

# Freie Bahn für Hierarchie?

## Grenzen der Machtkonzentration bei Hochschulleitungen

| WOLFGANG LÖWER | Die Frage, wie eine Universität am besten geführt und verwaltet werden soll, wird immer wieder kontrovers erörtert. Zuletzt fachte der Evaluationsbericht zur Exzellenzinitiative, in dem eine „starke Hochschulleitung“ gefordert wurde, die Diskussion wieder an. Haben die deutschen Universitäten Nachholbedarf beim Thema Governance? Eine Analyse.

### I. Universitas semper reformanda?

Der Imboden-Bericht zur Evaluation der Exzellenzinitiative ruft neuerlich in Erinnerung, dass die Diskussion um die innere Organisation der Universität ein Dauerthema ist. Der Bericht thematisiert als Erfolgsbedingung für Exzellenz (unter 3.2) die „Governance der Universitäten“; sie ist offenbar von zentraler Bedeutung, wenn „eine Universität zu den Besten der Welt gehören will.“

Mit solchen Aussagen ist schon deshalb nicht einfach umzugehen, weil der gewählte Begriff der Governance keinen sonderlich präzisen Zuweisungsgehalt hat. Dieser Begriff erleichtert jedenfalls das Be-greifen nicht.

Das zeigt sich schon in den Ableitungen im Kommissionsbericht (denen ich in vielem zustimme, die aber eben auch vieles im Unbestimmten lassen): Man brauche ein gut „entwickeltes Sensorium“ für „checks and balances“, die „richtige Mischung zwischen akademischer Selbstverwaltung (bottom up) und einer starken Leitung

(top down)“, was eine große „Kommunikations- und Konsultationsbereitschaft“ aller Führungspersonen voraussetze. „Sensorium“ und „Bereitschaften“ zielen auf subjektive Qualitäten von Führungspersonen; Regeln für „checks and balances“ müssten einem „Sensorium“ vorausliegen, damit man bei seinem Fehlen auch reagieren kann.

Die Kommission benennt zur Illustration ihres Ansatzes manche Phänomene (Reorganisations- und Integrationsprozesse durch Graduiertenschulen, Verbände, Exzellenzcluster als Quer-

### »Der Begriff der Governance erleichtert das Be-greifen nicht.«

schnittsinstitutionen, Professionalisierung durch hauptamtliche Dekane usw.). Insbesondere die Dritte Förderlinie bedinge eine Stärkung der Handlungsspielräume der Hochschulleitung. Dieser Topos gestärkter Hochschulleitungen ist der gewissermaßen subkutane cantus firmus der Governance-Ausführungen: Autonomie-Gewinne der Universitäten schlossen in der Regel auch eine Stärkung der rechtlichen Befugnisse der Hochschul- und Fakultätsleitungen gegenüber den Gremien akademischer Selbstverwaltung ein. Dieser europäische Trend sei „in den Landeshochschulgesetzen nicht oder wenig ambitioniert implementiert“. Die „interne Steuerungsfähigkeit und das institutionelle Selbstverständnis der Universitäten sei im internationalen Vergleich we-

nig ausgeprägt.“ Interne Steuerungsfähigkeit heißt aber offenbar: „Starke interne Governance“, wie sie für internationale Spitzenuniversitäten typisch sei. „Stark“ ist solche Governance, wenn sie die Universitäten von oben steuern kann. Kurzum: Die Kommission steht unter dem Eindruck, an den deutschen Universitäten bestehe immer noch ein großes ungenutztes Potenzial und ein substanzieller Nachholbedarf beim Thema universitäre Governance.

### II. Vom Nutzen der Lektüre der Gesetze

Universitäten sind steuerfinanzierte, öffentlich-rechtliche Rechtspersonen, deren Ressourcenverwendung rechenschaftspflichtig ist. Deshalb ist ihre Organisation so geregelt, wie sie der demokratische Gesetzgeber für funktionsgerecht hält. Die Universität kann sich ihre Organisation im Grundsätzlichen nicht selbst „basteln“.

„Checks and balances“ sind Gegenstand normativer Anordnung, also indisponibel, wenn sie in Grenzen auch unterschiedlich „gelebt“ werden können. Im Bericht ist das eine das „Formale“, das andere die „gelebte Realverfassung“. Das ist nur richtig, wenn man sich von der Größe der Spielräume keine illusionären Vorstellungen macht.

Wenn man die im Bundesstaat naturgemäß nicht völlig einheitlichen Landeshochschulgesetze liest, wird der vorgetragene Befund allenfalls noch als Zerrbild erkennbar, wie es gelegentlich „Hochschulleiter“ vortragen nach dem Motto: „Wenn man mich als allkompetenten und allgütigen Universitätsherrn doch gewähren ließe ...“.

Die Hochschulgesetze der jüngeren Vergangenheit haben die Gremienuni-

### AUTOR



Professor **Wolfgang Löwer** lehrt Öffentliches Recht und Wissenschaftsrecht an der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und ist Präsident der Nordrhein-Westfälischen

Akademie der Wissenschaften und der Künste.

versität, die die Ordinarienuniversität abgelöst hatte, doch längst als ineffizienten Organisationsfehler erkannt. Sie haben die Autonomiegewinne, die vor allem mit den Globalhaushalten einhergegangen sind, doch insbesondere bei den Leitungsorganen ankommen lassen. Das wichtigste Steuerungsinstrument sind Ziel- und Leistungsvereinbarungen, an denen die Kollegialorgane der Universität nicht effektiv beteiligt sind. Ziel- und Leistungsvereinbarungen disponieren über Forschungsmöglichkeiten, weil sie finanzrelevant sind. An den Planungsprozessen sind die Kollegialorgane nur marginal beteiligt. Ihre Kurationsrechte (Wahl des Rektors/Präsidenten oder Dekans) sind für die Wahl des Rektors an einen fremden Willen (Hochschulrat) gebunden. Gleiches gilt für die Abwahl von Rektor/Dekan (mit höherer Varianz bei den Dekanen). Die Residualkompetenz liegt bei den Hochschulleitungen, die Kollegialorgane müssen ihre Zuständigkeit aus Enumerationen ableiten. Soweit die Selbstergänzung der verantwortlichen Wissenschaftler auf die Hochschulen übertragen ist, liegt die Letztentscheidung „nach der Realverfassung“ in einer Intensität beim Rektorat, wie sie dem Ministerium nie zugestanden worden ist.

Das zuerst die Ordinarienuniversität und dann die Gruppenuniversität beherrschende (zuerst enge, dann weite) Kollegialprinzip ist doch der eigentliche Verlierer in der manageralen Universität. Es ist doch längst ein einigermaßen

gemeinkundiger Befund, dass Autonomiezuwächse in der Vergangenheit die Autonomie der Hochschulleitungen und nicht die der Kollegialgremien der Hochschulen forciert haben (Scholz/Stein FuL 2015, 552).

Welche Wünsche bleiben nach der Lektüre der Hochschulgesetze der meisten Länder denn noch offen? Zweifel am Befund der Kommission weckt auch die Korrelation von Hochschulautonomie im Sinne einer Reduzierung ministerieller Einflussmöglichkeiten und Leistungsfähigkeit der Universitäten. Baden-Württemberg und Bayern bleiben hinter

### »Das Kollegialprinzip ist doch der eigentliche Verlierer in der managerischen Universität.«

dem Autonomiegrad des nordrhein-westfälischen Rechts nach Maßgabe des (inzwischen allerdings gesetzlich rückwärtsgewandt reformiert) Hochschulfreiheitsgesetzes zurück, sind aber insgesamt erfolgreicher als die Universitäten in Nordrhein-Westfalen und in den übrigen Bundesländern.

#### III. Zwischenbemerkung

Unbeschadet der Richtigkeit der Feststellung, dass ein System sich selbstblockierender Kollegialität, das sich im ungünstigsten Fall zur organisierten Verantwortungslosigkeit denaturieren kann, überrascht aus politischer und wirtschaftlicher Perspektive das Zutrauen in die Leistungskraft von top down

Leitungsentscheidungen (wenn man die Position der Kommission vergrößert wiedergibt). Dahinter steht doch unausgesprochen die Überzeugung, dass Entscheidungen, die in neu projizierter ‚Einsamkeit und Freiheit‘ (Helmut Schelsky) der Hochschulleitung getroffen werden, nötig sind, um eine Hochschule wirklich voranzubringen.

Entspricht dem irgendeine Empirie? Politisch vertrauen wir im parlamentarischen System u.a. auf das Formprinzip der Kollegialität und der checks and balances – und nicht auf einsame Entscheidungen. Wenn uns gelegentlich einzelne Entscheidungen als „einsame Führung“ vorkommen, sollte man nicht übersehen, dass sie anschließend im System mit nachträglicher Legitimation oder Delegation verarbeitet werden.

In anderen Sektoren funktionaler Selbstverwaltung (z.B. der freien Berufe oder der Vertretung der Wirtschaft in Industrie und Handelskammern) oder erst recht bei der gebietskörperschaftlichen Selbstverwaltung (Gemeinde und Kreise) käme niemand auf die Idee, nach einer Kommandostruktur des Entscheidens im Interesse einer höheren Entscheidungsqualität zu rufen.

Schließlich: Sind wir eigentlich sicher, dass wir für den Organismus der Großunternehmen mit ihrer vorsichtig-caesaristischen Struktur die optimale Lösung gefunden haben? Wird in der Wirtschaft nicht auch intensiv über das Thema „flachere Hierarchien“, also weniger Caesarismus, diskutiert?

Anzeige

## Georg Forster-Forschungspreis

Mit dem Georg Forster-Forschungspreis zeichnet die Alexander von Humboldt-Stiftung Forscherinnen und Forscher aller Fachrichtungen aus Schwellen- und Entwicklungsländern aus. Die Preisträger sollen bereits international anerkannt sein und mit ihrer wissenschaftlichen Arbeit helfen, Lösungen für entwicklungsrelevante Aufgaben zu finden.

Nominieren Sie als Wissenschaftlerin oder Wissenschaftler an einer deutschen Forschungseinrichtung eine herausragende Forscherpersönlichkeit, um gemeinsam eine langfristige internationale Zusammenarbeit aufzubauen. Finanziert wird die Auszeichnung in Höhe von jeweils 60.000 Euro aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Nominierungsfrist ist der 15. Januar 2017.

[www.humboldt-foundation.de/georg-forster-preis](http://www.humboldt-foundation.de/georg-forster-preis)

  
Alexander von Humboldt  
Stiftung/Foundation

#### IV. Vom Nutzen der Lektüre der Verfassung

Das „Produkt“, das die manageriale Universität hervorbringen soll, entsteht völlig unabhängig von organisationsrechtlichen oder governancegestützten Mechanismen: Es soll das Neue in die Welt gebracht werden. Das setzt Kreativität, Fleiß, Beharrlichkeit von Individualisten voraus, die gleichwohl häufig im Team kooperieren und zumeist für ihre Forschung Geld brauchen. Der Erfolg ist nicht planbar, selten vorhersehbar, nicht einmal monetäre Incentives mögen ihn herbeizuzwingen. Das Beeinflussbare erschöpft sich in der Identifikation und Gewinnung möglichst leistungsfähiger Wissenschaftler. Schon deren Identifikation setzt regelmäßig Kenntnisse voraus, die in der Vielzahl der Fälle bei der Leitungsspitze nicht vorhanden sind; deshalb bedarf die Berufung eben auch einer zweckrationalen Vorbereitung durch ein entsprechendes Verfahren, das der Leitungsspitze nur begrenzten Einfluss gestattet, damit nicht aus angemäßigem Fremdwissen entschieden wird.

Die Verfassung weiß alles dies: Sie räumt der Wissenschaft und ihrer Eigen-gesetzlichkeit einen Freiraum ein, der auch jeder Organisation, auch wenn sie Governance genannt wird, Grenzen zieht. Das gilt kraft nationalem Verfassungsrecht und kraft Unionsrecht (Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 13 GRCh). Das Freiheitsversprechen für die Wissenschaft ist natürlich nicht realitätsfremd und blind gegenüber der Tatsache, dass sich diese Freiheit nur innerhalb einer Organisation entfalten kann, dass sie auf die Nutzung der knappen Ressource Steuergeld angewiesen ist, dass der einzelne Forscher in der Vereinzelung nicht mehr der Grundfall wissenschaftlicher Arbeit ist. Die Verfassung gibt dem demokratischen Gesetzgeber auch Raum, sein Bild der Universität als „Gelehrtenrepublik“ klassischer Prägung oder als managerial gesteuertem, übrigens immer auch bürokratischen, Organismus zu normieren.

Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht die große Weichenstellung in der Hochschulorganisation von der Ordinarienuniversität zur Gruppenuniversität auch nicht für verfassungswidrig befunden. Das Kollegialprinzip als Grundverfassungsnorm blieb erhalten. Entschei-

dungen, die im Kern wissenschaftlich geprägt waren, durften aber nicht ohne maßgebenden Einfluss der Wissenschaftsseite getroffen werden. Entscheidungen aus angemäßigem Fremdwissen war vorgebeugt.

Als dieses Modell nach einigermaßen einheitlicher Auffassung aller Beobachter (aus welchen Gründen auch immer) gescheitert war – dieser Befund war seit Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts einigermaßen stabil –, hat das Gericht auch die Wende zur managerialen Universität im Grundsatz gebilligt (Brandenburg-Beschluss) und auf

#### »Strukturentscheidungen wissenschaftsprägender Natur dürfen keine bloßen Management-Entscheidungen sein.«

Sicherungsmechanismen gegenüber der Hierarchisierung von Entscheidungen zunächst verzichtet, weil es meinte, es genüge, die individuelle Wissenschaftsfreiheit zu schützen.

Erst mit dem Hamburger-Dekane-Beschluss und dem Beschluss zur Medizinischen Hochschule Hannover grenzt das Gericht den Modus der Hierarchie stärker ein, indem Hierarchieprinzip und Kollegialprinzip für im Kern wissenschaftliche Fragen zum Ausgleich gebracht werden. Das Gericht wendet sich zwar nicht gegen die Stärkung der Lei-

#### »Je mehr Kompetenzen zu Leitungsaufgaben werden, desto mehr Kontrolle ist auf der Kollegialebene zu leisten.«

tungsebene auf zentraler und fakultärer Ebene, verlangt aber, dass die Träger des Kollegialprinzips mit den Trägern des hierarchischen Prinzips gewissermaßen im Dialog bleiben, indem eine Responsivität zwischen Kompetenzerweiterung auf der Leitungsebene und den Kontrollkompetenzen der Kollegialebene verlangt wird. Je mehr Kompetenzen zu Leitungsaufgaben werden, desto mehr Kontrolle ist auf der Kollegialebene zu leisten. Durch das Medium der Kontrolle wird die Vermittlung von Top-Down-Entscheidungen gewissermaßen „erzwingen“. Wichtigster Hebel in diesem Zusammenhang ist die Möglichkeit, den Amtsverlust durch Abwahl herbeizuführen. Wer sich nicht darum bemüht, hierarchische Entscheidungsverantwortung im Kollegium des Senats oder des Fa-

kultätsrats rückzuversichern, muss um sein Amt fürchten müssen.

Allerdings reichen kommunizierende Röhren für hierarchisches Entscheiden und Kontrolle allein nicht aus. Das Gericht identifiziert auch Entscheidungen, die wichtigste ist die Zielvereinbarung, an denen der Senat entscheidungserheblich mitwirken können muss. Gleiches gilt für Planungsprozesse, die nicht ohne kollegiale Mitsteuerung wirksam werden dürfen.

Hinter diesen Deduktionen steht als verfassungsrechtliches Eckdatum, dass Strukturentscheidungen wissenschaftsprägender Natur keine bloßen Management-Entscheidungen sein dürfen. Den Leitungsorganen dürfen dann weitreichende Kompetenzen zustehen, wenn die daraus abgeleiteten Entscheidungen vor ihrer Wirksamkeit im Kollegialzusammenhang insbesondere mit den Wissenschaftlern und den Wissenschaftlerinnen im Gespräch gehärtet worden sind. Top-Down- und Bottom-up-Prozesse sollen sich im Diskurs begegnen, statt der Hierarchie freie Bahn zu geben. „Freie Bahn“ würde dazu führen, dass Leitungsorgane auf der Basis angemäßigem Fremdwissen agieren. Das aber wäre nicht wissenschaftsadäquat. Und das ist keine Frage des „Sensoriums“ oder der „Bereitschaft zum Diskurs“, sondern zwingende Vorgabe, wenn es um die Gesamthandsverantwortung von Wissenschaft und Hochschulleitung für Zielvereinbarungen und wissenschaftsstrukturelle Entscheidungen von vergleichbarem Gewicht geht. Was die Gesetze den Hochschulleitungen derzeit an Kompetenzfülle gewähren, geht demnach punktuell zu weit.

In der verfassungsrechtlichen Logik dieses Systems liegt nicht die Ausstattung der Leitungsebene mit weiteren Kompetenzen, wie dies der Kommissionsbericht anzudeuten scheint (ohne eventuell dafür geeignete Zuständigkeiten zu benennen). In der Logik dieses Systems wird vielmehr die Wissenschaftsseite intensiv mit der Erwartung belastet, dass sie sich der Mitgestaltungsverantwortung durch Mitentscheiden und Kontrolle auch stellt. Vom MHH-Beschluss geht die Botschaft an die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen aus: Kümmert Euch um Eure Hochschule und überlasst sie nicht allein der Hochschulleitung!