

Till Westermayer<sup>1</sup>

## **Was Hochschulräte leisten können – diskutiert am Beispiel des Universitätsrats Freiburg**

In der Tagesordnung vorgesehen war, dass ich einen Beitrag zum studentischen Blickwinkel auf Hochschulräte halte. Das ist allerdings relativ schnell gemacht: ca. 20 Jahre Altersunterschied zum nächstjüngsten Mitglied, und – im Unterschied zum Senat – der einzige Student im Gremium, der einzige, der 20.000 Studierende im Rücken hat und der einzige, der auch mal anders abstimmen kann als der Rest der internen Mitglieder. Deswegen möchte ich hier jetzt nicht auf den studentischen Blickwinkel eingehen, sondern auf eine andere Frage, nämlich auf die Frage danach, was ein Hochschulrat eigentlich leistet. Genauer gesagt: Was hat der Universitätsrat Freiburg<sup>2</sup> in seiner ersten Legislaturperiode geleistet, was hätte er leisten können, und was wäre an hochschulpolitischen Änderungen sinnvoll? D.h. auch, dass ich mich speziell auf das Beispiel Freiburg beziehen werde und nicht davon ausgehe, dass meine Erfahrungen in allen Punkten verallgemeinerbar sind.

### **Was hat der Universitätsrat Freiburg geleistet?**

Wie wir alle wissen, lässt sich die Leistung an Hochschulen ganz objektiv mit Indikatoren wie der Drittmittelquote oder der Steigerung der Absolventinnenzahl messen, jedenfalls so gut, dass sich daran Mittelzuweisungen anknüpfen lassen. Was sind die Indikatoren für die Arbeit eines Hochschulrats?

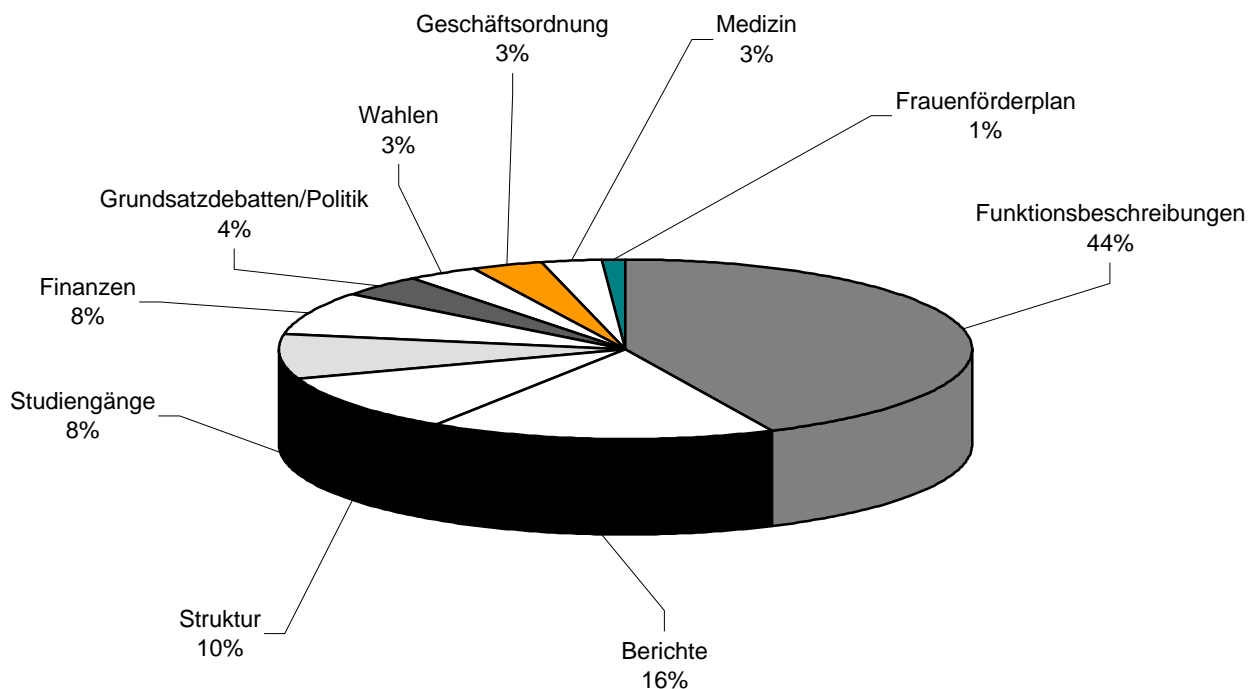
Da wäre zum einen die *Höhe des Unterlagenstapels*: Samt Struktur- und Entwicklungsplan wurde hier in drei Jahren ein guter halber Meter an Akten bearbeitet. Wer sich mit der Arbeit in universitären Gremien auskennt, weiß, dass das gar nicht so viel ist – der Output des Senats dürfte in der gleichen Zeit um einiges höher ausgefal-

---

<sup>1</sup> Von 2000 bis 2003 studentisches Mitglied im Universitätsrats Freiburg; Soziologe M.A. Kontakt: till@tillwe.de. Beitrag zur Anhörung „Hochschulräte“ von Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg, 15.10.2003, Stuttgart.

<sup>2</sup> Wenn im folgenden ab und zu vom Universitätsrat die Rede ist, und nicht vom Hochschulrat, so hat das damit zu tun, dass der vielleicht erbitterteste Widerstand gegen die letzte Novelle des Universitätsgesetzes aus Freiburg genau diesen Punkt traf: der Begriff Hochschulrat könne zu Verwechslungen zwischen klassischer Universität und Fachhochschule führen.

### Themenverteilung Universitätsrat Freiburg (2000/03)



len sein. Dieser halbe Meter Papier wurde in 10 Sitzungen bearbeitet, d.h. im Schnitt gab es in den sechs Semestern jeweils ein bis zwei Sitzungen.

Etwas ernsthafter: Was wurde in diesen Sitzungen gemacht? Anhand der Protokolle habe ich zusammengezählt, wie viele *Beschlüsse* es zu welchen Aufgabenbereichen gab. Weggelassen wurden Formalia, hinzugenommen Berichte und die wenigen Grundsatzdebatten, die wir geführt haben. Insgesamt kommt dabei dann eine Zahl von 181 Beschlüssen zusammen. So weit ich mich erinnern kann, wurden diese – abgesehen von einigen wenigen abgelehnten Änderungsanträgen und zurückgezogenen Anträgen – alle angenommen, zumeist einstimmig.

Wie verteilen sich diese knapp 200 Vorgänge nun auf die einzelnen Aufgaben des Hochschulrats? Den Löwenanteil machen mit 44 % Beschlüsse über Funktionsbeschreibungen von Professuren aus. Dies geschah in den allermeisten Fällen ohne größerer Diskussion – ab und zu wurde jedoch darauf hingewiesen, dass z.B. eine Professur nicht wirtschaftlich sei, also etwa die zu geringe Wirtschaftlichkeit von Professuren wie Mittelalterin oder Judaistik bemängelt. Zumeist wurden hier letztlich Beschlussvorlagen der Fakultäten abgenickt, mal als Vorratsbeschluss für den Senat, mal erst nach der Senatsentscheidung. Danach folgen dann Berichte (16 %), Struk-

turentscheidungen – vom gewichtigen Struktur- und Entwicklungsplan<sup>3</sup> bis hin zur Einrichtung von Zentren und zur relativ lapidaren Umbenennung von Instituten – mit 10 %, Zustimmungen zur Einrichtung oder Änderung von Studiengängen (8 %) sowie finanzwirksame Beschlüsse (Vermögenshaushalt, Staatshaushaltsplan, Unternehmensbeteiligungen). Auf den Plätzen folgen Grundsatzdebatten und – ganz selten – politische Stellungnahmen des Universitätsrats sowie Wahlen. Auch hier wurden alle vorgeschlagenen Kandidaten für Prorektorenämter, Findungskommissionen etc. gewählt. Schließlich die Angelegenheiten der Medizinischen Fakultät und – vielleicht auch symptomatisch – auf dem letzten Platz der Frauenförderplan.

Auch wenn das gewählte Indikatorenverfahren die eine oder andere Unzulänglichkeit aufweist, so können doch drei Feststellungen getroffen werden:

- Den überwiegenden Teil der Arbeit des Universitätsrats macht die Zustimmung zu anderswo in der Universität getroffenen Entscheidungen aus.
- Die meisten der Entscheidungen fallen einstimmig, ganz selten kommt es zu mehr als ein oder zwei Gegenstimmen.
- Die allermeisten Beschlussvorlagen erreichen den Universitätsrat über das Rektorat, entweder als Weiterleitungen aus anderen Gremien (Senat, Struktur- und Entwicklungsausschuss, Frauenförderkommission, Fakultäten) oder als Initiativanträge aus dem Rektorat (v.a. bei finanzwirksamen Entscheidungen)

Zu erwähnen sind allerdings auch drei Bereiche, die in dieser quantitativen Herangehensweise nicht so deutlich sichtbar geworden sind: Es kommt bei vielen Beschlüssen durchaus zu teilweise auch kontroversen Diskussionen und Nachfragen. Zugestimmt wird dann hinterher trotzdem. Dann nehmen Berichte und damit verknüpft Anfragen relativ viel Zeit ein; dabei geht es zum einen um Informationen des Rektors über geplante Vorhaben und die Einschätzungen der politischen Lage. Dies ist besonders für die internen Mitglieder des Universitätsrats interessant. Zum anderen wurden Informationen z.B. über die Studiengänge an der Uni Freiburg, die verschiedenen Zentren oder auch die interuniversitäre Mittelvergabe verständlich aufbereitet – dies ist vor allem, aber nicht nur, für die externen Mitglieder interessant, und wäre ohne Hochschulrat vermutlich nicht geschehen. Über diese Informationen wird teilweise auch diskutiert, ohne jedoch Beschlüsse herbeizuführen. Trotzdem kann von einer gewissen Rechenschafts- und Meinungsbildungsfunktion ausgegangen werden. Und schließlich der Bereich der Wahlen: die Wahl der Prorektoren (in Freiburg

---

<sup>3</sup> Wobei die eigentliche Erarbeitung hier wiederum bei den Fakultäten, beim Rektorat und beim Struktur- und Entwicklungsausschuss des Senats lag.

alle männlich) und die Wahl von Findungskommissionsmitgliedern für Kanzler und Rektor. Dazu gleich noch mehr. Auch hier hatte der Universitätsrat eine sehr relevante Aufgabe.

### **Was hätte der Universitätsrat leisten können?**

Laut Universitätsgesetz (§ 18) trägt der Hochschulrat Verantwortung für die Entwicklung der Universität und schlägt Profilbildungs- und Leistungserhöhungsmaßnahmen vor. Dazu kommen dann die diversen Mitwirkungs-, Beschlussfassungs-, Zustimmung- und Stellungnahmerechte. Außerdem schreibt § 18 vor, dass der Hochschulrat – vertreten durch seinen Vorgesetzten, so jedenfalls die Freiburger Interpretation – vom Rektor Rechenschaft einfordern kann und Unterlagen der Universität sichten darf. Aus diesen Aufgaben ließe sich im Sinne eines tatsächlichen Aufsichtsgremiums ein Hochschulrat ableiten, der Grundsatzentscheidungen erarbeitet – bezüglich der Profilbildung, und natürlich bezüglich der Struktur- und Entwicklungsplanung –, und der die Arbeit des Rektorats und der Universität kritisch begleitet.

Dass dies in Freiburg nur ausnahmsweise der Fall war, hängt meiner Meinung nach mit einem Konstruktionsfehler zusammen: der Universitätsrat ist mit sechs externen und – in der Freiburger Grundordnung – sieben internen, nach dem üblichen Schlüssel auf die Statusgruppen verteilten Mitgliedern besetzt. Die internen Mitglieder werden auf Vorschlag der Statusgruppen vom Senat gewählt; insofern ist hier zumindest Beteiligung im Sinne der Gruppenuniversität sicher gestellt. Dass die oft auch nicht so toll aussieht, muss hier jetzt nicht diskutiert werden. Problematisch wird es bei den externen Mitgliedern. Das Universitätsgesetz schreibt vor, dass ein Senatsausschuss zusammen mit dem Wissenschaftsministerium eine Liste geeigneter KandidatInnen erarbeitet. *De iure* wurde auch in Freiburg so gehandelt. *De facto* wurde die Vorschlagsliste für die externen Mitglieder des Universitätsrates jedoch vom Rektor zusammengestellt. Damit aber verschieben sich die Machtverhältnisse:

Der Rektor im Amt überzeugt die Auswahlkommission und das Wissenschaftsministerium von seiner Liste, die er mit Menschen besetzt, die er für geeignet und kompetent hält – und die er kennt. Alternativvorschläge bleiben chancenlos. So hatten wir als Studierende im Jahr 2000 die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen – z.B. Gewerkschaften, z.B. kritische WissenschaftlerInnen – am Hochschulrat und auch eine Frauenquote eingefordert. Gewählt wurden letztlich ein Medienvertreter (eines großen Fernsehsenders, in dessen Fernsehrat wiederum der Rektor sitzt), eine Professorin einer anderen Universität, ein Mitglied der DFG-Leitung, männlich, die damalige Leiterin des Forschungszentrums Karlsruhe als Freiburger Alumna, ein BASF-

Vorstand, männlich und ein Ex-Regierungspräsident, jetzt Geschäftsführer eines Staatsbetriebs (Parteifreund des Rektors).

Wer mitgezählt hat, kommt auf zwei Frauen, vier Männer, dreimal Wissenschaft im weitesten Sinne, zweimal Wirtschaft, einmal Medien. Zusammen mit den sieben internen Mitgliedern, bei denen oft gewisse Abhängigkeitsverhältnisse zur Universität herrschen, gibt das dann – ohne damit die Kompetenzen der einzelnen Persönlichkeiten in Frage stellen zu wollen – einen Universitätsrat, der, um dies deutlich zu sagen, strukturell dazu neigt, dem Rektorat nach dem Mund zu reden statt Kritik zu üben, jedenfalls keine Kritik, die zur Ablehnung von Beschlüssen führen würde.

Demokratie wird hier *de facto* auf Zustimmung reduziert, echte Kontroversen, so sie denn einmal auftauchen, werden mit Staunen und Erschrecken und nicht als demokratische Normalität betrachtet. Besonders interessant wird diese Konstruktion, wenn der Universitätsratsvorsitzende dann wiederum *die* relevante Person in der Rektorfindungskommission ist – und wie in Freiburg geschehen – eine ganze Reihe an BewerberInnen einfach mal prinzipiell für ungeeignet hält, weil nur der amtierende Rektor zur Wiederwahl gestellt werden soll.

Für einen geschickten Machtpolitiker bietet sich neben diesen Abhängigkeiten noch ein zweites Mittel an, um die vom Gesetzgeber vorgesehenen Aufsichtsfunktionen des Hochschulrats auszuhebeln. Das Zusammenspiel von Senat und Hochschulrat läuft, da sich eine Mitgliedschaft in beiden Gremien gleichzeitig ausschließt, vor allem über eine Person: der Rektor, der im Senat aus dem Hochschulrat und im Hochschulrat aus dem Senat berichtet. In beiden Gremien kann dann darauf verwiesen werden, dass die jeweils anderen ja schon zugestimmt haben bzw. zustimmen werden. Eine direkte Diskussion zwischen Senat und Hochschulrat findet nicht statt und wird sogar in der Geschäftsordnung des Hochschulrats durch strenge Maßstäbe der Vertraulichkeit erschwert.

Kurz genannt werden sollte noch eine dritte Machttaktik, die ebenfalls *in vivo* anzutreffen war: grundlegende Aufgaben des Hochschulrats werden dadurch umgangen, dass sie nicht in der Form von Grundsatzentscheidungen, sondern in der Salamtaktik einzelner Strukturentscheidungen durchgesetzt werden. So fand in Freiburg eine Profilierung im Bereich Life Sciences statt, die in Form verschiedenster Zentren und Studiengänge Stück für Stück vorgenommen wurde, so gab es keinen Grundsatzbeschluss mit Eckpunkten zum Umstieg auf das BA/MA-System, sondern Entscheidungen über einzelne Studiengänge und Prüfungsordnungen.

Das klingt jetzt etwas böse, und ist ein Stück weit auch so gemeint. Vielleicht handelt es sich um Freiburger Besonderheiten. Um kein schiefes Bild herzustellen, soll deswegen an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass trotz dieser Kritikpunkte ein

relativ konstruktives Klima in den Sitzungen des Universitätsrats herrschte, dass dort auch abweichenden Meinungen gehört wurden, dass tatsächlich versucht wurde, die vom Rektorat vorgeschlagenen Maßnahmen ausführlich zu erläutern und verständlich zu machen. Wichtig ist auch, dass der Rektor durchaus nicht alles im Alleingang entschieden hat, sondern Rat und Rücksprache gesucht hat. Dies geschah jedoch nicht in den offiziellen Gremien oder im Hochschulrat, sondern in Dekanenrunden, Einzelgesprächen mit den StatusgruppenvertreterInnen und hochschulöffentlichen Diskussionsveranstaltungen.

Dennoch gilt: letztlich wurde mit dem Universitätsrat – jedenfalls in der Freiburger Handhabung – vor allem eine Stärkung des Rektorats bzw. des Rektors erreicht. Vorlagen aus dem Rektorat werden durch den geschickten Umgang mit beiden Gremien durchgesetzt, und eine tatsächliche Kontroll- bzw. Aufsichtsfunktion gibt es nicht, wenn doch, hat diese einen eher formalen Charakter; es geht jedenfalls nicht um *checks and balances*. Schließlich wurde das operative Geschäft – also z.B. die durchaus relevanten Details der Bauplanung oder Haushaltsplanung – auf das Rektorat verlagert; dies insbesondere im Gegensatz zum früheren Verwaltungsrat. Hinzu kommt dann noch die Anreizsteuerung aus dem Ministerium.

Damit hat sich in Freiburg der Universitätsrat als Instrument erwiesen, dass von einem starken und machtbewussten Rektor dazu genutzt werden kann, seinen Einfluss auszubauen. Dies hat sicherlich zu einer Zunahme der Autonomie der Universität geführt – aber eben nicht zu einer Zunahme an Demokratie in der Universität!

### **Was also wäre sinnvoll?**

Eine autonomer werdende Universität braucht, wenn sie nicht als besser durch eine reine Managementorganisation zu steuernde Wirtschaftseinheit gedacht wird, demokratische Kontrolle. Es ist richtig, diese ein Stück weit in den Hochschulrat zu legen, nur sollte dieser dabei nicht die Funktion eines verlängerten Arms des Rektors erhalten. Was könnte die Alternative sein?

Ich könnte mir – neben radikaleren Reformüberlegungen – vorstellen, wieder zu einem Zwei-Kammern-System zurückzukehren, wie es mit dem Großen und dem Kleinen Senat schon einmal gegeben war. Allerdings sollte der Hochschulrat dann zwar verstärkt die Funktion des alten Großen Senats übernehmen, nicht jedoch seine Zusammensetzung. Im Hochschulrat würde es also tatsächlich um Grundsatzentscheidungen und um Kontrolle gehen. Im Ausgleich könnte und sollte der Senat noch ein ganzes Stück weiter an das operative Geschäft heranrücken. Bleibt die knifflige Frage: Wie setzt sich der neue Hochschulrat zusammen?

Ganz wichtig ist mir, dass es ein Hochschulrat bleibt, in dem Interne und Externe sitzen. Sonst geht die Informationsfunktion verloren, sonst ist es noch leichter, Interne und Externe gegeneinander auszuspielen, wenn externen Mitglieder bei Informationen über das Innenleben der Universität vom Rektor oder der Rektorin abhängig sind. Dass die internen Mitglieder von Statusgruppen gewählt werden, passt. Wie sieht es mit den Externen aus? Hier wären mehrere Wege denkbar, die von den Seilschaften des klassischen Aufsichtsratsmodells wegführen:

- Die externen Mitglieder könnten – klassisch-demokratisch – vom Wissenschaftsausschuss des Landtags gewählt werden. Dagegen spricht die Zahl an Hochschulen in Baden-Württemberg und der drohende Parteienproporz.
- Es könnte darüber nachgedacht werden, wer tatsächlich die relevanten gesellschaftlichen Stakeholder der Hochschule sind, um klassisch-korporatistisch entsprechende Mitgliedschaften im Hochschulrat vorzusehen. Allerdings zeigen die Fernsehräte einige Probleme mit derartigen Modellen.
- Es könnte vom Auswahlverfahren auf ein Bewerbungsverfahren umgestellt werden, vielleicht gekoppelt mit Wahlen durch alle Hochschulangehörige.
- Und schließlich könnten Statusgruppen und/oder Fachbereiche Vorschlagsrechte für Externe bekommen. Damit würde stärker als heute die demokratisch Eigenständigkeit der Hochschule respektiert.

Wie auch immer dieses Problem besser gelöst werden könnte: es stellt sich die Frage, ob die Probleme des Hochschulsystems tatsächlich in diesem Detail des Struktur auszumachen sind. Möglicherweise würde es der eigentlichen Funktion der Hochschulen – Wissenschaft zu produzieren und wissenschaftliche Bildung zu reproduzieren – ganz gut tun, wenn die Politik sie nicht mit ständig neuen Anforderungen überschütten würde: Auswahleckpunkte, Autonomie im Double-Bind-Verfahren, Studienstrukturreformen im Eilschritt, um nur einiges zu nennen. Auch wenn das weit über das Thema Hochschulräte hinausgreift, meine ich, dass auch darüber nachgedacht werden muss.

### **Nachtrag nach der Diskussion**

Die Diskussion in Stuttgart hat in meinen Augen vor allem eines deutlich gemacht: gleichzeitig Autonomie und genaue Regeln haben zu wollen, das geht nicht. Vermutlich ließen sich viele Probleme auf der Ebene der Hochschulen sehr viel einfacher lösen, also in dann dort stattfindenden Aushandlungsprozessen und Konflikten. Für den Hochschulrat heißt das, dass ein novelliertes Universitätsgesetz – möglicherweise sind Fachhochschulen hier tatsächlich anders aufgestellt – darauf verzichten soll-

te, zu genaue Vorschriften zu machen, und sich lieber darauf beschränken sollte, einige wenige Eckpunkte festzuhalten: die Existenz eines Gremiums Hochschulrat, eine Rechenschaftspflicht nicht nur gegenüber dem Ministerium, sondern auch gegenüber der Hochschule (vertreten etwa durch den Senat), eine Verpflichtung, die Breite der Hochschule zu repräsentieren, und den Auftrag, dass jede Hochschule für sich in ihrer – vom Ministerium zu genehmigenden – Grundordnung festzulegen hat, welche Aufgaben welches Gremium erhalten soll. Fragen der Zusammensetzung, der Wahl, der teilweisen Öffentlichkeit der Sitzungen etc. können dann alle lokal geklärt werden. Hochschulen diese Autonomie zu geben, ist gerade auch aus Sicht eines Studierendenvertreters riskant. Trotzdem denke ich, dass eine derartige Regelung sinnvoller ist und vor allem zu brauchbareren Lösungen führt als allzu genaue Vorgaben aus Stuttgart. Diese Freiheiten und die Ermunterung – z.B. durch Anreizprogramme dafür – Kommunikationsprozesse innerhalb der Hochschule zu starten und am Laufen zu halten, wären sicherlich ein großer Sprung über den Schatten für viele Beteiligten. Sie könnten aber dazu führen, dass lokale Probleme tatsächlich lokal brauchbar gelöst würden, statt auf den großen Streitschlichter Stuttgart zu setzen, sich hinter bürokratischen Regelwerken zu verschanzen oder darauf zu hoffen, Macht- und Persönlichkeitsfragen durch Strukturen angehen zu können. Dabei könnte Hochschulräten dann eine klarere und verantwortlichere Rolle zukommen als dies heute der Fall ist. Von Hochschulräten mit widersprüchlichen Anforderungen, Detailregelungen an den falschen Stellen und diversen Konstruktionsfehlern zu erwarten, dass diese zum Kernstück einer Reform werden können, ist dagegen schlichtweg unsinnig – und führt zu der aktuell zu beobachtenden Situation, dass Hochschulen dafür bestraft werden, Anforderungen nicht gerecht zu werden, denen gerecht zu werden ihnen nicht erlaubt wird.