

Dr. Peer Pasternack, Forschungsdirektor Institut für Hochschulforschung Wittenberg

Demokratisierung der Hochschulen als Steuerungsmodell?

Es sei zunächst das Problem beschrieben, das hinter der Frage steckt, ob und ggf. wie Demokratisierung zum Modell der Hochschulsteuerung im 21. Jahrhundert taugt (nachfolgend Punkt 1.). Derart vorbereitet, können anschließend problemlösungsrelevante Aspekte erörtert werden (Punkt 2.).

1. Das Problem

Salopp lässt sich sagen: Demokratie kann auch an der Hochschule viel Schaden anrichten, aber häufig ist der Schaden ganz nützlich. So leidet z.B. die Effizienz der Entscheidungsabläufe, wenn lange diskutiert wird. Ebenso kann die plötzliche Herstellung von Transparenz eines Vorganges dazu führen, dass ein gut eingefädelter Deal nicht zustande kommt, weil sich plötzlich ein noch nicht berücksichtigtes Einzelinteresse unabweisbare Geltung verschafft. Jedoch: Der Gewinn an Legitimität dessen, was auf demokratische Weise entschieden und umgesetzt wird, ist in vielen Fällen höher als die Einbuße an Durchsetzungsgeschwindigkeit. Demokratisierung bedeutet hier also zunächst, dass Herrschaft reduziert wird: durch – je nach Gegenstand – Herrschaftskontrolle, Mitbestimmung, Beteiligung oder Selbstbestimmung.

Zugleich gibt es funktionale Hemmnisse, denen man sich nur schwer verschließen kann. Es gibt an jeder Hochschule diverse und häufig widerstreitende Einzelinteressen, die sich auch beim allerbesten Willen nicht sämtlich gleichzeitig bedienen lassen. Davon zu unterscheiden sind an einer Hochschule allgemeine Organisationsinteressen, etwa dasjenige an überlebensrelevanter Stabilität. Es mag bedauert werden, ist gleichwohl in Rechnung zu stellen: Die Summe der innerhochschulischen Einzelinteressen ergibt typischerweise nicht das der bestmöglichen Hochschulentwicklung dienliche Gesamtinteresse. Dieses muss von Repräsentanten der Hochschulmitglieder in Aushandlungsprozessen formuliert und von der Hochschulleitung durchgesetzt werden. (Es macht sonst niemand.) Dabei kommen manche der Einzelinteressen besser weg als andere. Das gibt den weniger Begünstigten Gelegenheit,

mit Überzeugungskraft die Benachteiligung anzuprangern, mithin, so die gängige Argumentationslogik, den Mangel an Demokratie.

All dies findet im Rahmen arbeitsteiliger Strukturen statt, d.h. es gibt innerhalb der Hochschule und Hochschulpolitik funktional bestimmte Rollen. Diese sind mit unterschiedlichen Verantwortungszuschreibungen und Zuständigkeiten verbunden, aber auch mit abgestuftem Informationszugang oder differenzierter Ausstattung mit unterstützenden Apparaten. Das setzt wiederum dem Demokratisierungsgrad gewisse Grenzen.

Es geht also, kurz gesagt, an den Hochschulen um einen Ausgleich zwischen berechtigten Mitwirkungsinteressen und dem Abbau funktional nicht notwendiger Hierarchien auf der einen Seite und den Mindestanforderungen an die Organisationseffektivität¹ auf der anderen Seite. Unklug handelt jede Hochschule, wenn sie die Legitimationsressourcen verschenkt, die demokratische Verfahren erschließen können. Unklug handelt eine Hochschule aber auch, wenn sie es unterlässt, Partikular- und organisationale Gesamtinteressen so zu behandeln, wie sie sich darstellen: mitunter Schnittmengen aufweisend, gelegentlich ausgleichsfähig, doch nicht selten auch inkompatibel.

Allerdings: Demokratie und Demokratisierung an der Hochschule umfassen nicht nur die Steuerungsdimension. Hier ist eine deutlich erweiterte Sicht vonnöten. Es lassen sich drei Dimensionen der Demokratisierung von Hochschulen unterscheiden:

1. *Hochschulen erzeugen gesellschaftliche Teilhabechancen und sozialen Aufstieg.*²

Damit stellen sich demokratiebezogen zunächst die Fragen nach der sozialen Beteiligung an Hochschulbildung (derzeit studieren im Bundesdurchschnitt von 100 Akademikerkindern 83 und von 100 Kindern aus Nichtakademikerfamilien 23, die Hochschulbildungsbeteiligung beider Gruppen verhält sich also nahezu umgekehrt proportional zueinander³), sodann der geschlechtsspezifischen Beteiligung

¹ Effektivität meint den Grad der Zielerreichung – im Unterschied zur Effizienz, die Aufwand-Nutzen- oder Input-Output-Relationen ausdrückt. Beide sind in einen Ausgleich zu bringen, d.h. die Effektivität darf nicht der Effizienz geopfert werden, sie darf aber auch nicht zu völliger Ineffizienz führen.

² nicht hingegen – trotz verbreiteter anders lautender Überzeugungen – soziale Gleichheit: Bildung erzeugt immer Ungleichheit, und selbst, wenn 100 % der Angehörigen eines Altersjahrgangs studieren würden, käme dabei nicht Gleichheit, sondern Ungleichheit auf einem höheren Niveau heraus. Denn Bildung ist immer (auch) Selbstbildung, und die Unterstützung, die durch Bildungseinrichtungen dabei gegeben werden kann, trifft unaufhebbar auf individuell unterschiedliche Anfangsausstattungen und individuell unterschiedliche Resonanzen.

³ worin z.T. auch ein Erfolg der westdeutschen Bildungsexpansion versteckt ist: Wer seinerzeit expansionsbegünstigt zum Akademiker oder zur Akademikerin wurde, gibt nun zu einem großen Teil den

sowohl an Hochschulbildung (sie entspricht inzwischen der Geschlechterverteilung in der Bevölkerung, wenn auch mit fächerspezifischen Differenzen) als auch an studienanschließender Wissenschaft (hier gibt es Fortschritte auf allen Karriereebenen, doch die geschlechtsspezifische Aufstiegspyramide besteht nach wie vor), und schließlich erhebt sich die Frage nach der ethnischen Beteiligung an Hochschulbildung (die wiederum ungefähr den Anteilen an der Gesamtbevölkerung entsprechen müsste, was aber bislang nicht annähernd gegeben ist).

2. *Das Verhältnis von Hochschule und Gesellschaft:* Hochschulen sind Produzenten und Verteiler wissenschaftlichen Wissens. Als solche sind sie Innovationsagenturen der Gesellschaft, wobei Innovation nicht ökonomistisch verengt werden darf: Der Innovationsbedarf ist auch in nichtökonomischen Bereichen beträchtlich. In jedem Falle aber sind Innovationen das Noch-nicht-Mehrheitsfähige – denn was bereits mehrheitsfähig ist, ist Mainstream. Hochschulen müssen Agenturen des *noch nicht* Mehrheitsfähigen, aber auch des u.U. *nie* Mehrheitsfähigen sein. Deshalb werden sie als Einrichtungen mit Autonomiebegünstigung unterhalten. Damit können sie Nische sein für Ideen, welche die Gesellschaft benötigt, und für Ideen, die auf dem Wege dahin ausprobiert werden müssen, auch wenn sie am Ende ggf. zu verwerfen sind. Indem Hochschulen derart als Inkubatoren gesellschaftlicher Innovation wirken, sollen sie zur Rationalitätssteigerung gesellschaftlichen Handelns beitragen. Das heißt: Wesentlich dadurch, dass es Hochschulen gibt, sind voranalytische Urteile, wie sie im Alltagshandeln jeder Gesellschaft fortlaufend erzeugt werden, durch wissenschaftlich begründete Einschätzungen zu ersetzen. Dies soll aber nicht erst dann geschehen, wenn die Forschung zu einer bestimmten Frage ein hinreichendes Maß an Gewissheit erlangt hat. Deshalb hat die Hochschule den Auftrag, die (niemals abschließenden) Kenntnisse, die sie aktuell erzeugt, in die Gesellschaft diffundieren zu lassen: Dem dient die akademische, d.h. wissenschaftsgebundene Lehre. Mit der Lehre, aber auch mit anderen Transferaktivitäten öffnen sich die Hochschulen zur Gesellschaft hin. Das ist mitunter konfliktbehaftet, weshalb die Hochschulen nicht *nur* autonom sind, sondern in bestimmtem Maße und bestimmten Fragen auch der Heteronomie unterliegen. Daher ist in Deutschland die Hochschule als Paradoxie organisiert: als eine staatsferne staatliche Veranstaltung.

eigenen Bildungserfolg an die Kinder weiter, verstetigt also intergenerationell einen sozialen Aufstieg durch Bildung.

3. *Die Steuerung und Regelung der Hochschulen:* Steuerung ist zielgebundenes Interventionshandeln von außen. Regelung ist zielgebundene Selbstorganisation, also intern zu gestalten. Ansprüche der Gesellschaft an die gesellschaftlich finanzierten Hochschulen werden durch die Politik in steuernde Interventionen übersetzt. Deren Berechtigung dazu speist sich daraus, dass die Politik als Repräsentantin der Gesellschaft fungiert – dazu legitimiert durch Wahlen sowie das Handeln innerhalb von Verfahren und Strukturen, die durch mehrheitliche Akzeptanz charakterisiert sind. Die Politik bedient sich hierbei der (Ministerial-)Administration, und zur Einbettung des politischen Handelns in Verfahrens- und Strukturkontexte gehört auch, dass die steuernden Maßnahmen ggf. gerichtlicher Überprüfung offen stehen. Hochschulintern hingegen gibt es institutionelle Gestaltungschancen. Diese können größer oder kleiner sein – was dann als mehr oder weniger demokratisch gelten mag.

Demokratisierung als Modus der Hochschulsteuerung hat diese drei Dimensionen in Rechnung zu stellen und sie als gleichberechtigt zu behandeln. Es ist also zu vermeiden, die Behandlung der Demokratisierungsfrage an Hochschulen auf deren Steuerung und Regelung zu reduzieren. Steuerung und Regelung werden nicht um ihrer selbst willen betrieben, sondern um berechtigten inhaltlichen Ansprüchen zur Geltung zu verhelfen. Daher sind die Entwicklung der gesellschaftlichen Teilhabechancen und sozialer Aufstiegsmöglichkeiten durch Hochschulbildung wie auch des Verhältnisses von Hochschule und Gesellschaft unverzichtbare Demokratisierungsanliegen. Mithin kann die Demokratisierung der Hochschulen nicht allein als Steuerungsproblem betrachtet werden.

2. Optionen der Problemlösung

Werden nun also Steuerung und Regelung als Instrumente betrachtet, die der Durchsetzung legitimer inhaltlicher Anliegen dienen, welche die Gesellschaft gegenüber den Hochschulen und die Hochschulen gegenüber sich selbst erheben, so stellt sich die Frage nach der konkreten instrumentellen Ausgestaltung. Grundsätzlich sind unterschiedliche Modelle sowohl der Hochschulsteuerung im allgemeinen als auch einer – wie auch immer – demokratischen Hochschulsteuerung im besonderen denkbar. Das zeigt bereits ein international vergleichender Blick. Doch auch im Rahmen der politischen und Rechtsordnung der Bundesrepublik gilt: Weder sind die gegenwärtige Verfasstheit der Hochschulen noch die aktuellen Gegebenheiten der Bezie-

hungen zwischen Hochschule und Politik gleichsam naturgesetzlich. Sie stehen vielmehr politischer Gestaltung, folglich auch Veränderung offen. Ideale oder gar abschließende Lösungen gibt es dabei nicht. Das verhindern die Besonderheiten der Hochschulen als wissenschaftliche Einrichtungen und die sich im Zeitverlauf wandelnden gesellschaftlichen Ansprüche an Hochschulen. Über die Gestaltung der Hochschulsteuerung wird daher immer wieder und von neuem zu diskutieren sein.

Die externe Hochschulsteuerung, also das staatliche Interventionshandeln gegenüber den Hochschulen, trifft dabei auf eine interne Regulationsstruktur, die durch die Mechanismen der Gruppenuniversität geprägt ist. Zahlreiche politische Ansinnen, die externe Hochschulsteuerung zu verändern, haben ihren Ausgangspunkt in der Wahrnehmung und Funktionsweise der Gruppenuniversität. Sie schließen daher häufig auch die Veränderung der hochschulinternen Mitbestimmungsstrukturen ein. Es sei daher zunächst die Gruppenuniversität näher betrachtet (2.1.), bevor Möglichkeiten erörtert werden, wie sich die Hochschulsteuerung sinnvoll gestalten ließe (2.2.).

2.1. Die Gruppenuniversität als interner Steuerungsmodus: eine Problemlösung mit Problemen

Die Gruppenuniversität, in der ehemaligen Bundesrepublik der endsechziger Jahre entstanden, war das Gegenmodell zur Ordinarienuniversität. Als solche war sie ein Demokratisierungsfortschritt. Vollständig demokratisch kann man sie dennoch nicht nennen: Sie verbindet das Demokratie- mit dem Ständeprinzip. Um das zu kaschieren, wurden die Stände „Mitgliedergruppen“ genannt. Nach vierzig Jahren Erfahrung mit der Gruppenuniversität offenbart eine genauere Betrachtung aber auch eine Reihe praktischer Probleme.

Zunächst ist ein Umstand in Augenschein zu nehmen, der die Subjektaustatungen der Akteure betrifft und im Hochschulalltag mancherlei Schwierigkeiten beschert: Die akademische Selbstverwaltung wird durch Nichtexperten für Hochschulorganisationsfragen – die Professoren und Professorinnen – dominiert. Qua Amt wird den Professoren ein Expertenstatus für Hochschulorganisationsfragen zugewiesen. Eine solche Expertise für die Wissenschaften in ihrer Gesamtheit und für Wissenschaftsorganisation als spezielles Expertisefeld lässt sich jedoch aus der Berufung für ein bestimmtes Fach nicht ableiten. Experten sind Professoren und Professorinnen nur in zweierlei Hinsicht: zum einen in ihrem Fach, zum anderen sind sie Experten ihrer eigenen Situation an der Hochschule. Letzteres sind allerdings auch alle

anderen Hochschulangehörigen. Diese umschreiben das meist mit der Vokabel „Betroffene“. Unter anderem deshalb gab es in den 1960er Jahren Forderungen nach Einführung demokratischer Regelungen, die alle Hochschulangehörigen angemessen beteiligen.

Herausgekommen war am vorläufigen Ende die Gruppenuniversität: eine ständisch gebrochene demokratische Verfassung der Hochschule, ein Kompromiss zwischen partizipatorischen und ordinarialen Anliegen. Konkretisiert worden war die Gruppenuniversität ursprünglich in der Drittel- bzw. Viertelparität. Bereits in diesen Modellen wurde die zahlenmäßig kleinste Gruppe an der Hochschule – die ProfessorInnen – gleichgestellt mit der zahlenmäßig größten Gruppe, den Studierenden. Dieser strukturelle Kompromiss war dann noch etwas mehr in Schiefelage geraten durch das Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1972/73, das den ProfessorInnen die absolute Mehrheit in den meisten Hochschulgremien zuwies (BVerfGE 35: 79).

Strukturimmanent ergibt sich daraus eine Überforderung. ProfessorInnen sollen vieles zugleich sein: exzellent in der Forschung wie in der Lehre, begeistert in der akademischen Selbstverwaltung, dynamisch im Netzwerkmanagement und bei der Drittmittelakquisition, hinreichend fintenreich gegenüber der Hochschulverwaltung, gelassen und kompetent in der Mitarbeiterführung, dazu souveräne Instrumentalisten auf allen alten und neuen Medien, kognitive Innovateure wie auch unablässige Erzeuger öffentlicher Resonanz und nimmermüde Übersetzer wissenschaftlicher Fragestellungen auf gesellschaftliche Relevanzbedürfnisse hin. Die Rolle des Professors ist also mit Aufgaben in Forschung, Lehre, Verwaltung, Repräsentation, Netzwerkmanagement, Drittmittelakquisition usw. überfrachtet.

Dagegen haben die anderen Hochschulmitglieder immerhin einen großen Vorteil: Ihre Rollen sind nicht derart überkomplex gestaltet. Deshalb könnten sie sich ganz darauf konzentrieren, das System Hochschule zielgenau zu irritieren. Dies ist eine bedeutende Chance für innerhochschulische Demokratie. Sie eröffnet nämlich die Möglichkeit, die weithin akzeptierte Rollenverteilung zwischen ‚Experten‘ und ‚Laien‘ im Prozess der Entscheidungserzeugung aufzubrechen. Durch punktgenaue Irritationen eingeschliffrer Abläufe lässt sich Öffentlichkeit für im Verborgenen ablaufende Prozesse herstellen. Es kann die Offenlegung von Interessen durchgesetzt und die Selbstgewissheit von Amtsinhabern erschüttert werden. Kurz, es können Aushandlungsprozesse in Gang gesetzt werden, die sonst nicht stattfänden. Die a-

akademische Autonomie also kann mit Leben erfüllt werden. Ist dafür die Gruppenuniversität heutigen Zuschnitts der optimale Rahmen?

Neben ihren Vorzügen birgt die akademische Autonomie grundsätzlich auch zwei Gefahren: ihre oligarchische und ihre bonapartistische Entgrenzung. Autonomie sichert nach außen, sie determiniert jedoch nichts für die Innenverhältnisse der autonomen Körperschaft. In der ersten Gefahrenvariante wird die Hochschule durch die akademische Oligarchie, also die Professorenschaft, usurpiert: Strukturelle Machtvorteile werden ausgenutzt, um die anderen Hochschulangehörigen zu marginalisieren, obgleich diese die Mehrheit bilden. Um zur bonapartistischen Variante zu gelangen, sind zwei Wege möglich: Entweder ermächtigt sich die Hochschulleitung selbst, eine autoritäre Führungsvariante einführen zu dürfen, oder aber die Hochschulangehörigen unterwerfen sich freiwillig einer autoritär führenden Leitung. Letzteres passiert mitunter in der Annahme, dass sich dadurch die größten Begünstigungen für die Hochschule organisieren ließen, wovon dann auch die Einzelnen in der Hochschule profitieren würden.

Beide Entgrenzungen akademischer Autonomie vollziehen sich typischerweise schleichend. Daher werden die Ergebnisse häufig zu spät erkannt und sorgen dann für allgemeine Verwunderung. Ist die oligarchische Entgrenzung der Hochschulautonomie eher im traditionellen Modell der korporativ verfassten Hochschule anzutreffen, so wird die bonapartistische Variante eher durch das heute weithin favorisierte New-Public-Management-Modell begünstigt – Stichwort „starke Präsidenten“. Als Sicherung gegen oligarchische und bonapartistische Tendenzen gilt in den Augen vieler Akteure die Hochschuldemokratie. Die Hochschule unterliege jedenfalls „einem Gebot der Demokratisierung im Sinne des Abbaus überflüssiger, d.h. nicht durch die Aufgabe und die Zwecke der Universität und ihre sonstigen Besonderheiten legitimierbarer Herrschaft“ (Kocka 1982: 124).

Die heutige Ausprägung des „Abbaus von Herrschaft“ an den Hochschulen ist die Gruppenuniversität. Sie kann nur schwer für sich in Anspruch nehmen, allein auf Entscheidungserzeugung hin orientiert zu sein. Die allgemeine Klage über das sogenannte Gremienunwesen ist insoweit berechtigt, als die Gruppenhochschule zu wesentlichen Teilen zum Instrument von Entscheidungsverhinderung, -verschleppung oder -verwässerung geworden ist. Die Gründe dafür sind dreierlei: die professorale Dominanz in den Gremien; die Vielzahl der Gremien und ihre entweder zu weit greifenden oder unpräzisen Zuständigkeiten bzw. Zuständigkeitsabgrenzungen; schließlich die Zusammensetzung nach einem Standesprinzip.

Statt Entscheidungen zu erzeugen, bewirkt die Konstruktion der vier Gruppen und deren faktische Verpflichtung auf eine je spezifische Gruppenidentität häufig etwas anderes: Immer dann, wenn sich die Gruppen nicht zu einigen vermögen und die ProfessorInnen wegen einzelner Dissidenten in ihren Reihen nicht hegemonial sein können, wird in die Nichtentscheidung ausgewichen – es entstehen Verhinderungskartelle. Die Entscheidungsschwäche der gruppenuniversitären Strukturen bewirkt ein miserables Image für die Hochschuldemokratie. Das untergräbt zum einen die Legitimität demokratischer Verfahren in der Hochschule insgesamt. Zum anderen führt es zu der Auffassung, dass nun endlich einmal das Kontrastprogramm gefahren werden müsse: Leadership, starke Hochschulpräsidenten und starke Fakultätsdekanen sowie externe Hochschulräte mit Aufsichtsratsfunktionen.⁴

Gibt es Alternativen?

2.2. *Externe und interne Hochschulsteuerung:*

Die Option eines differenzierten Steuerungsmixes

Grundsätzlich sind bei jeglichen Neuerungen Lösungen von der Art zu suchen, welche die Nachteile der gegenwärtigen Konstruktion ausgleichen, ohne dabei solche neuen Nachteile zu produzieren, die in ihren Wirkungen die Wirkungen der heute bestehenden Nachteile übersteigen würden. Desweiteren kann Steuerung nur funktionieren, wenn innerhalb des Steuerungssystems klare Verantwortlichkeiten bestehen. Das heißt, die je konkrete Verantwortung für ein bestimmtes Handeln muss bestimmten (individuellen oder/und kollektiven) Akteuren zurechenbar sein. Die Steuerung eines komplexen Systems – wie es das Hochschulsystem ist – muss die verschiedenen Funktionen berücksichtigen, die innerhalb des Systems zu erfüllen sind. Dies legt einen Steuerungsmix nahe. Statt einen einzigen Steuerungsmodus zu präferieren, erscheint die Koordination verschiedener Steuerungsmodi sinnvoll. Zur Verfügung stehen bei genauer Betrachtung fünf Modi der internen und externen Steuerung von Hochschulen: hierarchische Staatsintervention, kompetitive Marktsteuerung, kompromissorientierte kontraktuelle Vereinbarungen, partizipatorische Entscheidungsstrukturen und professionalisiertes Hochschulmanagement.

Diese verschiedenen Modi haben unterschiedliche Träger bzw. sollten voneinander abgegrenzte Träger haben. Die Abgrenzung ist nötig, um Verantwortlichkeiten und damit Verantwortung zurechenbar zu machen. Traditionell sind drei Steuerungs-

⁴ Denk- und Handlungsmöglichkeiten, die über die Gruppenuniversität hinausweisen oder diese ergänzen könnten, habe ich an anderer Stelle formuliert: vgl. Pasternack (2006: 161-167).

akteure im Hochschulbereich aktiv: die *Politik* mit der *Ministerialverwaltung*, wobei letztere der ersteren einerseits zuarbeitet, andererseits eine minimale Kontinuität des Steuerungshandelns über die wahlbedingten Wechsel politischer Akteure hinweg sicherstellt; die *akademische Selbstverwaltung*, welche die korporative Autonomie der Hochschule verbürgt; die *Hochschulverwaltung*, die als staatliche Auftragsverwaltung handelt. Als Vermittlungsinstrument zwischen den verschiedenen Ansprüchen, die diese Akteure repräsentieren, haben sich in den letzten Jahren die vertragsförmigen Vereinbarungen – oder: Zielvereinbarungen – etabliert (vgl. König 2007).

Hinzu treten zwei weitere Akteure, die der neueren Hochschulreformdebatte entstammen: Die *professionalisierte Hochschulleitung* unterscheidet sich von der bisherigen Hochschulleitung in Gestalt des traditionellen Rektoratskollegiums. Letzteres war Bestandteil der akademischen Selbstverwaltung, es wurde aus – hinsichtlich der Führung von Großorganisationen – Laien gebildet, war daher der Hochschulverwaltung und deren bürokratischen Prioritätensetzungen weitgehend ausgeliefert, und es geriet mit der Entwicklung der Hochschulen zu Großorganisationen an die Grenzen seiner funktionalen Leistungsfähigkeiten. Die professionalisierte Hochschulleitung hingegen vereint wünschenswerterweise akademische und Organisationsführungs kompetenz.

Dazu kommt als fünfter Akteur das *Kuratorium* bzw. der *Hochschulrat*: Dabei handelt es sich idealerweise um ein intermediäres Gremium, angesiedelt zwischen Staat und Hochschule, das die Spannungen zwischen öffentlichen Ansprüchen an Hochschulen und akademischen Ansprüchen der Hochschulen prozessieren soll. (Die, im Unterschied hierzu, vielfach übliche Einrichtung von Hochschulräten als Honoratiorenversammlungen wäre mit einer solchen Aufgabenbeschreibung überfordert. Deshalb müssten dort Hochschul- und Staatsvertreter, gepuffert durch eine überschaubare Anzahl von Repräsentanten der Öffentlichkeit, versammelt sein.)

Ein solches Gremium kann dreierlei leisten: Als Anreger für strategische Zieldefinitionen vermag es zwischen staatlicher Kontextsteuerung einerseits und Entscheidungserzeugung durch den Akademischen Senat sowie operativer Leitung der Hochschulgeschäfte durch das Präsidium andererseits zu vermitteln. Als der Hochschule verpflichtetes, aber nicht zugehöriges Gremium kann es die „Ver-Öffentlichung der Hochschule“ (Daxner 1991: 114ff.) in den gesellschaftlichen Raum hinein exemplarisch repräsentieren. Als Gremium, das sowohl von innen als auch außen auf die Hochschule blickt, kann es zu einer Frage Kontrollfunktionen wahrnehmen: Inwiefern

entspricht die Entwicklung der Hochschule ihren eigenen strategischen Zielsetzungen und den zwischen Staat und Hochschule vereinbarten Entwicklungszielen?

Da es sich bei den deutschen Hochschulen um Hochschulen in der Demokratie handelt, gibt es zunächst einmal eine ganz grundsätzliche Anforderung an ihre Steuerung: Sie sind demokratieverträglich zu steuern. Als traditionelle Instrumente der externen Steuerung werden dabei Gesetze, die Finanzausstattung der Hochschulen und ministerielle Genehmigungsverfahren angewandt. Demokratieverträglich sind diese insoweit, als die Akteure – Parlamente und Regierungen – demokratisch legitimiert sind. Die drei traditionellen Instrumente entfallen auch künftig nicht, werden aber seit einigen Jahren weniger detailliert ausgestaltet, so dass eine geringere Regelungsdichte entsteht. Hinzu treten seit geraumer Zeit neue Steuerungsinstrumente. Für die Hochschulen sind dies insbesondere die Globalhaushalte und die vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Land und Hochschule (landläufig: externe Zielvereinbarungen).

Bei deren Ausgestaltung ist die Frage nach den Steuerungsgegenständen zentral. Es lassen sich drei identifizieren: (a) Zieldefinition, (b) Ziel-Mittel-Abstimmung und (c) Kontrolle hinsichtlich der Zielerreichung. Die Modalitäten sind im Rahmen der Verhandlungen über die Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule(n) zu klären. Hier tauchen zwei Probleme auf. Zum einen enthalten die Zielvereinbarungen immer auch Einigungen über die mittelfristige Finanzausstattung der Hochschulen, ohne dass der Haushaltsgesetzgeber an den Verhandlungen beteiligt ist. Diesem wird also in Teilen sein Budgetrecht faktisch entzogen. Zum anderen verhandeln auf Hochschuleseite allein die Hochschulleitungen, so dass die akademische Selbstverwaltung an der Aushandlung der Vereinbarungsinhalte nicht beteiligt ist.

Nun lässt sich andererseits nicht recht vorstellen, dass neben der Hochschulleitung und dem Ministerium auch der komplette Akademische Senat und der Wissenschaftsausschuss des Landtages an den Verhandlungen teilnehmen. Die Größe eines halbwegs arbeitsfähigen Gremiums wäre damit deutlich überschritten. Doch angesichts der zentralen Bedeutung, welche die Zielvereinbarungen für die Hochschulsteuerung haben, muss ein Beteiligungsmodus des Parlaments und der akademischen Selbstverwaltung gefunden werden. Hier könnte ein Zweistufenmodell helfen:

1. Auf der ersten Stufe finden zweierlei Vorbereitungen auf die Zielvereinbarungsverhandlungen statt: Innerhalb der Hochschulen organisieren die jeweiligen Akademischen Senate und Hochschulleitungen die Diskussion und Beschlussfassung

über die Zieldefinitionen sowie ggf. weiteren Vereinbarungen, die aus Hochschul-sicht in der nächsten Zielvereinbarung mit dem Ministerium stehen sollen. Parallel dazu bilden das zuständige Ministerium und der Wissenschaftsausschuss des Landtags eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag, die strategische Zieldefinition der Politik zu leisten. Zu beiden Zielbildungsprozessen können (und sollten) unab-hängige Experten hinzugezogen werden, beispielsweise Öffentlichkeitsvertreter, die Mitglied des jeweiligen Hochschulrats sind.

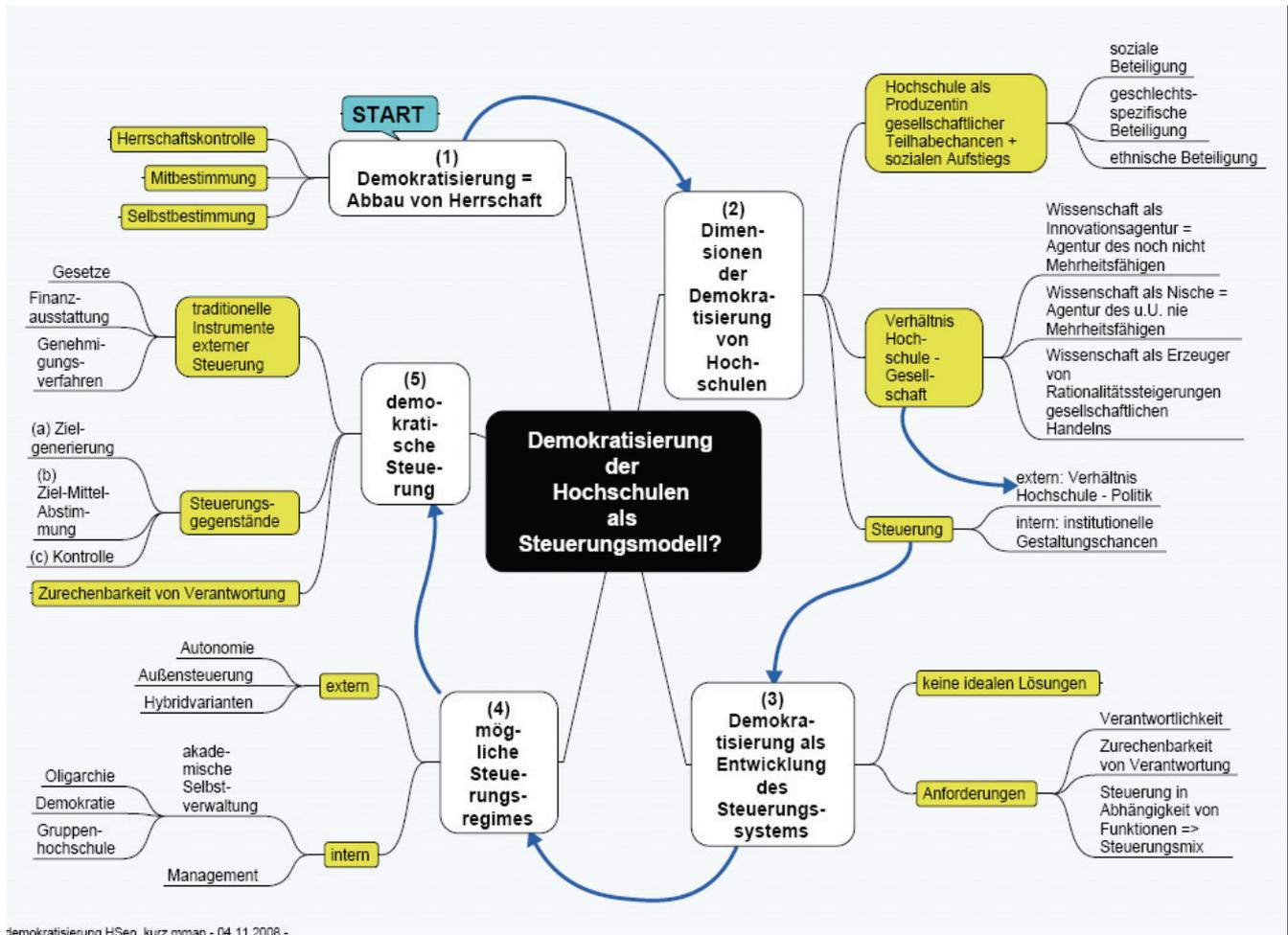
2. Mit den Ergebnissen beider Prozesse sind das Ministerium und die Hochschullei-tung mandatiert, in der zweiten Stufe – den eigentlichen Zielvereinbarungsver-handlungen – einen Kompromiss zwischen den vermutlich nicht völlig deckungs-gleichen Vorstellungen zu erarbeiten.

Damit könnten drei Steuerungsmodi – kompromissorientierte kontraktuelle Vereinba-rungen, partizipatorische Entscheidungsstrukturen und professionalisiertes Hoch-schulmanagement – in einen klugen Ausgleich gebracht werden. Zugleich würde die hierarchische Staatsintervention entbehrlich. Der fünfte Steuerungsmodus, die kom-petitive Marktsteuerung, hingegen kann vorzugsweise für die Supportbereiche der Hochschulen Anwendung finden, also für die Bereiche, in denen nicht die Kernpro-zesse Forschung, Lehre und Nachwuchsförderung ablaufen: Ein unzulängliches Flä-chenmanagement z.B. unterliegt nicht dem schützenswerten Gut der Wissenschafts-freiheit, sondern stellt eine Verschwendung öffentlicher Mittel dar. Wenn es in den Supportbereichen über wettbewerbliche Prozesse zu Kostenreduzierungen kommt, werden zugleich die Anteile des Hochschulbudgets größer, die den Kernprozessen zugute kommen können.

3. Fazit

Für die unterschiedlichen Steuerungsmodi müssen die Bereiche bestimmt werden, innerhalb derer sie sinnvoll, d.h. zielführend eingesetzt werden. Sodann sind die Steuerungsmodi und die Steuerungsakteure aufeinander abzustimmen. Diese institu-tionellen Arrangements müssen sowohl Machtbalancen herstellen als auch Entschei-dungsblockaden verhindern. Ein intelligenter Steuerungsmix, der dies umsetzt, könn-te einem Prinzip folgen, dem vier Elemente zu Grunde liegen: (a) in Zieldefinitions-prozessen vorbereitete Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen, die dem Prinzip „Leistungsverpflichtung der Hochschule gegen Entscheidungsautonomie hinsichtlich der Umsetzung“ folgen; (b) Beteiligung an den strategischen Zieldefini-

tionen und effektive Kontrollkompetenzen für die Kuratorien bzw. Hochschulräte, in denen idealerweise Öffentlichkeits-, Hochschul- und Regierungsvertreter sitzen; (c) mehr operative Autonomie für diejenigen, die Leitungsverantwortung in der Hochschule tragen; (d) starke Beteiligung an den strategischen Zieldefinitionen und effektivere Kontrollbefugnis für die akademische Selbstverwaltung.



demokratisierung HSen_kurz.mmap - 04.11.2008 -

Literatur

- Daxner, Michael (1991): Entstaatlichung und Veröffentlichung. Die Hochschule als republikanischer Ort, in: ders./J. Lühje/H. Schimpf, *Entstaatlichung und Veröffentlichung – Eine neue Hochschulpolitik*, Köln.
- Kocka, Jürgen (1982): Hoffnungen der Reform – Sieg der Bürokratie, in: H. A. Glaser (Hg.), *Hochschulreform – und was nun? Berichte, Glossen, Perspektiven*; Frankfurt a.M./Berlin/Wien.
- König, Karsten (2007): *Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen*, Wittenberg; auch unter <http://www.hof.uni-halle.de/cms/download.php?id=107>.
- Pasternack, Peer (2006): Hochschulflexibilisierung und Mitbestimmung, in: Bettina Kremberg (Hg.), *Mitbestimmung und Hochschule*, Aachen, S. 155-172.