

Was ist gute Hochschulgovernance?

Eröffnungsstatement für die Fachtagung „Zukunft der Hochschulen – Hochschulen der Zukunft“ der Hans Böckler Stiftung und der Friedrich Ebert Stiftung am 21. Mai 2014 in Düsseldorf

Die heutige Fachtagung beabsichtigt, ein brisantes Thema in dem kurzen Zeitraum von zwei Stunden zu behandeln. Mit den Veranstaltern abgesprochen ist, dass ich die Diskussion nicht mit einem Beitrag zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf eröffne, sondern einen allgemeineren Rahmen spanne, in den sich die Entwicklung der Hochschulgesetzgebung der letzten Jahre einordnen lässt. Vielleicht lassen sich dann auch die einzelnen konkreten Argumente, die auf dem nachfolgenden Podium für und gegen den Gesetzesentwurf ausgetauscht werden, besser nachvollziehen und zuordnen.

Es geht, so einer der Modebegriffe der letzten Jahre, um „Hochschulgovernance“. Bei der Erörterung dieses Konzeptes möchte ich in den 15 Minuten, die mir zur Verfügung stehen, in fünf Schritten vorgehen. In den beiden ersten Schritten geht es noch nicht um „gute“ Governance, sondern um eine eher analytische Skizze, was mit „Governance“ überhaupt gemeint ist und wie dieses Konzept auf den Hochschulbereich übertragen wird. In den beiden folgenden Schritten geht es dann schon eher um die Anforderungen, die sich aus einem solchen Konzept an die Politik und an die Entscheidungsstrukturen in den Hochschulen selbst ergeben. Und in dem letzten Schritt werde ich das auf die Frage hin zuspitzen, die heute im Zentrum der Veranstaltung steht, nämlich welche Anforderungen das an die Gesetzgebung stellt.

Was ist Governance? Governance hat – entgegen den Erwartungen, die der Titel dieses Inputs erzeugen mag – zunächst einmal nicht viel mit „good Governance“ zu tun. Anders als bei „guter Regierungsführung“ in der Politik oder guter Unternehmensführung mittels eines „Corporate Governance Code“ handelt es sich um ein analytisches Konzept, das aus den Organisationswissenschaften stammt. Mit ihm lässt sich untersuchen, wie das Handeln vieler einzelner Akteure so koordiniert werden kann, dass die Organisation insgesamt mehr erreicht als wenn jeder nur für sich selbst handelt. Dabei lassen sich grundlegende Typen der Koordination unterscheiden, nämlich eine Koordination auf einer vertikalen Achse, auf der es also eine Hierarchie, ein „oben“ und „unten“, gibt, als Musterbeispiel dient das Militär, und eine Koordination auf einer horizontalen Achse, auf der sich Akteure „auf gleicher Augenhöhe“ begegnen, entweder im Wettbewerb untereinander oder in gemeinschaftlichem Handeln miteinander. Gesetze etwa sind hierarchische Steuerungsformen, Wettbewerb koordiniert das Handeln zwischen gleichrangigen Akteuren in Marktwirtschaften, aber auch z.B. in der Politik, denken Sie nur an Wahlkämpfe politischer Parteien, und bei gemeinschaftlichem Handeln sorgen die Akteure selbst für den Zusammenschluss ihrer Interessen, z.B. bei der Gründung von Gewerkschaften. Neben Hierarchie, Wettbewerb und Gemeinschaft wird in der Politikwissenschaft noch ein vierter sog. Governancemodus genannt, das „Verhandeln“, das übrigens oft „im Schatten der Hierarchie“ erfolgt (es gibt zwar eine Hierarchie, aber man versucht zunächst einmal, auf dem Verhandlungsweg zu einem Erfolg zu kommen). Bei ihnen allen geht um „Steuerung“ von Organisationen, und man erkennt leicht, dass „Governance“

ein wesentlich breiterer Steuerungsansatz ist als das klassische Regieren, das in dem Begriff „Government“ ausgedrückt wird. Kluges Regieren erfordert in Zeiten von „Unregierbarkeit“ mehr als nur Top down getroffene Regierungsentscheidungen oder gar „Basta-Politik“, nämlich auch das Aushandeln von Kompromissen, das richtige Setzen von Anreizen für Wettbewerbe und das Schaffen von Gemeinschaftsbewusstsein und Gemeinschaftlichkeit. „Gut“ ist Governance dann, soviel lässt sich in einem ersten Zugriff sagen, wenn alle diese Governancemodi klug ausbalanciert sind. Dafür gibt es keine Patentrezepte, denn zu viel hängt von den jeweiligen Zeitumständen, dem spezifischen Charakter der Organisation und den Personen ab, die das Konzept umsetzen. Es gibt nicht „the one best model“!

Wenn wir mit dieser Brille auf den Hochschulbereich schauen, können wir auf der vertikalen Achse drei Ebenen unterscheiden: Den *Staat*, der eine *politische* Verantwortung für das nationale Hochschulsystem trägt, die *Hochschule*, die eine *organisationale* Verantwortung für ihre Leistungen in Forschung und Lehre trägt, und die *Mitglieder und Angehörigen* der Hochschule, die eine *individuelle* Verantwortung für ihre Leistungen in Forschung, Lehre und administrativen Dienstleistungen tragen. Bei dem Zusammenwirken zwischen diesen Ebenen lassen sich drei historische Modelle unterscheiden, zwischen denen jeweils ein „Paradigmenwechsel“ liegt: Die *humboldt'sche Universität* war durch einen Dualismus gekennzeichnet. Der Staat hatte als preußischer „Kulturstaat“ einen überaus starken Einfluss auf die administrativen Angelegenheiten, also die Organisation, das Personal und die Finanzen der Universität, den er über das Ministerium oder seine „Außenstelle“ an den Universitäten, den preußischen Kurator, ausübte, aus dem später der „Kanzler“ wurde. Das galt aber nicht für die akademischen Angelegenheiten, also Lehre und Forschung. Dort herrschte eine hohe individuelle Autonomie der „ordentlichen Professoren“. Spätestens mit dem in den 1960er Jahre einsetzenden „Massenansturm“ auf die Hochschulen und den damit einhergehenden Anforderungen an die Studiengestaltung zerbrach dieses Vertrauen auf die „professionelle Selbstorganisation“ der „deutschen Mandarine“ (Fritz K. Ringer). Die in den 1970er Jahren entstehende *Gruppenuniversität* erweiterte deshalb unter dem Einfluss des sozialdemokratischen Planungsdenkens den Einfluss des Staates auch auf akademische Angelegenheiten. Zugleich stärkte sie die Mitbestimmung in den Gremien und als Folge davon die mittlere Ebene zwischen dem Staat und den Hochschulmitgliedern, also die Hochschule als Organisation. Seit den 1990er Jahren sind im Zeitalter von Globalisierung, Wissensgesellschaft und Entgrenzung die Anforderungen an die Hochschulen erneut gewachsen, zugleich hat sich aber die Planungs- und Gestaltungsfähigkeit des Staates als begrenzt erwiesen. Gefordert wurde eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft und ihrer dezentralen Akteure. Das heute vorherrschende Modell der „*Autonomen Hochschule*“ reagiert darauf mit einer Kehrtwende, in der die akademischen Entscheidungen wieder vom Staat auf die Hochschulen zurückverlagert werden, aber erstmals auch die Entscheidungen in administrativen Angelegenheiten vermehrt den Hochschulen zugewiesen werden, z.B. durch Globalbudgets. Dadurch wird die Hochschule als Organisation, weiter gestärkt. Und das hat Folgen.

Die Folgen machen sich zunächst auf der Ebene des Staates oder der Politik bemerkbar. Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen auf die Hochschulen bedeutet nämlich mitnichten, dass sich die Politik von der Gestaltung des Hochschulsystems verabschieden und alles dem Wettbewerb oder dem gemeinschaftlichen Handeln der autonomen Hochschulen überlassen müsste. Sie behält ihre Gestaltungsverantwortung, muss allerdings einen

Rollenwechsel vornehmen, nämlich statt der bisherigen Detailsteuerung über den ministeriellen „Erlass“ eine strategische Planung erarbeiten, nach meiner Auffassung übrigens unter Einbeziehung des Parlaments. Wie viele Studienplätze soll das Land angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung vorhalten? Wie verteilen die sich auf die Bachelor- und Masterstufe, auf die Fächergruppen, auf Universitäten und Fachhochschulen? Sollen diese beiden Hochschultypen sich überhaupt noch voneinander unterscheiden oder aneinander angleichen? Welche Rolle soll „Exzellenz“ in der Forschung spielen und woran erkennt man sie? Und wie soll das alles im Zeitalter von Schuldenbremsen finanziert werden? Schon ein flüchtiger Blick auf aktuelle Diskussion über die Musikhochschulen in Baden-Württemberg, die Hochschulstruktur in Sachsen-Anhalt oder die Lehramtsstudiengänge in Schleswig-Holstein zeigt, dass das brisante Fragen sind. Redeweisen, wie man sie manchmal lesen und hören kann, das sei eine Rückkehr zur „Planwirtschaft“, sind neben der Spur. Schon das geltende „Hochschulfreiheitsgesetz“ in NRW bestimmt deshalb in § 6 *„Zur Steuerung des Hochschulwesens entwickelt das Land strategische Ziele und kommt damit seiner Verantwortung für ein angemessenes Angebot an Hochschulleistungen nach.“* Damit ist klargestellt, dass das Land diese Aufgabe hat und der Governancemodus „Hierarchie“ nicht verschwunden ist. Es fährt dann fort: *„Auf der Grundlage dieser strategischen Ziele werden die hochschulübergreifenden Aufgabenverteilungen und Schwerpunktsetzungen und die hochschulindividuelle Profilbildung abgestimmt.“* Damit ist klargestellt, dass auch der Governancemodus „Verhandeln mit den Hochschulen“ zum Zuge kommt. Politisch-strategische Führung besteht eben nicht nur in der Setzung von „Zielen“ und ihrer Publizierung in Broschüren, sondern die Nagelprobe beginnt erst mit der Implementierung, und dabei kommt es auf die Kreativität und Eigenmotivation der Hochschulen und ihrer Vor Ort Mitglieder an. Wenn diese Einbindung gut läuft, kann es sogar zu einer Art von „gemeinschaftlichen Handeln“ zwischen Staat und Hochschulen kommen. Wichtig ist also, dass das Land nicht nur planen „darf“, sondern das auch „kann“ und tatsächlich tut und die dafür erforderlichen Kompetenzen aufbaut. Ohne klare Ziele verlieren sich die Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen in allgemeinen Floskeln. Gute Beispiele muss man mit der Lupe suchen.

Die Folgen des Paradigmenwechsels zu der „autonomen Hochschule“ machen sich aber auch innerhalb der Hochschulen bemerkbar. Auch sie „dürfen“ nämlich nicht nur mehr selbst entscheiden, sondern sie müssen dazu auch in der Lage sein, das auch „können“. Infolge der Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen kann man nicht mehr die Schuld auf das böse Ministerium schieben, sondern „der Feind steht jetzt im eigenen Haus“ (Ada Pellert). Um die Fähigkeit zur Selbststeuerung zu stärken, werden auf der horizontalen Ebene innerhalb der Hochschule die Entscheidungsbefugnisse zwischen den Kollegialorganen (z.B. Senat oder Fakultätsrat) und den Leitungsorganen (z.B. Rektorat oder Dekanat) neu geordnet, wobei mit dem Hochschulrat ein neues Organ mit ins Spiel kommt. In der Gruppenuniversität waren Entscheidungen hochgradig in den Kollegialorganen zentralisiert, eine Art „Gewaltenteilung“ bestand nicht. In der autonomen Hochschule wird bei der Organisationsgestaltung stärker zwischen der Entscheidung selbst, der Mitbestimmung oder Mitwirkung bei der Entscheidungsbildung und der begleitenden Beobachtung und Auswertung bei der Umsetzung der Entscheidung (missverständlich als „Kontrolle“ bezeichnet) ausdifferenziert. Ähnlich wie in einem politischen System geht es um ein Zusammenspiel von „Checks“ und „Balances“. Das BVerfG drückt das in seiner Entscheidung zu dem hamburgischen Hochschulgesetz mit dem Begriff *„hochschulorganisatorisches Gesamtgefüge“* und den Worten aus, *„Je stärker (...) der Gesetzgeber das Leitungsorgan mit Kompetenzen ausstattet, desto stärker muss er im*

Gegenzug die direkten oder indirekten Mitwirkungs-, Einfluss-, Informations- und Kontrollrechte der Kollegialorgane ausgestalten, damit Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden“. „Unternehmerische Hochschule“ bedeutet dann nach meinem Verständnis, dass eine Hochschule als Akteur tatsächlich „etwas unternehmen kann“ und sich nicht zwischen externen Detailvorgaben und Entscheidungsblockaden der internen Gremien aufreibt. Mit unternehmerischer Gewinnmaximierung hat das nichts zu tun.

Hierarchie, Wettbewerb, Gemeinschaft, Verhandlungssysteme, wenn das die neuen *Governancemechanismen* sind, besteht „gute“ Governance darin, die ganze Bandbreite dieser Mechanismen zu nutzen und sie richtig auszubalancieren, sie zu einem guten Mix zu kombinieren. Es ist also nicht Hierarchie böse, weil „undemokratisch“, und Wettbewerb gut, weil „leistungsfördernd“ oder umgekehrt, sondern je nach Situation kann mal der eine Mechanismus und mal der andere im Vordergrund stehen, so dass eine gewisse Flexibilität in dem System erhalten bleiben muss. Daraus lassen sich einige Schlussfolgerungen für die hier im Zentrum stehende Frage ziehen, wie eine gute Gesetzgebung aussehen könnte. Auch wenn ich hier nicht auf die Einzelheiten eingehen kann, lässt sich meines Erachtens aber doch Einiges sagen:

- In dem bundesdeutschen Föderalismus hat die Landespolitik nicht mehr allzu viel zu entscheiden. Eines der wenigen Felder, auf denen sie noch gestalten kann, ist das Hochschulwesen. Es sollte jedoch vermieden werden, dass nach jedem Regierungswechsel in einem Bundesland als erstes einmal gleich das Hochschulgesetz geändert wird. Das dient nicht der Verbesserung des Hochschulsystems durch „gute“ Governance, sondern primär der Selbstdarstellung der Politik. Was im Tierreich zu beobachten ist – der neue Führer des Löwenrudels beißt zunächst einmal die von seinem Vorgänger abstammenden Welpen tot – muss uns nicht als Vorbild dienen.
- Bei der Frage, ob ein Hochschulrat nur extern oder auch intern besetzt werden kann, wie die Beziehungen zwischen Senat, Rektorat und Rat genau ausgestaltet sind, wer welche Initiativ-, Mitwirkungs-, Kontroll- und andere Rechte hat, wie die Beziehungen zwischen zentraler und dezentraler Organisationsebene ausgestaltet sind u.a. gibt es schon alleine in dem deutschsprachigen Raum mehrere mögliche Antworten, von denen jede eine gewisse Plausibilität in Anspruch nehmen kann, solange das „hochschulorganisatorische Gesamtgefüge“ den Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit entspricht. Gesetze sollten sich deshalb in der Regel auf eine Rahmensetzung beschränken und die Feinjustierung den Grundordnungen der Hochschulen überlassen, wenn man die organisationale Selbststeuerungsfähigkeit, die Motivation und die Eigenverantwortung der Akteure in den Hochschulen stärken will.
- Gleichwohl kann sich natürlich im Zeitverlauf herausstellen, dass es Änderungsbedarfe auch in Einzelheiten gibt. Änderungen sollten sich dann auf das wirklich Notwendige beschränken und nur spärlich vorgenommen werden. Häufig liegen die eigentlichen Probleme in Umsetzungsdefiziten, denen nicht durch immer neue Gesetze beizukommen ist. Wenn die Landesregierung z.B. beklagt, dass sie nicht mehr „steuern“ könne und Land und Hochschulen deshalb „näher zusammenrücken“ müssten, dann ist zu fragen, warum von den bestehenden Steuerungsmöglichkeiten kein Gebrauch gemacht wird. Wer selber seine Hausaufgaben nicht macht und es versäumt, strategische Zielsetzungen für das Land zu entwickeln, muss sich nicht wundern, wenn die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen nicht

befriedigend sind. Und auch die Gewerkschaften sollten sich fragen, was ihnen wolkige Formulierungen zu „Guter Arbeit“ in einem Gesetz bringen, in dem die unbefriedigende Regelung der „tenure track“ unverändert bleibt. Auch gute Absichten müssen operativ kleingearbeitet werden.

- Und es sollten symbolische Aufladungen vermieden werden. Auch vor dem „Hochschulfreiheitsgesetz“ waren die Hochschulen in NRW nicht geknechtet, und der Begriff „Hochschulzukunftsgesetz“ ist noch nicht einmal durch einen erneuten Paradigmenwechsel gerechtfertigt. Die meisten Hochschulangehörige – nach meine Beobachtungen übrigens ganz gleich, welcher politischen Couleur - haben wenig Lust, sich für solcherart propagandistische Bedürfnisse der Politik in Geiselhaft nehmen zu lassen.