

Der Zusammenhang zwischen Hochschulautonomie und strategischer Hochschulentwicklung

Joachim Metzner, Technische Hochschule Köln, & Hans E. Roosendaal, HochschulExpert GmbH

1 Einleitung

Dieses White Paper beschäftigt sich mit der Stellung der deutschen Hochschulen im internationalen Vergleich und mit der Entwicklung der Hochschulautonomie in Deutschland und fragt nach einem Zusammenhang dieser beiden Aspekte.

In den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts wurde schrittweise im deutschen Hochschulsystem ein dynamischer Veränderungsprozess eingeleitet, der zu größerer Autonomie der Hochschulen führen sollte.¹ Stärkerer Wettbewerb zwischen Hochschulen sollte die Hochschulen auffordern eine langfristige Strategie zu entwickeln, die zu einer weitergehenden Differenzierung der Hochschullandschaft in Deutschland führen würde. Ein Ziel war, auf diese Weise die Leistungsfähigkeit der Hochschulen und Deutschlands Rang als Wissensgesellschaft zu steigern. Den Hochschulleitungen sollte mehr Verantwortung übertragen werden, um sie zu befähigen, eine eigenständige Strategie für die jeweilige Hochschule zu entwickeln. Manche Hochschulpolitiker und eine Reihe von Hochschulleitungen wollten schließlich durch eine vollständige Ablösung der staatlichen Detailsteuerung eine effektive Entgrenzung des Higher Education Sector in Deutschland erzielen. Die „entfesselte Hochschule“ sollte das neue Paradigma werden.

Seit einigen Jahren sieht man jedoch, dass Bund und Länder immer häufiger punktuelle, befristete Förderprogramme auflagen, die eigentlich den Normalbetrieb einer Hochschule betreffen, statt diese Mittel zur autonomen Verwendung zur Verfügung zu stellen. Dies wird von vielen Hochschulleitungen als Anzeichen gewertet, dass die in den meisten Bundesländern erreichte Autonomie direkt oder indirekt korrigiert werden soll. Die These, die wir in diesem White Paper vertreten, ist, dass Managementeingriffe wie die oben genannte Programmsteuerung, aber auch die Übersteuerung durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV), die Rücknahme von Eigenverantwortung per Gesetz oder Rechtsverordnung und die extensive Wahrnehmung der Rechtsaufsicht neue Varianten staatlicher Detailsteuerung darstellen und dass sie somit einer nachhaltigen und autonomen Entwicklung der Hochschulen in Deutschland entgegenwirken.

2 Positionierung deutscher Hochschulen in der Welt

Als Maß für die Leistungsfähigkeit aller deutschen Hochschulen nehmen wir die Positionierung deutscher Hochschulen in der Welt, und als Maß hierfür die Positionierung in der Weltspitze. Damit verfolgen wir ein sogenanntes Eisbergmodell. Für die Positionierung deutscher Hochschulen in der Weltspitze benutzen wir die World University Rankings der

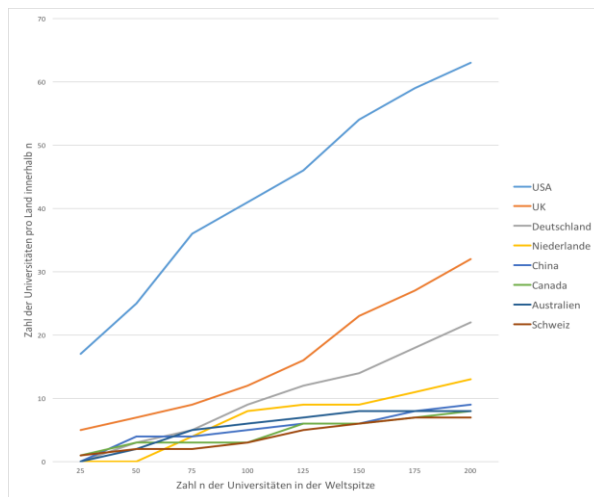
¹ Der Prozess begann mit der schrittweisen Gewährung von Haushaltsautonomie ab Anfang der neunziger Jahre, gefolgt und begleitet von der stufenweisen Zuweisung von Personalhoheit, Berufungsentscheidungen und weitgehender Freiheit bei der Gestaltung von Curricula und bei der Einrichtung von Forschungsschwerpunkten in den Hochschulgesetzen der Länder und erreichte seinen Höhepunkt mit dem Hochschulfreiheitsgesetz in NRW 2006. Der Prozess verlief in den Bundesländern durchaus nicht gleich; die Autonomiegrade sind nach Bundesländern bis heute unterschiedlich hoch.

Times Higher Education 2016-2017². Tabelle 1 gibt die Verteilung von 80% der 200 weltbesten Hochschulen über die unterschiedlichen Länder und die Anzahl der Forschungsuniversitäten³ (<200) pro einzelndem Land wieder.

Land	< 50	< 100	< 200	n HS
USA	25	41	63	115
UK	7	23	32	56
Deutschland	3	9	22	84
Niederlande	0	8	13	13
China	4	5	9	43
Canada	3	3	8	15
Australien	2	6	8	19
Schweiz	2	3	7	12
Total	46	87	162	

Tabelle 1: 80% der Weltspitze 200 Hochschulen (THE)

auf den Plätzen 30, 43 und 46, wobei die UK-Hochschulen auf Plätzen 1, 4, 8, 15, 25, 27 und 36 erscheinen.



Figur 1: Zahl der Hochschulen pro Land $\leq n$: Zahl der Hochschulen in der Weltspitze

Es ist zu beobachten, dass diese 80% der 200 weltbesten Hochschulen verteilt sind auf nur 8 Länder; bei den besten 50 (<50) sind dies sogar 90% verteilt auf 7 Länder, und bei den besten 100 (<100) fast 90%. Diese Verteilungen sind graphisch dargestellt in Figur 1.

Aus Tabelle 1 und Figur 1 geht hervor, dass Deutschland die dritte Position in der Weltspitze 200 innehat. Allerdings findet man die ersten drei deutschen Hochschulen

Tabelle 2 zeigt den Prozentsatz der Hochschulen in der Weltspitze, gemessen an der Zahl der Forschungsuniversitäten pro Land.

Land	< 50	< 100	< 200	n HS
USA	21.7	35.7	54.8	115
UK	12.5	41.1	57.1	56
Deutschland	3.6	10.7	26.2	84
Niederlande	0	61.5	100	13
China	9.3	11.6	20.9	43
Canada	20	20	53.3	15
Australien	10.5	31.6	42.1	19
Schweiz	16.7	25	58.3	12
Total	46	87	162	

Tabelle 2: Prozentsatz der Hochschulen in der Weltspitze, gemessen an der Zahl der Forschungsuniversitäten pro Land

Die relative Position Deutschlands ist vergleichbar mit der Chinas, siehe Tabelle 2. Die deutsche Position wäre nur vergleichbar mit den anderen Ländern außer China, wenn man die Zahl der Forschungsuniversitäten in Deutschland herabsetzen würde auf 40-45. Dies ist

² Die Autoren sind sich bewusst, dass es auch andere Rankings gibt, die andere Kennzahlen benutzen und somit zu leicht anderen Ergebnissen führen. Für die Argumentation in diesem White Paper ist dies aber nicht relevant.

³ Für die USA ist die Carnegie Klassifikation R1 berücksichtigt worden, für die UK sind alle Universitäten unter Abzug der 'new universities' berücksichtigt. Für Australien, Canada, China, die Niederlande und die Schweiz sind die Angaben in Wikipedia, englische Edition, berücksichtigt worden. Für Deutschland ordnet die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) die Hochschulen in *gleichwertige* Mitgliedergruppen. Hier ist die Mitgliederliste „Universitäten und Technische Hochschulen“ benutzt worden. In Deutschland gibt es die U15, T9 und Elite Universitäten Verbünde, die sich teils überlappen. Insgesamt sind es 26 *verschiedene* Hochschulen. 10 von 11 Elituniversitäten sind in der Spitze 200 THE, 12 von U15, 5 von T9, die sich ebenfalls teils überlappen. Insgesamt sind dies 18 *verschiedene* Hochschulen. Die 4 anderen Universitäten sind nicht in diesen drei Verbünden vertreten.

aber inkompatibel mit dem Anspruch der HRK in Sachen Gleichwertigkeit in der Mitgliedergruppe.

Die Situation in Deutschland ist insofern unterschiedlich zu der Situation in den anderen Ländern USA, UK, Niederlande, Canada, Australien und Schweiz, als in diesen Ländern die Hochschulen weitgehend mehr Autonomie genießen und die Autonomie dort unterstützt wird von einer aus Sicht der Hochschule angemessenen Struktur, Finanzierungsstruktur und Finanzierung der Hochschulen, die wiederum an klare Kriterien gebunden sind. In Deutschland hat man seit Jahrzehnten die Finanzierungsstruktur und Finanzierung nicht fundamental verändert, obwohl dies für die Autonomisierung eine notwendige Randbedingung darstellt.

3 Entwicklung der Autonomie an Deutschlands Hochschulen

Die Einräumung von mehr Selbstbestimmungsrechten an die Hochschulen erfolgte hauptsächlich durch die Übertragung des Instrumentariums des New Public Management auf den Hochschulsektor. Die Hochschulen sahen darin allerdings weniger eine Modernisierung als vielmehr die Wiederherstellung einer für existenznotwendig gehaltenen Souveränität der Wissenschaft. Entsprechend seismographisch reagierten sie in den zurückliegenden Jahren auf tatsächliche oder vermeintliche Anzeichen einer Rücknahme. 2011 legte die HRK grundsätzlich fest, welche Elemente einer Hochschulautonomie dauerhaft unverzichtbar seien. Dies war eine Reaktion auf Berichte von einer (vermuteten) Tendenz zur Rückkehr der staatlichen Detailsteuerung.

Wir konzentrieren uns im Folgenden auf das Verhältnis Staat-Hochschulen und gehen der Frage nach, auf welche Weise der Staat (seit etwa 2011), hauptsächlich in Gestalt der Länderministerien, Möglichkeiten zur Begrenzungen oder zur Neutralisierung von Hochschulautonomie in den vergangenen Jahren genutzt oder wenigstens installiert hat.

3.1 Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Hochschulverträge

ZLV sind zum Kernelement des New Public Managements und daher auch der Hochschulsteuerung durch den Staat geworden. Sie sind weithin von den Hochschulen akzeptiert, weil sie die Detailsteuerung abgelöst haben. Aber sie werden als ambivalent betrachtet: ZLV geben tatsächlich größere Planungssicherheit und eröffnen Spielräume für autonomes Handeln, solange der Staat sich auf die für die Steuerung des Gesamtsystems erforderlichen Vorgaben beschränkt. Greift er jedoch in die Hochschulentwicklungsplanung bis hin zu den Umsetzungsmaßnahmen ein, gibt verpflichtenden Textbausteinen und entscheidet über den Globalhaushalt hinaus über den finanziellen Vergaberahmen, dann verlieren ZLV für die Hochschulen ihre positive Funktion. Mit ZLV wird keine freiwillige Vertragsbeziehung zwischen gleichrangigen Partnern hergestellt. Der mächtigere Partner neigt dazu seine Ansprüche aus der staatlichen Trägerschaft und seiner Finanzierungsverantwortung entgegen der Autonomie der Hochschulen zur Geltung zu bringen. Weder der Staat noch die Hochschulen haben wirklich Übung darin, mit diesem Instrument verantwortungsvoll umzugehen.

ZLV werden daher immer mehr durch Hochschulverträge abgelöst, deren Hauptfunktion ist, den Hochschulen finanzielle Planungssicherheit zu gewähren. Außerdem besteht die Erwartung, dass es hier eher Verhandlungen auf Augenhöhe geben könnte, da bei Hochschulverträgen z. B. der Hochschulrat als gewichtiger externer Mitverantwortlicher auf Hochschuleseite in die Vertragsgestaltung eingebunden ist. In den letzten Jahren ist aber sichtbar geworden, dass Hochschulverträge häufig dazu dienen, im Austausch gegen relative

Gestaltungsfreiheit eine sukzessive Abschmelzung der Mittelzuweisungen durchzusetzen. Überdies lässt sich der Haushaltsgesetzgeber nicht längerfristig und verlässlich an Hochschulverträge binden, selbst wenn ihm diese Hochschulverträge gleichsam zur Mitzeichnung vorgelegt werden. Für eine solche Mitzeichnung wäre kein Verzicht auf das Budgetrecht des Parlaments erforderlich. Die Landesregierung könnte sehr wohl mithilfe einer sog. Verpflichtungsermächtigung Hochschulverträge mit einer Laufzeit abschließen, die über die aktuelle Haushaltsperiode hinausgeht. Tatsächlich geschieht dies nicht, vielmehr werden Hochschulverträge stets „unter dem Vorbehalt des Haushalts“ abgeschlossen, was die durch Hochschulverträge gewonnene Planungssicherheit begrenzt. So setzt sich die desillusionierende Erkenntnis durch, dass die Vertragsfähigkeit eines Ministeriums nur sehr begrenzt ist und dass durch Hochschulverträge die negativen Sanktionspotenziale des Staats erhalten bleiben, während die Hochschulen über solche nicht verfügen. Daher nahm auf Hochschuleseite die (vorübergehende) Verweigerung von Vertragsabschlüssen zeitweilig signifikant zu.

Im Falle von Regierungsneubildungen und den damit verbundenen Koalitionsvereinbarungen während der Laufzeit werden Hochschulverträge in aller Regel obsolet. Von der Koalition vorgegebene und festgeschriebene Ziele und Prioritäten haben dann grundsätzlich Vorrang vor bestehenden ZLV oder Hochschulverträgen.

3.2 Programmsteuerung

Unübersehbar und von den Hochschulen deutlich kritisiert ist die Tendenz, Finanzmittel, die von Hochschuleseite für die Grundfinanzierung eingefordert werden, wettbewerblich und im Rahmen von Programmen so zu vergeben, dass sie die Hochschulen thematisch binden. Wir gehen davon aus, dass sich diese Tendenz auch deshalb verstärkt, weil dadurch Programme als ein ministerielles Steuerungsinstrument genutzt werden können, mit dem die Autonomie hinsichtlich der Forschungsthemen und der Lehrformate unterminiert werden könnte.

Mit der Verlängerung und perspektivischen Verstetigung der Exzellenzinitiative und dem Programm Innovative Hochschule ist in dieser Hinsicht aktuell eine neue Ebene erreicht. Beide Programme forcieren eine strukturelle Veränderung des deutschen Hochschulsystems im Sinne einer Vertikalisierung und neuen inhaltlichen Typisierung. Während die Exzellenzinitiative dazu führt, dass sich eine begrenzte Zahl an Universitäten inhaltlich als Forschungsuniversitäten und vertikal als Spitzenuniversitäten ~~sich~~ verstehen kann, wird die dadurch entstehende zunächst undefinierte Mehrheitsgruppe durch das Programm Innovative Hochschule differenziert.

Diese neue Typisierung erfolgt durch drei Vorgaben: 1. Es wird ein spezifischer Innovationsbegriff ungefragt und ohne Rückkoppelung mit den Hochschulen zugrunde gelegt. 2. Ein strikter Regionalbezug steht im Mittelpunkt der Anforderungen, der die Gewinner des Wettbewerbs zum Typus Regionaluniversität mit prioritärer Zulieferfunktion für die örtliche Wirtschaft formt. 3. Die Gleichbehandlung von Universitäten und Fachhochschulen in diesem Programm relativiert für dieses neue Hochschulformat die gesetzlich noch existierende binäre Differenzierung. Auch die Fachhochschulen werden so einer Binnendifferenzierung zugeführt, die regional aufgestellte Fachhochschulen priorisiert und international agierende Fachhochschulen als weniger relevant erscheinen lässt. Die Ausschreibungsmodalitäten bestätigen diesen Eindruck: Internationale Zusammenarbeit ist finanziell von der Förderung ausgenommen.

Die Initiativen innerhalb des Hochschulsystems, den Differenzierungsprozess autonom zu gestalten, z. B. durch unterschiedliche Gewichtung und Ausprägung von Bildungs- und Ausbildungszielen, werden dadurch obsolet.

3.3 Rücknahme der Eigenverantwortung durch Gesetzgebung

Die Veränderung von Hochschulgesetzen der Länder in den vergangenen Jahren zeigt bezüglich der Gewährung von Autonomie ein uneinheitliches Bild.

Offensichtlich gab bzw. gibt es in einigen Bundesländern den Versuch, durch neue gesetzliche Vorgaben vorhandene Autonomie zu verringern oder mindestens zu modifizieren oder auf einige Bereiche zu beschränken. Andererseits sind in manchen Bundesländern auch deutliche Autonomiezuwächse für die Hochschulen zu verzeichnen. Nicht zuletzt durch die mitunter heftigen Konflikte zwischen Ministerien und Hochschulen in Gesetzgebungsverfahren haben sich im Ergebnis solche Verfahren nicht als besonders geeigneter Hebel zur Reduktion von Hochschulautonomie erwiesen.

3.4 Umgang mit der staatlichen Rechtsaufsicht

Dies hat dazu beigetragen, dass der ministeriellen Rechtsaufsicht größere Bedeutung zukommt: Eine repressive und präventive Rechtsaufsicht wird so als Instrument zur Einschränkung von Hochschulautonomie gestaltet und eingesetzt.

Nun scheint bei vielen Hochschulen Unklarheit zu herrschen, wo die Aufgaben und Grenzen der Rechtsaufsicht gegenüber (teil)autonomen Hochschulen liegen. Dies ist auch unter Juristen umstritten. Nach liberaler Auffassung sollte der Staat sich auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränken, die sich auf die wesentlichen Entscheidungen und Maßnahmen beschränkt. Es gibt aber auf ministerieller Seite die Tendenz, sich durch ein extensives Verständnis von präventiver Rechtsaufsicht staatliche Eingriffsrechte zuzubilligen. Das geschieht

- durch eine wachsende Zahl von Genehmigungsvorbehalten im Gesetz oder in Verordnungen;
- durch Ausweitung der präventiven Rechtsaufsicht in den Bereich der Zweckmäßigkeitskontrolle hinein, hauptsächlich durch Einführung unbestimmter Rechtsbegriffe (z. B. Angemessenheit, Sachgerechtigkeit). Die bloße Mitberatung von Ministeriumsvertretern etwa in Hochschulräten, wird dazu genutzt rechtliche Maßnahmen anzukündigen, wenn den Voten oder Empfehlungen des Vertreters, etwa bei Berufungsentscheidungen, nicht gefolgt wird;
- durch Überlagerung der Rechtsaufsicht durch das Prinzip des kondominialen Verwaltungshandelns bei gemeinsamen Aufgaben. Eine solche Form des Zusammenwirkens von Staat und Hochschule ist in vielen Hochschulgesetzen nicht klar voneinander abgegrenzt.⁴

Maßnahmen dieser Art können natürlich auch aus wohlmeinender Absicht erfolgen. De facto haben sie aber regelmäßig eine die Autonomie und Eigeninitiative einschränkende Wirkung, gegen die eine Hochschule wenig ausrichten kann.

⁴ §2 Abs. 2 des Hochschulzukunftsgesetzes NRW führte erstmals „gemeinsame Aufgaben“ ein (2014). In der Gesetzesbegründung wird darauf verwiesen, dass gemeinsame Aufgaben von der Hochschule auf staatliche „Anordnung“ hin bearbeitet werden. Dadurch wird der Staat zum Auftraggeber, der ein Eingriffsrecht in den Prozess der Aufgabenerfüllung hat. Der Bereich der kondominial zu erledigenden Aufgaben wird deutlich ausgedehnt. Er umfasst jetzt auch die gesamte Hochschulplanung. Dadurch, dass der hochschulinterne Vollzug des Hochschulentwicklungsplans dem „rechtsaufsichtlichen Instrumentarium“ unterstellt wird, verbinden sich kondominiales Handeln und Rechtsaufsicht.

4 Strategie und Strategiefähigkeit

Ein Instrument, das von Ministerien benutzt wird, um die Hochschulen zu steuern, ist, wie oben gesehen, die Ziel- und Leistungsvereinbarung. Eine ZLV ist im Wesen nichts anderes als ein Strategieinstrument. Die Benutzung eines Strategieinstruments setzt allerdings eine existierende klare Strategie voraus, und zwar eine existierende klare Strategie der beiden die ZLV vereinbarenden Parteien, i.e. Hochschule und Ministerium. Die ZLV abschließende Hochschule sollte eine klare, institutionelle Strategie als Basis für die ZLV formuliert haben. Das Ministerium sollte gleichfalls eine klare, differenzierende Strategie für die Hochschullandschaft im eigenen Bundesland formuliert haben, die wiederum eine bundesweite differenzierende Hochschulstrategie voraussetzt. Dies bedeutet, dass es klare Missionen, Visionen, strategische Ziele und Strukturen auf Bundes- und Länderebene als Randbedingungen für die ZLV geben sollte. Auf beiden Ebenen sind also langfristige Strategien erforderlich. Für diese Strategien ist die langfristig angestrebte Position der deutschen Hochschullandschaft auf Welt-, Europa-, Bundes- und Landesebene zu definieren, und zwar zu allen vier Kernprozessen der Hochschule: Lernen und Lehren, Forschung, Wissenstransfer und „Third Mission“. Ohne Zweifel wird es eine solche vollständige Strategie nicht geben und nicht geben können. Dies kann nur bedeuten, dass man es der einzelnen, autonomen Hochschule überlassen sollte, sich die von ihr gewünschte strategische Position zu erwerben. Wenn der Staat nicht in der Lage ist, eine echte Strategie zu formulieren, sollte er seinen Hochschulen bei dieser Arbeit nicht auf die Füße treten.

In der Realität sieht man ja auch, dass die ZLV eher Detailsteuerungen ohne messbare Erfolgskriterien für kurzfristige Tagesgeschäfte sind. Dies ist eben deshalb kein Wunder, weil es, wie oben beschrieben, nur eine staatliche Strategie bezogen auf die gesamte Hochschullandschaft geben kann, die sich auf wesentliche staatliche Zielsetzungen beschränkt, wie etwa eine Ausweitung des Anteils der Fachhochschulen an den insgesamt zur Verfügung stehenden Studienplätzen. Der Staat sollte, um die Entwicklung des Hochschulsystems nicht in jeder Hinsicht selbst vorzugeben, jeder individuellen Hochschule eine ihren vier Kernprozessen angemessene Finanzierung zur autonomen Verwendung zur Verfügung stellen, verbunden mit klaren Erfolgskriterien zu den genannten vier Kernprozessen. Dies wäre eine bottom-up Strategie mit der top-down Mission, die Leistungsfähigkeit des Standorts Deutschland und Deutschlands Rang als Wissensgesellschaft zu steigern, oder eine „strategy at arm’s length“. Die ZLV in der gehandhabten Form erfüllen aber diese Anforderungen nicht.

Nicht nur die Erfolgskriterien zu den vier Kernprozessen einer Hochschule sollten integraler Bestandteil einer institutionellen Hochschulstrategie sein, sondern auch Entscheidungen darüber, wie man als Hochschule gemessen werden will, ob z. B. durch das Ranking der Times Higher Education oder durch eine andere für die spezifische Hochschule geeignete Methode. Diese Entscheidungen sollten Bestandteil der institutionellen Strategie sein und in einer ZLV vereinbart werden. Trotz erkennbarer Unterschiede zwischen einzelnen Bundesländern und einzelnen Hochschulen mangelt es beiden Seiten generell an Strategiefähigkeit. Die Gründe sind vielschichtig. Einen Grund haben wir oben schon genannt: es kann keine vollständige Strategie für die deutsche Hochschullandschaft geben, und der Versuch einer solchen Strategiebildung kann nur misslingen. Dazu kommt, dass Strategiebildung seitens der Ministerien komplexe, auch interministerielle Abstimmungsprozesse voraussetzt, die durch die Bindung an partei- und koalitionspolitische Vorgaben, Haushaltsordnungen, Begrenzungen durch Legislaturperioden etc. zusätzlich erschwert werden. Dies kann nur zu punktuellen Strategieelementen führen. Dazu tritt die Tendenz, dass Ministerien eigene

strategische Ziele als Vorgaben, Leitplanken und Rahmen für die von der Hochschule erstellte Strategie verstehen und formulieren.

Jede Hochschulstrategie setzt auch eine Entscheidungsbefugnis für eine daran angepasste Entscheidungs- und Leitungsstruktur voraus. Die meisten Hochschulgesetze geben eine Regelstruktur vor, gestatten aber den Hochschulen in ihren Grundordnungen ein begründetes Abweichen von dieser Regelstruktur. Ein Negativbeispiel solcher Vorgaben ist die von den Ministerien festgeschriebene institutionelle Struktur einer Hochschule.

Strategiebildung stößt auf Hochschuleseite ebenfalls auf zahlreiche Hemmnisse:

- Das Entwickeln und Formulieren von Strategien ist für Hochschulen noch immer eine Herausforderung. Bereits die Entscheidung über den Strategietyp fällt schwer angesichts der besonderen Merkmale des Institutions- und Organisationstyps Hochschule und der daraus resultierenden Bedingungen. Entsprechend gehen die Erwartungen an die Strategiebildung und ihr Ergebnis innerhalb der Hochschule wie auch zwischen den Partnern Staat und Hochschule auseinander.
- Interne Zielkonflikte und/oder die mangelnde Akzeptanz von Leitungsentscheidungen erschweren die Strategiebildung oder machen sie unmöglich. Hochschulleitungen streben je nach Führungsverständnis entweder unternehmerische Strategien an, die durch Akzeptanz durchsetzungsfähiger Ideen und Ziele der Führung zustande kommen, oder aber sogenannte ideologische Strategien, die durch einen kohärenten Gruppenwillen getragen werden.⁵ Im Endeffekt entstehen dabei unklare Mischformen, die man mitunter als Varianten einer „umbrella strategy“ verstehen oder der klassischen Prozessstrategie zuordnen kann.
- Aber auch wenn die interne Strategiebildung erfolgreich zur Formulierung einer etwas mehr unternehmerischen Strategie führen würde, kann diese Strategie inkompatibel sein mit der vom Ministerium festgeschriebenen, institutionellen Struktur, einschließlich deren Kompetenzen, und kann deshalb nicht umsetzbar sein. Beispielhaft sind, wie oben schon erwähnt, Gesetze, die eine Regelstruktur vorgeben, aber Veränderungen zulassen. Viele Hochschulen machen aber von den gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten keinen Gebrauch, möglicherweise auch, weil die Regelstrukturen mit Besitzständen verbunden sind, an welche die gestaltenden Hochschulgremien nicht rühren wollen. Strategisches Management aber fordert für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie, dass Strategie und Struktur sich in angemessener Weise entsprechen.

Das unterschiedliche und nicht abgeklärte Strategieverständnis und die daraus meistens resultierende Inkompatibilität zu staatlichen Zielvorstellungen oder Zielsetzungen führen zwangsläufig zu einem Verlust an Autonomie, der immer dann eintritt, wenn der Aushandlungsprozess zwischen Staat und Hochschule nicht sinnvoll funktioniert. An den Beispielen Internationalisierungsstrategie und Digitalisierungsstrategie soll dies kurz erläutert werden.

- Für eine große Zahl von Internationalisierungsstrategien deutscher Hochschulen ist signifikant, dass sie keine wirkliche Priorisierung von Zielen aufweisen. Dadurch sollen Posteriorisierungen vermieden werden, da diese leicht Konflikte innerhalb der Hochschule (z. B. durch Herabstufung von Partnerschaften, Beendigung von

⁵ Wir benutzen hier wie im Folgenden das gängige Begriffssystem von Henry Mintzberg.

Kooperationen) auslösen können. De facto bedeutet dies, dass Hochschulen einen Autonomieverzicht in Kauf nehmen.

- Die Digitalisierung von Lehre ist bei den deutschen Hochschulen – im Gegensatz zu Forschung und Verwaltung – zunächst auf große Vorbehalte gestoßen. Dies hat dazu geführt, dass in den wenigsten Hochschulen Ansätze zu einer Strategiebildung zu erkennen sind, die aber die staatliche Seite zur Voraussetzung für eine Mitfinanzierung macht. Gleichzeitig nehmen die Produktion und der Einsatz unterschiedlichster digitaler Lehrformate zu, was eine nachgelagerte Strategiebildung zusätzlich erschwert. In dieser Situation sind zahlreiche Länderministerien von sich aus mit eigenen Strategien für ihre Hochschulen aktiv geworden. Man kann also von einer Art staatlicher Ersatzvornahme sprechen.

Im Allgemeinen spielen auf staatlicher Seite Ziele eine Rolle, die für die Hochschulen unannehmbar sind (z. B. auf längere Sicht mögliche Einspareffekte, die verringerte Mittelzuweisungen als Folge von Schuldenbremse und Auslaufen von Hochschulpakten kompensieren helfen).

Ein Exempel für die begrenzte Strategiefähigkeit der Hochschulen sind die Leitbilder. Seit der Analyse des Stifterverbandes zu den Leitbildern deutscher Hochschulen (2010) hat sich deren Austauschbarkeit und Beliebigkeit zwar verringert, es bleibt aber bei der Feststellung, dass solche Leitbilder sich in aller Regel darauf beschränken, die den Hochschulen in Gesetzen vorgeschriebenen Aufgaben mit anderen Worten zu wiederholen und die gesetzliche Pflicht zur Erfüllung als freiwillig und gern vollbrachte Eigenleistung zu interpretieren. So gut wie keine Hochschule rekurriert im Leitbild auf ihre Autonomie und formuliert aus ihr abgeleitete Profilelemente und auch Selbstverpflichtungen. Die meisten Leitbilder sind rein politisch korrekte Dokumente und haben kaum einen strategischen Wert für die Hochschule.

5 Resümee

Im internationalen Vergleich nehmen die deutschen Hochschulen eine sehr bescheidene Position ein und die Autonomisierung ist in Deutschland zurückgeblieben. Eine für die Autonomie notwendige Randbedingung einer angemessenen Finanzierungsstruktur und Finanzierung der Hochschulen ist nicht erfüllt worden.

ZLV erweisen sich als Behelfsmittel des Staates und bringen damit Ansprüche aus der staatlichen Trägerschaft und Finanzierung entgegen der Autonomie zur Geltung. Auch bei Hochschulverträgen bleiben die negativen Sanktionspotentiale erhalten. Programmsteuerung fungiert als ministerielles Steuerungsinstrument. In den vergangenen Jahren sind Änderungen in der Ländergesetzgebung eingetreten, die mitunter der Hochschulautonomie entgegenwirken. Präventive staatliche Rechtsaufsicht billigt staatliche Eingriffsrechte.

Es wird gezeigt, dass den ZLV eine strategische Basis fehlt, weil es auf ministerieller Ebene keine vollständige Strategie für die deutsche Hochschullandschaft geben kann. Dies hindert allerdings den Staat nicht eigene strategische Ziele als Vorgaben, Leitplanken und Rahmen für die Hochschulen zu formulieren. Hochschulen sollten sich durchaus bemühen ihre Strategiefähigkeit zu verbessern. Eine notwendige Randbedingung hierfür ist allerdings ein abgeklärtes Strategieverständnis zwischen Staat und Hochschule. Dies ist gegenwärtig nicht gegeben, wie es an den Beispielen Internationalisierungsstrategie, Digitalisierungsstrategie und Leitbilder illustriert wird.

Als allgemeine Schlussfolgerung sehen wir einen Zusammenhang zwischen eingeschränkter Leistungsfähigkeit und begrenzter Autonomie. Begrenzte Autonomie und die damit

verbundenen eingeschränkten Leistungsfähigkeit lassen sich aus unserer Sicht nur beheben wenn der Staat sich zurückzieht auf eine „strategy at arm's length“. Nur unter dieser Bedingung können alle Hochschulen in Deutschland, unabhängig von Auftrag und Größe, ihre vollständige Strategiefähigkeit entfalten.