

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

(per Mail an anhoerung@landtag.nrw.de übermittelt)

Stellungnahme
des CHE
für die öffentliche Anhörung des Ausschusses
für Innovation, Wissenschaft und Forschung
am 07. Mai 2013

zum

„Gesetz zur Stärkung der Wissenschaftsautonomie“,
Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN,
Drucksache 16/1255,

sowie in Verbindung damit zu den Anträgen

„Finger weg von der Hochschulautonomie – Positionspapier der Hochschulratsvorsitzenden nutzen“ der Fraktionen der CDU und FDP,
Drucksache 16/1190

und

„Hochschulautonomie zukunftsgerecht weiterentwickeln – Demokratische Strukturen stärken, Verantwortung des Landes wahrnehmen“
der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN,
Drucksache 16/1898

in Verbindung mit dem Entschließungsantrag der Fraktion der PIRATEN,
Drucksache 16/1962.

1. Hintergrund

Mit dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Hochschulfreiheitsgesetzes (HFG) wurden die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen in Körperschaften des öffentlichen Rechts überführt. Im Rahmen des HFG wurden den Hochschulen diejenigen Entscheidungsbefugnisse und Eigenschaften zugesprochen, die zweckmäßig sind, um der neuen Rolle als reiner Selbstverwaltungskörperschaft gerecht zu werden. Dabei wurden nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen bestehender hochschulinterner ‚checks-and-balances‘ neu austariert, sondern den mit Bezug auf Entscheidungsbefugnisse gestärkten Präsidien das strategische Kontrollorgan der Hochschulräte zur Seite gestellt.

Zweck dieser Übertragung von Entscheidungsbefugnissen und der damit einhergehenden Veränderung organisationsinterner Steuerungsstrukturen und -prozesse im engeren Sinne war es, die Autonomie der Organisation Hochschule im Land Nordrhein-Westfalen zu stärken. Autonomie bedeutet in diesem Kontext, die Hochschulen und ihre Akteure auf unterschiedlichen Organisationsebenen selbst strategisch planen, entscheiden und evaluieren zu lassen, welche Profile sie in Lehre, Forschung und akademischer Weiterbildung ausbilden wollen und welche Organisationsbedingungen zweckmäßig sind, um diese Profilentwicklungen zu realisieren. Eingebunden sind die dem Subsidiaritätsprinzip folgenden, dezentralen Profilentwicklungen der Hochschulen in ein System von spezifischen Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die die in den Hochschulen getroffenen Entscheidungen an die Ziele und Interessen des Mittelgebers koppeln.

Die Fraktion der Partei DIE PIRATEN im nordrhein-westfälischen Landtag hat am 30. Oktober 2012 einen Gesetzentwurf „zur Stärkung der Wissenschaftsautonomie“ vorgelegt. Im Wesentlichen beinhaltet er nur den Vorschlag, die Hochschulräte, diese „neue Aufsichtsratsebene, die in Deutschland einmalig ist“¹, abzuschaffen. Im Entschließungsantrag vom 22. Januar 2013 konstatiert die Fraktion der PIRATEN, der „Paradigmenwechsel“ durch das HFG habe nicht dazu beigetragen, die wissenschaftliche Autonomie zu fördern. Im Gegenteil habe es zu „starre[r] Top-Down Steuerung“ und zu „nicht verfassungskonforme[n] und demokratisch legitimierte[n] Hochschulräte“ geführt. Die nordrhein-westfälischen Hochschulen seien nun „den anonymen Gesetzen des Wettbewerbs unterstellt“. Ein „imaginärer Wettbewerb unter den Hochschulen und gerade der Wettbewerb um Drittmittel“ schaffe „äußere, fremdbestimmte Zwänge“ und gefährde die Wissenschaftsfreiheit. Aus diesen Gründen sehen die PIRATEN das HFG als „nicht reformierbar“ an, es müsse „komplett revidiert“ werden. Konkret wird u.a. vorgeschlagen, künftig „auf die Konstruktion der Hochschulräte zu verzichten“ und eine „Viertelparität innerhalb der Senate zu gewährleisten“.

Die Fraktionen der CDU und der FDP betonen in ihrem Antrag vom 24. Oktober 2012, das HFG habe sich grundsätzlich bewährt, insbesondere auch das Organ des Hochschulrats. Optimierungen seien, auch in Bezug auf die Hochschulräte, denkbar und durch eine wissenschaftliche Evaluation vorzubereiten.

Die Fraktion der SPD und die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN sind der Auffassung, das HFG sei „auf halber Strecke stehen geblieben“, da es den Autonomiegedanken weiterentwickelt habe, ohne „dem Verantwortungsgedanken angemessen

¹ Diese Einschätzung trifft nicht zu, mit Ausnahme Bremens sehen alle Länder Hochschulräte (die teilweise Kuratorien oder Stiftungsräte heißen) vor.

Rechnung zu tragen“. Das Land müsse sich künftig wieder stärker seiner Verantwortung stellen, etwa durch die regelmäßige Vorlage eines Landeshochschulentwicklungsplans. Land und Hochschulen stünden dabei in einer „wechselseitigen [...] Verantwortungspartnerschaft“. Auch an der Form der Hochschulräte seien „zielgenaue Korrekturen durchzuführen“, insbesondere in Bezug auf die Position der Senate in den Entscheidungsstrukturen der Hochschulen.

2. Stellungnahme des CHE

Die im Folgenden dargestellte Positionierung des CHE konzentriert sich auf ausgewählte übergreifende Aspekte.

1. Entscheidungsfähigkeit der Hochschulen sichern

Das CHE sieht das HFG als ein Erfolgsmodell an, das sicherlich in Teilbereichen optimiert werden kann, dessen Ansatz aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden sollte.

Das HFG hat, aufbauend auf Initiativen der Vorgängerregierung und orientiert an internationalen Beispielen (u.a. Niederlande, Neuseeland, Schweiz), den Hochschulen zu institutioneller Selbstbestimmung und gleichzeitig größerer Eigenverantwortung verholfen. Es hat die nordrhein-westfälischen Hochschulen reaktionsschneller und beweglicher gemacht sowie über funktionsfähige Leitungsstrukturen² die Entscheidungsfähigkeit der Hochschulen verbessert – es gilt deutschlandweit immer noch als Maßstab für eine konsequente Umsetzung der Hochschulautonomie (was Optimierungsmöglichkeiten im Detail nicht ausschließt).

Hochschulen genießen traditionell akademische Freiheit – und sie brauchen ergänzend Freiheit in Steuerungs- und Managementfragen. Dabei ist zu beachten, dass der konzeptionelle Hintergrund der Autonomiegewährung die Grundüberzeugung des sogenannten Neuen Steuerungsmodells ist, nämlich dass dezentrale Entscheidungen zentralen Entscheidungen im Prinzip überlegen sind – ein Grundsatz, der in Bezug auf Expertenorganisationen wie Hochschulen hohe Plausibilität besitzt. Das ist auch einer der Gründe dafür, dass in allen Bundesländern die Steuerungsansätze in Richtung einer größeren Autonomiegewährung verändert wurden. Bezeichnenderweise nutzen auch alle hier zu thematisierenden Anträge ebenso wie das HFG selbst die Autonomiegewährung als normative Leitidee, ziehen daraus nur ganz unterschiedliche Schlüsse.

Die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen nutzen die im HFG gewonnene Freiheit zur Entwicklung von Lehre und Forschung. Die Profilierung der Hochschulen wird immer vielfältiger. Hochschulen haben zunehmend ein eigenes „Gesicht“ entwickelt und stellen ihre unterschiedlichen Stärken heraus.

² Dass es nicht immer einfach ist, mit dem (letztlich unaufhebbaren) strukturellen Konflikt zwischen der Grundlogik der akademischen Selbstverwaltung (Wissenschaft braucht Freiheit) und dem Prinzip der strategischen Steuerung (Management braucht Ziele) zum Besten der Hochschulentwicklung umzugehen, ist selbstverständlich richtig – doch Hochschulen können gerade in dieser Auseinandersetzung zwischen beiden notwendigen Polen kreativ ihre Stärke entfalten.

Die durch das HFG gewährte Finanz-, Personal- und Organisationsautonomie trägt Früchte; die Reformen zeigen positive Wirkung. Diese Autonomieschritte, die Vorbildcharakter für andere Länder hatten und haben, sollten nicht zurückgedreht oder beschränkt werden (die Abschaffung der Studiengebühren stellt bereits einen erheblichen Eingriff in die Hochschulautonomie dar). Rezentralisierung verschenkt die Vorteile der verantwortlichen Autonomie, nämlich den Informationsvorteil (vor Ort kann schneller und sachgerechter entschieden werden) und die größere Flexibilität.

Die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen benötigen insbesondere vor dem Hintergrund der in den Jahren seit dem Inkrafttreten des HFG erbrachten Leistungen der Entwicklung je eigener Wege zur Gestaltung ihrer Autonomie dringend Organisationsruhe. Neue rechtliche Rahmenbedingungen, die erneut tiefgreifende und in langwierigen Entwicklungsprozessen zu institutionalisierende Veränderungen der internen und externen ‚checks-and-balances‘ schaffen, konterkarierten nicht nur die enormen Anstrengungen der Hochschulen, ein neues System der Selbststeuerung und zeitgemäße Organisationskulturen im Sinne der Hochschulautonomie zu etablieren. Sie belasten darüber hinaus auch und insbesondere das im Zusammenhang mit der zukunftsgerechten Weiterentwicklung der Hochschulautonomie zentrale Vertrauen der Hochschulen und ihrer Akteure in Staat und Politik. Die Hochschulen müssen lernen können, wie genau sie jeweils mit den ihnen übertragenen Entscheidungsrechten und Eigenschaften umgehen wollen bzw. können.

Dafür benötigen sie zum einen Zeit und zum anderen Rahmenbedingungen, die eine kooperative und vertrauensvolle Weiterentwicklung der Hochschulautonomie in Nordrhein-Westfalen zwischen Hochschulen und Ministerium/Staat gewährleisten.

Eine Reform des durch das HFG etablierten, allgemeinen rechtlichen Rahmens der Hochschulautonomie in Nordrhein-Westfalen sollte sich daher auf die Regelungen beschränken, die sich in der Praxis als dysfunktional erwiesen haben.

2. Wirkungen des HFG evaluieren

Das CHE teilt die von verschiedenen Fraktionen vertretene Auffassung, dass eine Evaluation des HFG und seiner Wirkungen große Chancen zu einer sachgerechten Weiterentwicklung bietet. Über eine wissenschaftliche Evaluation sollten Wirkungen, Umsetzungserfahrungen und Verbesserungspotentiale bezogen auf das HFG ermittelt werden.

Mit der Übertragung zusätzlicher bzw. der Erweiterung bestehender Entscheidungsrechte und der Veränderung interner wie externer ‚check-and-balances‘ wurden die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen zunächst vor die Aufgabe gestellt, je eigene und innovative Strukturen und Prozesse zur Nutzung und Gestaltung der ihnen zugesicherten Autonomie zu entwickeln. Dieser Entwicklungsprozess war zeitlich, personell und auch finanziell (bspw. durch die Etablierung neuer Aufgabenprofile und entsprechender neuer Stellen im Fakultätsmanagement und Controlling) aufwändig. Gleichzeitig gingen von den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen für die interne und externe Hochschulgovernance Impulse zu einer Weiterentwicklung der hochschulischen Organisationskultur und der Kommunikationskultur zwischen Hochschulen und dem zuständigen Ministerium aus.

Beide Prozesse, die Entwicklung hochschulspezifischer Ansätze zur Autonomiegestaltung und die Veränderung von Organisations- und Kommunikationskulturen, zei-

gen in Hinsicht auf die Leistungsfähigkeit der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen empirisch keine negativen Wirkungen. Im Gegenteil sind das Volumen der eingeworbenen Drittmittel, die Zahl der Studienanfänger(innen) und Studierenden sowie weitere Leistungskennzahlen seit dem Inkrafttreten des HFG deutlich gestiegen.

Gleichwohl bleibt bis zu einer systematischen wissenschaftlichen Evaluation der Wirkungen des Hochschulfreiheitsgesetzes in Nordrhein-Westfalen unklar, ob und wenn ja welchen durch das HFG etablierten Veränderungen eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen in Lehre, Forschung und Weiterbildung kausal zuzurechnen ist.

Das CHE begrüßt daher den Ansatz, eine Evaluation durchführen zu lassen, die Zusammenhänge zwischen der hochschulinternen Governance, dem staatlichen Steuerungskontext und Verbesserungen/Verschlechterungen in Hinsicht auf die Leistungsprozesse an den Hochschulen systematisch in den Blick nimmt. Dabei sollten insbesondere Wirkungen, Umsetzungserfahrungen und Verbesserungspotentiale des HFG untersucht werden.

3. Hochschulen profitieren von den Hochschulräten

Es besteht kein Anlass, Hochschulräte grundsätzlich in Frage zu stellen. Autonome Hochschulen benötigen aufgrund des Verzichtes des Staates auf Detailsteuerung (zumindest überwiegend externe) Hochschulräte als legitimierendes Kontrollorgan; sie profitieren von externer Expertise und konstruktiv-kritischer Rückmeldung.

Deutschlandweit haben sich Hochschulräte bewährt, die ihre Rolle stark in der Mitwirkung an der strategischen Orientierung der Hochschule sehen. Hochschulräte sollten die Formulierung von Zielen und Strategien der Hochschule einfordern. Dabei ist zu beachten, dass der Hochschulrat die Entwicklung einer Hochschulstrategie natürlich niemals selbst leisten kann, sondern die Erarbeitung, die auf Basis partizipativer Prozesse in der Hochschule erfolgt, in erster Linie kritisch begleiten, anregen und bereichern sollte. Dies geschieht idealerweise im Verständnis als ‚kritischer Freund‘, unter Einbeziehung der Außensicht und unter Hinweis auf die gesellschaftliche Verantwortung der Hochschule.

Das HFG hat in diesem Sinne die Rollen der hochschulischen Gremien geschärft. Abstrakt gesprochen, sollten strategische, operative und eher legislative Aufgaben wie Kompetenzen grundsätzlich möglichst klar getrennt Hochschulrat, Hochschulleitung und Senat zugeordnet werden. Das HFG setzt diesen Ansatz weitgehend um.

Ein konkretes Beispiel für den Nutzen von Hochschulräten sei genannt: Das Verfahren einer doppelten Legitimation bei der Berufung von Hochschulleitungen, also eine Berufung durch Senat und Hochschulrat, bietet große Vorteile. Eine reine Verlagerung auf den Hochschulrat – die nicht zur Diskussion steht – würde den inneren Rückhalt der Leitungen gefährden; es sollte niemand Rektor oder Präsident werden, der innerhalb der Hochschule keine Akzeptanz genießt. Eine bloße Wahl durch den Senat würde aber die Handlungsfähigkeit der Hochschulleitung schwächen (etwa in Bezug auf weitreichende notwendige Veränderungen, etwa der Auflösung oder Zusammenlegung von Fakultäten oder der Setzung neuer Prioritäten). Dass bei der doppelten Mitwirkung der Organe vereinzelt Konflikte auftreten, ist unvermeidlich und muss ausgehalten werden. Eine gemeinsame Findungskommission von Senat und

Hochschulrat – wie sie das HFG vorsieht – ist in der Regel eine gute Option, um mit diesen Konflikten effizient umzugehen.

Wer die Entscheidungsfindung bezüglich grundlegender Fragen wieder allein im Senat verorten will, blendet die massiven Steuerungsprobleme der akademischen Selbstverwaltung aus, die noch vor wenigen Jahren viele Hochschulen lähmten. In weiten Bereichen war der Senat früher von Partikularinteressen, Kompromissen auf niedrigstem Niveau, unklaren Verantwortlichkeiten für Entscheidungen und oft extrem hohen Zeitaufwand geprägt.

Die bisherigen Erfahrungen mit Hochschulräten sind in Nordrhein-Westfalen und bundesweit überwiegend positiv. Je nach Ausgestaltung der Grundordnung kommt dem vollständig, jedoch mindestens zur Hälfte mit hochschulexternen Akteuren besetzten Hochschulrat in Nordrhein-Westfalen, neben der Rolle im Zusammenhang mit der Wahl des Präsidiums, die Aufgabe zu, Organisationsentscheidungen der Hochschulgremien konstruktiv zu begleiten bzw. zu beaufsichtigen. Die wesentliche Funktion des Hochschulrates ist es dabei, getroffene Organisationsentscheidungen durch die Erzeugung von Rechtfertigungsdruck an ihrer Zweckmäßigkeit zur Erreichung von Organisationszielen (bspw. Profilentwicklung) zu messen.

Der Hochschulrat vertritt dabei erfolgreich die übergreifenden Organisationsinteressen gegenüber Partikularinteressen und Status quo-orientierte Allianzen innerhalb der Hochschule und achtet auf angemessen rasche Entscheidungsprozesse. Er ist gerade deshalb zur Beaufsichtigung von Organisationsentscheidungen geeignet, weil er über eine deutliche höhere Nähe zu den Entscheidungsprozessen und -gegenständen steht als bspw. ein Ministerium. Überdies kann er auch kleinere Entscheidungsprozesse zielgerichteter und gleichzeitig mit einem „Blick von außen“ begleiten als dies eine restituierte ministeriale Fachaufsicht zuließe.

Neben der Aufsicht über Entscheidungsprozesse im Lichte von Organisationsinteressen und hochschulischen Entwicklungsperspektiven hat sich der mit dem HFG etablierte Hochschulrat an nordrhein-westfälischen Hochschulen als äußerst bedeutsamer Partner in der Profilentwicklung erwiesen. Hochschulratsmitglieder bringen vor dem Hintergrund ihrer professionellen Erfahrung und regionalen Vernetzung hierzu wichtige Impulse ein.

Der Hochschulrat hat sich nicht zuletzt auch als ein Gremium erwiesen, dessen Mitglieder gesellschaftliche Interessen, Erwartungen und auch Probleme in die Hochschulen und ihre Leistungsprozesse einbringen. Diese Funktion leistet der Hochschulrat auf deutlich niedrigerer Abstraktionsebene, als dies ein Fachministerium allein wegen der enormen Disparität regionaler Bedingungen könnte.

4. Regelungen bezüglich der Hochschulräte sind optimierbar

Auch wenn sich Hochschulräte generell bewährt haben, sind aufgrund der zwischenzeitlich gesammelten Erfahrungen und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen Ländern in Teilbereichen durchaus Verbesserungen möglich.

Ausführlichere Herleitungen der folgenden Vorschläge lassen sich dem vom CHE erarbeiteten „Handbuch Hochschulräte“³ entnehmen. Es basiert auf Experteninterviews mit Hochschulräten, Hochschulpräsident(inn)en und -rektor(inn)en, Vertretern von Ministerien und Leitern von Hochschulratsgeschäftsstellen. In mehreren Expertenrunden wurden daraus Empfehlungen und Denkanstöße für die Praxis erarbeitet.

Aus Sicht des CHE sollten unter anderem folgende Regelungen überdacht werden:

- a. Die Diskussion um ein umstrittenes Hochschulratsmitglied einer Universität 2007 gezeigt, dass Hochschulratsmitglieder, die sogar Rücktrittsaufforderungen des übrigen Hochschulrats, der Hochschulleitung und des Ministers ignorieren, zu einer Belastung werden können. Das Land sollte daher die Möglichkeit der Abberufung von Hochschulratsmitgliedern aus wichtigem Grund vorsehen. Dazu sollte allerdings jeweils ein gemeinsamer qualifizierter Beschluss der Hochschulleitung und des Senats erforderlich sein.
- b. Eine Verringerung der Kompetenzen der Hochschulräte gegenüber der heutigen landesgesetzlichen Regelung ist durchaus vorstellbar. Dabei erscheint aber eine Konzentration der Kompetenzen eines Hochschulrats auf die grundlegenden und wesentlichen Entscheidungskompetenzen ratsam. Operative Kompetenzen sollten weitgehend minimiert werden. Ergebnisoffen sollte etwa die Frage untersucht werden, ob die Dienstvorgesetzteneigenschaft der Hochschulratsvorsitzenden gegenüber den hauptamtlichen Präsidiumsmitgliedern richtig verortet ist. Eine Entscheidung sollte entlang von vier Prüffragen gefällt werden:
 - Wird die Funktion des kritischen Ratgebers, die der Hochschulrat bzw. der oder die Hochschulratsvorsitzende primär innehat und deren Erfolg wesentlich auf einem Vertrauensverhältnis zur Hochschulleitung basiert, durch die Funktion der oder des Vorgesetzten beschädigt?
 - Bestehen strukturelle Widersprüche zwischen dem Ehrenamt des/der Vorsitzenden und dem Vorgesetztenamt im Sinne des Beamtenrechts?
 - Wie ist bei einer alternativen Lösung der Bruch in der Steuerungslogik zu bewerten, der auftritt, wenn bei weitgehend selbstständigen Hochschulen weiterhin das Ministerium als Dienstvorgesetzter der Präsidiumsmitglieder fungiert?
 - Findet die Dienstvorgesetztenregelung in der Praxis überhaupt Anwendung?
- c. Generell sollten Hochschulräte ein Interesse daran haben, eigeninitiativ größtmögliche Transparenz über die Schwerpunkte ihrer Arbeit und Ergebnisse herzustellen (z.B. Termine und Entscheidungen aktuell über die Hochschul-Webseite zu kommunizieren). Es könnte allerdings erwogen werden, Hochschulräte dazu zu verpflichten, in größeren Abständen öffentlich über die Schwerpunkte ihrer Arbeit und über ihre Ergebnisse Rechenschaft abzulegen. Denkbar wäre etwa die Veröffentlichung einer Zwischenbilanz in der Mitte oder zum Ende einer Berufungsperiode. Adressat sollte dann neben der allgemeinen Öffentlichkeit das Ministerium oder der zuständige Ausschuss für In-

³ Britta Behm; Ulrich Müller: Erfolgsfaktoren für Hochschulräte, in: Volker Meyer-Guckel; Mathias Winde und Frank Ziegele (Hrsg.): Handbuch Hochschulräte - Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis, Essen, 2010, S. 16-100. Online unter www.hochschulraete.de. Siehe auch die Zusammenfassung in Müller, Ulrich; Winde, Mathias: Governing Boards in German Higher Education Institutions - Purposes, Roles and Factors for Success or Failure, in: Sjur Bergan, Eva Egron-Polak, Jürgen Kohler, Lewis Purser, Martina Vukasović (Hrsg.): Leadership and Governance in Higher Education – Handbook for Decision-makers and Administrators, Berlin (Raabe), 2012.

novation, Wissenschaft und Forschung des Landtags Nordrhein-Westfalen sein. Die Rechenschaftspflicht sollte v. a. legitimatorischen Charakter haben, also dem Hochschulrat die Möglichkeit eröffnen, öffentlich wahrnehmbar über seine Tätigkeit, Schwerpunkte und Entscheidungen zu berichten.

5. Demokratische Strukturen sind gegeben

Aus Sicht des CHE reichen die vorhandenen demokratischen Strukturen an den nordrhein-westfälischen Hochschulen aus. An der demokratischen Legitimierung der Hochschulräte besteht kein Zweifel.

Der Gesetzentwurf sowie der Antrag der Fraktion DIE PIRATEN im nordrhein-westfälischen Landtag legen die Stärkung demokratischer Strukturen und Entscheidungsprozesse innerhalb der Hochschulen des Landes nahe. Der Ruf nach größerer Demokratisierung in den Hochschulen ist in den vorliegenden Gesetzesinitiativen und Anträgen gekoppelt an die Einschätzung, das Organ des Hochschulrats sei eben nicht demokratisch legitimiert.

Dieser Einschätzung ist aus Sicht des CHE deutlich zu widersprechen. Mit §21 Abs. 3 und 4 des HFG verfügt der Hochschulrat über eine aufgabenangemessene Legitimation zur Durchführung der ihm anvertrauten Aufgaben.

Generell ist zu bedenken, dass demokratische Strukturen und Entscheidungsprozesse an Hochschulen eine distinkte Funktion haben und nicht bloß zeremonieller Selbstzweck sind. Die Funktion der statusgruppenbezogenen Mitbestimmung liegt neben der Integration legitimer Interessen in Entscheidungen, die die Leistungsprozesse Lehre und Forschung an Hochschulen betreffen, in ihren ‚beneficial constraints‘ (Streeck 1997). Formale Regeln der Mitbestimmung beschränken zwar die Handlungsfähigkeit des internen Hochschulmanagements, jedoch schaffen sie Öffentlichkeit und eben dadurch bereits Raum für Kritik und Rechtfertigung. Dabei sind die von allen Hochschulangehörigen zu tragenden Kosten, die Kritik und Rechtfertigung auslösen, geringer, als die ebenfalls von allen Hochschulangehörigen zu tragenden Kosten für schlechte oder falsche Entscheidungen eines in seiner Handlungsfähigkeit uneingeschränkten Hochschulmanagements. Angesichts der Funktionen demokratischer Mitbestimmungsrechte an Hochschulen reichen die bestehenden Strukturen und Regelungen aus Sicht des CHE jedoch aus.

Des Weiteren müssen gegen die geforderte Etablierung einer Viertelparität verfassungsrechtliche und wissenschaftssoziologische Gründe genannt werden. Die im Grundgesetz verankerte Wissenschaftsfreiheit schützt als individuelles Abwehrrecht Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gegen wissenschaftsfremde Eingriffe in die Leistungsprozesse von Lehre und Forschung. Mit der Etablierung der Viertelparität würden die Trägerinnen und Träger der Wissenschaftsfreiheit deutlich und inakzeptabel in der Ausübung der fachgemeinschaftlichen Qualitätsstandards folgenden akademischen Lehre und Forschung eingeschränkt. Hinzu kommt, dass wissenschaftliche Prozesse eben nicht der demokratischen Logik einer fairen Integration der Interessen aller von allgemein verbindlichen Entscheidungen Betroffenen folgen. Vielmehr beziehen sich Forschungsbeiträge und die akademische Lehre immer auf einen fachgemeinschaftlichen Wissenskörper, der entweder um neue Beiträge bereichert wird (Forschung) oder dasjenige Wissen konturiert, das im Rahmen der Lehre vermittelt werden sollte, um die Studierenden in die Lage zu versetzen, selbst re-

levante Beiträge zum Wissenskorporus der Fachgemeinschaft zu leisten. Entscheidungen über Organisationsbedingungen von Lehre und Forschung können mithin nur von denjenigen Akteuren substantiell verantwortet werden, die fachgemeinschaftliche Wissenskorpora überschauen und selbst bereits Beiträge dazu geleistet haben.

6. Selbststeuerung der Hochschulen und staatliche Steuerung ausbalancieren

Das CHE begrüßt das Vorhaben, regelmäßig einen Landeshochschulentwicklungsplan zu erarbeiten. Autonomiewahrend umgesetzt, würde er eine verbesserte Kopplung der Angebots- und Leistungsspektren der Hochschulen mit den Erwartungen, Interessen und Zielen des Landes Nordrhein-Westfalen ermöglichen.

In ihrem Antrag „Hochschulautonomie zukunftsgerichtet weiterentwickeln“ monieren die Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN eine durch das Inkrafttreten des HFG induzierte Schiefelage zwischen den an die Hochschulen übertragenen Entscheidungsrechten und ihrer Gewährleistungsverantwortung gegenüber staatlichen und gesellschaftlichen Interessen, Erwartungen und Anforderungen.

In der Tat bedarf die Frage staatlicher Steuerung einer differenzierten Betrachtung. Aus Sicht des CHE ist Hochschulautonomie nur dann ein tragfähiges Konzept, wenn gleichzeitig die Erreichung gesellschaftlich relevanter Ziele gewährleistet werden kann. Verantwortliche Autonomie ist aus Sicht des CHE daher auf eine funktionierende Selbststeuerung der Hochschulen *und* auf sinnvolle staatliche Steuerung angewiesen. Nicht alle gesellschaftlichen Anforderungen werden über den Wettbewerb geregelt; Wissenschaftsministerien spielen daher weiter eine wichtige Rolle. Sie spielen aber auch eine *andere* Rolle als noch vor wenigen Jahren.⁴

In diesem Sinne bedarf es aus Sicht des CHE erstens einer Präzisierung, mit Bezug auf welche Leistungen des Hochschulsystems bzw. einzelner Hochschulen die Letztverantwortung des Staates bzw. die Gewährleistungsverantwortung der Hochschulen derzeit nicht oder unzureichend wahrgenommen wird. Zweitens sollten adäquate Verfahren für die Umsetzung der strategischen Landesplanung des Landes identifiziert und genutzt werden.

- Die Gegenstände und Themen einer Landesentwicklungsplanung sollten klar definiert werden. Unklar ist z.B., ob zusätzliche Kontrollmechanismen insbesondere im strategischen Finanzmanagement der Hochschulen nötig sind. Transparenz und Effizienz bei der Verausgabung staatlicher Mittel durch die Hochschulen werden aus Sicht des CHE durch ein hoch professionalisiertes Controlling und Finanzmanagement an den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen bereits gewährleistet. Neue Restriktionen würden die über die letzten Jahre gewonnenen und aufwändig erlernten Gestaltungsspielräume der Hochschulen strukturell bedrohen. Hochschulen sollten für das Ergebnis/den Output verantwortlich sein, korrektes Haushalten stellt jetzt bereits die Rechtsaufsicht des Landes sicher. Hier sollte Detailsteuerung vermieden werden. Vielmehr benötigen die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen die bereits reklamierte Organisationsruhe und ein hohes Maß an Vertrauen in den Rahmen staatlicher Steuerung, um den eingeschlagenen Pfad einer verantwortungsvollen, einem komplexen und zudem dy-

⁴ Vgl. dazu: Ulrich Müller, Jens Philipp Michalke, Britta Behm, Frank Ziegele: „Was macht eigentlich ... das Ministerium?“ Überlegungen zu Wissenschaftsministerien von morgen, Gütersloh, 2010. Online unter: http://www.che.de/downloads/CHE_AP132_Wissenschaftsministerien.pdf.

namischen Komplex von gesellschaftlichen Erwartungen, Interessen und Anforderungen Rechnung tragenden Profilentwicklung⁵ weiter zu verfolgen.

- Die weitgehende Hochschulautonomie führt zu einem neuen, sich immer noch wandelnden Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen. Die übergreifende Steuerungsfunktion des Staates ist – wie dargestellt – nach wie vor demokratisch und verfassungsrechtlich legitimiert und gesellschaftlich gewollt. Steuerungsinstrumente müssen allerdings adäquat und autonomiewahrend umgesetzt werden, damit sie die Erreichung gesellschaftlicher und politischer Ziele sicherstellen, ohne die gewonnene und sinnvolle Hochschulautonomie zu beschädigen (z.B. über Zielvereinbarungsprozesse statt in Form von Zielvorgaben). Dabei sollten weiche Faktoren guter Steuerung beachtet werden (Partizipation in gegenseitiger Verantwortung, Kommunikationsbeziehung auf Augenhöhe, Transparenz, Konsistenz, Verlässlichkeit).

Das Land muss entscheiden, ob es ...

- als Antreiber von Veränderungen fungieren möchte, der von oben Ziele setzt und Veränderungen einleitet (etwa indem er die Clusterbildung vorantreibt, Profildbildung fördert, Diversity Management initiiert, Zukunftsfelder entdeckt ...)?
- als Moderator der Entwicklung des Wissenschaftssystems, der mit dem Ziel einer Konsensfindung der Verhandlungspartner neutral zwischen verschiedenen Akteuren moderiert?
- oder als abwartender Beobachter, der lediglich für Transparenz und für verlässliche Finanzierung sorgt und nur in Notfällen eingreift?

In der Ausgestaltung der ministeriellen Kernaufgaben sind dementsprechend je nach Rollenwahrnehmung des Landes verschiedene Akzentsetzungen möglich. Das Selbstverständnis des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung kann, basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip, durchaus nach Themenbereichen unterschiedliche Mitsprache- und Entscheidungsrechte vorsehen. Entscheidend ist dabei aus Sicht des CHE, dass ministerielle Entscheidungen über die Zeit hin mit Bezug auf die Grundlogik konsistent und berechenbar sind. Das Wissenschaftsministerium sollte daher explizieren, in welchem Aufgabenfeld es welche Rolle spielen möchte.

Berlin / Gütersloh, 29. April 2013

Thimo von Stuckrad,
Dr. Christian Berthold

Ulrich Müller

CHE Consult GmbH
Warschauer Straße 32
10243 Berlin

Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str, 6
33332 Gütersloh

⁵ Diese Profilentwicklung erfolgt natürlich vor dem Hintergrund eines sehr realen Wettbewerbs unter deutschen und europäischen Hochschulen um gute Leistungen in Lehre und Forschung, gute Studierende und gute Mitarbeiter; je nach Ausrichtung der Hochschule ist der Wettbewerb sogar weltweit gegeben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Entschließungsantrag der Fraktion der PIRATEN von einem rein „imaginären Wettbewerb unter den Hochschulen“ spricht.