, sondern es sind für die Hochschulen auch nicht unerhebliche Risiken einzugehen. Überdies stellt sich dabei auch ein Neuorganisationsbedarf, da in den meisten Fällen eine professionelle, den neuartigen Aufgaben und Problemen angemessene Liegenschafts-abteilung in den Hochschulen erst einzurichten bzw. aufzubauen wäre.

Wenige Defizite

Werden die hier wiedergegebenen Befunde in Beziehung zu den „Leitlinien für die deregulierte Hochschule“ des Stifterverbands von 2008/2011 gesetzt, kann als vorläufiges Ergebnis festgehalten werden, dass die dort genannten Kriterien in den untersuchten Gesetzestexten sowie innerhalb der einzelnen Universitäten zwar nicht vollständig, aber doch überwiegend erfüllt sind. Defizite und damit weiterhin bestehender

Deregulierungsbedarf in einigen oder gar allen Bundesländern ergeben sich z.B. daraus, dass die Fachaufsicht nicht in vollem Umfang abgeschafft wurde, die Einführung von Studiengängen in einigen Bundesländern genehmigt werden muss, Personalentscheidungen nicht in allen Ländern Sache der Hochschulen sind, das kameralistische Rechnungswesen nur in Ausnahmefällen vollständig durch das kaufmännische (Doppik) ersetzt wurde und das Liegenschafts- und Gebäudemanagement in fast allen Bundesländern nicht den Hochschulen übertragen wurde.

Auf den ersten Blick erscheint diese Aufzählung verbesserungswürdiger Aspekte umfangreich. Dennoch fügen sich die verschiedenen angestellten Beobachtungen – die Analyse der Gesetzeslage, die beschriebene Praxis in den Universitäten und nicht zuletzt die Bewertung sowie die angetroffene Akzeptanz innerhalb der Universitäten – zu einem positiven Gesamtbild. Zusammenfassend lässt sich konstatieren: Sehr vieles hat sich zum Positiven bewegt, einiges bleibt jedoch weiterhin in Richtung hochschulischer Autonomie und Deregulierung nachzubessern.

Das insgesamt positiv ausfallende Fazit zum Entwicklungsstand hochschulischer Autonomie liest sich umso günstiger, wenn man die Analyse „Qualität durch Wettbewerb“ des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft aus dem Jahr 2002 als Referenzpunkt heranzieht. Denn seit dieser

Studie hat sich in den meisten der betrachteten Bereiche ein signifikanter Wechsel vollzogen. So lässt sich ohne Übertreibung sagen, dass das letzte Jahrzehnt in der Hochschulgesetzgebung und in der Hochschulentwicklung von den Themen Deregulierung, Autonomisierung und Wettbewerb geprägt war.

**Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis. Eine Analyse von Rahmenbedingungen und Modellprojekten, 2011. Die Studie kann auch auf den Seiten des Stifterverbandes in einer Kurz- oder Langversion heruntergeladen werden: http://www.stifterverband.org/wissenschaft_und_hochschule/hochschulen_im_wettbewerb/deregulierte_hochschule/index.html*