

Hochschulräte als Steuerungsakteure?

Otto Hüther

Der Artikel vergleicht die Regelungen der deutschen Landeshochschulgesetze zu den Hochschulräten und diskutiert, ob letztere als Außensteuerungsakteure anzusehen sind. Hierbei werden unterschiedliche Definitionen von Außensteuerung geprüft, die sich aus verschiedenen Kombinationen der Dimensionen Sach- und Personalkompetenzen, organisatorisches und teilsystemisches „Außen“ sowie interne und externe Besetzungsmodi ergeben. Der Artikel kommt zu dem Schluss, dass die Einschätzung, ob bzw. welche Hochschulräte als Außensteuerungsakteure anzusehen sind, stark von der verwendeten Definition abhängt. Darüber hinaus wird gezeigt, dass die Landeshochschulgesetze erhebliche Unterschiede in den analysierten Dimensionen aufweisen. Die Variationsbreite der Kompetenzen, der Mitgliederzusammensetzung und der Besetzungsverfahren führt zu dem Ergebnis, dass es kein einheitliches deutsches Modell eines Hochschulrats gibt.¹

1 Einleitung

Der Hochschulrat² ist im deutschen Universitätssystem ein relativ neues Gremium, das vor allem in Anlehnung an angloamerikanische Aufsichtsorgane geschaffen wurde. Diskutiert wurde die Einrichtung von Hochschulräten bereits nach dem Zweiten Weltkrieg im „Blauen Gutachten“, scheiterte aber an der restaurativen Orientierung in der deutschen Hochschullandschaft (vgl. *Keller 2000, S. 38 f.*; *Laqua 2004, S. 63 ff.*). Die flächendeckende Einführung beginnt ab Ende der 90er-Jahre³ im Zusammenhang mit umfassenden Reformbestrebungen der deutschen Universitäten und ist mittlerweile fast abgeschlossen. Lediglich im Landeshochschulgesetz von Bremen ist kein Hochschulrat vorgesehen. Einige Bundesländer sehen für mehrere Hochschulen ein Gremium vor (Brandenburg, Schleswig-Holstein), während die große Mehrheit der Landesgesetzgeber Hochschulräte auf der Ebene der einzelnen Hochschulen etabliert hat.

Die neueren Hochschulreformen werden in den Sozialwissenschaften häufig mit dem Governancekonzept analytisch erfasst (vgl. z. B. *Jansen 2007, Langer/Hüther 2009*).

¹ Die folgende Darstellung beruht auf dem Rechtsstand zu Anfang des Jahres 2008; zwischenzeitliche Rechtsänderungen konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

² Die Terminologie der Landeshochschulgesetze ist nicht einheitlich. So lassen sich finden: Hochschulrat, Aufsichtsrat, Kuratorium, Universitätsrat, Landeshochschulrat. Im Folgenden werden diese Gremien als Hochschulrat bezeichnet.

³ Es gab zwei Vorreitermodelle: Die seit 1979 in Berlin bestehenden Kuratorien und der Hochschulrat in Vechta, der 1993 gebildet wurde (näheres zu den beiden Modellen und den Konflikten mit dem Hochschulrat in Vechta in *Fink 2001; Laqua 2004, S. 66 ff.*).

Innerhalb dieses Forschungsstrangs geht es prinzipiell darum, die Veränderung der Gewichtung unterschiedlicher Regulierungsmechanismen der Universitäten zu untersuchen. In der Tendenz wird dabei festgestellt, dass sich die internationalen Universitätssysteme seit den 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts in Richtung eines "new managerialism" (vgl. *Braun/Merrien 1999a*) bewegen, also tendenziell ein "institutional isomorphismus" (*DiMaggio/Powell 1983*) zu beobachten ist (vgl. z. B. *de Boer/Enders/Schimank 2007* sowie Länderstudien in *Kehm/Lanzendorf 2006b* und *Braun/Merrien 1999b*).

Der "new managerialism" wird unter anderem durch eine starke Außensteuerung geprägt, wobei das Vorhandensein oder die Einrichtung von Hochschulräten als ein zentraler Indikator einer solchen Außensteuerung angesehen wird (*Schimank 2007, S. 249; de Boer/Enders/Schimank 2007, S. 147; Kehm/Lanzendorf 2006a, S. 157*). In diesem Sinne ist die Zielsetzung der Einrichtung von Hochschulräten in Deutschland eine verbesserte Steuerung der Hochschulen von außen, wobei – zumindest im Konzept des "new managerialism" – die staatliche Detailregulierung zurückgenommen werden soll. Hochschulräte sollen also die eher geringe strategische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit (vgl. z. B. *Lüde 2003*) der Universität erhöhen und dabei helfen, aus den „lose gekoppelten“ (*Weick 1976*) „Gemischtwarenläden“ (*Schimank 2001*) "more complete organizations" (*Brunsson/Sahlin-Andersson 2000, S. 721*; für Universitäten *Krücken/Meier 2006*) zu bilden.⁴ Genau an dieser Stelle setzt dieser Artikel an und fragt zum einen, ob nach den Regelungen der Landeshochschulgesetze die Hochschulräte als Steuerungsakteure konzipiert sind und zum anderen, ob es sich hierbei um eine Steuerung von außen handelt.

Um diese Fragestellung beantworten zu können, wird im nächsten Abschnitt erstens betrachtet, was unter Steuerung zu verstehen ist, und zweitens, wie sich die Besonderheiten der Außensteuerung darstellen. Aufgrund dieser Erörterungen werden die Analysedimensionen festgelegt (Abschnitt 2).

Die Überprüfung erfolgt dann durch eine vergleichende Analyse der Regelungen zu den Hochschulräten in den Landeshochschulgesetzen. Zunächst geht es nur um die Frage, ob Hochschulräte als Steuerungsakteure konzipiert sind (Abschnitt 3). Dies wird anhand der gesetzlichen Kompetenzen der Hochschulräte in Bezug auf Sach- und Personalentscheidungen betrachtet. Im zweiten Schritt wird dann analysiert, ob es sich um eine Steuerung von außen handelt. Hier erfolgt die Prüfung anhand der ge-

⁴Weitere Zielsetzungen sind: Die Nutzung externen Sachverständigen bei Entscheidungen, eine verbesserte Einbindung der Hochschulen in gesamtgesellschaftliche Prozesse bzw. Anpassung an gesellschaftliche Bedürfnisse, ein verbesserter Wissens- und Technologietransfer und ein verbesserter Zugang zu privaten Drittmitteln (vgl. z. B. *Bogumil et al. Dezember 2007, S. 11 f.; Mittelstraß 12.02.2007, S. 1 f.; Ziegele 2004; Laqua 2004, S. 22 ff.; HRK 2000*).

setzlichen Regelungen zur Zusammensetzung und der Verfahrensregeln zur Besetzung der Hochschulräte (Abschnitt 4).

Der Artikel betrachtet die gesetzlichen Regelungen zum Hochschulrat in 14 Bundesländern. Die Länder Bremen und Berlin werden aus der Analyse ausgenommen, weil in Bremen kein Hochschulrat vorgesehen ist und in Berlin die Regelungen des Landeshochschulgesetzes in keiner Universität umgesetzt sind. Die Berliner Kuratorien ruhen vielmehr, da die Hochschulen eine Öffnungsklausel genutzt haben und – abweichend von den Regelungen des Landeshochschulgesetzes – auf Ebene der Grundordnungen Hochschulräte gebildet haben. Gleichfalls nicht beachtet werden Stiftungsräte, die im Zusammenhang mit der Umwandlung von Universitäten in Stiftungen geschaffen wurden.

2 (Außen-)Steuerung

Nähern wir uns zunächst dem Steuerungskonzept. Der Begriff der Steuerung setzt zunächst einen Steuerungsakteur und ein Steuerungsobjekt voraus (vgl. *Mayntz 2008*, S. 43). Der Steuerungsakteur versucht auf das Steuerungsobjekt dahingehend einzuwirken, dass ein von ihm gewünschter Zustand erreicht wird. Steuerung ist demzufolge als intentionales Handeln auf einen bestimmten Zielzustand anzusehen, schließt also nichtintentionale Selbststeuerung oder -organisation im Rücken der Akteure aus. Steuerung ist dabei nicht jedes zielgerichtete Handeln im Hinblick auf einen gewünschten Zustand, sondern muss über eine punktuelle zeitliche, sachliche und soziale Einflussnahme hinausgehen. Erfolgreiche Steuerung liegt dann vor, wenn ein Akteur den „strukturellen Kontext“ (*Schimank 2007*, S. 233) so gestaltet, dass die diesem Kontext unterliegenden Akteure einen Zustand herbeiführen, welchen der Steuerungsakteur anstrebt.

Nicht jeder Akteur kann aber in den strukturellen Kontext anderer Akteure eingreifen. In stark verrechtlichten sozialen Zusammenhängen wie den Universitäten ist das erst möglich, wenn ein solcher Eingriff formal abgestützt wird – ein Akteur also das Recht eingeräumt bekommt, auf einen anderen Akteur einzuwirken. Der Hochschulrat als Steuerungsakteur kann also 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 sollte nur dann gesprochen werden, wenn der Hochschulrat Entscheidungs- oder zumindest Verhinderungskompetenzen besitzt. Kurz: Ohne Entscheidungs- oder Vetokompetenzen der Hochschulräte auch keine Steuerung.

Der Artikel prüft die Kompetenzen der Hochschulräte in zentralen strategischen Sachbereichen und im Hinblick auf Personalbesetzungen. Steuerung im hier verstandenen Sinn umfasst demnach auch die Besetzung von Positionen innerhalb des Steuerungsobjekts. Die Stärke der Steuerung wird anhand der Anzahl der Entscheidungsbereiche, für die der Hochschulrat mindestens eine Vetoposition besitzt, gemessen. An einigen Stellen dieses Artikels wird zudem betrachtet, ob der Hochschulrat tatsächlich entscheidet oder aber nur zustimmt, was ebenfalls auf die Intensität des Steuerungspotentials wirkt (vgl. *Schimank 2007, S. 248*).

Kommen wir nun zum „Außen“. Das „Außen“ der Steuerung wird bestimmt durch die Verortung der Mitglieder des Hochschulrats. „Außen“ kann sich zunächst darauf beziehen, dass die Mitglieder des Steuerungsakteurs nicht dem Steuerungsobjekt selbst angehören, also nicht aus der jeweiligen Universität kommen. Es geht hier somit um Steuerung durch *organisationsexterne Mitglieder*. Diese können aus der Politik, der Wissenschaft oder anderen gesellschaftlichen Teilsystemen rekrutiert werden.

Neben dieser organisatorischen Bestimmung des „Außen“ kann in einer anderen Auslegung „Außen“ *auch auf das Wissenschafts- und Erziehungssystem*⁵ bezogen werden.

„So ist die Außensteuerung in dem Maße stark, wie Entscheidungsbefugnisse über strategische Fragen erstens externen Akteuren zustehen und unter diesen zweitens Akteure, die andere gesellschaftliche Teilsysteme als Bildung und Wissenschaft repräsentieren, vertreten sind (...).“ (Schimank 2007, S. 248)

In dieser Fassung kann nicht von Außensteuerung gesprochen werden, wenn Hochschulräte mehrheitlich mit Wissenschaftlern besetzt werden. „Außen“ bezieht sich demnach nicht mehr auf die Organisation, sondern auf gesellschaftliche Bereiche bzw. Teilsysteme. Implizit wird hier wohl unterstellt, dass Hochschulratsmitglieder aus der Wissenschaft die Norm der Forschungs- und Lehrautonomie internalisiert haben und deshalb eher dazu tendieren werden, nicht grundlegend in die Prozesse der Universitäten einzugreifen. Eine wissenschaftliche Mehrheit könnte also aus Sicht der Universitäten unter Umständen genügen, um allzu große Steuerungsversuche des Hochschulrats abzuwenden. Der Artikel prüft sowohl die organisatorische als auch die teilsystemische Bestimmung des „Außen“ anhand der Zusammensetzungsregelungen der Landeshochschulgesetze.

Es scheint zudem angebracht, eine weitere Analysedimension hinzuzufügen. Diese bezieht sich auf die Verfahrensregeln zur Bestimmung der Mitglieder des Hochschul-

⁵ Hochschulen gehören zu beiden gesellschaftlichen Teilsystemen, was „eher eine Anomalie“ (*Luhmann 1992, S. 678*) darstellt.

rats und betrachtet den Einfluss interner Akteure auf die Besetzung der Hochschulräte. Es stellt sich nämlich die Frage, ob es sinnvoll ist, von einer Außensteuerung zu sprechen, wenn die internen Akteure die Mitglieder des externen Steuerungsakteurs auswählen. Außensteuerung liegt in diesem Sinne also nur dann vor, wenn nicht nur eine Mehrheit von externen Mitgliedern im Hochschulrat vorhanden ist, sondern zusätzlich diese *Mitglieder auch maßgeblich extern bestimmt werden*.⁶

Aus den beschriebenen Analysedimensionen lassen sich verschiedene mögliche Definitionen der Außensteuerung ableiten:

- Kompetenzen in strategischen Sachentscheidungen und teilsystemisch externe Akteure,
- Kompetenzen in strategischen Sachentscheidungen und organisationsexterne Akteure,
- Kompetenzen in strategischen Sachentscheidungen und Personalentscheidungen und organisationsexterne Akteure,
- Kompetenzen in strategischen Sachentscheidungen und Personalentscheidungen und organisationsexterne Akteure und externe Besetzung.

Innerhalb dieses Artikels wird für alle vier genannten Definitionen geprüft, ob nach den Regelungen der Landeshochschulgesetze eine Außensteuerung vorliegt.

3 Sach- und Personalentscheidungen als Steuerungsdimensionen

Die Betrachtung der Kompetenzen erfolgt in den beiden Bereichen Sach- und Personalentscheidungen. Innerhalb der jeweiligen Betrachtungen werden dabei zunächst Unterschiede zwischen den Bundesländern bei ausgewählten Personal- bzw. Sachentscheidungen in den Blick genommen. In einem zweiten Schritt werden dann einzelne Sach- und Personalentscheidungen näher untersucht.

3.1 Sachentscheidungen

Zunächst stellt sich die Frage, ob bzw. in welchen Sachbereichen der Hochschulrat Entscheidungs- oder Vetopositionen hat. In Universitäten – wie in anderen Organisationen – lassen sich in Bezug auf Sachentscheidungen einige zentrale strategische Kernbereiche benennen. In diesen wird zum Beispiel entschieden, wie die Mittel

⁶ Es besteht eine weitere Konkretisierung der Außensteuerung, die hier nicht beachtet wird, auf die aber hingewiesen werden soll. Diese Konkretisierung betrifft die Art des Einwirkens, die im Gegensatz zu staatlicher Regulierung steht. Außensteuerung findet, anders als staatliche Regulierung, nicht mit Konditionalprogrammen, sondern mit Zweckprogrammen statt (vgl. *Schimank 2007, S. 241*). Außensteuerung bedeutet hier also ein "framework steering" (*van Vught 1997, S. 132*) oder ein "steering at a distance" (*Braun/Merrien 1999a, S. 17*).

innerhalb der Organisation verteilt werden, welche Organisationsstruktur verwirklicht wird oder welche allgemeinen Entwicklungsperspektiven verfolgt werden sollen. Im Folgenden geht es genau um solche zentralen Kernbereiche der Universität – andere Sachentscheidungen werden hingegen ausgeblendet.

Als zentrale Sachthemen wurden Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die Struktur- und Entwicklungsplanung, die Bildung, Änderung und Schließung von Organisationseinheiten, die Bildung, Änderung und Schließung von Studiengängen, der Erlass und die Änderung der Grundordnung sowie die Festlegung der Kriterien der Mittelvergabe ausgewählt.⁷ Um einen Vergleich zu vereinfachen, wird hier zunächst eine einfache Summation gewählt. Diese zählt, ob der Hochschulrat bei einer der betrachteten Sachentscheidungen entscheidendes Mitwirkungsrecht hat, d. h., ob er mindestens über eine Vetoposition verfügt.⁸ Aus den oben genannten Sachbereichen ergibt sich eine Höchstpunktzahl von 6.

Abbildung 1: Sachentscheidungen



* Lediglich aufschiebendes Veto

**Zustimmung kann durch Ministerium ersetzt werden

Zentrale Mitwirkung (mindestens Veto)

Sachentscheidungen: Ziel- und Leistungsvereinbarung,
(insgesamt 6) Struktur- und Entwicklungsplan,
Bildung/Änderung/Schließung Organisationseinheiten,
Bildung/Änderung/Schließung Studiengänge,
Grundordnung (Erlass und Änderung),
Kriterien der Mittelvergabe

⁷ Neben rein inhaltlichen Gründen der Wichtigkeit dieser Bereiche spielte bei der Auswahl auch die Frage der Vergleichbarkeit der Landeshochschulgesetze eine Rolle.

⁸ Eine hohe Punktzahl kann also darin begründet sein, dass der Hochschulrat die Entscheidungen selbst trifft, er einer Entscheidung zustimmen muss oder aber ein Initiativrecht hat bzw. für die Ausarbeitung der Entscheidungsvorlage zuständig ist. Zweifelsohne gibt es wichtige Unterschiede zwischen den eben aufgezählten Rechten.

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 ohne jegliche Mitwirkung finden. In fünf der 14 betrachteten Bundesländer ergeben sich keinerlei Sachentscheidungskompetenzen der Hochschulräte (Niedersachsen, Hessen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern). In diesen Bundesländern ist der Hochschulrat im Hinblick auf Sachentscheidungen nicht als Steuerungsakteur anzusehen.

Die Stärke der Steuerung in den verbleibenden neun Bundesländern unterscheidet sich hinsichtlich ihrer Intensität. Hochschulräte in Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland erreichen mit vier Punkten den höchsten Wert und haben damit bei vier der sechs betrachteten Entscheidungsbereiche mindestens eine Vetoposition. Die Hochschulräte in Rheinland-Pfalz und Sachsen erreichen zwar ebenfalls vier Punkte, ihre Kompetenzen unterliegen allerdings verschiedenen Einschränkungen. In Rheinland-Pfalz stellt sich die Situation so dar, dass der Hochschulrat zwar in vier Bereichen einen Zustimmungsvorbehalt hat, dieser aber durch eine Zustimmung des Ministeriums ersetzbar ist. Das Präsidium oder der Senat können demnach den Zustimmungsvorbehalt des Hochschulrats aushebeln, wenn sie das Ministerium überzeugen. In Sachsen ist hingegen eine andere Einschränkung vorhanden. Hier hat der Hochschulrat letztlich nur ein aufschiebendes Vetorecht. Widerspricht er der Entscheidung, so muss sich das Gremium, welches die Entscheidung getroffen hat, nochmals unter Beteiligung des Hochschulrats beraten und anschließend entscheiden. Wird die bisherige Entscheidung nicht geändert – der Widerspruch des Hochschulrats also ignoriert – muss das Gremium lediglich die Abweichung von den Vorstellungen des Hochschulrats begründen. Der Hochschulrat in Sachsen kann somit ein Entscheidungsverfahren in die Länge ziehen und behindern, letztlich hat er aber bei einem „entschlossenen Gremium“ keine Eingriffsmöglichkeiten.⁹

⁹ Eine Nicht-Zustimmung des Hochschulrats delegitimiert natürlich die Entscheidung des jeweiligen Gremiums – auch das ist eine Einwirkungsmöglichkeit, die nicht unterschätzt werden sollte.

Tabelle 1: Detailanalyse Sachkompetenzen des Hochschulrats

| | Ziel-/ Leistungs- vereinbarungen | Struktur-/ Entwicklungs- plan | Kriterien der Mittelvergabe | Grund- ordnung | Schließung/ Einrichtung Organisations- einheiten | Schließung/ Einrichtung Studiengänge |
|-------------------------|--|-------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|---|--|
| Baden- Württemberg | Zustimmung | Beschluss | Beschluss | | Zustimmung | |
| Bayern | | Beschluss | | Beschluss | Beschluss | Beschluss |
| Saarland | | Beschluss | Zustimmung | | Zustimmung | Zustimmung |
| Hamburg | | Beschluss | Beschluss | Genehmi- gung | | |
| Thüringen | | Bestätigung | Bestätigung | Bestätigung | | |
| Schleswig- Holstein | | Beschluss | Beschluss | Zustimmung | | |
| Nordrhein- Westfalen | Zustimmung zum Entwurf | Zustimmung | | | | |
| Rheinland-Pfalz | | Zustimmung (ersetzbar) | Zustimmung (ersetzbar) | Zustimmung (ersetzbar) | Zustimmung (ersetzbar) | |
| Sachsen | Aufschie- bendes Veto | Aufschie- bendes Veto | | | Aufschie- bendes Veto | Aufschie- bendes Veto |

Niedersachsen, Hessen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern: Keine Sachkompetenzen

Tabelle 1 zeigt, in welchen Sachbereichen die jeweiligen Hochschulräte ein Entscheidungsrecht besitzen. Diese Tabelle macht deutlich, dass es Sachbereiche gibt, in denen deutlich häufiger eine Beteiligung des Hochschulrats vorhanden ist. Unter der Bedingung, dass der Hochschulrat überhaupt über Sachkompetenzen verfügt, ist in allen Bundesländern eine Beteiligung beim Struktur- und Entwicklungsplan vorgesehen. Der Hochschulrat ist demnach an der zentralen strategischen Entscheidung beteiligt; er beschließt sogar häufig den Struktur- und Entwicklungsplan.

Auch die Entscheidung über die Kriterien zur Mittelvergabe wird häufig an die Zustimmung des Hochschulrats geknüpft. Von den neun Bundesländern, die dem Hochschulrat Sachkompetenzen übertragen, regeln immerhin sechs Bundesländer eine Beteiligung in diesem Bereich. Noch fünf dieser neun Bundesländer bestimmen in ihren Gesetzen, dass die Schließung, Einrichtung und Änderung von Organisationseinheiten nicht ohne Zustimmung des Hochschulrats erfolgen darf. Im Hinblick auf die Grundordnung sehen noch fünf Bundesländer die Beteiligung des Hochschulrats vor. Am seltensten sind die Hochschulräte an den Entscheidungen zur Ziel- und Leistungsvereinbarung und der Schließung, Errichtung oder Änderung von Studiengängen beteiligt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Analyse der Sachkompetenzen der Hochschulräte drei Unterscheidungsebenen aufdeckt:

- Es kann unterschieden werden zwischen Hochschulräten, die als Steuerungsakteure konzipiert sind und solchen, die kein rechtlich abgesichertes Steuerungspotential aufweisen.
- Innerhalb der Gruppe mit Kompetenzen sind Unterschiede vorhanden in der Anzahl der umfassten Sachbereiche und damit der Intensität des Steuerungspotentials.
- Es kann zusätzlich innerhalb der Gruppe der Steuerungsakteure unterschieden werden, auf welche Sachbereiche sich die Steuerung bezieht.

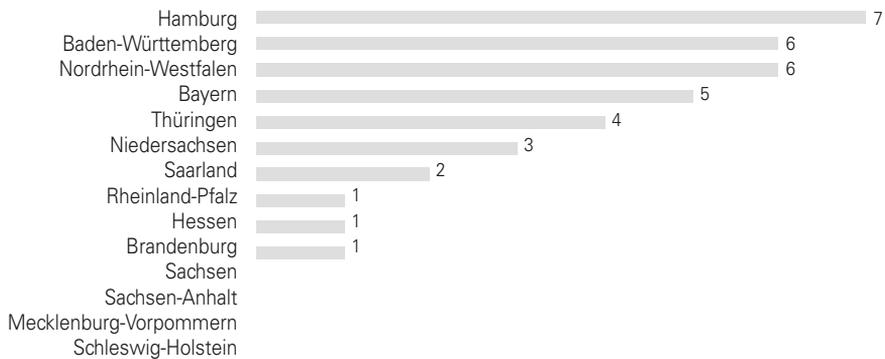
Auf der Ebene der Sachentscheidungen wird die Differenzierung zwischen den Bundesländern in Bezug auf die Konzeption damit sehr deutlich. Für die weitere Betrachtung kann festgestellt werden, dass in den Ländern Niedersachsen, Hessen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern nicht von Steuerung ausgegangen werden kann. In den anderen Ländern ist Steuerungspotential in unterschiedlicher Intensität vorhanden.

3.2 Personalentscheidungen

Neben Sachentscheidungen sind auch die Personalentscheidungen für Organisationen von zentraler Bedeutung. Wenn beachtet wird, dass relativ stabile Handlungsorientierungen der Akteure für die praktische Umsetzung gesetzlicher Regelungen entscheidend sind, dann scheint es sinnvoll, die Verfahren der Positionsbesetzung zu betrachten.¹⁰ Aus diesem Grund wird die rechtlich geregelte Beteiligung des Hochschulrats an wichtigen Personalentscheidungen als zusätzliche Steuerungsdimension angesehen. Die eingeflossenen Personalentscheidungen sind Wahl und Abwahl des Präsidenten, der Vizepräsidenten, des Kanzlers sowie der Dekane und Prodekane. Insgesamt ergeben sich daraus zehn mögliche Mitwirkungspunkte für den Hochschulrat.

¹⁰ Als Analyseinstrument im Hintergrund wird der akteurszentrierte Institutionalismus benutzt, auf den diese Position zurückzuführen ist (vgl. *Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000*).

Abbildung 2: Zentrale Mitwirkungsrechte des Hochschulrats bei Personalentscheidungen



Zentrale Mitwirkung (mindestens Veto)

Personalentscheidungen: Wahl und Abwahl des Präsidenten, der Vizepräsidenten, des Kanzlers, der Dekane und Prodekanen (insgesamt 10)

In Abbildung 2 wird aufgelistet, bei wie vielen der betrachteten Personalentscheidungen der Hochschulrat entscheidendes Mitwirkungsrecht hat – also wiederum mindestens ein Veto einlegen kann. Gleichfalls wird ein Punkt vergeben, wenn der Hochschulrat als Konfliktlöser konstruiert ist, also dann entscheidet, wenn sich Organe der Universitäten nicht einigen können. Die Abbildung zeigt erhebliche Unterschiede in der Stellung des Hochschulrats auf. Auch hier finden wir Bundesländer mit Hochschulräten, die keinerlei Personalsteuerung vornehmen und solchen mit erheblichen Steuerungspotentialen. Mit keinerlei Personalentscheidungskompetenz ausgestattet sind die Hochschulräte in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen. Es folgt die Dreiergruppe Rheinland-Pfalz, Hessen und Brandenburg mit Einfluss auf lediglich eine Personalentscheidung. Den größten Einfluss bei den betrachteten Personalentscheidungen haben die Hochschulräte in Hamburg, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

Werden auch hier die jeweiligen Entscheidungen genauer analysiert, ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 2): Im Hinblick auf die Personalentscheidungen fällt auf, dass der Hochschulrat insbesondere bei Personalentscheidungen auf der zentralen Ebene eine Rolle spielt. Lediglich in Hamburg und Thüringen finden sich auch Kompetenzen in Bezug auf die dezentrale Ebene. Finden sich nur geringe Personalkompetenzen der Hochschulräte, so konzentrieren sich diese fast ausschließlich auf die Position des Präsidenten (Rheinland-Pfalz, Saarland, Hessen, Brandenburg). In sechs Bundesländern wählt der Hochschulrat den Präsidenten und in zwei hat er das Vorschlagsrecht für diese Position. Auch bei der Abwahl der zentralen Leitungsperson ist der Hochschulrat in sieben Bundesländern entscheidend beteiligt.

Tabelle 2: Detailanalyse Personalkompetenzen des Hochschulrats

| | Zentrale Ebene | | | | Dezentrale Ebene | | | |
|---------------------|---------------------|-------------------------|--|--------------------------|-----------------------|--|-----------------|---|
| | Besetzung Präsident | Absetzung Präsident | Besetzung Vize-präsident | Absetzung Vize-präsident | Besetzung Kanzler | Absetzung Kanzler | Besetzung Dekan | Absetzung Prodekan |
| Hamburg | Wahl | Abwahl | Konflikt-entscheider | Ein-vernehmen | Wahl | Abwahl | Bestätigung | Keine Entscheidungs-kompetenzen des Hochschulrats |
| Baden-Württemberg | Wahl | Abwahl | Wahl bzw. Bestätigung | Hauptamtlich: Abwahl | Wahl | Abwahl | | |
| Nordrhein-Westfalen | Wahl | Abwahl | Wahl | Abwahl | Wahl | Abwahl | | |
| Bayern | Wahl | Entscheidet über Abwahl | Wahl | Entscheidet über Abwahl | Beschließt Vorschläge | | | |
| Thüringen | Wahl | Wahl | Entscheidet bei Konflikt Präsident – Senat | Wahl | Wahl | Entscheidet bei Konflikt Präsident – Fachbereich | | |
| Niedersachsen | | Bestätigung | | Bestätigung | | Bestätigung | | |
| Saarland | Wahl | Abwahl | | | | | | |
| Rheinland-Pfalz | Vorschlagsrecht | | | | | | | |
| Hessen | | Zustimmung zum Antrag | | | | | | |
| Brandenburg | Vorschlagsrecht | | | | | | | |

Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern: Keine Personalkompetenzen

Unterschiede zwischen den Bundesländern ergeben sich auch bei der Frage, ob der Hochschulrat als aktiver Akteur beteiligt wird (Wahl/Abwahl/Vorschlagsrecht) oder aber primär eine Schutzfunktion gegenüber Positionsinhabern dadurch einnimmt, dass er der Abwahl zustimmen bzw. diese bestätigen muss. Die gesetzlichen Regelungen in Nordrhein-Westfalen bilden den deutlichsten Prototyp eines aktiven Akteurs, da der Hochschulrat in diesem Bundesland alle Mitglieder der Hochschulleitung wählt und abwählt. Die niedersächsischen Regelungen bilden hingegen den Prototyp des Schutzakteurs. Der Hochschulrat selbst hat im Hinblick auf die Stellenbesetzung kein entscheidendes Mitwirkungsrecht, während ohne seine Zustimmung die Absetzung bereits gewählter Positionsinhaber nicht möglich ist.

Für die Dimension der Personalentscheidungen kann nun gleichfalls eine Differenzierung der Hochschulräte vorgenommen werden:

- Auch hier kann unterschieden werden zwischen Hochschulräten mit und ohne Personalkompetenzen.
- Innerhalb der Gruppe mit Kompetenzen sind Unterschiede vorhanden in der Anzahl der Personalkompetenzen.
- Neben der Anzahl der Personalkompetenzen gibt es auch Unterschiede dahingehend, auf welche Position sich die Kompetenzen beziehen.
- Innerhalb der Entscheidungsbereiche gibt es dann nochmals Unterschiede in Bezug auf die Konzeption als „aktiver“ Akteur oder als Akteur mit Schutzfunktion.

Fassen wir noch einmal kurz zusammen: Wird bei der Frage der Steuerung nur auf strategische Sachbereiche geachtet, finden wir in fünf von 14 Bundesländern keine Steuerungspotentiale. Werden hingegen Sach- und Personalkompetenzen betrachtet, reduziert sich die Zahl der Bundesländer ohne Steuerungspotential auf zwei (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern). Innerhalb der beiden Steuerungsdimensionen ergeben sich zusätzlich Differenzen in der Höhe des Steuerungspotentials. Einige Hochschulräte sind so konstruiert, dass sie in beiden Entscheidungsbereichen eine zentrale Rolle spielen. Insbesondere die Hochschulräte in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen können hierzu gezählt werden. Daneben lassen sich Hochschulräte finden, bei denen eine stärkere Gewichtung entweder im Sach- oder im Personalbereich vorhanden ist.

Der hier vorgenommene interne Vergleich der Landeshochschulräte illustriert die Dimension der vorzufindenden Differenzierung in den Kompetenzen deutlich. Er macht darauf aufmerksam, dass es im Hinblick auf Kompetenzen kein deutsches Modell des Hochschulrats gibt. Auffallend ist, dass starke Hochschulräte insbesondere in den Bundesländern zu finden sind, die in den letzten Jahren durch die CDU bzw. CSU regiert wurden.

4 Die Dimensionen des „Außen“

Bisher wurde festgestellt, dass Hochschulräte zumindest teilweise als Steuerungsakteure anzusehen sind. Es bleibt die Frage, ob dies eine Außensteuerung ist. Dabei muss zunächst auf die primäre Verortung der Mitglieder des Hochschulrats abgestellt werden. Hier ist also zu klären, ob es sich um externe oder interne Akteure handelt und welche Bezugsebene gewählt wird. Zweitens stellt sich die Frage, wie groß der Einfluss interner Akteure auf die Besetzung der Hochschulräte ist. Ein hoher Einfluss auf die Besetzung spricht demnach gegen eine Außensteuerung, da die internen Akteure die Mitglieder des Steuerungsakteurs auswählen.

4.1 Zusammensetzung der Hochschulräte

Kommen wir zunächst zum „Außen“ in Bezug auf die jeweilige Organisation. Zunächst ist zu unterscheiden zwischen Hochschulräten, in denen ausschließlich universitäts-externe Mitglieder zugelassen sind, und solchen Hochschulräten, in denen neben externen auch hochschulinterne Mitglieder vorhanden sind (duales Modell). (Zu Vor- und Nachteilen beider Modelle vgl. *Mittelstraß 12.02.2007; Ziegele 2004; Laqua 2004.*)

Die Betrachtung der Landeshochschulgesetze zeigt, dass sich hinsichtlich beider Modelle fast ein Gleichstand finden lässt (vgl. Tabelle 3). Sechs Bundesländer sehen eine rein externe Besetzung vor, fünf hingegen duale Modelle. Zwei weitere Bundesländer – 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. Bei der Durchsicht der momentanen Mitglieder ist aber festzustellen, dass kein Mitglied einer brandenburgischen Universität im Landeshochschulrat vertreten ist.

Für die Fälle einer rein externen Besetzung kann also davon ausgegangen werden, dass es sich hier um ein organisationales „Außen“ handelt. Die Gruppe der dualen Modelle muss hingegen weiter untersucht werden.

Innerhalb der Gruppe mit dem dualen Modell gibt es zunächst Unterschiede im jeweiligen Mitgliedergewicht oder der Anzahl von zugelassenen internen Mitgliedern. In Niedersachsen ist z. B. von den sieben Mitgliedern des Hochschulrats lediglich ein Mitglied intern. In Hamburg dürfen von neun Mitgliedern zwei Mitglieder von der Hochschule kommen. In anderen Bundesländern sind bis zur Hälfte der Mitglieder universitätsintern (z. B. Bayern). Der Einfluss interner Akteure ist demnach zahlenmäßig unterschiedlich ausgestaltet.

Zu betonen ist aber, dass in keinem Bundesland der Hochschulrat zahlenmäßig von internen Mitgliedern dominiert wird. Zudem ist in fast allen Landeshochschulgesetzen eine Stimmenmehrheit der organisationsexternen Mitglieder gesichert. Entweder wird dies durch eine Mehrheit der Mitgliedschaft (unmittelbar) realisiert oder aber durch ein doppeltes Stimmengewicht des Vorsitzenden, der dann immer ein externes Mitglied sein muss (mittelbar). Die einzige Ausnahme bildet hier Bayern, wo ein Gleichgewicht von jeweils acht internen und externen Mitgliedern besteht.

Wird demnach auf die Mehrheit im Hochschulrat abgestellt, kann auch für alle dual besetzten Hochschulräte – mit Ausnahme von Bayern – von einem „Außen“ in Bezug auf die Organisation gesprochen werden.

Kommen wir nun zur Betrachtung, ob das „Außen“ sich auch auf die Teilsysteme Wissenschaft und Erziehung bezieht. Bezüglich der externen Mitglieder finden sich in relativ vielen Landeshochschulgesetzen – mit Unterschieden im Detail – ähnliche Anforderungsprofile:

„(...) unabhängige Persönlichkeiten, die über langjährige Erfahrungen in Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur oder Verwaltung verfügen und mit dem Hochschulwesen vertraut sind.“ (SächsHG 1999, § 97 Abs. 1)

Die externen Mitglieder können aus den Bereichen Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft, Verwaltung und Politik stammen. Im Hinblick auf die Hochschulgesetze ist aber darauf hinzuweisen, dass es in den meisten Landeshochschulgesetzen keine gesetzlich abgesicherte Mehrheit von Mitgliedern gibt, die nicht aus dem Wissenschafts- oder Erziehungssystem kommen. Bei Beachtung der Rationalitäten kann es deshalb auch nicht überraschen, wenn die Gremien der akademischen Selbstverwaltung – bei unterstelltem Einfluss – versuchen, innerhalb des Hochschulrats eine Mehrheit aus dem Teilsystem der Wissenschaft zu erreichen.

Tabelle 3: Zusammensetzung der Hochschulräte

| | Nur organisatons- externe Mitglieder | Duales System, aber organisa- tionsexterne Mehrheit | Vorgaben, die wissen- schaftliche Mehrheit verhindern |
|------------------------|---|--|---|
| Hessen | Ja | Nein | Ja |
| Schleswig-Holstein | Ja | Nein | Nein |
| Mecklenburg-Vorpommern | Ja | Nein | Nein |
| Sachsen | Ja | Nein | Nein |
| Saarland | Ja | Nein | Nein |
| Sachsen-Anhalt | Ja | Nein | Nein |
| Thüringen | Möglich | Möglich | Nein |
| Nordrhein-Westfalen | Möglich | Möglich | Nein |
| Baden-Württemberg | Nein | Ja | Nein |
| Niedersachsen | Nein | Ja | Nein |
| Hamburg | Nein | Ja | Nein |
| Rheinland-Pfalz | Nein | Ja | Nein |
| Brandenburg | Gesetzlich nicht festgelegt | | Nein |
| Bayern | Nein | Nein | Nein |

Im hessischen Landeshochschulgesetz wird ein Übergewicht von teilsystemisch externen Mitgliedern festgeschrieben. Der ausschließlich extern besetzte Hochschulrat in Hessen muss sich aus vier Persönlichkeiten aus dem Bereich der Wirtschaft und beruflichen Praxis und aus drei Persönlichkeiten aus dem Bereich der Wissenschaft und Kunst zusammensetzen. Das hessische Hochschulrecht legt somit eine Dominanz wirtschaftlich geprägter Akteure im Hochschulrat fest. Wie bereits oben beschrieben, hat der Hochschulrat in Hessen allerdings nur geringe Kompetenzen. Die wirtschaftliche Dominanz des Hochschulrats, so lässt sich daraus folgend vermuten, hat nur geringe Auswirkungen auf die hessischen Universitäten.¹¹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Hochschulräte in Bezug auf die Organisation als „Außen“ anzusehen sind, in Bezug auf das Wissenschafts- und Erziehungssystem dies aber zumindest rechtlich nicht abgesichert ist.

¹¹ Der Rücktritt des gesamten Hochschulrats in Marburg mit der Begründung des geringen Einflusspotentials auf die Hochschulen ist ein deutliches Indiz für diese Annahme.

4.2 Besetzungsverfahren der Hochschulräte

Von der Frage der internen und externen Zusammensetzung zu unterscheiden ist der Einfluss auf die Besetzung des Hochschulrats. So sind z. B. Konstellationen vorstellbar, bei denen ein erhebliches internes Einflusspotential der Hochschulen bei einer rein externen Besetzung vorhanden ist.

Ganz allgemein ist darauf hinzuweisen, dass die Besetzungsverfahren der Hochschulräte sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Es finden sich lediglich zwei Bundesländer mit identischen Verfahren (Thüringen und Nordrhein-Westfalen). Im Folgenden werden die Besetzungsverfahren in vier Gruppen unterteilt. Es handelt sich hierbei um externe, Konfrontations-, Konsens- und interne Verfahren.

Externe Besetzungsverfahren: In diesem Verfahrenstyp wird eine rein externe Besetzung des Hochschulrats vorgenommen, wobei die Hochschule keine Vetoposition innehat. Das Besetzungsverfahren in Brandenburg entspricht als einziges Verfahren diesem Typ. Auf Vorschlag des Wissenschaftsministeriums ernennt der Ministerpräsident im Benehmen¹² mit dem zuständigen Ausschuss des Landtags die Mitglieder des Landeshochschulrats. Die Universitäten haben lediglich ein Anhörungsrecht.

Bemerkenswert sowohl an der Tatsache eines Landeshochschulrats als auch an einer politischen Besetzung ist dabei, dass der Landeshochschulrat durch die Regelungen in Brandenburg deutlicher als durch andere Landeshochschulgesetze als organisationsexternes Gremium konzipiert ist. Trifft ein solches Verfahren mit Entscheidungskompetenzen bei Sach- und Personalfragen zusammen, ist fast zwangsläufig mit erheblichen Konflikten zwischen Hochschulrat und Universitäten zu rechnen. Im Falle von Brandenburg hat der Landeshochschulrat aber „lediglich“ in Bezug auf die Besetzung der Präsidenten Entscheidungsbefugnisse – er besitzt hier das alleinige Vorschlagsrecht für die Kandidaten. Aufgrund der externen Besetzung und Konstruktion ist deshalb in dieser Frage ein latentes Konfliktpotential angelegt.

Konfrontationsverfahren: Eine zweite Verfahrensgruppe sind die Konfrontationsverfahren. In diesem Verfahrenstyp bestimmen politische Akteure und ein universitätsinternes Organ jeweils selbstständig und unabhängig über eine Teilmenge der Mitglieder des Hochschulrats. Dementsprechend besitzen die Mitglieder des Hochschulrats auch unterschiedliche Legitimationsquellen. Die Konfrontationsverfahren dürften zu gewichtigen internen und externen Effekten führen. Es ist davon auszugehen, dass nicht nur innerhalb des Hochschulrats ein erhöhtes Konfliktpotential besteht, sondern

¹² Im Benehmen bedeutet im Unterschied zu Einvernehmen, dass der betreffenden Stelle „Gelegenheit zur Stellungnahme (mit dem Ziel der Verständigung) zu geben“ ist (Creifelds 2004, S. 377). Diese Stellungnahme muss von der entscheidenden Stelle zur Kenntnis genommen werden, hat aber keinerlei bindende Wirkung.

ebenfalls zwischen Hochschulrat und universitätsinternen Akteuren – hier insbesondere mit dem Senat. Dieses ist dabei möglicherweise lediglich latent vorhanden, wird allerdings immer dann manifest werden, wenn der Hochschulrat versucht, in die internen Prozesse einzugreifen bzw. gesetzlich vorgesehene Kompetenzen entgegen der Mehrheit der Professoren tatsächlich in Anspruch nimmt. An Hochschulen mit diesem Besetzungsmodell können dann auch heftige Machtkämpfe zwischen Hochschulrat und Akteuren der akademischen Selbstverwaltung kaum überraschen¹³ – sie sind strukturell angelegt und wahrscheinlich politisch gewollt.

Es finden sich drei Bundesländer mit einem solchen Auswahlverfahren: Dies sind Rheinland-Pfalz, das Saarland und Hamburg. In Rheinland-Pfalz und dem Saarland ist dabei eine Außenbesetzung der Mehrheit des Hochschulrats vorhanden. Im Saarland wählen der Senat und die Landesregierung jeweils drei Mitglieder des Hochschulrats aus. Das siebte Mitglied, welches den Vorsitz im Hochschulrat übernimmt, wird dann vom Wissenschaftsminister nach Anhörung des Senats bestellt. Die Mehrheit des Hochschulrats unterliegt also einer externen Besetzung. In Rheinland-Pfalz werden fünf externe Mitglieder vom Ministerium bestellt und fünf interne Mitglieder vom Senat mit Zweidrittelmehrheit gewählt. Die Mehrheit der externen Mitglieder im Hochschulrat wird dadurch sichergestellt, dass die Stimme des externen Vorsitzenden bei Stimmgleichheit den Ausschlag gibt. Das Ministerium hat also einen indirekten Zugriff auf die Mehrheit im Hochschulrat. Für das Saarland und Rheinland-Pfalz ist also zumindest für die Mehrheit der Mitglieder eine Außenbesetzung gegeben.

In Hamburg ist diese Einordnung schwieriger und letztlich nicht zu entscheiden. Je nach Größe des Hochschulrats werden jeweils vier bzw. zwei Mitglieder vom Hamburger Senat und dem Hochschulsenat bestimmt bzw. gewählt. Eine Besonderheit des Hamburger Verfahrens ist, dass das weitere Mitglied von den Mitgliedern, welche vom Hochschulsenat und dem Hamburger Senat bestimmt wurden, gewählt wird. Dieses Verfahren stellt damit sicher, dass weder der Hamburger Senat noch der Hochschulsenat über die Bestimmung der Mitglieder indirekt eine Mehrheit besitzt.

Konsensverfahren: Gemeinsam ist den Konsensverfahren, dass alle bzw. die deutliche Mehrheit der Hochschulratsmitglieder durch mehrere Akteure gemeinsam bestimmt bzw. bestätigt werden. Die beteiligten Akteure müssen also einen Konsens über die Kandidaten herstellen und kein Akteur kann den anderen überstimmen. Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen und Bayern weisen ein solches Konsensverfahren auf. Unterschiede innerhalb dieser Gruppe ergeben sich zum einen im Hinblick auf die Anzahl der Akteure mit Vetopositionen und

¹³ Ein gutes Beispiel hierfür ist das gescheiterte Wahlverfahren des Universitätspräsidenten in Mainz. Hier hatte der Hochschulrat das alleinige Vorschlagsrecht für die Kandidaten, ist aber im ersten Verfahren gescheitert, weil er entgegen dem Wunsch des Senats keine internen Kandidaten vorgeschlagen hatte.

zum anderen im Hinblick auf die beteiligten Akteure. Hierbei ist zu beachten, dass mit einem Anstieg der Vetopositionen der Entscheidungsspielraum immer geringer wird (vgl. *Scharpf 2000, S. 192 ff.*) – in unserem Fall also die Bandbreite an potentiellen Handlungsorientierungen der Mitglieder immer mehr zusammenschrumpft. Werden die vielen Detailunterschiede innerhalb dieses Besetzungstyps ignoriert und ausschließlich danach gefragt, ob die Mehrheit des Hochschulrats einer externen Besetzung unterliegt, so ist dies für alle Länder zu verneinen. In allen Bundesländern mit Konsensverfahren kann die Mehrheit der Mitglieder nicht ohne die Zustimmung von internen Akteuren – meist dem Senat – berufen werden.

Interne Besetzungsverfahren: Eindeutig nicht von einer Außenbesetzung kann bei einem rein internen Besetzungsverfahren der Hochschulräte ausgegangen werden. Dies ist der Fall in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Hessen. Unterschiede ergeben sich dahingehend, welcher interne Akteur für die Auswahl zuständig ist. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wird die Besetzung durch Kollegialitätsgremien vorgenommen (Senat bzw. Konzil). In Hessen ist hingegen das Präsidium für die Auswahl des Hochschulrats zuständig.

Schleswig-Holstein bildet einen Sonderfall und muss deshalb etwas genauer betrachtet werden. In Bezug auf die Volluniversitäten ergibt sich hier die Besonderheit eines gemeinsamen Universitätsrats der Universitäten Kiel, Flensburg und Lübeck. Der Senat der Universität Kiel hat das Vorschlagsrecht für vier, die Senate von Flensburg und Lübeck für jeweils zwei Mitglieder des Hochschulrats. Die Bestellung dieser acht Mitglieder erfolgt durch das Wissenschaftsministerium. Diese acht wählen dann ein neuntes Mitglied, welches zugleich den Vorsitz im Universitätsrat innehat.¹⁴ Für die einzelnen Universitäten ergibt sich daraus eine Außenbesetzung. Fasst man die Universitäten zusammen, hat man es jedoch mit einer internen Besetzung zu tun.

¹⁴ An dieser Stelle ergibt sich allerdings eine gewisse Unsicherheit im Hinblick auf das Prüfungsrecht des Ministeriums. Anders als in den anderen Gesetzen ist hier explizit formuliert, dass es sich nur um einen Vorschlag zur Bestellung handelt. Es wird dennoch nicht davon ausgegangen, dass das Ministerium ein sachliches Prüfungsrecht des Bestellenden besitzt. Das Ministerium kann also lediglich die formale Eignung überprüfen und den korrekten Ablauf der Wahl prüfen. Gestützt wird diese Argumentation im Ergebnis durch *Dallinger et al. 1978, § 62 Rn. 43; Denninger/Becker 1984, § 62 Rn. 81; Drosdzol 1984, S. 341*. Sollte dies nicht der Fall sein, so wäre Schleswig-Holstein dem Konsensverfahren zuzuordnen, bei dem allerdings gleichfalls nicht von einer Außenbesetzung ausgegangen werden kann.

Tabelle 4: Besetzungsverfahren der Hochschulräte

| | | Akteure mit Vetorecht | | | Außenbesetzung |
|-------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-------------|-----------------|
| | | Senat/ Konzil | Präsidium/ Rektorat | Ministerium | |
| Externe Verfahren | Brandenburg | / | / | Regierung | Ja |
| Konfrontationsverfahren | Hamburg | Ja | / | Ja | Nicht eindeutig |
| | Rheinland-Pfalz | Ja | / | Ja | Ja |
| | Saarland | Ja | / | Ja | Ja |
| Konsensverfahren | Baden-Württemberg | Ja | | Ja | Nein |
| | Bayern | Ja | Ja | Ja | Nein |
| | Niedersachsen | Ja | / | Ja | Nein |
| | Nordrhein-Westfalen | Ja | / | Ja | Nein |
| | Sachsen | / | Ja | Ja | Nein |
| | Thüringen | Ja | / | Ja | Nein |
| Interne Verfahren | Hessen | / | Ja | | Nein |
| | Mecklenburg-Vorpommern | Ja | / | / | Nein |
| | Sachsen-Anhalt | Ja | / | | Nein |
| | Schleswig-Holstein | Ja | / | | Nicht eindeutig |

Tabelle 4 fasst die Besetzungsverfahren und die Einschätzung der Außenbesetzung nochmals zusammen und macht deutlich, dass sich auch in dieser Dimension ein differenziertes Bild ergibt. Es finden sich drei Länder, bei denen von einer Außenbesetzung der Hochschulräte auszugehen ist, zwei Länder, bei denen keine eindeutige Zuordnung möglich ist, und immerhin neun Bundesländer, die keine Außenbesetzung vorsehen, sondern einen erheblichen Einfluss von internen Organen der Universität festschreiben. Ob von einer Außensteuerung auszugehen ist, wenn die internen Mitglieder eine solch starke Position bei der Auswahl der Mitglieder haben, ist zumindest fraglich.

Verbindet man die Betrachtungen zu den Kompetenzen in den Sach- und Personalbereichen (vgl. Abschnitt 3) mit den Besetzungsverfahren, wird deutlich, dass Hochschulräte mit erheblichen Kompetenzen insbesondere in einem Konsensverfahren besetzt werden. Die hohe Kompetenzzuweisung geht demnach mit dem Versuch einher, eine möglichst breite Legitimation der Hochschulratsmitglieder zu erreichen. Problematisch an diesem Vorgehen könnte allerdings sein, dass Konsensverfahren in der Tendenz Mitglieder auswählen, die eher zur Bewahrung des Status quo tendieren dürften. Die breitere Legitimation wird also womöglich durch ein geringeres Veränderungspotential erkaufte.

Abweichend von dieser Grundtendenz ist für Hamburg allerdings festzustellen, dass hier eine hohe Kompetenzdichte des Hochschulrats mit einem Besetzungsverfahren

im Konfrontationsmodus gesetzlich verankert ist. Dies bedeutet zwar eine geringere Legitimation der einzelnen Hochschulratsmitglieder, aber auch eine größere Chance, dass der Hochschulrat grundlegende Veränderungen an der Hochschule anstoßen und durchsetzen kann. Erkauft wird dies allerdings durch strukturell angelegte Konflikte im Hochschulrat sowie zwischen Hochschulrat und akademischen Selbstverwaltungsgremien. Für Hamburg wäre also die Prognose aus den bisherigen Betrachtungen, dass ein Machtkampf zwischen Hochschulrat und akademischer Selbstverwaltung strukturell angelegt ist. Der Ausgang dieses Machtkampfs ist dabei als offen anzusehen und kann zu einer neuen dauerhaften Konfliktlinie in der Universität führen.

Hochschulräte, die nur über geringe oder gar keine Kompetenzen verfügen, werden hingegen sehr viel häufiger durch interne Akteure bestimmt. Aus Sicht des Gesetzgebers macht die Besetzung durch interne Akteure in dieser Konstellation auch Sinn. Das Risiko eines Konflikts mit den Professoren lohnt sich bei einem Hochschulrat ohne wirkliche Kompetenzen nicht. Die einseitige Legitimation des Hochschulrats wirkt dann auf eine nochmalige Schwächung der Position des Hochschulrats hin. Seine Möglichkeiten, mit Stellungnahmen und Empfehlungen auf die Hochschulentwicklung einzuwirken, sind auch aus diesem Grund als eher gering anzusehen.

5 Fazit

Kommen wir zur Ausgangsfrage zurück: Handelt es sich bei den Hochschulräten in Deutschland um Außensteuerungsakteure?

Wird die von *Schimank* vertretene Bestimmung von Außensteuerung – also Kompetenzen bei Sachentscheidungen und teilsystemisch externe Mitglieder – zugrunde gelegt (vgl. *Schimank 2007*), wird die Frage in vielen Fällen zu verneinen sein. Zwar finden sich Bundesländer, die ihren Hochschulräten Sachkompetenzen zuweisen; diese Länder sehen aber aufgrund der rechtlichen Regelungen keine Mehrheit von wissenschaftsexternen Mitgliedern vor. Dies schließt nicht aus, dass für einzelne Hochschulräte eine teilsystemisch externe Mehrheit besteht; abgesichert ist sie aber nicht. Lediglich in Hessen gibt es eine solche Vorschrift; hier verfügt der Hochschulrat aber über keine Sachkompetenzen.

Wird hingegen „Außen“ auf die Organisation bezogen, ändert sich das Bild erheblich. Hier kann zumindest bei den Ländern Baden-Württemberg, Hamburg, Saarland, Thüringen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen sowie eingeschränkt¹⁵ für Rheinland-Pfalz und Sachsen von Außensteuerung ausgegangen werden. Unterschiede zwischen diesen Ländern sind im Hinblick auf die Höhe der Steuerungspotentiale vorhanden. Für alle anderen Länder liegt zwar ein „Außen“ vor, aber keine Steuerung.

¹⁵ Die Einschränkungen wurden bereits erläutert (vgl. Kapitel 3.1).

Tabelle 5: Definitionen der Außensteuerung und Ergebnis der Untersuchung

| Definitionen der Außensteuerung | Bundesländer mit entsprechenden gesetzlichen Regelungen |
|---|--|
| 1. Kompetenzen in strategischen Sachentscheidungen und teilsystemisch externe Akteure | In keinem Bundesland rechtlich abgesichert |
| 2. Kompetenzen in strategischen Sachentscheidungen und organisationsexterne Akteure | Baden-Württemberg, Hamburg, Saarland, Thüringen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen |
| 3. Kompetenzen in strategischen Sach- und Personalentscheidungen und organisationsexterne Akteure | Baden-Württemberg, Hamburg, Saarland, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz |
| 4. Kompetenzen in strategischen Sach- und Personalentscheidungen und organisationsexterne Akteure und externe Besetzung | Saarland, Rheinland-Pfalz |

Nimmt man nun als weitere Steuerungsdimension die Personalkompetenzen hinzu, fallen die Bundesländer Sachsen und Schleswig-Holstein aus der Gruppe der Steuerungsakteure heraus, da sie zwar über Sach- nicht aber über Personalkompetenzen verfügen. Es verbleiben demnach sechs Bundesländer mit Hochschulräten, die als Außensteuerungsakteure anzusehen sind. Die Hochschulräte der restlichen acht Bundesländer erfüllen ein oder mehrere Kriterien der Definition nicht.

Die Ausgangsfrage muss wieder anders beantwortet werden, wenn „Außen“ sich nicht nur auf die Organisation bezieht, sondern gleichfalls auf ein Verfahren, das absichert, dass die Mehrheit des Hochschulrats auch von externen Akteuren bestimmt wird. Wird Außensteuerung festgelegt als Mitwirkungsrechte in Sach- und Personalfragen, organisationsexterne Mehrheit im Hochschulrat und organisationsexterne Auswahl der Mehrheit des Hochschulrats, dann ergibt sich, dass Außensteuerung im Saarland und Rheinland-Pfalz vorliegt. Die Einordnung für Hamburg und Schleswig-Holstein ist, wie oben beschrieben, nicht eindeutig. Für alle anderen Länder liegt bei dieser Bestimmung keine Außensteuerung vor, da die Mehrheit der Mitglieder des Hochschulrats nicht ohne die Einwilligung interner Akteure der Universitäten bestimmt werden kann bzw. in einem der beiden Bereiche keine Kompetenzen vorhanden sind. Tabelle 5 zeigt diese Zusammenhänge nochmals auf.

Die Ausführungen dieses Artikels sollten auf zwei Sachverhalte aufmerksam machen: Erstens ist die Bestimmung, wann von Außensteuerung ausgegangen werden kann, nicht trivial. Sowohl der Begriff der Steuerung als auch das „Außen“ können anhand unterschiedlicher Dimensionen gemessen werden. Wie gerade aufgezeigt, hängt es stark von den benutzten Dimensionen ab, ob bzw. welche Hochschulräte in Deutschland als Außensteuerungsakteure anzusehen sind. Zweitens zeigt der Artikel zumindest in Ansätzen die große Bandbreite dessen, was in Deutschland als Hochschulrat oder

Kuratorium bezeichnet wird.¹⁶ Es finden sich sowohl Gremien, die primär legitimatorische Funktionen haben, als auch echte Aufsichtsgremien mit „weit reichenden Kontroll- und Initiativrechten“ (Hartmer 2004, S. 2001). Diese Unterschiede werden aber nur sichtbar, wenn die Forschung zur Hochschulgovernance in Deutschland die gesetzlichen Grundlagen als Ausgangspunkt wählt und nicht die politischen Absichtserklärungen oder propagierten Ziele. Der Artikel zeigt zudem auf, dass der konstatierte „institutional isomorphismus“ (DiMaggio/Powell 1983) der internationalen Hochschulgovernance zuweilen nur auf der sprachlichen Ebene vorhanden ist und nicht einmal in die Landeshochschulgesetze vordringt.

Literatur

Bogumil, Jörg et. al. (Dezember 2007): Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Abschlussbericht der Kurzstudie. Hans Böckler Stiftung. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2007-981-5-1 (Zugriff am 10. Mai 2008)

Braun, Dietmar; Merrien, François-Xavier (1999a): Governance of universities and modernisation of the state: Analytical aspects. In: Braun, Dietmar; Merrien, François-Xavier (Hrsg.): Towards a new model of governance for universities. A comparative view. London, S. 9–33

Braun, Dietmar; Merrien, François-Xavier (1999b) (Hrsg.): Towards a new model of governance for universities. A comparative view. London

Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin (2000): Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. In: Organization Studies, Jg. 24, Heft 4, S. 721–724

Creifelds, Carl (2004): Rechtswörterbuch (18., neu bearbeitete Auflage). München

Dallinger, Peter et. al. (1978): Hochschulrahmengesetz. Kommentar. Tübingen

de Boer, Harry; Enders Jürgen; Schimank Uwe (2007): On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In: Jansen, Dorothea (Hrsg.): New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration. Dordrecht, S. 137–152

Denninger, Erhard; Becker, Peter (1984): Hochschulrahmengesetz. Kommentar. München

DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and the Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Review, Jg. 48, S. 147–160

¹⁶ Diese Differenzierung in den Landeshochschulgesetzen betrifft nicht nur den Hochschulrat, sondern z. B. auch die Fachbereichsebene (vgl. Hüther 2008).

Drosdzol, Wolf-Dietrich (1984): Die Nichtbestellung der gewählten Hochschulleitung. In: *Verwaltungsrundschau*, Jg. 30, S. 338–342

Fink, Udo (2001): Der Hochschulrat in Vechta. In: Hanau, Peter; Krüger, Hartmut (Hrsg.): *Wissenschaftsrecht im Umbruch. Gedächtnisschrift für Hartmut Krüger*. Berlin, S. 111–126

Hartmer, Michael (2004): Das Binnenrecht der Hochschule. In: Hartmer, Michael; Detmer, Hubert (Hrsg.): *Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis*. Heidelberg, S. 167–203

Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (2000): Hochschulräte als Steuerungsinstrumente von Hochschulen. Herausgegeben von der Hochschulrektorenkonferenz. Bonn

Hüther, Otto (2008): Starke Dekane – Schwache Professoren? Vergleich und Analyse der deutschen Landeshochschulgesetze. In: *Hochschulmanagement*, Jg. 3, Heft 1, S. 23–27

Jansen, Dorothea (Hrsg.) (2007): New Forms of Governance in Research Organizations. *Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. Dordrecht

Kehm, Barbara; Lanzendorf, Ute (2006a): Germany – 16 Länder Approaches to Reform. In: Kehm, Barbara M.; Lanzendorf, Ute (Hrsg.): *Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in four European Countries*. Bonn, S. 135–185

Kehm, Barbara M.; Lanzendorf, Ute (2006b) (Hrsg.): *Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in four European Countries*. Bonn

Keller, Andreas (2000): Hochschulreform und Hochschulrevolte. Selbstverwaltung und Mitbestimmung in der Ordinarieniuniversität, der Gruppenhochschule und der Hochschule des 21. Jahrhunderts. Marburg

Krücken, Georg; Meier, Frank (2006): Turning the University into an Organizational Actor. In: Drori, Gili; Meyer, John; Hwang, Hokyung (Hrsg.): *Globalization and Organization*. Oxford, S. 41–257

Laqua, Alexander (2004): Der Hochschulrat zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung. Eine Analyse der Ratsmodelle nach den Landeshochschulgesetzen. Baden-Baden

Langer, Roman; Hüther, Otto (2009): Das Governance-Konzept. In: Lüde, Rolf von; Moldt, Daniel; Valk, Rüdiger (Hrsg.): *Selbstorganisation und Governance in künstlichen und sozialen Systemen*. Münster u. a.

Lüde, Rolf von (2003): Jenseits von garbage cans? Kommunikation und Entscheidung in Universitäten. In: Hillmann, Karl-Heinz; Oesterdiekhoff, Georg W. (Hrsg.): *Die Verbesserung des menschlichen Zusammenlebens. Eine Herausforderung für die Soziologie*. Opladen, S. 263–287

Luhmann, Niklas (1992): Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main

Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, Gunnar; Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 43–60

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main, S. 39–73

Mittelstraß, Jürgen (12. Februar 2007): Aus den Erfahrungen eines Hochschulrates. Veranstaltung vom 12.02.2007. Düsseldorf. Veranstalter: Wissenschaftszentrum NRW. Online verfügbar unter <http://www.wz.nrw.de/hfg-tagung/Dokumentation/Mittelstrass%20Vortrag.pdf> (Zugriff am 2. Mai 2008)

SächsHG (1999): Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen

Schimank, Uwe (2001): Festgefahrene Gemischtwarenläden – Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheidende Organisationen. In: Stölting, Erhard; Schimank, Uwe (Hrsg.): Die Krise der Universität. Leviathan Sonderheft. Wiesbaden, S. 223–242

Schimank, Uwe (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potential und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, Herbert; Brüsemeister, Thomas; Wisinger, Jochen (Hrsg.): Educational governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden, S. 231–260

van Vught, Frans A. (1997): The Effects of Alternative Governance Structures. A Comparative Analysis of Higher Education Policy in five EU Members States. In: Steunenberg, Bernard; van Vught, Frans A. (Hrsg.): Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making. Dordrecht, S. 115–137

Weick, Karl E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: Administrative Science Quarterly, Jg. 21, Heft 1, S. 1–19

Ziegele, Frank (2004): Was leisten Hochschulräte? Erste Erfahrungswerte in Osnabrück diskutiert. In: Wissenschaftsmanagement, Jg. 10, Heft 2, S. 4–6

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Soz. Otto Hüther
Universität Hamburg
Institut für Soziologie
Allende-Platz 1
20146 Hamburg
E-Mail: otto.huether@uni-hamburg.de

Otto Hüther ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im transdisziplinären Projekt DISPO am Institut für Soziologie und am Arbeitsbereich Theoretische Grundlagen der Informatik der Universität Hamburg.