

Linda Jochheim/Jörg Bogumill/Rolf G. Heinze

# Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise

### Zusammenfassung

Hochschulräte sollen als Akteure der Außensteuerung zum einen zur Professionalisierung der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen von Universitäten beitragen und zum anderen die Funktion einer Kontroll- und Aufsichtsinstanz wahrnehmen. Der vorliegende Beitrag analysiert die Steuerungswirkung von Hochschulräten im Zeitvergleich. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Hochschulräte ihre Funktionen als Kontrollinstanz gegenüber Rektoraten nicht in dem Ausmaß wahrnehmen (können oder wollen), wie die Unterstützung von Universitätsleitungen beim Prozess der Profilbildung. Rektoren und Hochschulratsmitglieder sehen die wesentliche Funktion von Hochschulräten im Ziel der Gewinnung externen Sachverständs, der Hilfestellung bei der Entwicklung strategischer Ziele und der Stärkung der Reformfähigkeit der Universitäten.

*Schlagerworte:* Hochschulorganisation, Hochschulreform, Hochschulräte, Governance, New Public Management

### Abstract

*University Councils as protagonists of external control: An empirical analysis of their effectiveness*

On the one hand the university councils as protagonists of external control should add professionalizing on decision-making and leadership structures and on the other hand the university councils should function in a role of control and supervision authority. This article deals with the analysis of the impact of steering effects over time. The result of this analysis shows that university councils do not (or are not able or willing to) function as a supervisory authority for the rectorate in that extent in which they support the rectorate in the process of profile formation. Rectorates and university council members regard the essential role of university councils as retriever of external expertise, supporter in the development of strategic objectives and partner for the strengthening of the ability of reform.

*Key words:* Higher education system, higher education reform, university councils, governance, New Public Management

## Einleitung

Die Einführung von Hochschulräten ist eine der sichtbarsten Veränderungen der am Public Management orientierten Universitätsreformen in Deutschland. Die Besonderheit der Hochschulräte ist darin zu sehen, dass sich ihre Mitglieder nicht nur aus Reihen der Statusgruppen der Universitäten rekrutieren, sondern sich teilweise oder vollständig aus hochschulexternen Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft zusammensetzen. Diese hochschulexternen Persönlichkeiten sollen nicht als Vertreter von gesellschaftlichen Interessengruppen fungieren, sondern Einzelpersönlichkeiten sein. Hochschulräte

sollten zur Professionalisierung der Universitäten beitragen, indem vor allem Hochschulratsmitglieder aus der Privatwirtschaft oder anderen gesellschaftlichen Teilsystemen (Kultur, Politik etc.) ihr Managementwissen in Entscheidungsprozesse an den Hochschulen einfließen lassen. Inwieweit erfüllen Hochschulräte diese Aufgabe? Und inwieweit haben sich die Kompetenzen, Mitglieder, Arbeitsweisen und Wirkungen seit Einführung der Hochschulräte gewandelt? Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen wird auf Ergebnisse der Forschungsprojekte „Wirkungen neuer Steuerung auf die Aktivitätsstruktur von Universitäten“, „Neue Steuerung von Universität – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ sowie „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“ zurückgegriffen.

Im Folgenden werden zunächst das Leitbild des Public Management als Reformhintergrund sowie der Governance-Ansatz als analytischer Rahmen erläutert, bevor Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument expliziert werden. Anschließend werden Kompetenzen, Mitglieder, Arbeitsweisen und Wirkungen von Hochschulräten zeitvergleichend präsentiert. Ein Fazit schließt die Ausführungen ab.

## 1 Public Management als Reformhintergrund

Seit Beginn der 1990er-Jahre sind die Reformbewegungen des öffentlichen Sektors in Deutschland durch das internationale Leitbild des Public Management geprägt, welches die Zielsetzung hat, die bislang bürokratische staatliche Steuerung durch ein output- bzw. leistungsorientiertes Modell abzulösen.

Public Management umfasst zwei Dimensionen (vgl. *Schröter* 2011, S. 78): Die ordnungspolitische (Makro-)Dimension sowie die binnenstrukturelle (Mikro-)Dimension. Die ordnungspolitische (Makro-)Dimension beabsichtigt zum einen eine Neukonzeption des öffentlichen Sektors mit dem Ziel, den Aktionsradius staatlicher und kommunaler Verwaltungen auf ihre Kernaufgaben zu begrenzen sowie zum anderen eine Neuregelung der Beziehungen einzelner Verwaltungen (bzw. Verwaltungsebenen) untereinander sowie zwischen den öffentlichen Verwaltungen, ihren Adressaten und sonstigen gesellschaftlichen Kräften. In der binnenstrukturellen (Mikro-) Dimension hingegen geht es um eine Reform der internen Verwaltungsführung durch die Adaption eines breiten Spektrums von vornehmlich outputorientierten, betriebswirtschaftlichen Wettbewerbselementen.

Die konkrete Reformpraxis des öffentlichen Sektors in Deutschland konzentriert sich bislang im Wesentlichen auf die Etablierung von in privatwirtschaftlichen Organisationen gängigen Steuerungsinstrumenten der Binnenmodernisierung. Hierzu zählen beispielsweise die Einführung von Zielvereinbarungen, dezentralen Organisationsstrukturen mit integrierter Fach- und Ressourcenverantwortung, Globalhaushalten und leistungsorientierten Mittelvergabeverfahren, die Entwicklung eines strategischen Managements sowie die Schaffung von leistungsorientierten Anreizsystemen (vgl. *Bogumil/Heinze* 2009, S. 7f.; *Brüggemeier* 2004, S. 379f.).

Zunächst fand das Leitbild des Public Management unter dem zunehmenden Druck der Haushaltskonsolidierung insbesondere im kommunalen Verwaltungsbereich unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells Anwendung. Seit einiger Zeit befinden sich die Hochschulen ebenfalls in einem fundamentalen Umbauprozess. Aufgrund von Unterfinanzierungen sowie von Steuerungsmängeln im bisherigen System der akademischen Selbstverwaltung hat sich die Diskussion um neue Steuerungsinstrumente auch dem Be-

reich der Hochschulen zugewandt. So wurden am System der akademischen Selbstverwaltung vor allem fehlende Anreize zum wirtschaftlich effizienten Arbeiten, die langwierigen und nicht zielführenden Entscheidungsprozesse, die einer modernen, wettbewerbsfähigen Organisation nicht angemessen sind, sowie das Übermaß an staatlicher Regulierung und die daraus resultierende mangelnde Autonomie der Universitäten kritisiert (vgl. *Bogumil* u.a. 2013, S. 22f.).

Diese angesprochenen Steuerungsmängel sollen u.a. durch die Einführung bzw. Intensivierung von Wettbewerbselementen und Anreizstrukturen sowie durch die Stärkung der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen in den Hochschulen behoben werden (vgl. *Brinckmann* 1998; *Fehling* 2002; *Kehm/Lanzendorf* 2005; *Lange/Schimank* 2007; *Lanzendorf/Pasternack* 2009). Hochschulräten soll in diesem Zusammenhang die Aufgabe zukommen, nach einem Aufsichtsratsmodell dieses neue Steuerungsregime zu gestalten und zu überwachen (vgl. *Bogumil/Heinze* 2009, S. 8).

## 2 Der Governance-Ansatz als analytischer Rahmen

Das Public Management ist kein konkretes Reformmodell, welches einen bestimmten, klar abgrenzbaren Satz an Instrumenten umfasst, sondern ein Reformleitbild. Abstrakt lässt sich New Public Management als ein Formwandel der Staatlichkeit begreifen, innerhalb dessen zum einen die staatlichen Regelungsmechanismen und zum anderen auch die Selbstregelungsmechanismen verändert werden sollen. In der Hochschulforschung wird dieser Formwandel der Staatlichkeit im Universitätssystem anhand des Governance-Ansatzes diskutiert. Unter dem Begriff Governance werden dabei

„alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (*Benz* u.a. 2007, S. 9)

verstanden. Institutionelle Veränderungen aufgrund von am Public Management orientierter Reformen lassen sich als Governance-Reformen betrachten. Ziel von Governance-Reformen ist die Transformation von sogenannten Governance-Regimen, wobei darunter bestimmte Konfigurationen von Governance-Mechanismen verstanden werden können. Der Wandel der Staatlichkeit im Universitätssystem durch am Public Management orientierte Reformen zielt dabei auf eine Transformation des Governance-Regimes vom Selbstverwaltungsmodell, welches als traditionelles Governance-Regime des deutschen Universitätssystems betrachtet wird, hin zum Managementmodell, welches nach dem Leitbild des Public Management für ein reformiertes Universitätssystem steht (vgl. *Bogumil* u.a. 2013, S. 23ff.).

Zur Charakterisierung dieser Governance-Regime können fünf Governance-Mechanismen unterschieden werden. So dominieren im Selbstverwaltungsmodell die beiden Governance-Mechanismen staatliche Regulierung und akademische Selbstorganisation, das Managementmodell ist hingegen eine Konfiguration aus zielbezogener Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrativer Selbststeuerung und Wettbewerb (vgl. *Schimank* 2009, S. 125f.):

- Staatliche Regulierung bezeichnet das Ausmaß staatlicher Detailsteuerung durch Gesetze und Verordnungen sowie Einzelgenehmigungen.

- Im Rahmen ihrer akademischen Selbstorganisation verwaltet die Hochschule eigenständig die Bereiche Forschung und Lehre. Diese Selbstverwaltungsmöglichkeiten sind dabei durch die grundrechtlich garantierte Wissenschaftsfreiheit nach Artikel 5 Abs. 3 GG abgesichert.
- Zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder meint die Steuerung der Hochschulen durch den Staat oder durch andere Stakeholder. Somit handelt es sich zum einen um einen staatlichen Regelungsmechanismus, wobei der Staat über leistungsorientierte Steuerungsinstrumente steuert. Mit welchen Maßnahmen die Hochschule die Ziele erreicht, entscheidet sie selbst. Zum anderen handelt es sich um einen gesellschaftlichen Selbstregelungsmechanismus. Er unterscheidet sich von dem Mechanismus der akademischen Selbstorganisation dadurch, dass nicht exklusiv die wissenschaftlichen Professionen, sondern auch andere gesellschaftliche Akteure in die Steuerung und Koordination von Hochschulen einbezogen werden. Diese Einbeziehung der Gesellschaft in die Steuerung von Hochschulen soll vor allem durch Hochschulräte erfolgen.
- Unter hierarchisch-administrativer Selbststeuerung versteht man die Stärkung der monokratischen Leitungsorgane (Rektoren, Kanzler, Dekane) in Hochschulen zuungunsten von Kollegialorganen (Senate, Konzile, Fakultätsräte). Dieser Steuerungsmechanismus soll die Hochschule zu einer kollektiv handlungsfähigen Organisation formen.
- Einen weiteren Mechanismus des Managementmodells bildet der Wettbewerb in und zwischen Hochschulen. Da im Hochschulbereich kein marktwirtschaftlicher Wettbewerb vorliegt, muss dieser durch verschiedene Steuerungsinstrumente quasi künstlich erzeugt werden. Dabei geht es in erster Linie darum, in den Hochschulen durch gesteigerten Konkurrenzdruck Effizienz- und Leistungssteigerungspotentiale zu entfesseln.

### 3 Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument

In diesem Beitrag werden Gremien als Hochschulrat definiert, wenn durch sie *universitätsexterne*<sup>1</sup> Personen an der Governance von Universitäten beteiligt werden (vgl. Klenk 2008, S. 80f.). Das Konzept eines derartigen Gremiums ist in Deutschland spätestens seit dem nach dem Zweiten Weltkrieg von der britischen Besatzungsmacht in Auftrag gegebenen „blauen Gutachten“ bekannt. Etablieren konnten sich Hochschulräte in Deutschland jedoch erst seit den 1990er-Jahren. Eine gewisse Vorbildfunktion nahmen dabei die *boards* amerikanischer Universitäten und die Universitätsräte in der Schweiz ein.

Hochschulräte sind auf einer abstrakten Ebene das zentrale Element des Governance-Mechanismus der zielbezogenen Außensteuerung durch den externen Stakeholder Gesellschaft. Dabei werden verschiedene Zielsetzungen mit der Einführung dieses Gremiums verbunden.

Erstens werden, vor dem Hintergrund einer stärkeren Autonomie der Universitäten, Hochschulräten Kompetenzen und Aufgaben übertragen, welche vormals in der Ministerialverwaltung angesiedelt waren (vgl. Groß 1999; Müller-Böling 1997). Eine zentrale Aufgabe von Hochschulräten besteht daher in ihrer *Kontrollfunktion*. Korrespondierend mit der Stärkung der Rektorate und Dekanate und der Schwächung der staatlichen Regulierung und der akademischen Selbstorganisation sollen Hochschulräte die Funktion einer

neuen Aufsichtsinstanz gegenüber den monokratischen Leitungsorganen übernehmen. Dieses Konzept ist dem aus der Privatwirtschaft bekannten Aufsichtsratsmodell entlehnt.

Zum zweiten soll die Responsivität der Universitäten gegenüber gesellschaftlichen Erwartungshaltungen durch die Einbeziehung von wissenschaftsexternen Personen erhöht werden (vgl. *Schimank* 2000; *Schlegel* 2000). Dies steht im Zusammenhang mit der Kritik, dass Universitäten sich sowohl in Forschung als auch in Lehre nur an den Bedürfnissen des Wissenschaftssystems orientierten. Hochschulräte sollen die „vernachlässigten“ Interessen der Gesellschaft in Universitäten einbringen und so einen Beitrag dazu leisten, dass diese sowohl bei den strategischen Entscheidungen als auch im operativen Geschäft der Universitäten Berücksichtigung finden. Sie sollen somit auch ein Gegengewicht zu den Gremien der akademischen Selbstverwaltung bilden, in denen – so die Kritik – die Bedürfnisse der wissenschaftlichen Professionen dominieren.

Die Universitäten sollen drittens von Hochschulräten profitieren, indem diese Fachfähigkeiten einbringen, an denen es innerhalb des Wissenschaftssystems angeblich mangelt; allen voran soll es sich hierbei um *Managementaufgaben* handeln. Die akademische Selbstverwaltung ist im Sinne des Public Management kein professionelles Management, weil die Personen, die innerhalb jener Entscheidungen treffen, in der Regel nicht für Managementaufgaben ausgebildet wurden. Hier sollen insbesondere Hochschulratsmitglieder aus der Privatwirtschaft Abhilfe schaffen, indem sie ihr Managementwissen in die Entscheidungsstrukturen und -prozesse der Universitäten einfließen lassen. Dies können sie auf zwei Wegen tun, zum einen in beratender Funktion und zum anderen, indem sie selbst als Entscheider in Erscheinung treten. Viertens soll die bessere Vernetzung mit der Gesellschaft dazu führen, dass es Universitäten leichter fällt, *Sponsoren und Drittmittel zu gewinnen* (vgl. *HRK* 1997, 2000; *Wissenschaftszentrum NRW* 2007).

Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen Zielsetzungen hat sich eine lebhafte Debatte um Hochschulräte entwickelt.<sup>2</sup> Aus dieser sollen einige forschungsleitenden Fragestellungen und Hypothesen generiert werden, auf die wir uns im Folgenden beziehen.

So geht es zum einen um die konkrete Ausgestaltung von Hochschulräten und ihren Arbeitsbedingungen bzw. die Frage, inwieweit Hochschulräte in der Lage sind, Funktionen der Aufsicht und Kontrolle über die Universitätsleitungen zu erfüllen. Dies sei abhängig von den Arbeitsbedingungen der Hochschulräte. Befürchtet wird, dass diese so ausgestaltet würden, dass die Aufsichts- und Kontrollfunktion faktisch nicht ausgeübt werden könne. In diesem Fall würden Hochschulräte zu nicht mehr als „bestellte(n) Abnickler(n)“ (*Mayntz* 2002, S. 26) degradiert. Damit zusammenhängend wird auf die unterschiedlichen Kompetenzen von Hochschulräten und deren konkreten Zeitrahmen für Entscheidungen aufmerksam gemacht und befürchtet, dass es insgesamt zu wenig Zeit für wirklich bedeutende Entscheidungen in Hochschulratssitzungen gibt und dass sie nur über wenige Kompetenzen und Aufgaben verfügen. Wenn dies zutrifft, dann wären Hochschulräte nicht mehr als ein „Kränzchen von Frühstücksrektoren“ (*Sieber* 2000, S. 23).

Ein weiterer Diskussionsstrang bezieht sich auf die Eignung von wissenschaftsexternen (nicht universitätsexternen!) Personen für die Governance von Universitäten. Hier wird argumentiert, dass wissenschaftsexterne Personen nicht dazu geeignet sind, an der Governance von Universitäten mitzuwirken. Diesen Personen fehlten die erforderlichen Kenntnisse über das Wissenschaftssystem und über Universitäten. In diesem Kontext wird auch argumentiert, dass die Beteiligung von Wissenschaftsexternen an der Governance von Universitäten zu einer Inbesitznahme dieser durch gesellschaftliche Partialinteressen führen könne. Die Wissenschaftsexternen würden sich bei ihren Entscheidungen an

den Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppierungen (insbesondere wirtschaftlicher Interessen) und nicht denen der Gesamtgesellschaft orientieren. Vor allem die Rücksichtnahme auf die Wissenschaftsfreiheit und innerwissenschaftliche Bewertungs- und Gütekriterien würden dann auf der Strecke bleiben (vgl. *Nienhüser* 2011; *Schlegel* 2000).

Neben der Frage, ob Hochschulräte ihr Aufgabenspektrum angemessen erfüllen können und ob es sinnvoll ist, wissenschaftsexterne Personen an der Steuerung von Universitäten zu beteiligen, stellt sich als weitere Frage, inwieweit sich Hochschulräte in das bestehende universitäre Entscheidungssystem einfügen – neben den etwas mehr auf Abstand steuernden Ministerien, den gestärkten Rektoraten und den geschwächten Senaten. Mit wem agieren sie hauptsächlich und wie arrangieren sie sich mit den anderen Entscheidungsträgern?

Im Folgenden werden nun zunächst einige empirische Erkenntnisse zu den Kompetenzen, der Zusammensetzung und den Arbeitsweisen von Hochschulräten vorgestellt, bevor anschließend einige Erkenntnisse über ihre Wirkungsweise erläutert werden. Grundlage der Ausführungen sind eine Analyse der Landeshochschulgesetze sowie der Ergebnisse von Befragungen von Rektoren und Hochschulratsmitgliedern in den Projekten „Wirkungen neuer Steuerung auf die Aktivitätsstruktur von Universitäten“<sup>3</sup> sowie „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“<sup>4</sup> und von Rektoren<sup>5</sup> im Projekt „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“ zu unterschiedlichen Zeitpunkten.

## 4 Kompetenzen, Zusammensetzung Arbeitsweisen und Wirkungen von Hochschulräten

### 4.1 Kompetenzen

In 14 Bundesländern ist im Landeshochschulgesetz festgelegt, dass Universitäten einen Hochschulrat einrichten müssen. Bremen ist das einzige Bundesland, in dem es keine gesetzliche Vorgabe zur Einrichtung eines Hochschulrats gibt. Dementsprechend hat die Universität Bremen kein derartiges Gremium etabliert. Brandenburg bildet einen Sonderfall. Dort haben die einzelnen Universitäten keinen eigenen Hochschulrat. Anstatt dessen besteht ein Landeshochschulrat, welcher für alle Hochschulen im Bundesland verantwortlich ist. Auch Schleswig-Holstein hatte zunächst einen gemeinsamen Universitätsrat für seine drei Universitäten, seit 2010 haben die Universitäten jedoch ihre eigenen Hochschulräte. Wird die formale Einführung von Hochschulräten somit als Indikator für die Stärkung der zielbezogenen Außensteuerung durch den externen Stakeholder Gesellschaft betrachtet, lässt sich ein Bedeutungsgewinn dieses Governance-Mechanismus konstatieren.

Der Hochschulrat als Steuerungsakteur kann jedoch nicht beliebig auf den strukturellen Kontext der Hochschule einwirken, sondern die Steuerung wird durch gesetzliche Eingriffsrechte abgestützt und erst ermöglicht. Hinzu kommt, dass diese Eingriffsrechte gestaltend wirken müssen. Es kann also nicht um Empfehlungen oder Beratungen gehen, sondern von Steuerung kann nur dann gesprochen werden, wenn der Hochschulrat *Entscheidungs-* oder zumindest *Aufsichtskompetenzen* besitzt (vgl. *Hüther* 2009, S. 52). In unserer Perspektive ist dementsprechend die Relevanz des Hochschulrats dort besonders

hoch einzuschätzen, wo ihm Entscheidungs- und Aufsichtsfunktionen zukommen; am schwächsten hingegen in den Bereichen, in welchen eine Beschränkung auf *beratende* Funktionen besteht.

Die Betrachtung der Kompetenzen erfolgt in den beiden Bereichen Sach- und Personalentscheidungen. Innerhalb der jeweiligen Betrachtungen werden dabei die Unterschiede zwischen den Bundesländern bei ausgewählten Sach- bzw. Personalentscheidungen im Zeitvergleich in den Blick genommen.

#### 4.1.1 Sachentscheidungen

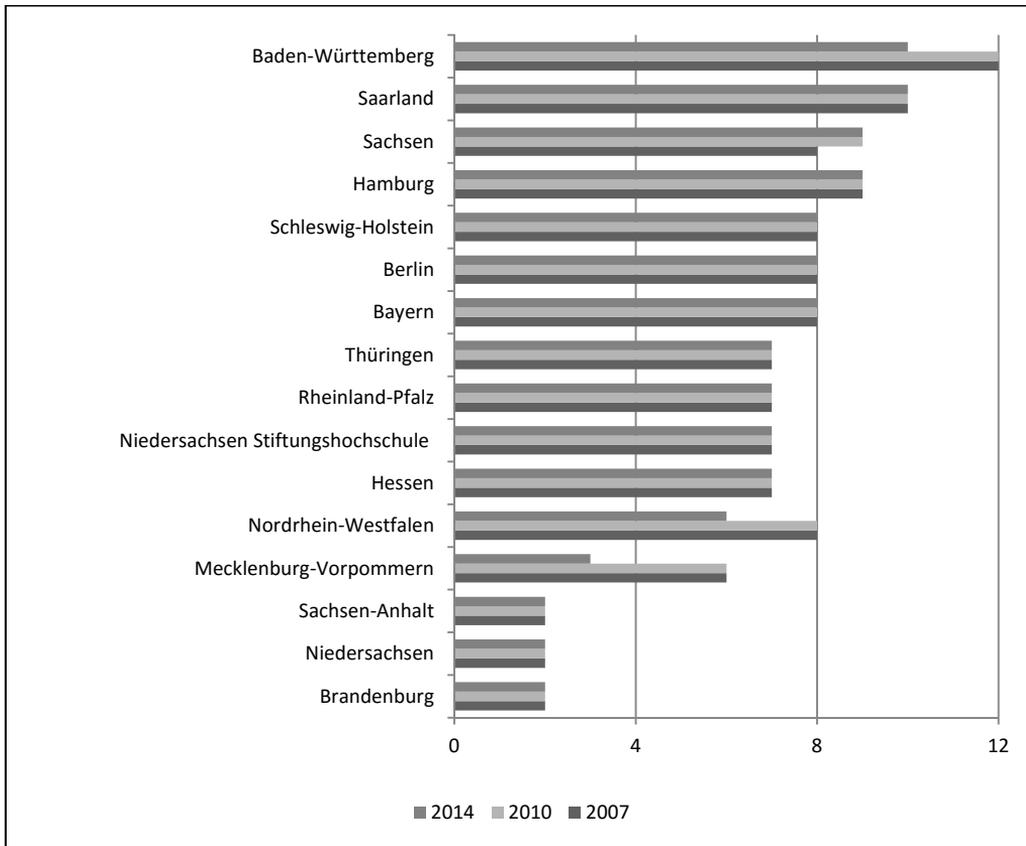
In Universitäten lassen sich in Bezug auf Sachentscheidungen einige zentrale strategische Kernbereiche benennen. In diesen wird zum Beispiel entschieden, wie die Mittel innerhalb der Organisation verteilt werden, welche Organisationsstruktur verwirklicht wird oder welche allgemeinen Entwicklungsperspektiven verfolgt werden sollen (vgl. *Hüther* 2009, S. 54ff.).

Als zentrale Sachthemen wurden daher die Festlegung der Kriterien der Mittelvergabe, die Erstellung des Haushalts- und Wirtschaftsplans, der Einfluss auf die Änderung und Schließung von Fakultäten bzw. Studiengängen sowie auf die Struktur- und Entwicklungsplanung ausgewählt. Zur Analyse wird zunächst die Art des Einflusses pro Bundesland aufaddiert. Trifft der Hochschulrat in einem Bundesland selbst eine Entscheidung, so erhält er drei Punkte, kommt ihm eine Aufsichtsfunktion zu, so werden ihm zwei Punkte, bei einer beratenden Funktion ein Punkt zugewiesen. In einem zweiten Schritt werden dann einzelne Sachentscheidungen näher betrachtet.

Abbildung 1 zeigt zunächst, dass in Deutschland im Hinblick auf die Sachkompetenz unterschiedliche Modelle vorzufinden sind. Es lassen sich sowohl Hochschulräte mit erheblicher Mitwirkung als auch Hochschulräte mit sehr eingeschränkter Mitwirkung finden. Den aktuell größten Einfluss auf Sachentscheidungen haben dabei die Hochschulräte in Baden-Württemberg und dem Saarland (jeweils 10 Punkte), in Hamburg und Sachsen (jeweils 9 Punkte) sowie in Bayern, Berlin und Schleswig-Holstein (jeweils 8 Punkte). In Mecklenburg-Vorpommern (3 Punkte) sowie in Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt (jeweils 2 Punkte) ergeben sich hingegen sehr geringe Sachentscheidungskompetenzen der Hochschulräte.

Betrachtet man die Sachentscheidungskompetenzen im Zeitvergleich, so lässt sich feststellen, dass die Einflussmöglichkeiten bei Sachentscheidungen in Baden-Württemberg (von 12 auf 10 Punkte), in Nordrhein-Westfalen (von 8 auf 6 Punkte) und in Mecklenburg-Vorpommern (von 6 auf 3 Punkte) im Laufe der Jahre minimiert wurden.

Abbildung 1: Einfluss des Hochschulrats auf Sachentscheidungen im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

In Baden-Württemberg, Hamburg, Schleswig-Holstein, Thüringen und in den niedersächsischen Stiftungshochschulen hat der Hochschulrat bezüglich der Festlegung der *Kriterien der Mittelvergabe* die Aufgabe der Beschlussfassung, Zustimmung oder Genehmigung. Bezüglich dieses Aufgabenfelds hat der Hochschulrat also nur in einem kleinen Teil der Bundesländer signifikante Entscheidungsbefugnisse. Aktuell kommen dem Hochschulrat in Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen Aufsichtsfunktionen zu. Zeitvergleichend ergeben sich hier keine großen Änderungen. Lediglich in Sachsen hat der Hochschulrat im Laufe der Zeit an Kompetenzen bei der Festlegung der Kriterien der Mittelvergabe hinzugewonnen.

Ähnlich stellt sich die Situation im Hinblick auf den Einfluss auf die *Erstellung des Haushalts- und Wirtschaftsplans* dar; hier verfügt der Hochschulrat in Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen über Entscheidungsbefugnisse sowie in den niedersächsischen Stiftungshochschulen und im Saarland über Aufsichtsfunktionen. In den meisten Bundesländern wird der Hochschulrat in diesem Bereich auf Beratungs- und Empfehlungsfunktionen reduziert. Zeitvergleichend ergeben sich hier keine Änderungen.

Auf einen weiteren wichtigen Entscheidungsbereich, nämlich die *Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen* hatte der Hochschulrat bei den Studien 2007 und 2010 jeweils in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern signifikante Entscheidungs-

befugnisse. Aktuell besitzt hingegen nur noch der Hochschulrat in Bayern eine Entscheidungsfunktion. In den übrigen Bundesländern ergeben sich im Zeitvergleich keine Änderungen.

Bezüglich der *Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Fakultäten* besitzt der Hochschulrat aktuell einzig in Berlin Entscheidungsbefugnisse. Insgesamt lässt sich im Zeitvergleich erkennen, dass der Einfluss des Hochschulrats auf die Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Fakultäten eher minimiert wurde (Baden-Württemberg, Sachsen).

Anders stellt sich der Einfluss auf die *Struktur- und Entwicklungsplänen* dar. Hochschulräte verfügen hier aktuell in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen über Entscheidungs- und in Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und den niedersächsischen Stiftungshochschulen über Aufsichtsbefugnisse. Bezüglich dieses Bereichs lässt sich also für die Mehrzahl der Bundesländer, in denen es einen Hochschulrat gibt, ein bedeutender Einfluss konstatieren. Zeitvergleichend lässt sich feststellen, dass der Einfluss des Hochschulrats auf Struktur- und Entwicklungspläne in Nordrhein-Westfalen von einer Entscheidungs- hin zu einer Beratungs- und Empfehlungsfunktion geändert wurde.

#### 4.1.2 Personalentscheidungen

Neben Sachentscheidungen sind auch die Personalentscheidungen für Organisationen von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grund wird die rechtlich geregelte Beteiligung des Hochschulrats an wichtigen Personalentscheidungen als zusätzliche Steuerungsdimension angesehen. Die wichtigsten Personalentscheidungen sind dabei die Wahl bzw. Abwahl des Rektors.

Betrachtet man zunächst die Wahl des Rektors, lassen sich im Zeitvergleich durchaus Veränderungen bezüglich der Einflussmöglichkeiten der Hochschulräte erkennen. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ist der Hochschulrat nicht an der Wahl der Universitätsleitung beteiligt. In den anderen Bundesländern erstrecken sich die Mitwirkungsmöglichkeiten von der Zustimmung bis zur alleinigen Entscheidung über die Wahl des Rektors. In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen hatte der Hochschulrat 2010 noch eine alleinige Einflussfunktion inne, seit 2014 hingegen entscheidet er in einer Findungskommission gemeinsam mit dem Senat. In Hessen wurden die Kompetenzen des Hochschulrats hingegen gestärkt. Verfügte der Hochschulrat früher nur über eine Aufsichtsfunktion, wird er aktuell im Rahmen einer Findungskommission direkt in die Entscheidung eingebunden (vgl. Tabelle 1).

Wenn man zusätzlich die Einflussmöglichkeiten des Hochschulrats bei der Abwahl des Rektors betrachtet, lassen sich im Zeitvergleich ebenfalls in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen Veränderungen bezüglich der Einflussmöglichkeiten erkennen. Hatte der Hochschulrat hier 2010 noch eine alleinige Einflussfunktion bei der Abwahl des Rektors inne, entscheidet er 2014 hingegen im Einvernehmen mit dem Senat (und dem Wissenschaftsministerium). In Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein hat der Hochschulrat seit jeher und auch weiterhin keinen Einfluss auf die Abwahl des Rektors.

Tabelle 1: Einfluss des Hochschulrats auf Wahl und Abwahl des Rektors

	2007	Wahl 2010	2014	2007	Abwahl 2010	2014
<b>Baden-Württemberg</b>	E	E	E;F	E	E	E; mit Senat und WM
<b>Bayern</b>	E	E	E	E	E	E
<b>Berlin</b>	A	A	A	–	–	–
<b>Brandenburg</b>	A	A	A	B	B	B
<b>Hamburg</b>	E;F	E;F	E;F	E	E	E
<b>Hessen</b>	A	A	E;F	A	A	A
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	–	–	–	–	–	–
<b>Niedersachsen</b>	B	B	B	A	A	A
<b>Niedersachsen</b>	E	E	E	E	E	E
<b>Stiftungshochschule</b>						
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	E	E	E;F	E	E	E; mit Senat
<b>Rheinland-Pfalz</b>	A	A	A	A	A	A
<b>Saarland</b>	E;F	E;F	E;F	E	E; mit Senat	E; mit Senat
<b>Sachsen</b>	–	A	A	–	A	A
<b>Sachsen-Anhalt</b>	–	–	–	–	–	–
<b>Schleswig-Holstein</b>	B	B	B	–	–	–
<b>Thüringen</b>	E;F	E;F	E;F	E	E; mit Senat	E; mit Senat

Anmerkungen: E = Entscheidungsfunktion, F = Findungskommission, A = Aufsichtsfunktion, B = Beratungsfunktion; WM = Wissenschaftsministerium (Quelle: Eigene Darstellung)

Wie deutlich wird, unterscheidet sich die Kompetenzverteilung in den Landeshochschulgesetzen im Detail beträchtlich. Insgesamt kann konstatiert werden, dass der Hochschulrat über signifikante formale Einflussmöglichkeiten auf die strategische Ausrichtung und teilweise sogar das operative Geschäft von Universitäten verfügt, diese aber aktuell eingeschränkt als erweitert werden. Beträchtliche Veränderungen lassen sich in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen erkennen. Kamen den Hochschulräten 2007 und 2010 in diesen beiden Bundesländern beträchtliche Sach- und Personalentscheidungskompetenzen zu, wurden die Einflussmöglichkeiten in der aktuellen Untersuchung – gerade bei der Wahl und Abwahl des Rektors – zurückgedrängt.

In der Summe verfügen Hochschulräte in den meisten Bundesländern jedoch weiterhin über signifikante Kompetenzen in vielen Bereichen. Die Betrachtung der Sach- sowie Personalentscheidungskompetenzen spricht somit durchaus für eine Stärkung des Governance-Mechanismus der zielbezogenen Außensteuerung durch den externen Stakeholder Gesellschaft.

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive kann zudem festgestellt werden, dass bereits die Existenz eines Hochschulrats eine Kompetenzverlagerung im Binnenverhältnis der Universitäten und im Außenverhältnis zum Staat bedeutet. Denn die Kompetenzen, welche der Hochschulrat wahrnimmt, sind ganz überwiegend ehemalige Senatskompetenzen bzw. Aufsichtsrechte, die ehemals bei den Ministerien angesiedelt waren. Die Implementierung eines Hochschulrats, dessen Tätigkeiten nicht nur auf rein konsultative Funktionen beschränkt sind, bedeutet in der Regel eine Schwächung des Senats und des Staates; vorausgesetzt, es wurden beispielsweise dem Ministerium keine neuen Genehmigungsvorbehalte eingeräumt (vgl. *Burgi/Gräf* 2010, S. 1132ff.).

## 4.2 Zusammensetzung

Wie eingangs erklärt, sind die Kompetenzen des Hochschulrats nicht der einzige Indikator, anhand dessen seine Bedeutung beurteilt werden kann. Ein weiterer Indikator ist die Zusammensetzung des Gremiums. Hochschulräte sollen externe Perspektiven in die Universitäten einbringen. Extern kann sich dabei auf zwei verschiedene Aspekte beziehen. So kann damit gemeint sein, dass Hochschulratsmitglieder universitätsexterne Sichtweisen einbringen sollen. In diesem Sinne können universitätsexterne Hochschulratsmitglieder auch aus dem Wissenschaftssystem kommen; es kann sich also um Professoren von anderen Universitäten etc. handeln. Bei diesen kann angenommen werden, dass sie in ihre jeweilige wissenschaftliche Profession eingebettet sind und eine Orientierung an den Normen und Interessen des Wissenschaftssystems besteht. Somit bringen sie zwar universitäts- aber nicht wissenschaftsexterne Perspektiven ein. Extern kann sich aber auch auf wissenschaftsextern beziehen (vgl. *Hüther* 2009, S. 53f.).

Hochschulräte können entweder ausschließlich mit hochschulexternen Mitgliedern oder sowohl mit hochschulexternen als auch hochschulinternen Mitgliedern besetzt werden. Fünf Bundesländer (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland<sup>6</sup>, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) sehen eine rein externe Besetzung vor, sechs hingegen duale Modelle (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen). Drei weitere Bundesländer – Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen – lassen beide Modelle zu und überlassen die Entscheidung den jeweiligen Hochschulen. In Brandenburg sind keine gesetzlichen Regelungen zur internen bzw. externen Besetzung des Landeshochschulrats vorhanden. Wie viele Mitglieder der Hochschulrat umfasst und zu welchem Anteil Hochschulratsmitglieder extern sein müssen, variiert von Bundesland zu Bundesland stark (vgl. *Burgi/Gräf* 2010, S. 1132).

In den Diskussionen um Hochschulräte wird deutlich, dass ein zentraler Grund für deren Einführung war, gesellschaftliche Perspektiven und Managementwissen in die Universitäten einzubringen mit dem Ziel, die konstatierte geringe strategische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Universitäten zu erhöhen. Insofern stellt sich die Frage, ob eine bedeutender Anteil der Hochschulratsmitglieder nicht aus dem Wissenschaftssystem, sondern aus anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens stammt (vgl. *Hüther* 2010, S. 353f.).

In Tabelle 2 wird dargestellt, wie sich die externen Hochschulratsmitglieder auf verschiedene Bereiche des gesellschaftlichen Lebens im Zeitvergleich verteilen. Kommen 2007<sup>7</sup> noch 37% der externen Hochschulratsmitglieder aus dem Bereich Wissenschaft, ordnen sich 2010 bereits 41%, 2014 sogar 44% diesem Bereich zu. Somit sind Vertreter aus dem Wissenschaftssystem über alle Untersuchungen hinweg die größte Gruppe unter den externen Hochschulratsmitgliedern. Die am zweithäufigsten vertretene Gruppe bilden Personen aus der Wirtschaft mit 36% (2007 und 2010) bzw. 34% (2014). Wenn zusätzlich berücksichtigt wird, dass nur Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und das Saarland einen rein extern besetzten Hochschulrat vorsehen und für alle anderen Bundesländer die Beteiligung von Universitätsinternen optional oder sogar verpflichtend ist, wird deutlich, dass in Hochschulräten zu beträchtlichen Anteilen Wissenschaftsvertreter an der Governance von Universitäten partizipieren.

*Table 2: Externe Mitglieder im Zeitvergleich*

	2007	2010	2014
Wissenschaft	37	41	44
Politik und Interessengruppen	12	16	13
Wirtschaft	36	36	34
Andere Tätigkeitsbereiche	15	7	9
n	276	137	112

Quelle: Eigene Darstellung.

Unter den internen Hochschulratsmitgliedern dominiert eindeutig die Professorenschaft mit einem Anteil von 56% (2007), 66% (2010) bzw. 69% (2014). Der Anteil von Professoren ist im Laufe der Untersuchungen somit konstant gestiegen. Von den anderen Statusgruppen sind lediglich das wissenschaftliche Personal und Studierende mit nennenswerten, aber deutlich niedrigeren Anteilen vertreten (vgl. Tabelle 3).

*Table 3: Interne Mitglieder im Zeitvergleich*

	2007	2010	2014
Professoren	56	66	69
Wissenschaftliches Personal	15	17	15
Nichtwissenschaftliches Personal	15	3	6
Studierende	8	13	8
Andere	6	1	2
n	130	87	52

Quelle: Eigene Darstellung.

Zudem verdeutlicht die Verteilung der externen Hochschulratsmitglieder, dass eine bemerkenswerte Dominanz von Personen von anderen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen beobachtbar ist. Der Anteil emeritierter Hochschullehrer ist zudem im Laufe der Untersuchungen konstant angestiegen (vgl. Tabelle 4).

*Table 4: Verteilung der externen Mitglieder aus der Wissenschaft im Zeitvergleich*

	2007	2010	2014
Andere Hochschule	46	36	38
Außeruniversitäre Forschungseinrichtung	25	27	21
Wissenschaftliche Einrichtung im Ausland	9	7	2
Wissenschaftliche Förderinstitution	5	10	8
Wissenschaftsvereinigung	6	2	2
Emeritierter Hochschullehrer	9	18	29
n	102	56	48

Quelle: Eigene Darstellung.

Bezüglich der externen Hochschulratsmitglieder aus dem Bereich Wirtschaft lässt sich an Universitäten ein Übergewicht von Personen aus Großunternehmen beobachten (vgl. Tabelle 5).

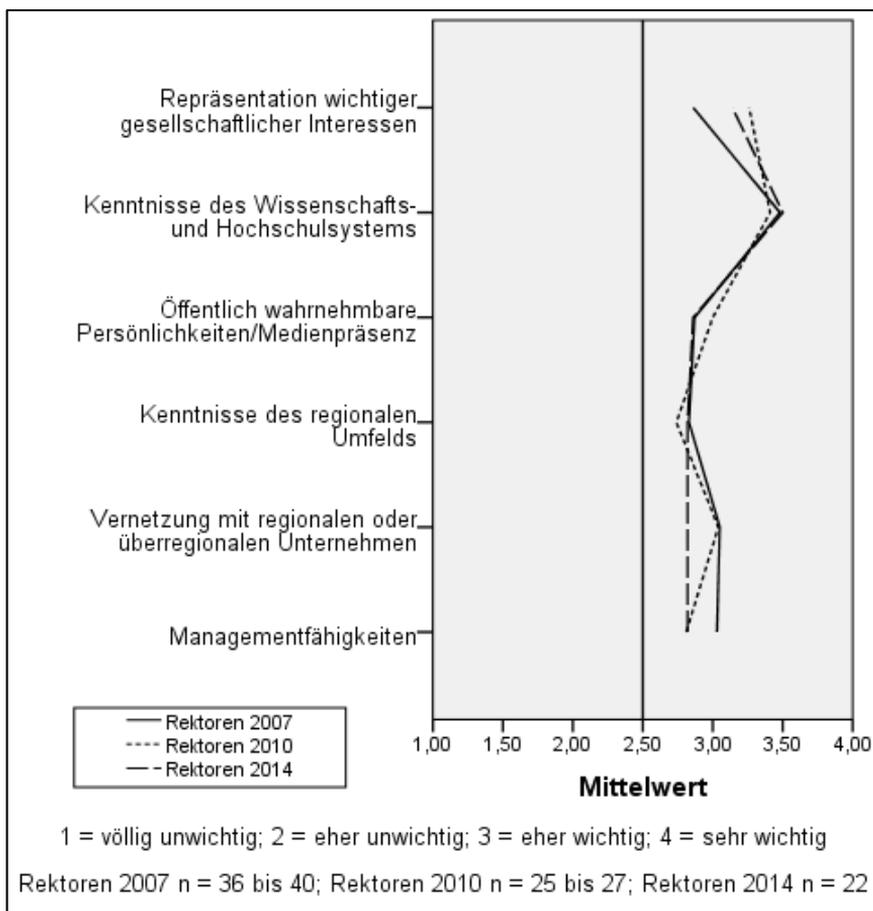
*Tabelle 5:* Verteilung der externen Mitglieder aus der Wirtschaft im Zeitvergleich

	2007	2010	2014
Großunternehmen	81	81	80
Kleineres oder mittleres Unternehmen (unter 500 Mitarbeiter)	16	13	11
Beratungs-/Consultingagentur	3	6	9
n	99	48	35

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt ist deutlich geworden, dass eine Mehrheit der Hochschulratsmitglieder eine Sozialisation im Wissenschaftssystem durchlaufen hat, bedenkt man den Anteil von 44% unter den externen Hochschulratsmitgliedern sowie die z.T. vorhandenen internen Mitglieder. Auffällig ist weiterhin der relativ hohe Anteil von Vertretern der Wirtschaft bei den externen Mitgliedern.

*Abbildung 2:* Auswahlkriterien im Zeitvergleich



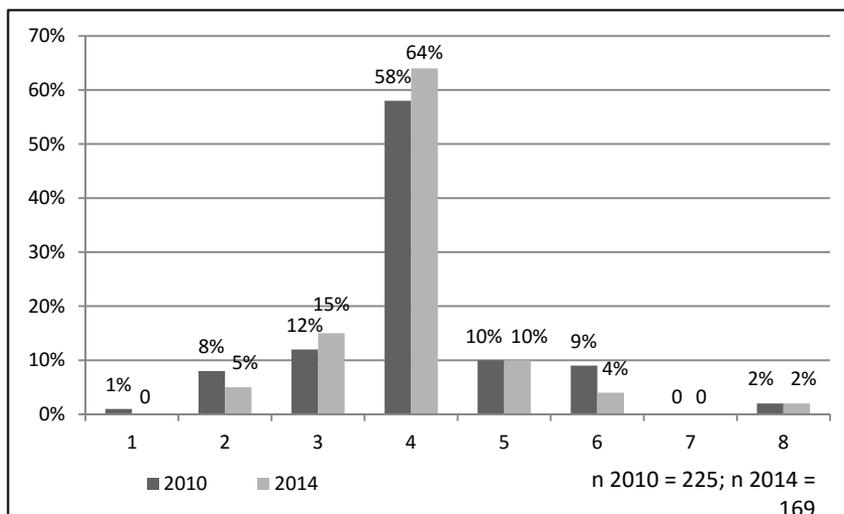
Quelle: Eigene Darstellung.

Betrachtet man die Antworten der Rektoren auf die Frage, welche Kriterien und Fachfähigkeiten bei der Auswahl von Hochschulratsmitgliedern ausschlaggebend sind, zeigt sich, warum dies so ist. Aus der Sicht der Rektoren sind vor allem Kenntnisse des Wissenschafts- und Hochschulsystems, aber auch die Vernetzung mit regionalen und überregionalen Unternehmen entscheidungsrelevant gewesen. Zwar ebenfalls als wichtig, jedoch mit deutlich geringerer Priorität, werden die Repräsentation wichtiger gesellschaftlicher Interessen und die öffentliche Wahrnehmbarkeit beurteilt. Überraschend ist die geringe Wichtigkeit, die den Managementqualitäten der potentiellen Hochschulräte zugemessen wird, zudem mit abnehmender Tendenz. Auch die Kenntnisse des regionalen Umfelds werden von den Rektoren über alle Befragungen hinweg als nicht ausschlaggebend für die Besetzung der Hochschulräte beurteilt (vgl. Abbildung 2).

### 4.3 Arbeitsweisen

Betrachtet man die Arbeitsweisen und Arbeitsstrukturen von Hochschulräten, so ist ein Blick auf die Häufigkeit der Sitzungen von Hochschulräten instruktiv (vgl. Abbildung 3). Im Durchschnitt geben die Hochschulräte bei beiden Befragungen an, viermal im Jahr zu tagen. Auch die Rektoren in der Umfrage von 2007 geben mehrheitlich an, dass der Hochschulrat an ihrer Universität vierteljährlich zusammentrifft.

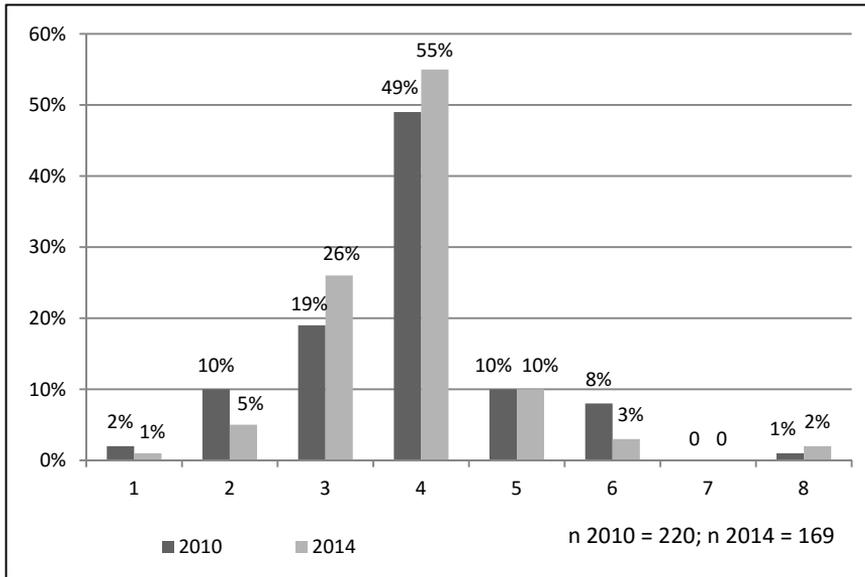
Abbildung 3: Anzahl der Hochschulratssitzungen pro Jahr im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

An diesen Sitzungen nehmen die Hochschulratsmitglieder in der Regel teil, wie die geringen Abweichungen zwischen der Verteilung der Sitzungen pro Jahr und der persönlichen Teilnahme verdeutlichen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Häufigkeit der persönlichen Teilnahme an den Hochschulratssitzungen im Zeitvergleich

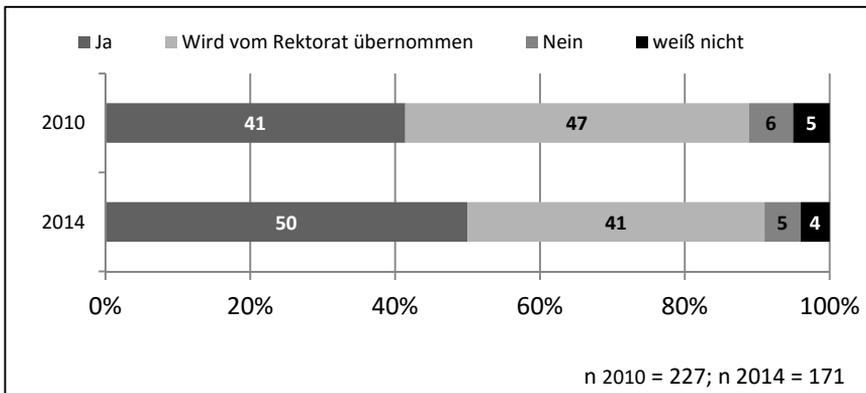


Quelle: Eigene Darstellung.

Die relativ geringe Anzahl der Sitzungen pro Jahr lässt darauf schließen, dass der tatsächliche Einfluss von Hochschulräten gewissen Restriktionen unterliegt. Ein Gremium, das nur viermal im Jahr zusammentritt, dürfte nur geringen Einfluss auf das operative Geschäft von Universitäten haben. Gleichwohl können Entscheidungen getroffen werden, welche die langfristige strategische Ausrichtung der Universitäten beeinflussen.

Einen weiteren Aspekt der Arbeitsweisen von Hochschulräten bilden deren Unterstützungsstrukturen. Von diesen hängt im Wesentlichen ab, wie viele Informationen den Hochschulratsmitgliedern zufließen bzw. inwieweit dieser Zufluss von Informationen kontrolliert werden kann. Der Großteil der befragten Hochschulratsmitglieder gibt an, dass derartige Unterstützungsstrukturen vorhanden sind. In 41% (2010) bzw. 50% (2014) der Fälle handelt es sich um eigenständige Unterstützungsstrukturen, während in 47% (2010) bzw. 41% (2014) die Universitätsleitung diese Funktion einnimmt (vgl. Abbildung 5). Dort kann die Universitätsleitung somit den Informationszufluss zum Hochschulrat direkt kontrollieren. Daraus können Informationsasymmetrien entstehen, welche die Universitätsleitung, insofern sie daran interessiert ist, nutzen kann, um eigene Interessen strategisch im Hochschulrat durchzusetzen.

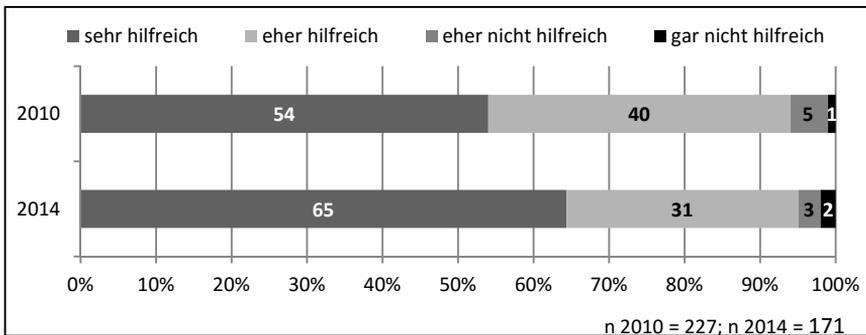
Abbildung 5: Unterstützungsstrukturen der Hochschulräte im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Indes schätzen die Hochschulratsmitglieder die Arbeit ihrer Unterstützungsstrukturen weitgehend positiv ein (vgl. Abbildung 6). 2010 geben über die Hälfte, 2014 sogar nahezu zwei Drittel der teilnehmenden Hochschulräte an, die Unterstützungsstrukturen als sehr hilfreich zu empfinden. Nur ein sehr kleiner Anteil betrachtet die bestehenden Unterstützungsstrukturen nicht als hilfreich.

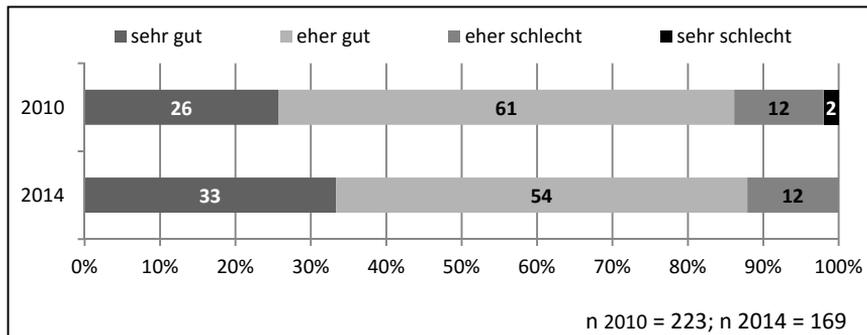
Abbildung 6: Bewertung der Arbeit der Unterstützungsstrukturen durch die Hochschulratsmitglieder im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Dies korrespondiert weitgehend damit, dass sich die deutliche Mehrheit der Hochschulratsmitglieder bei beiden Befragungen gut über die Prozesse in ihrer Universität informiert fühlen (vgl. Abbildung 7).

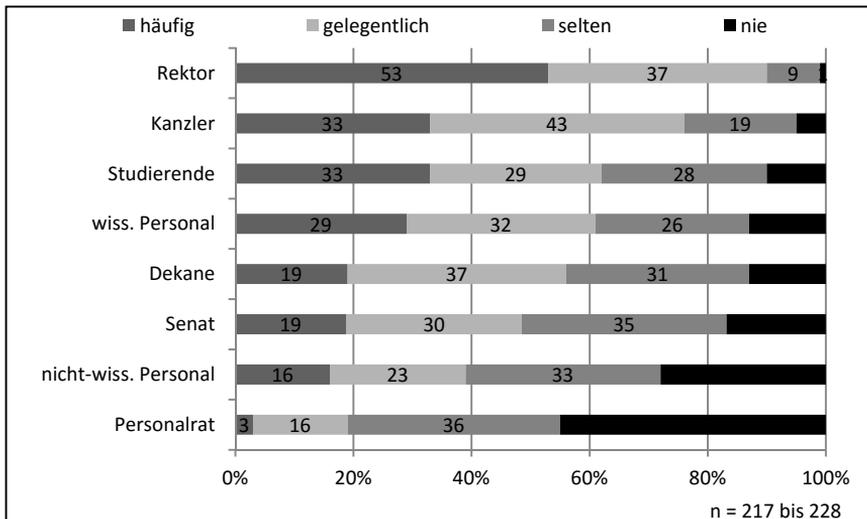
Abbildung 7: Einschätzung der Hochschulratsmitglieder zur Informiertheit über universitäre Prozesse im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

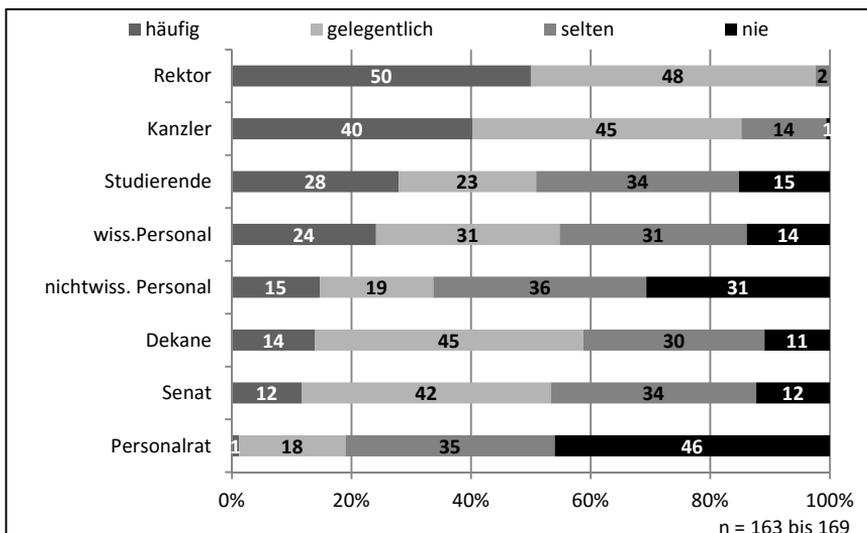
Für eine starke Integration von Hochschulräten in die Universitäten, allerdings bei besonderer Dominanz der Universitätsleitung, sprechen die Einschätzungen der Hochschulratsmitglieder über die Häufigkeit von Kontakten zu wichtigen Akteuren in den Universitäten. Wie bei beiden Hochschulratsmitgliederbefragungen deutlich wird, ist die Universitätsleitung und innerhalb dieser im Besonderen der Rektor die primäre Kontaktperson der Hochschulratsmitglieder. Sowohl Dekane als auch Senatsmitglieder, als weitere wichtige Entscheidungsträger in Universitäten, haben hingegen durchschnittlich wesentlich seltener Kontakt mit den Mitgliedern des Hochschulrats als z. B. die Studierenden oder wissenschaftliches Personal (vgl. Abbildungen 8 und 9). All dies spricht, neben den begrenzten Zeitressourcen, dafür, dass die Hochschulräte sich als Aufsichtsräte verstehen und möglicherweise auch die Bedeutung universitätsinternen Entscheidungsträger außerhalb der Rektorate als eher gering einschätzen.

Abbildung 8: Kontaktpersonen der Hochschulratsmitglieder im Jahr 2010



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 9: Kontaktpersonen der Hochschulratsmitglieder im Jahr 2014



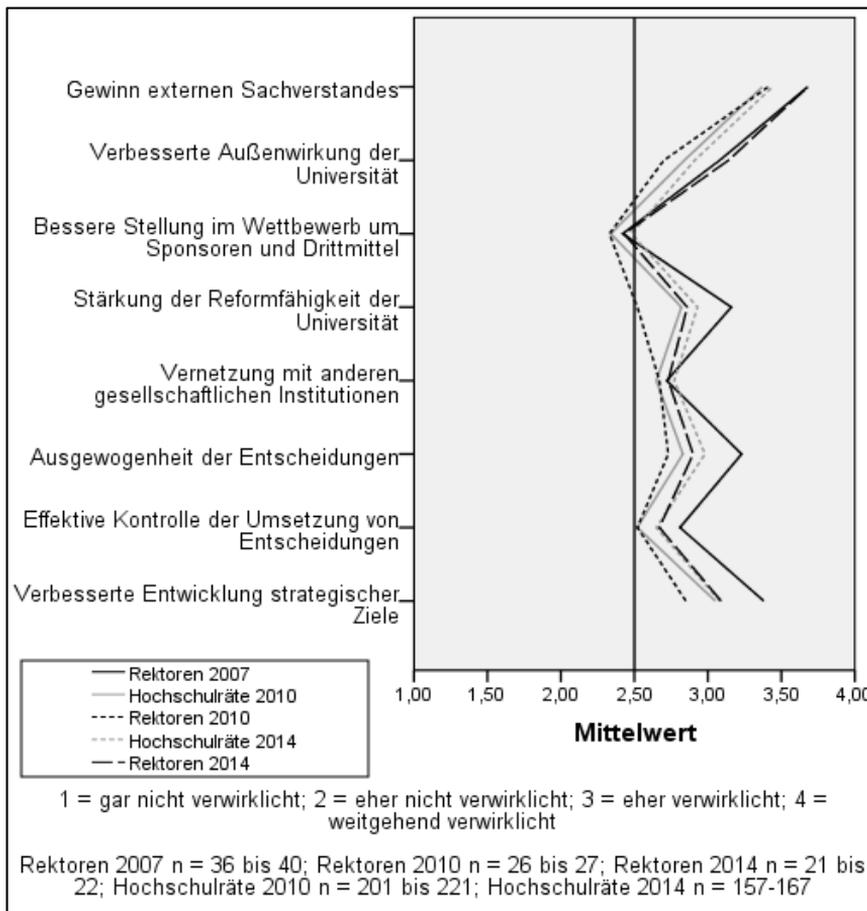
Quelle: Eigene Darstellung.

#### 4.4 Wirkungen

Im Rahmen der standardisierten Befragungen wurden die Hochschulratsmitglieder und Rektoren danach befragt, inwieweit *ihrer Einschätzung*<sup>8</sup> nach die mit der Einführung von Hochschulräten erhofften Wirkungen eingetroffen sind. Wie deutlich wird, sehen die Rektoren und Hochschulratsmitglieder mit Abstand am deutlichsten das Ziel der Gewinnung externen Sachverständs als realisiert an (vgl. Abbildung 10). Diese Einschätzung ist auch

im Zeitvergleich relativ stabil. Zudem sehen die Rektoren und Hochschulräte auch durchaus eine verbesserte Entwicklung strategischer Ziele und eine Stärkung der Reformfähigkeit der Universitäten. Hier wird nochmals deutlich, dass auch bei der Betrachtung der Wirkungen eine wesentliche Funktion von Hochschulräten die Unterstützung von Universitätsleitungen beim Prozess der Profilbildung darstellt.

Abbildung 10: Wirkung von Hochschulräten im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Deutlich moderater fallen die Einschätzungen der Effekte von Hochschulräten hingegen bezüglich der Kontrolle von Entscheidungen aus. Angesichts der dargestellten Sitzungshäufigkeit und Sitzungsdauer ist dies jedoch wenig überraschend. Auch hier deutet sich an, dass Hochschulräte die Funktionen von Aufsichtsräten wahrnehmen, die in der Regel auch Schwierigkeiten haben, Unternehmensentscheidungen wirksam zu kontrollieren. Auch bezüglich weiterer ursprünglicher Zielstellungen der Einführung von Hochschulräten, der Vernetzung der Universitäten mit anderen gesellschaftlichen Institutionen und insbesondere dem Ziel einer besseren Stellung im Wettbewerb um Sponsoren und Dritt-

mittel, ist Skepsis angesagt. Insbesondere bezogen auf den letztgenannten Punkt haben Hochschulräte kaum Wirkungen.

Betrachtet man die Veränderungen im Zeitvergleich, so bewerten die Hochschulratsmitglieder 2014 ihre Wirkung leicht positiver als die Hochschulratsmitglieder im Jahr 2010. Betrachtet man hingegen die Einschätzungen der Rektoren im Zeitvergleich, so lässt sich hier beobachten, dass die Rektoren von 2007 die Effekte der Hochschulräte mit Abstand am positivsten beurteilen, im Jahr 2010 deutlich skeptischer sind und bei der Befragung von 2014 dieses Urteil wieder etwas revidieren.

## Fazit

Hochschulräte sollen als Akteure der Außensteuerung zum einen zur Professionalisierung der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen von Universitäten beitragen, indem sie eine universitätsexterne Sicht und managerielles Wissen einbringen und die Rektorate beim Prozess der Profilbildung unterstützen. Zum anderen sollen sie aber auch die Funktion einer Kontroll- und Aufsichtsinstanz wahrnehmen und zum dritten zur Verbesserungen der gesellschaftlichen Vernetzung von Universitäten beitragen. Ob Hochschulräte dazu in der Lage sind, diese Funktionen zu erfüllen, hängt zum einen von der Kompetenzverteilung in den Landeshochschulgesetzen und zum anderen von ihrem tatsächlichen Agieren ab. Dies macht schon deutlich, dass verallgemeinerbare Aussagen schwierig sind. Dennoch wird versucht, einige zusammenfassende Trends zu skizzieren, wohlwissend, dass dies im Einzelfall nicht zutreffen muss.

Bezüglich der Kompetenzverteilung in den Landeshochschulgesetzen zeigen sich nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. In der Tendenz wurden die Kompetenzen der Hochschulräte im Zeitvergleich eher eingeschränkt als erweitert, vor allem in den Bundesländern, die Hochschulräten am meisten Kompetenzen zugeordnet hatten, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Dennoch verfügen Hochschulräte in den meisten Bundesländern weiterhin über signifikante formale Einflussmöglichkeiten auf die strategische Ausrichtung und teilweise sogar das operative Geschäft von Universitäten.

Bezüglich der Zusammensetzung der Hochschulratsmitglieder zeigt sich, dass eine Mehrheit der Hochschulratsmitglieder eine Sozialisation im Wissenschaftssystem durchlaufen hat, bedenkt man den Anteil von 44% unter den externen Hochschulratsmitgliedern sowie die z.T. vorhandenen internen Mitglieder. Auffällig ist weiterhin der relativ hohe Anteil von Vertretern der Wirtschaft bei den externen Mitgliedern aus dem Bereich der Gesellschaft.

Hochschulräte sind mittlerweile stärker in die Universitäten integriert, allerdings bei besonderer Dominanz ihrer Kontakte zur Universitätsleitung. Sowohl Dekane als auch Senatsmitglieder, als weitere wichtige Entscheidungsträger in Universitäten, haben hingegen durchschnittlich wesentlich seltener Kontakt mit den Mitgliedern des Hochschulrats als z. B. die Studierenden oder wissenschaftliches Personal in Form von Personalräten. Die Bedeutung universitätsinterner Entscheidungsträger in den Fakultäten und Senaten wird also nicht immer als wichtig eingeschätzt. All dies spricht, neben den begrenzten Zeitressourcen und den Selbsteinschätzungen zur Wirkungsweise von Hochschulräten, dafür, dass die Hochschulräte ihre Funktionen als Kontrollinstanz gegenüber Rektoraten nicht in dem Ausmaß wahrnehmen (können oder wollen), wie die Unterstützung von

Universitätsleitungen beim Prozess der Profilbildung. Nicht ohne Grund sehen die Rektoren und Hochschulratsmitglieder das Ziel der Gewinnung externen Sachverständs, Hilfestellung bei der Entwicklung strategischer Ziele und eine Stärkung der Reformfähigkeit der Universitäten als wesentliche Funktionen von Hochschulräten an. Wahrscheinlich ist es auch schwierig, beide Zielvorstellungen miteinander zu kombinieren.

## Anmerkungen

- 1 Universitätsexterne sind Personen, die weder Mitglieder noch Angehörige der betreffenden Universität sind.
- 2 Nicht weiter eingegangen wird auf Argumente aus der Rechtswissenschaft. Hier werden Konflikte mit dem Demokratiegebot nach Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und dem Gebot der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG befürchtet (vgl. Kersten 1999; Laqua 2004). Bezüglich des Demokratiegebots wird konstatiert, dass ein Hochschulrat, welcher über Beratungskompetenzen hinaus auch Entscheidungskompetenzen innehat, einer direkten demokratischen Legitimation und Kontrolle bedürfe. Diese sei beim Gremium Hochschulrat nicht gegeben. Die Hochschulratsmitglieder würden von den Universitäten und/oder der Ministerialverwaltung ausgewählt; das Parlament als direkt von der Bevölkerung legitimierte Institution spiele indes keine Rolle. Eine direkte Legitimation durch die Bevölkerung sei dementsprechend nicht gegeben. Somit könne von einer Unterbrechung der direkten Legitimationskette durch das Volk gesprochen werden (vgl. Bull/Mehde 2000; Schmidt 2003). Die Rechtsprechung hat sich mit der Vereinbarkeit der Implementierung von Hochschulräten und der Ausgestaltung der Kompetenzen bereits in drei Entscheidungen auseinandergesetzt: (1) das BVerfG im Beschluss zum brandenburgischen Hochschulgesetz, (2) der BayVerfGH im Beschluss zum bayerischen Hochschulgesetz (der insofern den Leitlinien des BVerfG folgt), und (3) das BVerwG zum niedersächsischen Stiftungsmodell. In den genannten Entscheidungen sehen die Gerichte die Einführung von Hochschulräten als grundsätzlich unproblematisch an (vgl. Bogumil u.a. 2013, S. 62).
- 3 Das Forschungsprojekt „Wirkungen neuer Steuerung auf die Aktivitätsstruktur von Universitäten“ wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung von August 2012 bis Juli 2015 gefördert. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden u.a. bundesweite, standardisierte Umfragen unter Rektoren und Hochschulratsmitgliedern (Vollerhebungen) durchgeführt. Die Rücklaufquote betrug bei den Rektoren 28% und bei den Hochschulratsmitgliedern 25%.
- 4 Das Forschungsprojekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ wurde im Zeitraum von Juni 2009 bis Mai 2012 durchgeführt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden ebenfalls bundesweite, standardisierte Umfragen unter Rektoren und Hochschulratsmitgliedern (Vollerhebungen) durchgeführt. Dabei haben sich 45% der Rektoren und 34% der Hochschulratsmitglieder an der Umfrage beteiligt.
- 5 Die Befragung von Rektoren zum Thema Hochschulräte aus dem Jahr 2007 richtete sich an alle Hochschulen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, also auch Fachhochschulen und private Hochschulen. Hier konnte eine hervorragende Rücklaufquote von 81% realisiert werden. Im Folgenden werden die Ergebnisse aus diesem Projekt aber nur für Universitäten in Deutschland dargestellt.
- 6 Dort gibt es auch interne Mitglieder, die aber nur eine beratende Stimme haben.
- 7 In der Befragung von 2007 wurden die Rektoren nach der Anzahl der vertretenen Mitglieder der jeweiligen Statusgruppen bzw. nach der Anzahl der vertretenen Mitglieder entsprechend ihrer Haupttätigkeit während den vergangenen fünf Jahren gefragt, in den Hochschulrätebefragungen von 2010 und 2014 wurden die Hochschulratsmitglieder gebeten, ihre jeweilige Statusgruppe bzw. ihre primären Tätigkeit zu nennen.
- 8 Bei Fragen nach der subjektiven Einschätzung von Effekten neuer Steuerungsinstrumente kann zwar das Problem sozialer Erwünschtheit auftreten, die Festlegung von objektiven Kriterien sowie deren Messbarkeit sind in der wissenschaftlichen Literatur jedoch hochgradig umstritten. Insbesondere ergeben sich Probleme bei der objektiven Messung von Performanz, wenn nicht nur Quantität, sondern auch Qualität der Leistungserbringung erfasst werden sollen (vgl. Fischer 2003; Gläser 2006; Parthey 2003). Des Weiteren kann bezüglich der Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente argumentiert werden, dass die Einschätzungen der Hochschulakteure, jenseits von objektiven Veränderungen, den eigentlichen Schwerpunkt einer Performanzevaluation bilden können, da sie wiedergeben, inwieweit sich aus der Sicht der Reforma-

dressaten ihr Arbeitsumfeld sowie ihre Handlungen und deren Wirkungen verändert haben (vgl. *Bogumil et al.* 2013, S. 15).

## Literatur

- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg*, 2007: Einleitung, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-25.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.*, 2009: Einleitung, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin: Edition Sigma, S. 7-12.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöffel, Manfred*, 2013: Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente, Berlin: Edition Sigma.
- Brinckmann, Hans*, 1998: Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung, Berlin: Edition Sigma.
- Brüggemeier, Martin*, 2004: Public Management, in: *Hanft, Anke* (Hrsg.), Grundbegriffe des Hochschulmanagement, Bielefeld: Universitätsverlag Webler, S. 377-383.
- Bull, Hans-Peter/Mehde, Veith*, 2000: Reform der Hochschulorganisation – die populären Modelle und ihre Probleme, in: *Juristenzeitung*, 55 (13), S. 650-659.
- Burgi, Martin/Gräf, Ilse-Dore*, 2010: Das (Verwaltungs-) Organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 125, S. 1125-1134.
- Fehling, Michael*, 2002: Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung in Hochschule und Wissenschaft, in: *Die Verwaltung*, 35, S. 399-424.
- Fischer, Klaus*, 2003: Soziale und kognitive Aspekte des Peer Review-Verfahrens, in: *Fischer, Klaus/Parthey, Heinrich* (Hrsg.), Evaluation wissenschaftlicher Institutionen. Wissenschaftsforschung Jahrbuch 2003. Berlin, S. 23-62.
- Gläser, Jochen*, 2006: Die Fallstricke der Bibliometrie, in: *Soziologie* 35 (1), S. 42-51.
- Groß, Thomas*, 1999: Das Kuratorium – Hochschulautonomie durch institutionalisierte Kooperation?, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 52 (21), S. 895-902.
- HRK – Hochschulrektorenkonferenz*, 1997: Organisations- und Leitungsstrukturen der Hochschulen, Bonn (Empfehlung des 183. Plenums vom 10. November 1997).
- HRK – Hochschulrektorenkonferenz*, 2000: Hochschulräte als Steuerungsinstrumente von Hochschulen, Bonn (Beiträge zur Hochschulpolitik 6/2000).
- Hüther, Otto*, 2009: Hochschulräte als Steuerungsakteure?, in: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 31 (2), S. 50-73.
- Hüther, Otto*, 2010: Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kehm, Barbara M./Lanzendorf, Ute*, 2005: Ein neues Governance-Regime für die Hochschulen – mehr Markt und weniger Selbststeuerung, in: *Teichler, Ulrich/Tippelt, Rudolf* (Hrsg.), Hochschullandschaft im Wandel, Weinheim: Beltz (Zeitschrift für Pädagogik, 50. Beiheft), S. 41-55.
- Kersten, Jens*, 1999: Alle Macht den Hochschulräten?, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 114, S. 1704-1709.
- Klenk, Tanja*, 2008: Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkassen und andere öffentliche Körperschaften, Frankfurt a.M.: Campus.
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe*, 2007: Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit. New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38. Wiesbaden, S. 522-548.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer*, 2009: Hochschulpolitik im Ländervergleich, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin: Edition Sigma, S. 13-28.
- Laqua, Alexander*, 2004: Der Hochschulrat zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung. Eine Analyse der Reformmodelle nach den Landeshochschulgesetzen, Baden-Baden: Nomos.

- Mayntz, Renate*, 2002: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 7-43.
- Müller-Böling, Detlef*, 1997: Zur Organisationsstruktur von Universitäten, in: *DBW*, 57 (5), S. 603-614.
- Nienhüser, Werner*, 2011: Ressourcenabhängigkeit und Hochschulräte. Eine empirische Analyse, in: *Hochschulwesen*, 59 (6), S. 199-204.
- Parthey, Heinrich*, 2003: Bibliometrische Profile wissenschaftlicher Institutionen in Problemfeldern und Phasen der Forschung. In: *Fischer, Klaus/Parthey, Heinrich* (Hrsg.), *Evaluation wissenschaftlicher Institutionen. Wissenschaftsforschung Jahrbuch 2003*. Berlin, S. 63-102.
- Schimank, Uwe*, 2000: Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universität bringen?, in: *Titscher, Stefan/Winckler, Georg/Biedermann, Hubert/Gatterbauer, Helmuth/Laske, Stephan/Moser, Reinhard/Strehl, Franz/Wojda, Franz/Wulz, Heribert* (Hrsg.), *Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten*, München: Hampp, S. 94-147.
- Schimank, Uwe*, 2009: Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), *Neue Steuerung von Hochschulen*, Berlin: Edition Sigma, S. 123-137.
- Schlegel, Jürgen*, 2000: Hochschulräte – Diktatur der Funktionäre oder Verbesserung der strategischen Planungskompetenz der Hochschulen?, in: *Epping, Volker/Fischer, Horst/von Heintschel Heinegg, Wolff* (Hrsg.), *Brücken bauen und begehen. Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag*, München: C.H.Beck, S. 507-529.
- Schmidt, Thomas*, 2003: *Deutsche Hochschulräte. Begriff, Darstellung und rechtliche Analyse*, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Schröter, Eckhard*, 2011: New Public Management, in: *Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79-89.
- Sieber, Michael*, 2000: Einführung von Hochschulräten – Chancen und Risiken, in: *Hochschulrektorenkonferenz* (Hrsg.), *Hochschulräte als Steuerungsinstrumente von Hochschulen. (Beiträge zur Hochschulpolitik 6/2000)*, Bonn, S. 16-24.
- Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen*, 2007: *Dokumentation der Tagung: Hochschulräte – Neue Leitungsstrukturen für die Hochschulen in NRW.*

*Anschriften der Autorin und der Autoren:*

Dr. Linda Jochheim, Fakultät für Mathematik und Informatik, Abteilung Lehr- und Studienorganisation, FernUniversität in Hagen, Universitätsstr. 1, 58097 Hagen  
E-Mail: [Linda.Jochheim@fernuni-hagen.de](mailto:Linda.Jochheim@fernuni-hagen.de)

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum  
E-Mail: [Joerg.Bogumil@rub.de](mailto:Joerg.Bogumil@rub.de)

Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft, Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum  
E-Mail: [Rolf.Heinze@rub.de](mailto:Rolf.Heinze@rub.de)