

Arbeitspapier **203**

Andres Friedrichsmeier | Manfred Wannöffel

**Mitbestimmung und
Partizipation –
Das Management von
demokratischer Beteiligung
und Interessenvertretung
an deutschen Hochschulen**

Arbeitspapier 203

Andres Friedrichsmeier¹

Manfred Wannöffel

Mitbestimmung und Partizipation – Das Management von demokratischer Beteiligung und Interessenvertretung an deutschen Hochschulen

¹ Wir bedanken uns für die Unterstützung bei der Erstellung der Expertise bei Linda Jochheim.

Friedrichsmeier, Andres, wiss. Mitarbeiter, Institut für Kommunikationswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Publikationen zu den Themen Hochschulsteuerung/Hochschulentwicklung.

Wannöffel, Manfred, Dr., Geschäftsführender Leiter der gem. Arbeitsstelle RUB/IGM an der Ruhruniversität Bochum. Zahlreiche Publikationen zu den Themen Mitbestimmung, Partizipation.

Impressum:

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-189
Fax: (02 11) 77 78-4-189
E-Mail: Eike-Hebecker@boeckler.de

Redaktion: Dr. Eike Hebecker, Abteilung Studienförderung

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Januar 2010

Geleitwort

Der Vorstand der Hans-Böckler-Stiftung hat im Oktober 2008 das Projekt „Leitbild Demokratische und Soziale Hochschule“ als Projekt der Stiftung beschlossen, das in Kooperation mit dem DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften durchgeführt wurde. Die 18-köpfige Projektgruppe unter der Leitung von Wolf Jürgen Röder, Geschäftsführer der Otto-Brenner-Stiftung und für die IG Metall Vorstandsmitglied der Hans-Böckler-Stiftung, hat auf dem 3. Hochschulpolitischen Forum im Februar 2010 ihren Vorschlag für das „Leitbild Demokratische und Soziale Hochschule“ vorgelegt.

Für die Erarbeitung des Leitbildes sind zuvor 14 Expertisen zu zentralen hochschulpolitischen Themen bei namhaften Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern von der Projektgruppe in Auftrag gegeben worden. Alle Expertisen wurden 2009 in Werkstattgesprächen präsentiert, ausführlich diskutiert und mit Blick auf die Entwicklung des Leitbildes ausgewertet. Zahlreiche Anregungen aus den Werkstattgesprächen sind in die Endfassung der Expertisen eingeflossen, die in der ausschließlichen wissenschaftlichen Verantwortung der Autorinnen und Autoren stehen. Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre wertvollen Beiträge.

Die 14 Expertisen werden in der Reihe Arbeitspapiere der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 200 bis 213 als elektronische Dokumente auf der Website der Hans-Böckler-Stiftung www.boeckler.de veröffentlicht. Sie sollen die weiteren Beratungen und die Umsetzung des „Leitbildes Demokratische und Soziale Hochschule“ unterstützen sowie Diskurse zur Weiterentwicklung der Hochschulen befördern.

Wolf Jürgen Röder

Dr. Wolfgang Jäger

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	3
1 Zielsetzung und Problemstellung	5
2 Begriffsklärungen und historische Verortung	7
2.1 Mitbestimmung	7
2.2 Partizipation	8
2.3 Verfasste Mitbestimmung im Wandel – Von der Ordinarienuniversität zur Gruppenhochschule	8
3 Organisationsmerkmale und relevante Trends	12
3.1 Das Neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich	12
3.2 Die Re-Organisation aus der Governance-Perspektive	13
3.3. Besonderheiten des Organisationstypus Hochschule	15
4 Ist-Stand von Mitbestimmung und Partizipation	17
4.1 Sozialstrukturelle Basis der verfassten Mitbestimmung	17
4.2 Senate und Personalvertretungen	19
4.3 Studierendenvertretungen	23
4.4 Hochschulräte und Kuratorien	24
4.5 Übersicht der Gesetzgebung in Grundsatz- und Detailfragen	27
4.6 Neue Steuerung und Partizipation	36
4.7 Empirische Befunde aus dem außerhochschulischen Arbeitskontext	38
5 Ansatzpunkte	40
5.1 Ansatzpunkt: Einführung von „runden Tischen“ und Mitbestimmungskonferenzen	40
5.2 Ansatzpunkt: Das Beispiel, das Mut macht: Gleichstellungspolitik	43
5.3 Participation Mainstreaming und Participation Index	44
5.4 Ansatzpunkt: Tarifvertrag Wissenschaft	46
5.5 Zusammenfassung	47
6 Literatur	49
Über die Hans-Böckler-Stiftung	59

1 Zielsetzung und Problemstellung

Die Expertise will einen Beitrag zur Diskussion über den Stellenwert von Mitbestimmung und Partizipation im aktuellen Reorganisationsprozess an bundesdeutschen Hochschulen leisten.

Die Aktualität des Themas zeigt ein Blick nach Hamburg. Nachdem die Präsidentin der Hamburger Universität, Prof. Monika Auweter-Kurtz, im März 2007 ihren Kollegen empfahl, sich nur noch mit Hilfe der Presseabteilung über Hochschulpolitik zu äußern, geriet sie im Mai 2009 erneut unter massiven öffentlichen Druck, als sie sich gegen die Bestätigung des von der geisteswissenschaftlichen Fakultät gewählten Dekans aussprach. Daraufhin brach in Hamburg ein offener Aufstand gegen sie los. Etliche Professoren bemängelten ihren autoritären Führungsstil und forderten ihre Abwahl. Am 25. Juni stimmten fünf der sechs Dekane (der Dekan der medizinischen Fakultät war nicht anwesend) mit 4:1 für die Abwahl von Auweter-Kurtz als Präsidentin. Selbst die Hamburger Regierungsfraktion sowie Hamburgs Wissenschaftssenatorin, Herlind Gundelach, stellten ihre Leitungsqualität in Frage. Für die Wahl und Abwahl der Präsidentin ist jedoch alleine der Hochschulrat der Universität Hamburg verantwortlich, der weiterhin hinter Auweter-Kurtz stand.² Am 3. Juli gab Auweter-Kurtz selbst dem Widerstand nach und unterschrieb einen Auflösungsvertrag, am 8. Juli schied sie schließlich aus dem Amt als Präsidentin der Universität Hamburg aus.³

Das Hamburger Beispiel zeigt auf, dass mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente an Hochschulen wie der Erschaffung von Hochschulräten Mitbestimmung und Partizipation der Hochschulangehörigen an den Entscheidungsprozessen an Hochschulen eine wesentliche Problemstellung aktueller Hochschulentwicklung darstellt.⁴ Die zwei leitenden Fragestellungen der vorliegenden Expertise lauten:

- In welcher Weise verändert der aktuelle Reorganisationsprozess an Hochschulen die institutionalisierte Mitbestimmung und die Partizipation der Hochschulangehörigen an Entscheidungsprozessen?
- In welcher Form können Mitbestimmung und Partizipation in einer demokratisch und sozial verfassten Hochschule organisiert sein?

² Langrock-Kögel 2009; Meyer 2009.

³ Titz/Leffers 2009.

⁴ Vgl. Keller/Staack 2009, S. 12 f.

Zur Beantwortung dieser Fragen gliedert sich die Ausarbeitung in vier Arbeitsschritte. Zunächst werden Begriffserklärungen für Mitbestimmung und Partizipation sowie eine historische und soziale Verortung von Beteiligungsmöglichkeiten an Hochschulen vorgenommen (2). Daran anschließend wird das „Neue Steuerungsmodell“ unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Organisationstypus Hochschule diskutiert (3). Diesem analytischen Teil der Expertise wird eine aktuelle Bestandsaufnahme des Ist-Stands von Mitbestimmung und Partizipation an den Hochschulen gegenüber gestellt (4), diese bezieht auch eine Analyse neuer Partizipationschancen mit ein, welche die am „Neuen Steuerungsmodell“ orientierten jüngeren Reformen eröffnet haben. Abschließend werden erste Ansatzpunkte für die Stärkung des Stellenwerts demokratischer und sozialer Anliegen in gegenwärtigen Hochschulreformen und für die Weiterentwicklung von Beteiligungschancen der Beschäftigten vorgestellt (5). Die Expertise wird durch folgende, einleitende Thesen strukturiert:

- Mitbestimmung und Partizipation stellen demokratische und soziale Bürgerrechte dar und sind nicht auf „Schmiermittel“ in Reorganisationsprozessen zu reduzieren. Die Beteiligung von Hochschulangehörigen an Entscheidungsprozessen ist jedoch von ihrer sozialstrukturellen Fundierung her und in ihrer realen Einbindung in Organisationsabläufe zu bestimmen.
- Rechtlich abgesicherte Mitbestimmungselemente und direkte, informelle Partizipationsmöglichkeiten sind für die wissensintensiv arbeitenden Hochschulen zukünftig systematisch miteinander zu verknüpfen.
- Die neue Hochschulsteuerung begrenzt einerseits traditionelle Mitbestimmungsmöglichkeiten, eröffnet andererseits neue Partizipationschancen für die Hochschulangehörigen, die ein umfassendes Beteiligungskonzept des „Participation Mainstreamings“ an Hochschulen erfordern.

2 Begriffsklärungen und historische Verortung

Partizipation und Mitbestimmung sind Schlüsselbegriffe der politischen und sozialen Demokratie. Ihr Hauptaugenmerk richtet sich auf die Strukturen und Praktiken der Beteiligung von Beschäftigten am komplexen Leistungserstellungsprozess in Organisationen. Dabei thematisieren die Begriffe die Beteiligungsmöglichkeiten von Mitgliedern in Organisationen.

2.1 Mitbestimmung

Mitbestimmung charakterisiert den politischen Anspruch demokratische Beteiligungsstrukturen im Bereich der Wirtschaft und Verwaltung für die Beschäftigten zu verwirklichen. Mitbestimmung kennzeichnet den Prozess der Institutionalisierung von Einflusschancen und Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitarbeiter und ihrer gewählten Vertreter im Betriebs- und Personalrat. In dieser Perspektive steht die demokratische Beteiligung an Entscheidungsprozessen in Wirtschafts- und Verwaltungsorganisationen und die Herausbildung gesellschaftlich legitimierter Beteiligungsrechte der Beschäftigten im Zentrum des Interesses.⁵ Mitbestimmung in der Sphäre von Wirtschaft und Verwaltung gilt demnach als soziales und industrielles Bürgerrecht. Es stellt einen elementaren Bestandteil einer sozialen Demokratie dar, das marktwirtschaftlicher Ordnungen komplementär zu zivilen und politischen Bürgerrechten abgerungen wurde und sich in einem „secondary system of industrial citizenship, parallel with and supplementary to the system of political citizenship“⁶ manifestiert. Es steht in der Industriesoziologie empirisch außer Zweifel, dass die Institutionalisierung von sozialen Bürgerrechten der Beschäftigten strukturell auf einer konfliktiven Durchsetzung demokratischer Grundvorstellungen von Mitbestimmung in Wirtschaft und Verwaltung beruht. Mitbestimmung ist ein Ergebnis der politischen Austragung von Konflikten über unterschiedliche Interessenlagen, der Anerkennung von institutionellen Interessenvertretungen der Beschäftigten durch das Management sowie der gesellschaftlichen Legitimierung von Beteiligungsmöglichkeiten durch gesetzliche Regelungen.⁷ Der Begriff der „verfassten Mitbestimmung“ zielt speziell auf solche, auf dem Rechtsweg erzwingbaren Rechte, die kollektiv und i.d.R. über ein Vertretungsorgan wahrgenommen werden.

5 Marshall 1964.

6 Ebd., S. 94.

7 Müller-Jentsch 2007; Wannöffel 2008.

2.2 Partizipation

Partizipation geht über den Begriff der verfassten Mitbestimmung hinaus und charakterisiert alle möglichen Formen faktischer, nicht institutionalisierter und informeller Beteiligung der Mitglieder von Organisationen. Im Vergleich zur Mitbestimmung wird von keinem strukturellen Interessenkonflikt ausgegangen, da Beschäftigtenpartizipation schließlich auch vom Management von Unternehmen und Verwaltungen in Prozessen der Organisationsentwicklung initiiert werden kann.⁸ „Direkte Partizipation“ charakterisiert eine Beteiligungsform, bei der die Beschäftigten ohne den Umweg eines institutionalisierten Vertretungsorgans persönlich aktiv werden und ihre Interessen oder Vorstellungen selbst artikulieren. Insbesondere im Bereich der hochqualifizierten Wissensarbeit überschneidet sich Partizipation ansatzweise mit Prozessen der Leistungserstellung. Dies ist dann der Fall, wenn es für den Leistungsbeitrag von Beschäftigten erforderlich ist, dass diese teilweise selbstbestimmt arbeiten: Die Leistungen, etwa Forschung und Lehre an einer Hochschule, profitieren in diesem Fall von ausgeprägten Handlungsspielräumen der Beschäftigten, von deren Identifikation mit den Gegenstandsbereichen ihrer Arbeit sowie von Vertrauensbeziehungen und von Loyalitätshandeln. Teilweise informell gewährte Freiräume zur persönlichen und beruflichen Selbstentfaltung der Beschäftigten können also eine funktionale Bedeutung für Organisationen erhalten. Solcherart funktional gewordene Freiräume können dann nicht mehr ohne Weiteres nach Interessenlage des Managements abgeschafft werden, auch wenn eine rechtliche Absicherung fehlt. Zudem bewirken sie weniger Widerstände in einer Organisation, soweit sie eine reale Einwirkungsmöglichkeit der Mitarbeiter darstellen. In der arbeits- und industriesoziologischen Forschung wurde zuletzt in großer Übereinstimmung darauf verwiesen, dass insbesondere hochqualifizierte Angestellte großen Wert auf direkte Partizipationsmöglichkeiten legen, während sie den Institutionen der verfassten Mitbestimmung mitunter mit Skepsis begegnen.⁹

2.3 Verfasste Mitbestimmung im Wandel – Von der Ordinarienuniversität zur Gruppenhochschule

Das Ausgangsmodell der Mitbestimmungsstruktur der westdeutschen Hochschulen entstand bereits im späten 19. Jahrhundert. Diesem Modell lag ein „Idealtypus“ von Universität zugrunde, der sich u. a. dadurch auszeichnet, dass jede einzelne Universität

⁸ Ittermann 2009; Hauser-Ditz u.a. 2008.

⁹ Ittermann 2009; Hauser-Ditz u.a. 2008.

weitgehend überschaubar war.¹⁰ Die wenigen Hochschulen waren klein, ihre Organisationsstruktur war übersichtlich und die soziale Herkunft ihrer Angehörigen war relativ homogen. Die kleine Gruppe der Ordinarien – Lehrstuhlinhaber, die ihr Fachgebiet allein vertraten – hatte ursprünglich ein vollständiges Monopol auf die akademische Selbstverwaltung. So verfügten die Ordinarien i.d.R. über formale Mitbestimmungsmöglichkeiten: Sie konnten direkt und ohne den Umweg gewählter Repräsentationsorgane über zentrale Fragen der Hochschulentwicklung mitentscheiden, etwa mittels eines in regelmäßigen Abständen tagenden Großen Senats als „Urversammlung“ oder über die „Fakultät“¹¹. Vertreter anderer Hochschulgruppen wurden zu diesen Versammlungen der Ordinarien zunächst allenfalls „hinzugezogen“ oder „kooptiert“, sie wurden also allenfalls randständig über eine z.T. informelle Partizipationsform einbezogen.¹² Das Größenwachstum der Hochschulen – bis zum Ende der Weimarer Republik kamen in Deutschland gerade 12 Studenten auf je 10 000 Einwohner, im Wintersemester 2007/2008 waren 236¹³ – hat die Übersichtlichkeit der Hochschulen beendet. Auch haben die Hochschulangestellten unterhalb der Professorenschaft immer deutlicher demokratische Beteiligungsansprüche angemeldet, darunter insbesondere der sich im Verlauf mehrerer Jahrzehnte zunehmend herausbildende akademische Mittelbau. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Schrift „Hochschule in der Demokratie“ von 1965. Sie argumentiert u.a., dass eine hierarchische Organisation über Ordinarien nicht zu der im Wissenschaftsbetrieb tatsächlich erforderlichen kooperativen Arbeitsteilung passe, welche eine Vielzahl Beteiligter umfasse.¹⁴ Auch für das damals wegweisende Kreuznacher Hochschulkonzept und andere bedeutende Positionspapiere¹⁵ gehörten demokratische Selbstbestimmung aller Beteiligten und eine effiziente Wissenschaftsorganisation zusammen. Mitbestimmung und Partizipation galten als Vorbedingung und nicht als Hindernis für eine Hochschulorganisation, die effektiv und effizient ist. Diese zeitweilige Verbindung von demokratischen und effizienzorientierten Anliegen wurde deshalb mehrfach als Erfolgsbedingung für emanzipationsförderliche Reformen identifiziert: Eine informelle Koalition zwischen den an Demokratie und Effizienz interessierten Gruppen biete die besten Chancen.¹⁶

10 Ellwein 1985, S. 247, 227.

11 Heutige Entsprechungen sind der Fakultäts- oder Fachbereichsrat oder die Hochschullehrerversammlung auf Fakultätsebene.

12 Keller 2000, S. 51, 42.

13 Ellwein 1985, S. 247, 227, Statistisches Bundesamt 2008b, 2008a, ein wesentlicher Teil des Größenwachstums fiel auf die 1960er und 1970er Jahre.

14 Nitsch u.a. 1965, S. 91 ff.

15 Bundesassistentenkonferenz 1968, Denninger u.a. 1969; Schmidt/Thelen 1969; WRK 1970; DGB 1973.

16 Bultmann/Weitkamp 1999, S. 77-84; Pasternack 2006b; S. 38-40, 47-49.

Im demokratiefreundlichen Klima Ende der 1960er Jahre wurden vielfältige Konzepte, um die Demokratie an den Hochschulen zu fördern, entwickelt und z. T. auch in die Tat umgesetzt. Einige dieser Konzepte werden auch heute noch vereinzelt zitiert, insbesondere die „Viertelparität im Senat“, eine Stimmrechtsregelung für akademische Repräsentationsorgane, nach der Studierende, Professoren, sonstige wissenschaftliche Mitarbeiter und die sonstigen Mitarbeiter zu je 25 % die Selbstverwaltungsgremien besetzen. Der Vorschlag der Viertelparität fokussiert eindeutig auf die akademische Mitbestimmung. Die Reformbewegung der 1960er und 1970er Jahre hat allerdings auch Fragen der Gestaltung der gesellschaftlichen Verantwortung der Wissenschaft bzw. der Hochschulen intensiv erörtert. Das Bundesverfassungsurteil von 1973¹⁷ zur Wissenschaftsfreiheit hat diese demokratischen Reformideen gebremst und mit dem 1976 erstmals in Kraft getretenen Hochschulrahmengesetz wurde ein sozialer Kompromiss mit Besitzstandsinteressen der Ordinarien bundesweit verbindlich gemacht. Das Resultat wird schließlich als demokratische *Gruppenhochschule* bezeichnet.¹⁸

Bei der Gruppenhochschule handelt es sich um eine „ständisch gebrochene demokratische Verfassung der Hochschule“.¹⁹ Die verfasste Mitbestimmung der Gruppenhochschule besteht aus einer Doppelstruktur. So werden die Mitglieder in die Gruppen Professoren, Mittelbau sowie Studierende eingeteilt, die Vertreter in gesetzlich vorgesehene und jeweils professoral dominierte Selbstverwaltungsgremien wie den Senat²⁰ entsenden. Parallel zu dieser *akademischen Selbstverwaltung* haben alle Gruppen spezifische Vertretungsorgane, die nur sie als Gruppe betreffen. Für die Mitarbeiter der Hochschule ist dies der Personalrat – in einigen Bundesländern nach wissenschaftlichem und nicht wissenschaftlichem Personalrat getrennt und z. T. einschließlich der Professoren, für die Studierende ist dies die verfasste Studierendenschaft (ASten). Für die Professoren kommen faktische, aber nicht formal so verfasste Repräsentationsorgane wie die Rektorenkonferenzen oder die Dekankonferenzen hinzu.

Insgesamt ergibt sich in der Gruppenuniversität eine doppelte formale Vertretung der Hochschulangehörigen: Einerseits über Statusvertretungen und andererseits über die akademische Selbstverwaltung. Die als Doppelstruktur verfasste Mitbestimmung hat mit einer tendenziell ebenfalls doppelten Leitungsstruktur umzugehen. Neben der je-

17 Bundesverfassungsgericht 1974, S. 79-170.

18 Keller 2000, S. 155-182; eine ähnliche Entwicklung gab es auch in anderen europäischen Staaten, Groof u.a. 1998, S. 5-6.

19 a.a.O.

20 Neben dem Senat auf Hochschulebene, gibt es auf der Ebene der einzelnen Fakultäten die Fakultätsräte als zentrales Entscheidungsgremium. Die vorliegende Expertise beschäftigt sich jedoch ausschließlich mit den Mitbestimmungsmöglichkeiten auf Hochschulebene.

weiligen Hochschulleitung trifft auch das zuständige Wissenschaftsministerium Organisationsentscheidungen.

Grundlage der Mitbestimmungsdoppelstruktur an Hochschulen ist die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Satz 3 GG. Professorinnen und Professoren können sich als Personengruppe und Hochschulen als Einrichtungen auf den besonderen Auftrag berufen, diese institutionalisierte Freiheit wahrzunehmen und auszufüllen. In dieser verfassungsrechtlichen Auslegung rechtfertigt die Wissenschaftsfreiheit nicht nur die gegenwärtigen Professorenmehrheiten in den Gremien der akademischen Selbstverwaltung, sondern auch den hohen Umfang von Mitbestimmungsstrukturen, der im öffentlichen Dienst außerhalb der Hochschulen bislang nicht anzutreffen ist.²¹

21 Bundesverfassungsgericht 1974, S. 79-170; anders als die Lehrfreiheit stand eine Lernfreiheit zur Zeit der Formulierung des Grundgesetzes gar nicht zur Diskussion, Ellwein 1985, S. 229.

3 Organisationsmerkmale und relevante Trends

In Anbetracht der schwierigen Finanzsituation des deutschen Hochschulsektors wird seit mehr als zwei Jahrzehnten über Chancen, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten eines neuen Steuerungsmodells für Hochschulen diskutiert.²²

3.1 Das Neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich

Waren die internen Strukturen und Steuerungsmodi der Hochschulen seit den 70er Jahren durch die Doppelstruktur der Gruppenuniversität, dem Kollegialprinzip sowie einer weitgehenden Autonomie der Professoren geprägt, so veränderten sich seit Mitte der 1990er Jahre die strukturellen Rahmenbedingungen. Neben den Studienreformen im Zuge des Bologna-Prozesses rückte zunehmend eine Modernisierung der Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsmechanismen in und zwischen Hochschulen mit dem Ziel einer Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Hochschulen in den Vordergrund. Im Zuge der vierten Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 1998 wurden schließlich den Bundesländern weit reichende Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich ihrer jeweiligen Hochschulorganisation zugestanden. So sollte der Wettbewerbsföderalismus zwischen den Bundesländern gestärkt werden. Infolgedessen reagierten die einzelnen Bundesländer mit unterschiedlichen Reformen, welche sich im Kern an den Prinzipien des Neuen Steuerungsmodells orientierten.²³ Übergeordnetes Reformziel war es dabei, das Erfüllen des öffentlichen Auftrags durch die Hochschulen nicht mehr am Einhalten von Verfahrensvorschriften und die am Jahresende vollständige Verwendung inkrementalistisch definierter Haushaltsvolumina, sondern vermehrt an der Erreichung übergeordneter Entwicklungsziele in Forschung und Lehre fest zu machen.²⁴ Zur Erreichung dieses Ziels wurde zum einen die leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM) eingeführt. Zum anderen wurden den Hochschulen mehr Freiräume bei der Verwendung staatlicher Gelder und der Gestaltung der internen Organisation gegeben.

Der Reformansatz des Neuen Steuerungsmodells war ursprünglich für die Anwendungen in Kommunalverwaltungen ausgelegt und hat für diese wiederum Steuerungsansätze aus der Privatwirtschaft adaptiert. In den Kommunen sind diese heute bei den Hochschulen aktuellen Konzepte allerdings teilweise schon wieder auf dem Rückzug: Jörg Bogumil, der die umfassendsten empirischen Untersuchungen zum Neuen Steuerungs-

²² Lanzendorf 2006, S. 25.

²³ Lanzendorf/Pasternack 2009, S. 13 f.

²⁴ Lanzendorf 2006, S. 26.

modell geleitet hat, beschreibt einen „frühen Enthusiasmus“ für Output-Orientierung u. ä. bei den Kommunen ab Mitte der 1990er Jahre, verzeichnet aber bereits für Ende der 1990er Jahre eine deutliche Ernüchterung, während „das Neue Steuerungsmodell zu Beginn der 2000er Jahre vollends seine (ohnedies begrenzte) reformpolitische Bedeutung verlor, teils sogar negative Anziehungskraft entfaltete.“²⁵ Es konnten zwar einzelne Ziele wie die Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung und die Transparenz des Verwaltungshandelns erhöht werden, insgesamt gibt es aber kaum stichhaltige Anhaltspunkte dafür, dass das Neue Steuerungsmodell nachhaltig zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Reduzierung der Kosten beigetragen hat.²⁶

Das Neue Steuerungsmodell setzt dabei an dem Problem an, dass Kommunalverwaltungen traditionell zu detailliert über Vorschriften und Direktiven gesteuert würden. Der Rückbau bürokratischer Vorgaben sollte mehr Raum dafür bieten, dass die Beschäftigten ihre Aktivitäten pragmatisch mit gestalten können und mehr Selbstverantwortung übernehmen.²⁷ Die Beteiligung der Mitarbeiter wurde allerdings in vielen Fällen nicht ernst genommen, ihr Einfluss blieb gering. Dies führte zur Frustration und zur Desavouierung neuer Reformkonzepte.²⁸

Aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen und Aufgabenspektren gehen Bogumil und Grohs dabei von der Hypothese aus, dass die Neue Steuerung an Hochschulen besser implementiert und mit Leben gefüllt werden kann als in Kommunen.

3.2 Die Re-Organisation aus der Governance-Perspektive

Eine Möglichkeit die institutionellen Veränderungen im Rahmen der NSM-orientierten Reformen zu analysieren bietet dabei die Governance-Perspektive, welche eine Zusammenfassung der organisatorischen Spezifika des Hochschulsystems erlaubt.²⁹ Dabei steht der Begriff „Governance“ für „alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“.³⁰ In Anlehnung an eine in der Hochschulforschung etablierte Typologie lassen sich im deutschen Hochschulbereich fünf wesentliche Governance-Dimensionen³¹ unterscheiden: die staatliche

25 Bogumil u.a. 2007a, S. 51, 276.

26 Bogumil/Grohs 2009, S. 142 f.

27 KGSt 1993.

28 Bogumil/Grohs 2009, S. 144.

29 Schimank 2002.

30 Benz u.a. 2007, S. 9.

31 Schimank u.a. 1999; Schimank 2002.

Regulierung, die professionelle bzw. akademische Selbstorganisation, die Außensteuerung durch externe Stakeholder, die administrative Selbststeuerung sowie der Wettbewerb. In der nachfolgenden Tabelle 1 werden die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente den einzelnen Governance-Mechanismen zugeordnet.

Governance-Mechanismus	Steuerungsinstrumente
Staatliche Regulierung	Kameralistische Input-Steuerung, Kompetenzen des zuständigen Ministeriums, Personalrecht (z.B. starre Stellenpläne)
Professionelle bzw. akademische Selbstorganisation	Kompetenzen des Senats, Kompetenzen des Fachbereichsrats u.a. Mitentscheidungsbefugnisse der einzelnen Statusgruppen, Wahl des Rektorats/Präsidiums
Außensteuerung durch externe Stakeholder	Hochschulräte, externe leistungsorientierte Mittelvergabe (Zielvereinbarungen, Globalbudgets und formelgebundene Mittelvergabe), externe Evaluation
Administrative Selbststeuerung	Professionalisierung der Leitungsstrukturen (messbar u.a. anhand der Länge der Amtszeit und der Kompetenzen von Präsidenten/Rektoren und Dekanen), Hochschulcontrolling, Kosten- und Leistungsrechnung, Qualitätsmanagement
Wettbewerb	Interne und externe leistungsorientierte Mittelvergabe (Zielvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabe), interne und externe Evaluation, leistungsorientierte Vergütung, Qualitätsmanagement, Befristung von Berufungszusagen, Exzellenzinitiative

Es werden in Anlehnung an diese Governance-Mechanismen in der Hochschulforschung zwei idealtypische Governance-Regime unterschieden, welche sich durch bestimmte Kombinationen der genannten Governance-Mechanismen zusammensetzen. Diese Governance-Regime werden als Selbstverwaltungsmodell und als Managementmodell bezeichnet.³² Das klassische Governance-Regime des deutschen Hochschulbereichs repräsentiert das Selbstverwaltungsmodell. Es ist geprägt durch die Dominanz staatlicher Regulierung und professioneller bzw. akademischer Selbstorganisation.³³ Aufgrund der veränderten politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der neuen von außen an Universitäten herangetragenen Erwartungen wird es zunehmend als ineffizient und ineffektiv betrachtet. NSM-orientierte Hochschulreformen zielen deshalb auf eine Abnahme der Governance-Mechanismen staatliche Regulierung und Selbstorganisation und auf eine Stärkung der Dimensionen administrative Selbststeuerung, Wettbewerb und Außensteuerung durch externe Stakeholder.

³² Schimank 2002.

³³ Lange/Schimank 2007; Schimank 2000.

3.3. Besonderheiten des Organisationstypus Hochschule

Die Organisation Hochschule unterscheidet sich in Struktur, Zielsetzung, Personal sowie in der Art ihrer Leistungen wesentlich von anderen Verwaltungen oder privatwirtschaftlichen Organisationsformen.

Hochschulen sind dem Typus „professionelle Bürokratie“ zuzuordnen.³⁴ Ihr wesentliches Merkmal beruht auf dem starken operativen Kern, in welchem den Professoren sowie dem wissenschaftlichen Mittelbau aufgrund ihres Spezialistenwissens entscheidende Bedeutung zukommt. Gerade die Professoren als führende Mitarbeiter des operativen Kerns verfügen dabei über weitestgehende Autonomie. So tragen die Hochschulleitung und die Selbstverwaltungsgremien zwar die Gesamtverantwortung für die Hochschule, allerdings fehlt es ihnen für eine direkte Lenkung an Kompetenz und Fachwissen. Ihre Machtbefugnisse sind daher im Vergleich zu anderen Organisationsformen eher begrenzt.

Die Hochschulspitze kann im aktuellen Reorganisationsprozess vorrangig indirekt über die Finanzierung der einzelnen Fakultäten Einfluss auf die Organisation der Lehrstühle nehmen. Insgesamt aber sind die Hochschulen wesentlich durch die Entscheidungsmacht der Professoren und damit einhergehend durch eine starke dezentralisierte Struktur sowie weitgehende Selbststeuerung und -kontrolle geprägt.³⁵

Das zentrale Organisationsprinzip der Hochschule wird in der Organisationstheorie als „lose Kopplung“ bezeichnet.³⁶ Gemeint ist, dass viele Entscheidungsprozesse in einer Hochschule parallel ablaufen können, ohne sich untereinander oder die praktische Arbeit maßgeblich zu stören. Vom äußeren Erscheinungsbild her folgt man überwiegend den vielfältigen formalen Vorgaben, aber folgt tatsächlich den bewährten Abläufen, die von der offiziellen Struktur weitgehend entkoppelt sind. „Lose Kopplung“ beruht nicht auf dem vorsätzlichen Abweichen von Vorgeschiedenem, sondern eher darauf, dass man sozialen Beziehungen und Vertrauen einen hohen Stellenwert einräumt und über die Fortführung bewährter Aktivitäten notwendige Schritte zur Umsetzung neuer Anordnungen und Vorschriften vernachlässigt.³⁷ Dieses Organisationsprinzip mit überlappenden Vorschriften und Entscheidungsstrukturen hat an den Hochschulen die Wahrnehmung von Freiräumen gefördert.³⁸ Bereits vor einigen Jahrzehnten, als z. B. Kommunalverwaltungen und private Großbetriebe bürokratisch geführt wurden, lief

34 Mintzberg 1983, S. 122 f.

35 Pellert 2000, S. 41 f.

36 Weick 1976; Meyer/Rowan 1991, S. 49; Minnsen/Wilkesmann 2003.

37 Meyer/Rowan 1991, S. 49.

38 Vgl. den Begriff der „Überdetermination“ im Interaktionsansatz Erving Goffmans, Goffman 1974, S. 95.

die Organisation an Hochschulen nur formal betrachtet nach bürokratischen Prinzipien, nicht aber in ihren tatsächlichen Abläufen.

Lose Kopplung besteht definitionsgemäß aus der Nichteinhaltung offizieller Strukturvorgaben. Aus einer formalen Perspektive betrachtet stellt lose Koppelung deshalb eine Defizienz dar. Im aktuellen Reorganisationsprozess werden an den Hochschulen Managementinstrumente eingesetzt, die diese scheinbaren Defizite unterbinden sollen, insbesondere durch Verfahren des *Controllings*. Ein System, das mit überprüfbaren Kennzahlen operiert, soll umfassend und zeitnah aufzeigen, wenn in Organisationsbereichen von dem abgewichen wird, was das Management dort vorgesehen hat. Das Controlling liefert gezielte Informationen, damit das Management bei solchen Abweichungen eingreifen oder umsteuern kann.³⁹ Aus organisationstheoretischer Perspektive ist das Unterbinden loser Kopplung allerdings gerade in der Hochschule nicht unproblematisch. Die ursprüngliche Überlegung der wissenschaftlichen Ansätze zu loser Kopplung ist nicht deren Unterbindung. Vielmehr sollte am Beispiel von Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen gezeigt werden, dass die Steuerung einer Organisation notwendig Unsicherheitszonen haben muss, damit diese Einrichtungen produktiv funktionieren.⁴⁰ Von der Organisationsforschung ist schon vor Langem herausgearbeitet worden, dass dies umso mehr gilt, je mehr eine Organisation auf das Wissen besonderer Experten angewiesen ist.⁴¹

39 Vgl. z.B. Grüning 2000.

40 Dies gilt zunächst für den Begriff der losen Kopplung selbst, vgl. Weick 1976. Zum Phänomen des „decoupling“ in den neo-institutionalistischen Ansätzen vgl. Meyer 1994, S. 32, zu den „organisierte Anarchien“ der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie vgl. Cohen/March 1986.

41 Mintzberg 1979; Ittermann 2009.

4 Ist-Stand von Mitbestimmung und Partizipation

Im Rahmen der Reorganisationsmaßnahmen an Hochschulen verändern sich dabei Mitbestimmungs- und Partizipationsmöglichkeiten der Hochschulangehörigen. Es werden neue Gremien der Hochschulsteuerung, wie bspw. die Hochschulräte, geschaffen, die alten Gremien der Gruppenhochschule verlieren an Bedeutung.

4.1 Sozialstrukturelle Basis der verfassten Mitbestimmung

Ein Blick auf die Beschäftigungsstrukturen einer Hochschule offenbart Strukturprobleme der unterschiedlichen Repräsentation der verfassten Mitbestimmung: In einer Hochschule⁴² sind im statistischen Durchschnitt 94 Professorinnen und Professoren beschäftigt. Hinzu kommt ein Fünffaches an weiterem wissenschaftlichem und künstlerischem Personal. Von letzterem hat allerdings kaum 10 % eine unbefristete Vollzeitstelle.⁴³ Die Beschäftigungssituation des akademischen Mittelbaus ist weitgehend unsicher.⁴⁴ Im Schnitt kommen auf jede Professorin oder Professor das 3,4-fache an technischem und Verwaltungspersonal – insgesamt rund zur Hälfte mit unbefristeten Vollzeitstellen – sowie eine 53-fache Anzahl an Studierenden. In den Selbstverwaltungsgremien mit Professorenmehrheit sind also alle anderen Hochschulangehörigen unterrepräsentiert.

Um dieses Ungleichgewicht an einem konkreten Beispiel zu verdeutlichen, wird die Besetzung des akademischen Senates der Ruhr-Universität Bochum im Folgenden in Relation zur Beschäftigtenstruktur gesetzt (vgl. Abbildung 1). Im akademischen Senat der Ruhr-Universität Bochum befinden sich 25 Mitglieder: 13 Professoren, 4 wissenschaftliche Mitarbeiter, 4 Mitarbeiter in Technik und Verwaltung sowie 4 Studierende.

Im Wintersemester 2008/2009⁴⁵ waren 381 Professorinnen und Professoren (inkl. Juniorprofessuren), 1996 hauptamtliche wissenschaftliche und 2042 hauptamtliche nicht-

42 Da die Humanmedizin und die Hochschulklinken das Bild verzerren, sind sie hier herausgerechnet. Alle folgenden Angaben sind berechnet für das Jahr 2007 nach Statistisches Bundesamt 2008, jeweils ohne Studentische Hilfskräfte, Humanmedizin und Hochschulklinken. Eine Universität weist im Schnitt 2,3-mal mehr Professorinnen und Professoren und 5,8-mal mehr wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf als eine Fachhochschule.

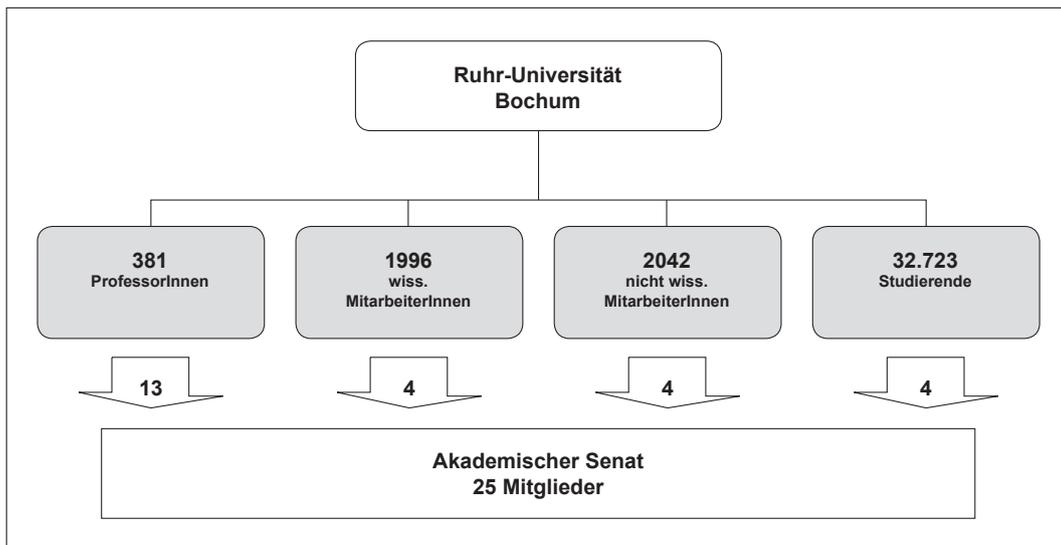
43 In den nicht eingerechneten Fächern Humanmedizin und Gesundheitswissenschaften sind es 17,7 %, in der Fächergruppe der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaft hingegen nur 6,7 %. Der Anteil von Vollzeitstellen ist in der Medizin am höchsten, gefolgt von den Ingenieur- und Naturwissenschaften. In den Kultur- und Gesellschaftswissenschaften ist er nur noch halb so groß.

44 Müller 2009, S. 208.

45 <http://www.uv.ruhr-uni-bochum.de/dezernat1/statistik/aktuelles/rubrik2008.pdf>.

wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum beschäftigt. Dazu kamen 32.723 eingeschriebene Studentinnen und Studenten. Damit liegt das Verhältnis zwischen einem Professor und einem Hochschulangestellten bei 1 zu 5, zwischen einem Professor und einem Studenten bei 1 zu 86.

Abbildung 1



Quelle: Eigene Darstellung.

Dieses Ungleichgewicht verschärft sich noch dadurch, dass die Anerkennung von Kompetenz an Hochschulen eng an den akademischen Rang gekoppelt ist. Die Vertreter nicht-professoraler Gruppen müssen in Gremien regelmäßig hart dafür arbeiten, um Anerkennung zu finden. Ihre Sprecherposition als Vertreter ihrer Gruppe wird nämlich nicht automatisch zugewilligt, zumindest wenn ein von Pasternack identifiziertes Rollenmissverständnis ins Spiel kommt: „Indem [die Professoren] ihr Fach repräsentieren, repräsentieren sie vorgeblich auch die Anliegen der dortigen wissenschaftlichen und sonstigen Mitarbeiter/innen, der Studierenden und der auswärtigen Interessierten“.⁴⁶

Die Beschäftigtenstruktur einer Hochschule gibt jedoch nur Auskunft über die formale Struktur einer Organisation. Problematisiert werden muss darüber hinaus, ob sich alle relevanten Beschäftigtengruppen nicht nur objektiv über die Mitbestimmungsstrukturen, sondern auch informell über Partizipationsmöglichkeiten vertreten sehen. Wie interpretieren die überwiegend teilzeitbeschäftigten Sekretärinnen oder die zu 85 % befristet angestellten wissenschaftlichen Mitarbeiter ihre Beteiligungsmöglichkeiten? Diese beiden Gruppen tragen für den Hochschulbetrieb unverzichtbare Leistungen bei.

⁴⁶ Pasternack 2006a, S. 158.

Zur Situation des Hochschulpersonals im Bereich Technik und Verwaltung, insbesondere aber der Sekretärinnen, ist wenig bekannt.⁴⁷ Für befristet Beschäftigte kommt eine Amtszeit in der Personalvertretung aufgrund der mehrjährigen Amtszeiten in der Regel nicht infrage. Befragungen der wissenschaftlichen Mitarbeiter zeigen deutlich, dass diese sich bspw. von ihren Personalräten kaum vertreten fühlen. Noch bedenklicher muss stimmen, wenn sogar die eigene Beteiligung negativ bewertet wird: In einer aktuellen ver.di-Studie zum wissenschaftlichen Nachwuchs mit etwa 1 000 Befragungen wurden nur zwei von 20 abgefragten Faktoren ihrer Arbeit überwiegend als demotivierend charakterisiert: die Befristung ihrer Stellen und vor allem die Mitwirkung an der Selbstverwaltung.⁴⁸

Das geringe Interesse des wissenschaftlichen Nachwuchses an der Arbeit der Interessenvertretung und der Selbstverwaltung hängt schließlich damit zusammen, dass er seine gegenwärtige Lage als eine vorübergehende Phase erlebt. Wichtig für das eigene Fortkommen ist eher die personale Bindung an arrivierte Wissenschaftler, z.B. den direkten Vorgesetzten, der gleichzeitig Betreuer der eigenen Qualifizierungsarbeit ist und ohne dessen „Windschatten“⁴⁹ akademischer Erfolg wenig wahrscheinlich ist.

Ein großer Teil der Beschäftigten einer Hochschule wurde also bereits vor der Einführung neuer Steuerungsmodelle über die Strukturen der verfassten Mitbestimmung eigentlich nicht in angemessener Größenordnung repräsentiert. Beispiele dafür sind der Mittelbau⁵⁰ und in besonderem Maß die Lehrbeauftragten und die Privatdozenten.⁵¹ Eine weitere Gruppe sind die bundesweit 66 000 studentischen Hilfskräfte, die mit der Ausnahme Berlins in der Regel ohne Tarifvertrag arbeiten. Da sie meist jeweils nur über kurz laufende Verträge verfügen, werden sie für Aufgaben eingesetzt, für die nicht genug hauptberufliches Verwaltungs- oder wissenschaftliches Personal vorhanden ist. Die Zahl der Beschäftigtengruppe hat sich in den letzten 15 Jahren verdoppelt und ihre Vertretung bleibt trotz einzelner gewerkschaftlicher Initiativen marginal.⁵²

4.2 Senate und Personalvertretungen

Die Kompetenzen der Senate, der höchsten Gremien der Selbstverwaltung, wurden z.T. noch bis vor wenigen Jahren moderat gestärkt, etwa in Niedersachsen, wo ihnen 2002

47 Wolter u.a. 2009, S. 2.

48 Grünh u.a. 2009, S. 55-58, 40.

49 Dörre/Neis 2008, S. 674, ausführl. Bourdieu 1992, S. 153-158.

50 Müller 2009.

51 Meyer-Renschhausen 2009; Treiber 2009.

52 Greim 2006.

ein „umfassendes Informationsrecht“ gegenüber den Präsidien eingeräumt wurde.⁵³ Inzwischen gibt es kaum noch eine Änderung eines Hochschulgesetzes, ohne dass dabei die Senate in ihren Kompetenzen geschwächt werden (vgl. die folgende Übersicht in Tabelle 2). Vereinzelt wird die Idee einer ausgeglichenen, an checks and balances orientierten Reform diskutiert, etwa indem parallel zu den Hochschulleitungen auch die Senate gestärkt werden, wenn sich das Ministerium aus der Steuerung zurückzieht.⁵⁴ Tatsächlich haben verschiedene Landesgesetze in den letzten Jahren die Möglichkeit der Abwahl der in ihren Kompetenzen gestärkten Hochschulleitungen erweitert. So wurden in Bremen und Niedersachsen den Senaten explizite Informations- und Auskunftsrechte gegenüber ihren Hochschulleitungen eingeräumt. Insgesamt überwiegt allerdings die Schwächung des zentralen akademischen Mitbestimmungsorgans. In Baden-Württemberg, Hamburg, NRW und Schleswig-Holstein wählt der Senat den Rektor oder Präsidenten nicht mehr selbst und darf oft zu wesentlichen Fragen wie Haushaltsgrundsätzen, der Einrichtung und Aufhebung von Studiengängen oder der Entwicklungsplanung nur noch Stellungnahmen abgeben, aber nicht mehr mitentscheiden.

Eine negative Tendenz lässt sich auch für die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Personalräte nachzeichnen. Sie wurden z. T. noch bis in die 1990er Jahre moderat ausgeweitet,⁵⁵ werden inzwischen deutlich abgebaut (in Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz), in NRW sogar massiv. Dabei wird primär der Katalog der Beteiligungstatbestände reduziert, in NRW wurde bspw. der Hauptpersonalrat auf Landesebene komplett abgeschafft, der Personalrat der Hochschulen muss zudem bei Privatisierungsmaßnahmen oder bei Abmahnungen von Beschäftigten nicht einmal mehr angehört werden. Vereinzelt ergeben sich durch neue Steuerungsinstrumente aber auch neue Beteiligungsmöglichkeiten für Personalräte, u. a. da Globalhaushalte oder einzelne Zielvereinbarungen den Unterschied zwischen wirtschaftlichen und personalbezogenen Entscheidungen an den Hochschulen unscharf werden lassen. Bisher fehlen den Personalräten die Mitbestimmungsmöglichkeiten in wirtschaftlichen Fragen komplett.

Eine besondere Herausforderung sowohl für Personalräte, als auch für die akademische Selbstverwaltung sind Erprobungsklauseln und die Überführung einzelner Hochschulen in Stiftungshochschulen (u.a. in Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen). Von verschiedenen Mitbestimmungsregeln kann dann abgewichen werden, Beschäftigte von Stiftungshochschulen werden nicht mehr vom Hauptpersonalrat des Landes vertreten, Hochschulen sollen eigenständig Tarifverträge abschließen u.a.m.

53 § 41 Abs. 3 NHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2002.

54 Pasternack 2006a, S. 162-163.

55 Kossens 2002, S. 99-100.

Senat und Personalvertretung stellen die doppelte Vertretungsstruktur dar. Im klassischen Modell der verfassten Mitbestimmung an Hochschulen agieren beide Gremien allerdings weitgehend autonom. Dafür gibt es strukturelle Ursachen: Ein Senat nimmt nicht unbedingt die Anliegen der Beschäftigten aus Verwaltung und Technik wahr, weil das Stimmengewicht der abhängig Beschäftigten in einem Senat gering ist. Umgekehrt bringt eine Personalvertretung der Beschäftigten nicht immer die Interessen aller Hochschulmitglieder zum Ausdruck. Trotzdem überkreuzen sich die Arbeitsbereiche von Senaten und Personalvertretungen an vielen Punkten: Überschneidungen der Zuständigkeiten bedeuten einen Abstimmungsbedarf, für den ggf. keine formalen Regeln vorliegen. Im klassischen Bürokratiemodell werden deshalb Zuständigkeiten sachlich von einander abgegrenzt, damit alle Organe ihren Auftrag nach berechenbaren Schemata abarbeiten können.⁵⁶ Viele Landesgesetzgeber haben deshalb Ausschlussregeln eingeführt und verbieten die parallele Mitgliedschaft in Personalvertretung und akademischer Selbstverwaltung (z.B. Hessen und Mecklenburg-Vorpommern), was die inhaltliche Abstimmung zwischen den beiden Organen erschwert. Andere Länder schließen die Mitbestimmung der wissenschaftlichen Personalvertretung für Fragen, in denen der akademische Senat entscheidet, einfach aus (z.B. Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern). Trotzdem lassen sich Regelungslücken auf diesem Weg gar nicht verhindern, z. B. ist in NRW ungeklärt, wie sich eine Zustimmungserfordernis auswirkt, wenn die getrennten Organe wissenschaftlicher Personalrat und Personalrat der sonstigen Beschäftigten unterschiedlich entscheiden.

Die bürokratische Abgrenzung der Zuständigkeiten funktioniert also nicht und unter den Bedingungen einer modernen Wissensproduktion ist zu diskutieren, in welcher Weise die Mitbestimmungsorgane und Partizipationsinstrumente untereinander zu koordinieren sind. Besonders hervorzuheben ist dabei Bremen, das als einziges Bundesland ganz darauf verzichtet, die Personalvertretung im Wissenschaftsbereich mit Ausnahmeregelungen zu beschneiden. Die anderen Länder schließen jeweils unterschiedliche Personalgruppen pauschal aus der Mitbestimmung aus, meist die Professorinnen und Professoren, z. T. aber auch viele weitere Personalgruppen (etwa in Baden-Württemberg und NRW). Die Mehrzahl der Länder erlaubt die Mitbestimmung des Personalrats bei überwiegend wissenschaftlich Beschäftigten nur auf deren Antrag.

In einigen wenigen Bundesländern finden sich bereits Ansätze, die auf eine Verzahnung der Arbeit der verschiedenen Mitbestimmungsorgane zielen, bspw. indem die Personal- und Studierendenvertretung über ein Rederecht im Senat verfügt. Nach dem hessischen

⁵⁶ Weber 2002, S. 160-161.

Hochschulgesetz haben neben Frauenbeauftragten und Vertrauensperson der Schwerbehinderten auch Personalrat und Studierendenvertretung ein Teilnahme- und Rederecht bei den Sitzungen des erweiterten Hochschulpräsidiums. Dasselbe Recht haben in Thüringen Personalrat, Studierendenvertretung und Gleichstellungsbeauftragte bei den Sitzungen des dort starken Hochschulrats.⁵⁷

Beides ist gerade in reorganisierten Hochschulen mitbestimmungsförderlich, da die Vertreter so rechtzeitig über anstehende Entscheidungen informiert sind. Sie können dann ihre Einwände geltend machen, bevor die Meinungsbildung der anderen Akteure abgeschlossen ist. In diesem Beispiel ist ein formales Stimmrecht also gar nicht entscheidend. Für die gegenüber der Hochschulleitung eher schwachen Interessensvertreter kann es sogar von Vorteil sein, zwar frühzeitig Kritik anbringen zu können, aber nicht sofort auf die Zustimmung von Maßnahmen festgelegt zu werden, deren mögliche Konsequenzen ggf. erst intensiver mit den repräsentierten Betroffenen erörtert werden müssen. In den neuen Organisationsstrukturen wächst also die Bedeutung von guter Vernetzung und von starken Informationsrechten in Mitbestimmungsorganen und Partizipation.

In reorganisierten Hochschulen wird es zwar zunehmend wichtig, rechtzeitig und gut informiert zu sein und gute Kommunikationsbeziehungen zu haben, trotzdem haben die Personalvertreter bei den für diese Expertise geführten Gesprächen herausgestellt, dass es für ihre Arbeit von erheblicher Bedeutung ist, dass sie in regelmäßigen Abständen echte Mitbestimmungsrechte ausüben können. Wenn die Zustimmung des Personalrats hin und wieder benötigt wird, werden seine Argumente eher auch dann gewürdigt, wenn es um Maßnahmen geht, bei denen der Personalrat maximal Informations- oder Konsultationsrechte hat. In diesem Fall wirkt das formale Mitbestimmungsrecht als ein Hebel, mit dem die Berücksichtigung des Personalrats in flexiblen Abläufen sichergestellt wird. Mit anderen Worten stehen starke Mitbestimmungsrechte eines Personalrats keineswegs einem reorganisierten Hochschulmanagement im Weg, sondern können dazu beitragen, dass die Perspektive der abhängig Beschäftigten an der Hochschule nicht übergangen werden kann.

Ferner können die Mitbestimmungsgremien ihre Position in den Informationsbeziehungen über Beteiligungsmanagement und Netzwerkarbeit verbessern, ein Positivbeispiel für Letzteres ist das Gutachter-Netzwerk Akkreditierung.⁵⁸ Die an Mitbestimmung Interessierten stärken also ihre Einbindung über die aktive Mitarbeit bei der Umsetzung von Maßnahmen und arbeiten an ihrer Vernetzung mit hochschulinternen und –exter-

⁵⁷ § 43 Abs. 1 HHG, § 32 Abs. 7 ThürHG.

⁵⁸ Lapke 2009.

nen Gruppen. Auf diesen beiden Wegen werden das persönliche Gewicht der jeweils engagierten Einzelpersonen und die Anerkennung ihrer Kompetenz gestärkt, was an Hochschulen insbesondere für all jene wichtig ist, die über keine eigene akademische Reputation verfügen.

Den Gremien der akademischen Selbstverwaltung attestiert die Hochschulforschung, dass sie z. T. eng in kulturelle Traditionen ihrer Hochschulen und der akademischen Community eingebunden sind. Ein Resultat davon ist, dass die Beschneidung ihrer formalen Kompetenzen nicht in jedem Fall dazu führt, dass diese Gremien auch faktisch weniger beteiligt werden. Auf der Ebene von Fakultäten kann beobachtet werden, dass Dekane ihre Fakultätsräte auch dann weiter konsultieren, wenn sie dies nach einer Gesetzesänderung eigentlich nicht mehr müssen.⁵⁹ Die Organisationsforschung benennt als einen Grund dafür die Kollegialitätsnorm, die sich maßgeblich über die Professorenmehrheiten umsetzt. Für die nicht-professoralen Mitglieder der akademischen Selbstverwaltung kann dies eine entgegen gesetzte Wirkung haben: Für sie ist die Frage, was die neue Rolle ihrer Gremien angesichts der neuen Managementinstrumente und der reduzierten Kompetenzen sein könnte, schwieriger zu beantworten als für die über die Kollegialitätsnorm eingebundenen Professorenmehrheiten.

4.3 Studierendenvertretungen

Im HRG taucht die Studierendenvertretung ab 1977 als Kann-Bestimmung auf, in Bayern und Baden-Württemberg wurde sie erst gar nicht eingeführt.⁶⁰ Anders als etwa in Österreich oder der Schweiz sind die Organe der Studierendenvertretung nicht unmittelbar an der akademischen Selbstverwaltung beteiligt, sondern getrennt von ihr verfasst. Die Studierenden weichen in der Praxis allerdings häufiger von den formal für sie vorgesehenen Repräsentationsstrukturen ab, um so die Möglichkeiten einer mehrdimensionalen Mitbestimmung besser nutzen zu können: Fachschaftsräte nominieren bspw. die studentischen Kandidaten für den Fakultätsrat oder das Studierendenparlament und AStA bilden einen gemeinsamen Studierendenrat (StuRa, in den östlichen Bundesländern weit verbreitet). Viele ASten sehen seit Langem Vollversammlungsbeschlüsse als Entscheidungsorgan vor.

⁵⁹ Lanzendorf 2006, S. 36-39, Clark 1983, S. 75-106.

⁶⁰ Weitere Festlegungen für die Studierendenvertretungen im 6. HRG-Änderungsgesetz 2005 wurden später für verfassungswidrig erklärt.

Das Mitbestimmungsorgan der Studierendenvertretung wurde von den jüngeren Änderungen der Landeshochschulgesetze weniger betroffen als beispielsweise die akademischen Senate, aber auch hier zeigen sich deutliche Hinweise, dass die Legitimität dieser Mitbestimmungsstruktur zunehmend in Frage gestellt wird. Hessen verwehrt den Studierendenausschüssen einen Teil der ihnen zustehenden Geldern, wenn die Wahlbeteiligung unter 25 % fällt. Den Stiftungshochschulen räumt Hessen weitgehende Freiheiten ein, was für eine Form der Studierendenvertretung sie vorsehen wollen, ohne dass die Studierenden als betroffene Gruppe hiergegen ein Veto einlegen könnten. In Sachsen-Anhalt sieht das Hochschulrecht vor, dass einzelne Studierende formell aus der Studierendenschaft austreten können, seit 2004 sogar bereits zu ihrem zweiten Studiensemester.

Mindestens so lang wie die jüngere Hochschulreform dauern inzwischen auch die Auseinandersetzungen um das politische Mandat der Studierendenschaften an.⁶¹ Dabei legt die Doppelstruktur der Studierendenvertretung durchaus nahe, dass die ASten auch zu allgemeinen politischen Themen Stellung beziehen. Diese und andere Fragen rund um die Rolle von Studierenden sind politisch aufgeladener als andere Themenbereiche, die die jüngere Hochschulreform berührt. Ganz besonders gilt dies für die Frage der Studiengebühren. Befürworter, hier z. B. die HRK, erwarten von Gebühren eine stärkere Berücksichtigung studentischer Interessen: „Die Studierenden werden nämlich, wenn sie ihren Beitrag bezahlen müssen, deutlicher als in der Vergangenheit ihre Anforderungen an die Qualität der Ausbildung formulieren.“⁶² Auf Grund der gesellschaftspolitischen Brisanz hat die Einführung von Gebühren vereinzelt die Partizipation von Studierendenschaften sogar gestärkt. Verschiedene Länder wie NRW und Hessen haben den Studierendenvertretungen neue Beteiligungs- und Kontrollrechte für Verwendung der Einnahmen durch Studienbeiträge eingeräumt.⁶³

4.4 Hochschulräte und Kuratorien

Hochschulräte⁶⁴ sollen in Universitäten als eine Art Aufsichtsräte fungieren. Je nach Landesgesetzgebung besitzen sie auch weit reichende Befugnisse, die vorher der staatlichen Gesamtverantwortung für den Hochschulbereich zufielen, wie bspw. die Wahl

61 freier Zusammenschluss von StudentInnenschaften 1997.

62 HRK 2007, S. 3.

63 Es besteht Forschungsbedarf dazu, wie sich die Studiengebühren nicht nur sozial, sondern auch auf die Mitbestimmungssituation auswirken; die Einnahmen könnten zu einer Verschiebung der Gewichte zwischen den unterschiedlichen Fächergruppen und Hochschultypen beitragen.

64 Dies gilt nicht für Brandenburg, wo es einen Landeshochschulrat gibt, noch für Bremen, das keine Hochschulräte vorsieht.

des Rektorates oder Kontrolle der Haushalte. Dementsprechend fordert die aktuelle Hochschulentwicklung nicht nur eine Auseinandersetzung mit den verfassten Mitbestimmungsorganen, sondern ebenso eine Diskussion mit der klassischen Demokratiekonzeption.

Das neue Gremium ist als Antwort darauf zu verstehen, dass die Rolle des Staates für den Hochschulbereich tendenziell abgeschwächt wird. Hochschulräte werden auch unter dem Stichwort ‚Hochschulfreiheit‘ diskutiert. Die dabei gemeinte Freiheit bezieht sich in erster Linie auf mehr Unabhängigkeit gegenüber dem Staat und bewegt sich damit auf einer anderen Interpretationsfolie als die Diskussion über Hochschulfreiheit während der Reformära der 1970er Jahre.⁶⁵ Strukturell können Hochschulräte eine demokratische Rolle spielen, die hochschulübergreifend ist: Für die (West-) Berliner Hochschulen, die schon früher als die meisten anderen Hochschulen selbstständig über Teile ihres Haushalts entscheiden konnten, wurden ab 1948 Kuratorien eingerichtet. Diese Gremien waren mit Vertretern gesellschaftlicher Interessen besetzt: Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, unterschiedliche Parteien, Umwelt- und Frauenorganisationen benannten ihre Vertreter selbst.⁶⁶ Die Hochschulen konnten und mussten deshalb ihre Anliegen in einer direkten Diskussion mit anderen gesellschaftlichen Interessen vertreten, statt alternativlos den Anweisungen einer ministerialen Behörde unterstellt zu sein. Über ein Kuratorium unterschiedliche gesellschaftliche Interessen direkt miteinander zu konfrontieren, ist pluralistischer als die Führung durch eine Behörde. Diese früheren Berliner Kuratorien sind über eine „Erprobungsklausel“ faktisch ausgesetzt und „ruhen“. Im Unterschied dazu sind alle heute aktiven Hochschulräte, Kuratorien oder „Aufsichtsräte“ an deutschen Hochschulen keine Organe der direkten Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Wer in heutige Hochschulräte berufen wird, wird dies als einzelne „charismatische“ Persönlichkeit (Max Weber) und nicht als Vertreter gesellschaftlicher Interessen. Diese werden zwar indirekt vertreten – ein verschwindender Anteil von 3 % der Hochschulräte sind Gewerkschafter, insgesamt überwiegen Wissenschaftler und Wirtschaftsvertreter. Ausgewählt werden sie in erster Linie aufgrund von Persönlichkeitsmerkmalen. Darin drückt sich ein Bedeutungsverlust legaler Herrschaft aus.⁶⁷ Da die Berufung von Hochschulräten auch von den Hochschulgesetzen her nach Persönlichkeit statt nach demokratischen Aspekten angelegt ist, lässt sich kritisch diskutieren, ob dies mit dem im Grundgesetz verankerten Demokratiegebot vereinbar ist.⁶⁸ Die Hochschulräte bekommen zunehmend Kompetenzen nicht nur des

65 Wannöffel 2009.

66 Die formale Wahl erfolgte über das Landesparlament; § 64 Abs. 1 Nr. 5-7 BerlHG.

67 Bogumil u.a. 2007b, S. 13, 27-28, 49, 15.

68 Laqua 2004; Klenk 2008.

Staates, sondern auch der Senate zugewiesen, etwa die Wahl des Präsidiums/Rektorats oder grundlegende Finanz- und Strukturentscheidungen. Wenn der Hochschulrat die oberste Dienstherrenfunktion übernimmt, sind direkt auch die Personalvertretung und z. T. die landesweite Tarifpolitik über die Gewerkschaften betroffen. Die Hochschulräte haben bisher aber noch Schwierigkeiten, den ihnen übertragenen Kontrollfunktionen gerecht zu werden: Sie treffen sich nur selten, überwiegend vierteljährlich, und sehen auch selbst nur geringe Sanktionsmöglichkeiten, wenn ihren Vorgaben nicht gefolgt wird. Da nur 30 % eine eigenständige Unterstützungsstruktur besitzen, sind Hochschulräte auf Informationen der Hochschulleitungen angewiesen.⁶⁹ Aus diesem Grund wurde an verschiedenen Hochschulen bzw. in verschiedenen Ländern darüber gestritten, ob ein gestärkter Hochschulrat zumindest Mitglieder aus der Hochschule selbst haben sollte, um unabhängig von der Hochschulleitung informiert zu sein.

Es scheint wichtig bei Reformen auch die Hochschulangehörigen mitzunehmen, denn wenn sich Präsidien primär nur noch mit einem von ihnen beeinflussten und externen Hochschulrat abstimmen, aber nicht mehr ausreichend mit anderen Angehörigen ihrer Hochschule, dann drohen schwere Auseinandersetzungen, die z. B. im Fall der Philipps-Universität Marburg 2003 in den Rücktritt von Präsident und Hochschulrat mündeten. Aktuelle Konflikte zeigen sich auch am eingangs genannten Beispiel der Universität Hamburg. Frank Ziegele, Geschäftsführer des CHE und Professor für Wissenschaftsmanagement, berichtete dazu auf dem ersten Forum Hochschulräte am 22.06.2009 anhand vorläufiger Ergebnisse aus einer laufenden Studie zu diesem Thema, dass die rein externe Besetzung eines Hochschulrates viele Funktionen leichter macht und viele interne Konflikte raushält.⁷⁰ Die Hochschulleitung sollte dabei laut Ziegele allerdings nicht als einzige Informationsquelle für die Hochschulräte dienen.

Ein Blick auf die in Tabelle 3 abgebildete, von Andreas Keller vorgeschlagene dimensionale Unterscheidung von Mitbestimmung zeigt zudem, dass interne Hochschulratsmitglieder im Prinzip die selbe Funktion wahrnehmen wie der akademische Senat: Sie vertreten die Mitglieder einer Hochschule, je nach Bundesland, aber z. T. ohne dass dabei alle Mitgliedergruppen berücksichtigt würden und ohne dass sie letztlich über eine Urwahl ihrer Gruppe legitimiert wären. Eine überzeugendere Lösung gibt es ausschließlich in Bayern, wo die Mitglieder des – allerdings stark verkleinerten – Senats gleichzeitig die internen Mitglieder des Hochschulrats sind und die anstehenden Entscheidungen i. d. R. vorab bereits im Senat diskutiert haben.

⁶⁹ Bogumil u.a. 2007b, S. 38-41, 51; Laske u.a. 2007.

⁷⁰ Ziegele 2009.

Eine mögliche Antwort auf die offensichtlichen Probleme der demokratischen Legitimation von Hochschulräten ist es, für deren Besetzung ein gesetzliches Verfahren zu fordern, das der Besetzung von Aufsichtsräten nach Unternehmensmitbestimmungsgesetz entspricht. Allerdings ist diese Forderung nicht unproblematisch, da Hochschulen komplexere Mitbestimmungs- und Partizipationsmöglichkeiten bieten als Privatunternehmen. Die Forderung nach demokratisch besetzten Hochschulräten sollte also nicht zu Ungunsten anderer Organe der verfassten Mitbestimmung ausgespielt werden.

4.5 Übersicht der Gesetzgebung in Grundsatz- und Detailfragen

Die folgende Tabelle bietet einen Gesamtüberblick der Kompetenzen von Senaten, wissenschaftlichen Personalvertretungen, Studierendenvertretungen und Hochschulräten. Die Regelungen in den einzelnen Ländern sind sehr unterschiedlich, allerdings gab es in den letzten Jahren eine starke allgemeine Tendenz, die Kompetenzen von Senaten, Personal- und Studierendenvertretung zu schwächen und die der Hochschulleitungen auszubauen. Deutlich gestärkt wurden auch die Rechte von Beauftragten, insbesondere die der Frauenbeauftragten. Beispielsweise erhielten die Frauenbeauftragten 1999 in NRW das Rede- und Antragsrecht in den Rektorats- bzw. Präsidiumssitzungen.⁷¹ Die Hochschulräte bspw. wurden zwischen 1998 und 2004 in allen Ländern bis auf Bremen eingeführt und in einem Drittel der Länder später zwischen 2001 und 2007 mit weiteren Kompetenzen, wie der Wahl des Hochschulpräsidenten ausgestattet – in der Regel auf Kosten der akademischen Senate. Jenseits der grundsätzlichen Gestaltungsfragen offenbarten die Wissenschaftsministerien der 16 Bundesländer allerdings einen ausgeprägten Hang zum Individualismus: Mal müssen es genau neun oder fünf, mal exakt sieben Mitglieder sein oder wahlweise sechs, acht oder zehn, die in unterschiedlichsten Verfahren, Anteilen und Gremien zwischen Hochschule und Land ausgewählt werden, unterschiedliche Vergütungen und Amtszeiten haben und zusätzlich in jedem Land andere Kompetenzen. Die Beschreibung der unterschiedlichen Regelungsdetails in den aktuellen Hochschulgesetzen allein über die – unterschiedlich bezeichneten – Hochschulräte würde Dutzende Seiten füllen. Das Gleiche gilt auch für die gesetzliche Regelung der Kompetenzen der Senate und das von Land zu Land im Detail sehr unterschiedliche Personalvertretungsrecht. Ein Vergleich, wie er hier in Tabelle 2 vorgenommen ist, bleibt deshalb schwierig, da sich ganz unterschiedliche Vergleichsdimensionen heranziehen lassen.

⁷¹ §§ 16-19 LGG NRW sowie die Änderung des damaligen FHG und UG.

Im Folgenden wird dennoch versucht, anhand von Länderbeispielen, diese sehr unterschiedlichen Ausgestaltungen von Mitbestimmungsmöglichkeiten an Hochschulen knapp zu skizzieren. Als konkrete Beispiele werden hier Nordrhein-Westfalens Organisation nach dem Hochschulfreiheitsgesetz sowie die zivilgesellschaftliche Organisation Berlins und die traditionelle Organisation Bremens analysiert.

In Nordrhein-Westfalen gibt es einen starken Hochschulrat, welcher die Wahl des Rektors und insbesondere den Haushalt beschließt. Der akademische Senat dagegen verfügt über reduzierte Beschlusskompetenzen. Auch die Personalvertretung wird nur auf Antrag an personellen Maßnahmen beteiligt. Die Kompetenzen der Studierendenvertretung sind durchschnittlich, es besteht eine explizite Erlaubnis medialer Diskussion allgemeiner gesellschaftspolitischer Fragen.

In Berlin besitzt der Hochschulrat überwiegend Haushaltskompetenzen und beschließt über Fakultäten sowie Kanzler/Vizepräsidenten. Allerdings sind seit 1996 die Regeln des Hochschulgesetzes über die eingeführte „Erprobungsklausel“ faktisch ausgesetzt. Der Senat dagegen wählt in der Regel den Präsidenten. Er besitzt zudem beschränkte Haushaltskompetenzen und entscheidet über Studiengänge und zum Teil auch Fakultäten. Auch die Studierendenvertretung besitzt ein „politisches Mandat“. Die Personalvertretung des wissenschaftlichen Personals verfügt über Mitwirkungsrechte bei personellen Maßnahmen wissenschaftlichen Personals sowie über Teilnahmemöglichkeiten an Fakultätsratssitzungen.

Auch Bremen unterscheidet sich deutlich von den eben genannten Länderbeispielen. Wie bereits erwähnt gibt es in Bremen keinen Hochschulrat. Dementsprechend verfügt der akademische Senat über überdurchschnittliche Kompetenzen. Er ist zuständig für die Rektorwahl, Studiengänge und die Grundsätze der Mittelbewirtschaftung. Außerdem verfügt er über ein Auskunftsrecht. Die Studierendenvertretung besitzt durchschnittliche Kompetenzen. Die Personalvertretung des wissenschaftlichen Personals ist überdurchschnittlich stark und vertritt alle Beschäftigtengruppen einschließlich Professoren und studentischer Hilfskräfte. Der Rektor oder Kanzler ist für die Beteiligung des Personalrats bei Entscheidungen zuständig.

Diese Unterschiede der Mitbestimmungsstrukturen in den einzelnen Ländern lassen sich teilweise mit politischen Mehrheitsverhältnissen erklären. CDU/FDP-geführte Landesregierungen wie Nordrhein-Westfalen haben häufiger Personalvertretungsrechte beschnitten und Hochschulräten die Kompetenz zur Wahl des Hochschulpräsidenten übertragen als SPD-geführte Landesregierungen. Außerdem gibt es landespolitische Traditionen, die sich insbesondere im Personalvertretungsrecht niederschlagen, da dieses

weniger intensiv umgestaltet wurde als die Hochschulgesetze. Landestraktionen und die ideologische Ausrichtung der Parteien, reichen aber keinesfalls aus, um die Unterschiede zwischen den Landesregelungen zu erklären. Die Länder verfolgen also im Detail verschiedene Reformprogramme, obwohl sie in Grundsatzfragen gar nicht weit auseinander liegen. Dies lässt sich ungefähr seit Mitte der 1990er Jahre beobachten, also parallel zur jüngsten Phase der Hochschulreform. Die konzeptionelle Hintergrundidee ist der „Wettbewerbsföderalismus“. Hier liegt die Vorstellung, dass die Ministerien am innovativsten sind, wenn sie sich untereinander mit eigenständigen Reformmaßnahmen profilieren. In einem innovativen Wettbewerb stelle sich dann heraus, welche der von den Ländern verfolgten Strategien zur höchsten Leistungsfähigkeit führten.⁷²

Der Gesetzgeber unterliegt also seinerseits demselben Wettbewerbstrend, den auch er den Hochschulen verordnet hat. Ausdruck dieser Tendenz ist der Bedeutungsverlust des Hochschulrahmengesetzes als Folge der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform. In den 1970er Jahren, als das Rahmengesetz eingeführt wurde, war man noch davon überzeugt, dass in einer zunehmend komplexen Gesellschaft auch die Politik auf allen Ebenen stärker miteinander verflochten werden müsste.⁷³ Korporativer Föderalismus, also die mehrdimensionale Abstimmung der komplexen Regelungen auch über Landesgrenzen, galt als erfolgsversprechender als ein Wettbewerb von vielen Einzellösungen.

72 Zenthöfer 2006.

73 Scharpf u.a. 1976.

Tabelle 2

	Akademische Senate		Studierendenvertretung		Hochschulrat		Personalvertretung wiss. Personal	
	Kompetenz (zusammenfassende Einschätzung nach formalen Mitwirkungsrechten)	letzte Änderung	Kompetenz	letzte Änderung	Kompetenz	letzte Änderung	Kompetenz	letzte Änderung
BW	mittel, bestätigt Rektonwahl nur noch, beschließt aber weiter über Studiengänge	2005	sehr gering, das im HG als „ASiA“ bezeichnete Organ ist eher ein besonderer Senatsausschuss. Oft besteht daneben ein USiA mit unterschied- licher faktischer Kompetenz. Voller- sammelungsbeschlüsse sind nach HG verboten	verfasste Studieren- denschaft 1977 abgeschafft	hoch, wählt Rektor und beschließt über Haushaltsfragen	Einführung 2000, ab 2005 „Aufsichtsrat“, mindestens zur Hälfte extern besetzt	deutlich eingeschränkt, Mitbestimmung wiss. Personals nur auf Antrag und nicht bei Kündigung; gibt HPR	seit 2007 neben WisMis auch Lehrkräfte für besondere Aufgaben aus der normalen Personal- vertretung ausge- nommen
BY	Mittel, als Teil des „Hochschulrats“: Der verkleinerte Senat trifft wesentliche Entscheidungen nur noch in einem gemeinsamen Gremium mit Externen	2006	sehr gering, es gibt „Studentischen Konvent“, „Sprecherrat“ und meist einen USiA, vgl. Baden-Württemberg	verfasste Studieren- denschaft 1973 abgeschafft	hoch, wählt Rektor, beschließt Studiengänge und Ordnungen, Haushaltskompetenz allerdings vorrangig bei Hochschulleitung	Einführung 1998, Stärkung 2006, zur Hälfte aus Senat und Externen besetzt	überdurchschnittlich eingeschränkt, keine Mitbestimmung bei Einstufung und Kündigung wiss. Personals; gibt HPR	Rechtsaus- einander- setzung bei der Auszahlung von Leistungs- prämien

Quelle: Eigene Darstellung.⁷⁴

⁷⁴ Die Darstellung stützt sich auf eine Zusammenschau der GEW zur wiss. Personalvertretung (Kleinwächter 2008), die Durchsicht aller Hochschul- und Personalvertretungsgesetze sowie im März und April 2009 durchgeführte Telefoninterviews mit den Referenten oder Vorständen des Fachbereichs 5 der ver.di-Landesbezirke, mit Hauptpersonalratsmitgliedern sowie mit weiteren engagierten Kolleginnen und Kollegen aus Personalvertretungen und Senaten jeweils zur Lage in ihrem Bundesland. Allen diesen Beitragenden gebührt ausdrücklicher Dank, verantwortlich für die Richtigkeit sind die Autoren dieser Expertise. ASiA=Allgemeiner Studierendenausschuss, HG=Hochschulgesetz, HPR=Hauptpersonalrat, PR=Personalrat, PRWiss=Wissenschaftliche Mitarbeiter. Länderabkürzungen: BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, BE – Berlin, BB – Brandenburg, HB – Bremen, HH – Hamburg, HE – Hessen, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsenanhalt, SH – Schleswig-Holstein, TH – Thüringen.

<p>BE</p>	<p>mittel, der (z. T. erweiterte) Senat wählt i. d. R. Präsidenten, hat noch einzelne Haushaltskompetenzen und entscheidet über Studiengänge und/oder Fakultäten</p>	<p>ab 1996</p>	<p>durchschnittlich, schon seit Anfang der 1990er Jahre wies das HG ein „politisches Mandat“ zu, 2003 erlassene Ergänzungen haben das trotzdem fortbestehende Klagerisiko verringert</p>	<p>2003</p>	<p>unterschiedlich, überwiegend mit Haushaltskompetenzen, Beschluss über Fakultäten und Kanzler/ Vizepräsidenten, gemischt besetzt</p>	<p>1948 als „Kuratorium“. Die Regeln des HG sind über die 1996 eingeführte „Erprobungs-klausel“ faktisch ausgesetzt</p>	<p>eingeschränkt, nur Mitwirkungsrechte bei personellen Maßnahmen wiss. Personals aber Teilnahme-möglichkeit an Fakultäts-ratssitzungen; eigenständiger PR für stud. Hilfskräfte, nebenberufliches Personal sonst ausgenommen; kein spezifischer HPR (nur Gesamtpersonalrat öff. Dienst wie in anderen Staaten)</p>	
<p>BB</p>	<p>bisher mittel, der Senat taucht im HG nicht mehr auf, womit eine 2004 eingeführte Experimentierklausel nun allgemein gilt: die Hochschul-grundordnung soll „Organe“ festlegen, die den Präsidenten wählen und einige Aufgaben mit Beschlusskompetenz wahrnehmen. Auf Antrag können Hochschulen die Rechtsform wechseln, Viadrina ist nun Stiftungshochschule</p>	<p>2008</p>	<p>durchschnittlich, an Stelle von ASTA und Studierendenparlament meist Studentenrat (StuRa)</p>		<p>gering, schlägt Präsidentenkandidaten vor und berät, arbeitet vergleichsweise transparent mit öffentlich zugänglichen Rechenschaftsberichten</p>	<p>Einführung 1999 als „Landeshochschulrat“</p>	<p>eingeschränkt, Beteiligung des PR (eigenständiger PRwiss) bei personellen Maßnahmen bei wiss. Personal nur auf Antrag</p>	<p>1997 wurde der HPR auf dem Rechtsweg durchgesetzt, 2001 schloss der Gesetzgeber studentische Hilfskräfte aus der Personalvertretung aus</p>

Arbeitspapier 203 | Mitbestimmung und Partizipation – Das Management von demokratischer Beteiligung und Interessenvertretung an deutschen Hochschulen

HB	leicht überdurchschnittlich, Letztentscheid über Entwicklungsplan jetzt bei Rektor, weiter zuständig für Rektorwahl, Studiengänge, Grundsätze der Mittelbewirtschaftung und mit Auskunftsrecht	2007	durchschnittlich, HG räumt ein gewisses allgemeinpolitisches Mandat ein		-	gibt es nicht	gut, Vertretung aller Beschäftigten-Prof. und stud. Hilfskräfte, keine Ausnahmeregeln für den Wissenschaftsbereich, Rektor oder Kanzler für Beteiligung des PR zuständig	2006 leichte Verschlechterung der Freistellungs-grenze (Anhebung auf min. 300 Beschäftigte)
HH	sehr gering, beschließt Ordnungen, bestätigt Vizepräsidenten und hat ansonsten primär nur Mitwirkungsrechte und gibt Stellungnahmen ab.	2003	laut HG ausdrücklich ohne „allgemeinpolitisches Mandat“, aber weiterhin mit dem üblichen Auftrag „politische Bildung“ zu fördern	2005	wählt Präsident und entscheidet über Struktur- und Wirtschaftspläne, Grundsätze der Mittelverteilung u. ä.	Einführung 2003	vergleichsweise gut, wenig Sonderregeln, eigenständiger PRwiss; kein HPR	2006 wurden verschiedene Mitbestimmungsrechte weicher formuliert und Handlungsmöglichkeiten bei einer Kündigung beschnitten
HE	eher gering, zu Entwicklungsplanung, Studiengängen u. ä. nimmt er nur noch Stellung, wirkt aber weiter an Präsidentenwahl mit, seit 2007/2008 auch Stiftungshochschulen und seit 2004 Ausnahmeregelungen für die TU Darmstadt, die auch andere Hochschulen beantragen können	2004, nächste Novelle Herbst 2009	vergleichsweise geschwächt, 25 %-Hürde der Wahlbeteiligung für bis zu 75 % der Beiträge; die Stiftungsuniversität ist nicht an sonstige Regelungen zur Studierendenschaft gebunden, muss sie aber in irgend einer Form vorsehen	2004	relativ schwach, keine Entscheidungsbefugnisse, nur Beratung, Stellungnahmen und Empfehlungen, der Hochschulrat bzw. Finanzausschuss der Stiftungsuniversität Frankfurt haben höhere Kompetenzen	Einführung 2000, Aufwertung 2004 und 2007	eingeschränkt, Wissenschaftler sind eigene Gruppe, bei deren Einstellung keine Mitbestimmung besteht, bei unbefristeten aber über Eingruppierung; gibt HPR außer für Stiftungsuniversität, die Diensttherreneigenschaft hat	2003 verschiedene Einschränkungen über „Beschleu-nigungs-“, und „Zukunfts-sicherungs-gesetze“

MV	traditionell relativ schwach gegenüber einem starken Rektor, Beschlussfassung über die Grundordnung und den Hochschulentwicklungsplan	–	durchschnittlich, anstelle von ASTA und Studierendenparlament meist Studentenrat (StuRa), normaler Standard im HG		Schwach, Mitwirkung bei der Entscheidung von Konzepten zur Hochschulentwicklung und LOM	vor 2002 „Hochschul-beirat“	eingeschränkt, Wissenschaftler eigene Gruppe, Beteiligung des PR bei personellen Maßnahmen wiss. Personals nur auf Antrag; gibt HPR	keine wesentlichen Änderungen
NI	mittel, unterschiedliche Regeln für Stiftungs-Hochschulen. Bei letzteren mit Informationsrechten, Rektorwahl und Beschluss über Entwicklungsplanung, Wahl des Präsidenten	2003	durchschnittlich, ausdrückliches „politisches Mandat“ nach Hochschulgesetz	1994	Stiftungen: hoch; sonst: mittel, über Findungskommission an Rektorwahl beteiligt	2002, an Stiftungs-hochschulen gibt es Stiftungs-räte mit hohen Haushalts-kompetenzen, z. T. aber auch höhere Haushalts-autonomie der Fakultäten	überdurchschnittlich eingeschränkt, traditionell keine Mitbestimmung bei personellen Maßnahmen bei Wissenschaftlern, auch nicht auf Antrag; gibt HPR	
NW	sehr gering, die Wahl von Präsidium/Rektorat wird nur noch bestätigt, Senat hat aber fast keine Beschluss-kompetenzen mehr	2007	durchschnittlich, ausdrückliche Erlaubnis, in „Medien auch die Diskussion und Veröffentlichung zu allgemeinen gesellschaftspolitischen Fragen [zu] ermöglichen“	1997	hoch, wählt Rektor und beschließt über Haushaltsfragen	2007, Einführung als Beratungs-gremium 2000	überdurchschnittlich eingeschränkt, eigenständiger PRwiss, der bei personellen Maßnahmen nur auf Antrag beteiligt wird	2007 HPR und Mitbestimmungsrecht bei Befristung weggefallen, Umsetzung nicht mehr mitbestimmungspflichtig und Abmahnungen nicht mehr anhöpfungspflichtig

RP	überdurchschnittlich, vorher wählte eine „Versammlung“ den Rektor, seit 2003 Erfordernis der Zustimmung des Hochschulrats bei verschiedenen Entscheidungen	2003, Novelle in Arbeit	durchschnittlich, analog NRW	2003	mittel, zur Hälfte extern besetzt, Zustimmungskompetenz bei Grundordnung, Grundsätzen der Mittelverteilung und Vorschlagsrecht zum Präsidium	2003 (vorher „Kuratorium“)	eingeschränkt, Wissenschaftler eigene Gruppe, Mitbestimmung des PR bei personellen Maßnahmen wiss. Personals nur auf Antrag; gibt HPR	2000, 2004 allgemeine Verschiebungen im Mitbestimmungskatalog und Initiativrecht
SL	eher gering, noch an Präsidentenwahl (Mitglieder des Senats sind in einer Findungskommission) beteiligt, aber sonst mit nur noch geringer Entscheidungs-kompetenz	2004	durchschnittlich		hoch, wählt Präsident und beschließt anstelle des Senats über Studiengänge, Fakultäten und Finanzgrundsätze	2004, Einführung 1999	eingeschränkt, eigenständiger PRwiss, Mitbestimmung des PR bei personellen Maßnahmen wiss. Personals nur auf Antrag	
SN	eher gering, erweiterter Senat wählt weiter den Rektor aber gab die meisten Beschluss-kompetenzen an Rektorat und Hochschulrat ab	2008	durchschnittlich, anstelle von ASTA und Studierendenparlament meist Studentenrat (StuRa)		mittel, beschließt anstelle des Senats über Studiengänge und Fakultäten	2008, ab 1999 als „Kuratorium“	eingeschränkt, Hilfskräfte sind von der Personalvertretung ausgenommen und wissenschaftliche Beschäftigte nur auf Antrag vertreten; gibt HPR	

ST	eher gering, Senat wählt zwar Präsidium/Rektor, kann aber über Mittelverteilung und Entwicklungsplanung nicht mehr beschließen, das Präsidium wurde einseitig gestärkt	2004	geschwächt, Einzelne können formell aus der Studierendenschaft austreten, seit 2004 schon nach einem Semester; „Diskussion und Veröffentlichung zu allgemeinen gesellschaftlichen Fragen“ sind ausdrücklich erlaubt	2004	gering, vorrangig beratend	2004 („Kuratorium“)	eingeschränkt, keine Mitbestimmung bei Hilfskräften und bei WisMis mit Drittmittelfinanzierung, nicht bei Kündigung, Versetzung und Anordnung; gibt HPR	
SH	mittel, Vizepräsidenten und Kanzler werden nur noch bestätigt, aber Beschlussfassung über die Verfassung und über die sonstigen Satzungen und Entscheidung über Forschungsschwerpunkte der Hochschule	2007	durchschnittlich		mittel, verschiedene Zustimmungspflichten	2007	relativ gute, traditionell starke Personalvertretung, bei WisMi nicht erst auf Antrag, unverändert mit guten Anhörungspflichten und wenig engem Ämterabschluss; eigenständiger PRwiss	
TH	mittel, Senat beschließt noch über Fakultäten und Studiengänge und ist über Einvernehmen an der Rektorenwahl beteiligt	2006	durchschnittlich, an Stelle von ASiA und Studierendenparlament meist Studentenrat (StuRa)		hoch, wählt Rektor; Personal-, Studierendenvertretung und Gleichstellungsbeauftragte haben Rederecht auf den Sitzungen	2006; Einführung 2003 als „Kuratorium“	eingeschränkt, Mitwirkung der Personalvertretung bei WisMis nur auf Antrag; keine Mitbestimmung bei Hilfskräften; gibt HPR	Seit 2006 Teilnahme- und Rederecht beim Hochschulrat

4.6 Neue Steuerung und Partizipation

Dem Eigenanspruch nach haben die am Neuen Steuerungsmodell orientierten Hochschulreformen der letzten 15 Jahre neben neuen Managementinstrumenten vor allem auch neue Partizipationsmöglichkeiten für die Beschäftigten eingeführt. Diese Möglichkeiten werden in erster Linie im Kontext von zwei Steuerungsinstrumenten verortet, nämlich im Zusammenhang mit Zielvereinbarungs- und Leitbildprozessen. Die Art ihrer Anwendung ist überwiegend nicht mit Gesetzen oder Vorschriften in eine verbindliche Form gebracht.

Ob und wie bspw. verfasste Mitbestimmungsstrukturen bei der Umsetzung beteiligt werden, variiert von Hochschule zu Hochschule. Einer empirischen Studie zufolge geschieht eine solche Beteiligung „aber in der Regel eher im Verborgenen und ist anschließend in den Vereinbarungen nicht als Leistung der Personalvertretung erkennbar“ – auch von den vereinbarten Inhalten her.⁷⁵

Die deutlichsten Chancen auf neue Partizipationsmöglichkeiten zeigen sich bei Zielvereinbarungen. Zielvereinbarungen sind ein Instrument der partizipativen Führung und Organisationsentwicklung.⁷⁶ Sie beruhen auf einem dialogischen Gegenstromverfahren: Mit unterschiedlichen Aufgaben oder Funktionen ausgestattete Verhandlungspartner verständigen sich über Ziele, deren Erfüllung zu einem festgelegten späteren Zeitpunkt überprüft wird.⁷⁷

Diese vertragsförmigen Vereinbarungen gibt es zwischen Staat und Hochschulen, zwischen Hochschulleitungen und Fakultäten sowie zwischen Fakultätsleitungen und Lehr- und Forschungseinheiten. Durch das Einbringen der eigenen Vorstellungen sowie die Kopplung finanzieller Zuweisungen an die zu erreichenden Ziele können Zielvereinbarungen mit einer Anreizdimension unterlegt werden, die in hohem Maße auf die individuellen Leistungsaspekte der beteiligten Akteure bezogen werden können.⁷⁸

Zielvereinbarungen werden häufig spezifisch nach Bedarf und fokussiert auf bestimmte Themen abgeschlossen. Die Erreichung und Umsetzung der vereinbarten Ziele und Maßnahmen wird durch die Erhebung von Leistungsdaten kontrolliert („Trust in Numbers“). Im Bereich der Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen stehen dabei bspw. die allgemeinen Studienzeiten, die Reform des Studienangebotes oder die

75 König u.a. 2007, S. 75-76.

76 Nickel 2007; Jaeger 2009.

77 Müller-Böling/Schreiterer 1999, S. 6.

78 Vgl. Jaeger 2009, S. 52, 53.

Chancengleichheit von Frauen und Männern im Vordergrund⁷⁹, das Hauptgewicht bei Zielvereinbarungen innerhalb einer Hochschule liegt auf Kennzahlen wie Absolventenzahlen, Drittmittelvolumina oder dem Publikationsoutput⁸⁰.

Die Leistungen der jeweiligen Hochschule werden somit regelmäßig und im Bemühen um fächerübergreifende Vergleichbarkeit erhoben, auf ihrer Grundlage wird ein Dialog über Ziele und Leistungen geführt – hochschulextern zwischen Wissenschaftsministerium und Hochschulen, hochschulintern zwischen Hochschulleitung und Fakultäten, zwischen Fakultätsleitungen und Professorinnen und Professoren und zwischen den Professorinnen und Professoren. Auf diese Weise werden durchaus wettbewerbliche Effekte und Transparenz erzeugt.⁸¹ So eröffnen die Leistungsdaten nicht nur dem Wissenschaftsministerium bzw. der Hochschulleitung, sondern auch den Hochschulbeschäftigten und den Organen der verfassten Mitbestimmung eine Kontrollmöglichkeit. Zu kritisieren hierbei ist allerdings, dass eher die Quantität als die Qualität der Leistungserbringung erfasst wird.

Der Analyse von Simon Marginson u. a. zufolge geraten dadurch die öffentlichen Qualitäten und Funktionen von Hochschulen aus dem Blickfeld. Den Wert der Erzeugung öffentlicher Güter an Hochschulen in einer Ziffer zusammenzufassen, sei nämlich eine Schimäre. Obwohl die Produktivität von Hochschulen über deren Bewertung in Quasimärkten ggf. als besonders objektiv dargestellt werden kann, vermutet der australische Hochschulforscher, dass sich die tatsächliche Produktivität über diese Form der Messorientierung sogar verschlechtern kann. Dies liegt daran, dass Wissensproduktion von umfassender Kooperation und von Netzwerkeffekten profitiert, während Märkte nur unter den Bedingungen von Ausschluss und Rivalität funktionieren.⁸²

Ein weiteres Beispiel für die neue Partizipationsmöglichkeit ist die Art und Weise, in der viele Hochschulen vor mehreren Jahren ihr Leitbild erarbeitet haben. Dies geschah in vielen Fällen nicht ausschließlich über Repräsentationsorgane und gewählte Vertreter, sondern mit einer breiteren Beteiligungsorientierung. Im günstigen Fall bemüht man sich dabei aktiv um empowerment: Bspw. wurden Moderationsmethoden eingesetzt, um eine große Zahl von Betroffenen umfassend einzubeziehen. Eine geeignete Moderation öffnet dabei den Raum sowohl für Personen als auch für Themen, die sonst nicht zu Wort kommen. Es wurde eine faire Willensbildung unter den Beteiligten unabhängig

79 König 2009, S. 31.

80 Jaeger 2009, S. 54.

81 Jaeger 2009, S. 62.

82 Marginson 2007; Stiglitz 1999.

von deren akademischem Rang organisiert.⁸³ Die Beteiligung erfolgt zeitnah und unmittelbarer als über ein Repräsentationsorgan.

Für die neuen Partizipationschancen ist insgesamt typisch, dass die Beteiligung nur für begrenzte Bereiche gilt und überwiegend anlassbezogen erfolgt, also z. B. nicht für die Folgezielverhandlung garantiert ist. Neue und direkte Partizipationsformen bieten somit vereinzelte Möglichkeiten, um Unzufriedenheit gegenüber dem Management aktiv zu kommunizieren (Voice-Funktion). Wenn die neuen Beteiligungsangebote allerdings davon abhängen, ob sie wieder einseitig je nach Interessenlage aufkündbar sind, handelt es sich bei direkter Partizipation um „Beteiligungsplacebos“ oder um „Schmiermittel“ der Reorganisation.⁸⁴

Es liegen bislang noch keine gesicherten empirischen Erkenntnisse vor, welche Auswirkungen die neuen Steuerungsinstrumente auf die Partizipationskultur in Universitäten haben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass durch das Neue Steuerungsmodell die Doppelstruktur von verfasster Mitbestimmung und Selbstverwaltung zunehmend hinterfragt wird. Zugleich wird sich aber durch den partizipativen Ansatz des NSM auch die Wahrnehmung der praktischen Gestaltungsmöglichkeiten am Reorganisationsprozess in den Hochschulen zukünftig verändern. Neben formalen Mitbestimmungsrechten gehört vor allem auch zur Partizipationskultur einer Universität, welche Sachverhalte der Reorganisation (z.B. Neustrukturierung von Abteilungen, Umsetzung des TV-L im Bereich Leistungslohn) beteiligungsorientiert behandelt werden und wie die Funktionsweise einzelner Steuerungselemente im Hinblick auf Partizipationsaspekte von den Akteuren interpretiert wird.

4.7 Empirische Befunde aus dem außerhochschulischen Arbeitskontext

Den im vorherigen Abschnitt aufgezählten Tücken zum Trotz kann man neuen Steuerungsinstrumenten ein gewisses partizipatives Potenzial zusprechen. Dem Neuen Steuerungsmodell zufolge sollen sie nämlich neue Freiräume für kreative Verantwortungsübernahme schaffen. Das Gewähren solcher neuen Freiräume ist dabei eine Gegenleistung, die die übergeordnete Hierarchieebene anbietet, um im Gegenzug effektivere Beiträge zu ihren Zielen zu erhalten.⁸⁵

⁸³ Freimuth 2000.

⁸⁴ Stagge 2000, S. 205-207.

⁸⁵ KGSt 1998.

Bereits vorliegende Studien zu außerhochschulischen Arbeitskontexten, in denen zunehmend flexibel mit Wissen gearbeitet wird, deuten auf die Vorzüge der Kombination der verfassten Mitbestimmung mit neuen Partizipationsformen. Wie Kißler am Beispiel der Kommunen oder Ittermann am Beispiel der Unternehmen der Neuen Medien jüngst aufzeigen, identifizieren sich die hochqualifizierten Beschäftigten dort besonders stark mit direkten, also nicht über Repräsentationsorgane organisierten Partizipationsformen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Partizipation eng mit dem – überwiegend informell strukturierten – Arbeitsalltag verknüpft ist. Vielen dieser Beschäftigten ist es wichtig, über Projektgruppen und ähnliche informelle Ebenen aktiv in Informationsflüsse und den Meinungs Austausch eingebunden zu sein. Schwach abgesicherte, aber direkt und tätigkeitsnah ausgeübte Mitwirkungsmöglichkeiten werden also z. T. gegenüber starken, aber nur indirekt ausgeübten Mitbestimmungsrechten präferiert. Für hochqualifizierte Wissensarbeiter verzahnt sich direkte Mitbestimmung mit informeller Partizipation zunehmend mit ihrer Aufgabenwahrnehmung in ihren Arbeitsvollzügen. Als Folge ist das Management in diesen wissensintensiven Dienstleistungsbereichen zunehmend auch ökonomisch an die Gewährung dieser informellen Beteiligungsmöglichkeiten gebunden. Die Partizipation wird auch dann nicht aufgekündigt, wenn sie im Einzelfall nicht mit den Interessen des Managements konform geht.⁸⁶

86 Ittermann 2009, Kißler/Wiechmann 2001, Kißler/Greifenstein/Wiechmann 2008.

5 Ansatzpunkte

Bisher wurden bereits einzelne Möglichkeiten für die gezielte Stärkung von Mitbestimmung und Partizipation an Hochschulen gestreift. Im Folgenden werden zunächst drei grundsätzlichere Ansatzpunkte zur Diskussion gestellt. Die erste konzeptionelle Anregung zielt auf Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen verfasster Mitbestimmung und den neuen, direkten Partizipationsformen an Hochschulen. Der zweite Ansatzpunkt setzt an der Fragestellung an, wie sich das politische Anliegen der Stärkung von Partizipation in reorganisierten Hochschulen verankern lassen könnte. Dieser Ansatzpunkt wird am Konzept des Participation Mainstreaming diskutiert. Der dritte Ansatzpunkt thematisiert den Wissenschaftstarifvertrag.

5.1 Ansatzpunkt: Einführung von „runden Tischen“ und Mitbestimmungskonferenzen

Ausgangspunkt des Vorschlags der Einführung von „runden Tischen“ auf Ebene von fakultätsspezifischen Arbeitskontexten und einer Mitbestimmungskonferenz auf Ebene der gesamten Hochschule ist die Annahme, dass die formalen Gremien in einer neuen Hochschulorganisation kooperieren und ihre Arbeit miteinander verknüpfen müssen, nicht aber ihre jeweiligen Zuständigkeiten sinnvoll gegeneinander abgrenzen können. Demokratischen Ansprüchen werden diese Gremien am besten gerecht, wenn sie bei ihrer Zusammenarbeit beachten, dass sie je eine besondere Funktion haben und jeweils eine spezifische Perspektive auf die Hochschule vertreten. Diesen Aspekt stellt eine von Andreas Keller erarbeitete Übersicht heraus, die gleichzeitig die Vielfältigkeit des Bedarfs nach Partizipation und Mitbestimmung veranschaulicht:

Tabelle 3

Mitbestimmungsdimension	für und durch wen
Selbstverwaltung	Mitglieder
Personalvertretung	Arbeitnehmer/innen
Verfasste Studierendenschaft	Studierende
Beauftragte	Benachteiligte
Hochschulräte	Gesellschaft
Akkreditierung	Stakeholder
Tarifverträge	Gewerkschaft

Quelle: Nach Andreas Keller.⁸⁷

Die Unterscheidung entspricht in Teilen der Differenzierung von „Arenen“⁸⁸ in der industrial relations-Forschung von Müller-Jentsch. Die hier dargestellten Dimensionen sind nach der externen Rollenwahrnehmung des jeweiligen Organs differenziert: Z.B. muss das Gesamtorgan des Senats nach außen als Vertreter aller Hochschulmitglieder auftreten. Intern, also im Rahmen einer Senatssitzung müssen die Vertreter des Mittelbaus trotzdem weiter eine partikulare, nämlich mittelbauspezifische Sichtweise zu Gehör bringen. Anschaulich wird durch die Tabelle, dass sich z.B. eine verfasste Studierendenschaft auf die Perspektive der Studierenden bezieht, welche allerdings gleichzeitig auch Mitglieder der Hochschule, eventuell als Hilfskräfte Beschäftigte oder via ihres gesellschaftlichen Engagements auch über die Stakeholder involviert sind. Ein Zusammenspiel zwischen diesen Mitbestimmungsdimensionen ist also unausweichlich. Deshalb ist die Frage anzuschließen, in welchem Rahmen ein solches Zusammenspiel überhaupt passiert oder passieren sollte. Wie kann die Mitbestimmung in den einzelnen Dimensionen zu gemeinsamen Strategien finden?

Ein Blick auf die Vielzahl der Dimensionen in Tabelle 3 genügt, um zu sehen, dass sich das Zusammenspiel nicht sinnvoll über ein formalisiertes Abstimmungsverfahren organisieren lässt. Zudem ist bekannt, dass die Beteiligung der externen Stakeholder bzw. der Gesellschaft mit den bisherigen Hochschulräten noch keine demokratisch zufriedenstellende Form erfahren hat. Ein anderes Problem zeigte sich darin, dass nicht alle Beschäftigtengruppen ausreichend über Personalrat und akademische Selbstverwaltung repräsentiert werden, darunter der befristet beschäftigte, akademische Mittelbau, die Lehrbeauftragten und Privatdozenten, die studentischen Hilfskräfte und die teilzeitbeschäftigten Sekretärinnen an den einzelnen Lehrstühlen. Um diese bisher nicht adäquat

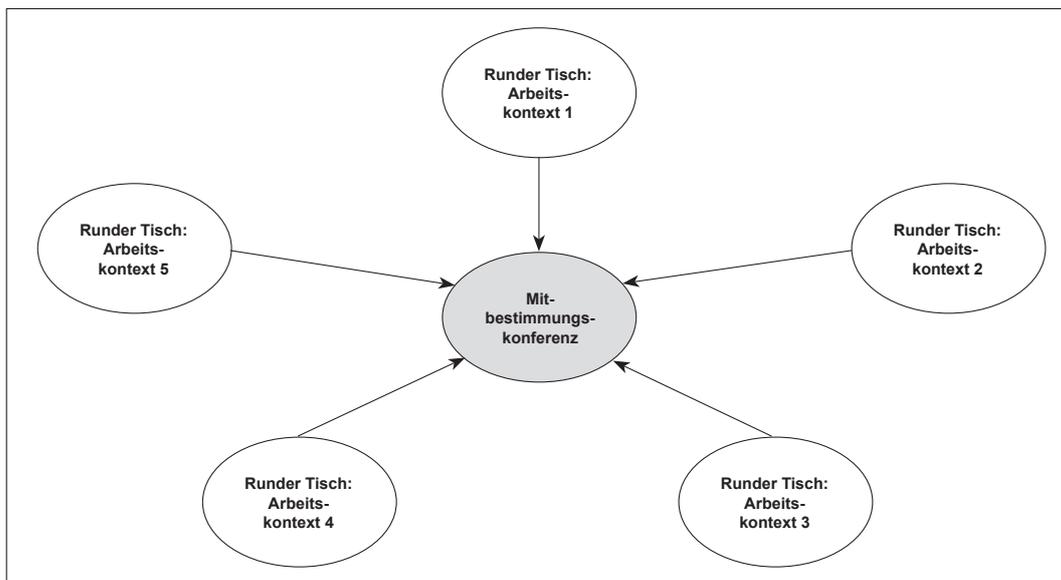
87 Es handelt sich um die beim ersten Hochschulpolitischen Forum der Hans-Böckler-Stiftung am 6. 9. 2007 in Berlin vorgestellte Fassung, vgl. auch Hans Böckler Stiftung 2009, S. 47.

88 Müller-Jentsch 1997, S. 195.

vertretenen Gruppen und ihre Beteiligungsperspektiven nicht auszuschließen, sollte an beteiligungsaktivierenden Vernetzungsmöglichkeiten gearbeitet werden.

Angelehnt an neuen Partizipationsmöglichkeiten z.B. in wissensintensiven Dienstleistungsbereichen der Privatwirtschaft, in denen tendenziell eine Verbindung zwischen verfassten Mitbestimmungsstrukturen und neuen, direkten Partizipationsformen gelungen ist, wird für den Hochschulsektor die Einführung von an konkreten Arbeitskontexten orientierten „runden Tischen“ und darauf aufbauenden Mitbestimmungskonferenzen vorgeschlagen.⁸⁹ Auf regelmäßigen „runden Tischen“ würden sich Beschäftigtenvertreter, Personalrat und akademisch dominierte Gremien gemeinsam auf grundlegende Entscheidungen verständigen. Eine aktivierende Moderation, beispielsweise durch den Personalrat, müsste sich darum bemühen, dass auch die Perspektiven der bisher schlecht vertretenen Gruppen zu Wort (Beschwerdemanagement) kommen. Es würden zudem Vertreter der einzelnen Gruppen gewählt, welche die Gruppeninteressen auf der einmal jährlich stattfindenden Mitbestimmungskonferenz zu Gehör bringen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Verbindlichkeit der Ergebnisse solcher Partizipationsmöglichkeiten wäre eher nicht direkt bzw. nicht über formale Verfahren gesichert. Stattdessen wäre darauf zu setzen, dass die beteiligten Mitbestimmungsorgane ihre noch vorhandenen Vetopositionen und Mitbestimmungsrechte nutzen, um der Umsetzung den erforderlichen Nachdruck zu

⁸⁹ Vgl. auch die Zunahme von alternativen Vertretungsorganen in der betrieblichen Interessenregulierung, Hauser-Ditz u.a. 2008.

verleihen. Die verfasste Mitbestimmung bekäme also eine zentrale Funktion zugewiesen. Die Mitbestimmungskonferenz würde den Mitbestimmungsorganen zusätzlich eine gute Legitimationsgrundlage für ihre Arbeit bieten.

5.2 Ansatzpunkt: Das Beispiel, das Mut macht: Gleichstellungspolitik

Wer sich für demokratische und soziale Anliegen an Hochschulen einsetzt, kommt nicht umhin, die Erfolge der Gleichstellung von Männern und Frauen zur Kenntnis zu nehmen. Zwar waren 2007 noch immer nicht mehr als 11,9 % der C4/W3-Professuren mit Frauen besetzt. Allerdings hat sich der Professorinnenanteil innerhalb von etwa 12 Jahren verdoppelt.⁹⁰ Mit keinem anderen demokratischen und sozialen Anliegen wurden in jüngerer Zeit vergleichbare dynamische Erfolge erzielt, als mit der Gleichstellungspolitik.

Zu den Hintergründen der Gleichstellungspolitik zählt, dass in der letzten Dekade verschiedene geschlechterpolitische Interventionen im Konzept des Gender Mainstreaming gebündelt wurden. Das Konzept hat zunächst 1998 über EU-Vorgaben an Verbindlichkeit gewonnen.⁹¹ Konzeptionell bedeutet Gender Mainstreaming ein Verständnis von Gleichstellung der Geschlechter als Strukturpolitik. Es bricht mit dem vorher verbreiteten Individualansatz, bei dem die Förderung einzelner Frauen im Zentrum stand. Die Gleichstellungspolitik setzt deshalb nicht mehr vorrangig auf Kontrollrechte bei Personalmaßnahmen durch institutionalisierte Frauenbeauftragte. Ein Nachteil der Beauftragten ist nämlich, dass sie bezogen auf die Hochschulorganisation eine eher randständige Position hat. Stattdessen definiert Gender Mainstreaming das Gleichstellungsanliegen zu einer strukturellen Querschnittsaufgabe. Entsprechend wird die Zuständigkeit für Geschlechtergerechtigkeit den Hochschulleitungen und Dekanaten bzw. dem Mainstream der Organisationsabläufe zugewiesen. Die Gleichstellungsbeauftragte begleitet dies allerdings weiter kritisch. Sie hat die Aufgabe zu überprüfen, ob die Rektorate bzw. die Personalabteilungen Geschlechtergerechtigkeit in der Praxis ausreichend verfolgen. Dazu benötigt die Gleichstellungsbeauftragte eine zentrale Position in den Informationsabläufen, die sie an zahlreichen Hochschulen inzwischen auch hat.

Wesentlich ist ferner, dass sich die gleichstellungspolitisch interessierten Gruppen und Einzelpersonen aktiv bemüht haben, das im Reformprozess vorherrschende Verständnis

90 1995 bis 2007, einschl. folgender Angaben berechnet nach Statistisches Bundesamt 2008c und frühere Jahrgänge.

91 Z.B. Metz-Göckel 2005.

von Effektivität gleichstellungspolitisch zu erweitern.⁹² Möglich ist dies, da der Begriff an sich unterbestimmt ist: Effizienz, also die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Nutzen, macht genau genommen erforderlich, dass man erörtert, welcher Nutzen eigentlich gemeint ist. Für das Gender Mainstreaming wurde deshalb nicht einfach das Effizienzverständnis der ökonomistisch geprägten Reformen übernommen. Stattdessen wurde für ein verändertes Verständnis neu definiert, was als effiziente Leistung von Hochschulen gelten sollte. In dem gleichstellungspolitisch erweiterten Verständnis sind Hochschulen nur dann effizient bzw. bringen nur dann die höchste wissenschaftliche Qualität hervor, wenn sie auch gerecht mit den Leistungen von Frauen umgehen und das Begabungspotenzial der Frauen nicht verschwenden. Diese Erweiterung des Effektivitätsverständnisses ist teilweise gelungen: Inzwischen tragen alle Hochschulgesetze ihren Hochschulen Geschlechtergerechtigkeit als Aufgabe auf. Erfolge bei der Gleichstellung sind in den meisten Bundesländern über die leistungsbezogene Mittelvergabe relevant und wirken sich meist auch innerhalb der Hochschulen direkt finanziell aus.⁹³ Ferner sind sie ein häufiges Thema von internen und externen Zielvereinbarungen.⁹⁴

Auch die demokratiefreundliche Reformbewegung der 1960er und 1970er hat demokratische Anliegen dadurch befördert, indem sie das Verständnis von Effektivität erweitert hat. Partizipation und Mitbestimmung galten der Reformbewegung als Vorbedingung und nicht als Hindernis von Effektivität. Diese zeitweilige Verbindung von demokratischen und effektivitätsorientierten Anliegen wurde bereits mehrfach als Erfolgsfaktor der Reformer identifiziert: Eine Koalition zwischen den an Demokratie und Effektivität interessierten Gruppen biete die besten Chancen für emanzipationsförderliche Reformen.⁹⁵

5.3 Participation Mainstreaming und Participation Index

In Anlehnung an die positiven Erfahrungen im Bereich der Gleichstellungspolitik, stellt der Vorschlag der Einführung eines Partizipation Mainstreaming nun die Beteiligungsgerechtigkeit bei Reorganisationsmaßnahmen in den Vordergrund. Partizipation Mainstreaming wird als Ergänzung zum Gender Mainstreaming verstanden und orientiert sich an dessen substanziellen Erfolgen: Demnach wird der Vorschlag entwickelt, dass im Leitbild einer demokratischen und sozialen Hochschule die Partizipation der Beschäftigten an Entscheidungsabläufen als strukturelle Aufgabe in die Hochschulsteu-

92 Roloff 2008.

93 Jaeger u.a. 2005, S. 21-22.

94 König u.a. 2007, S. 77-78, Jaeger u.a. 2005, S. 31.

95 Bultmann/Weitkamp 1999, S. 77-84; Pasternack 2006b, S. 38-40, 47-49.

erung einfließt. Den verfassten Mitbestimmungsorganen käme dann die Funktion zu, die Erfüllung dieser Aufgabe durch die Präsidien und Dekanate zu kontrollieren, aber auch die konkrete Ausgestaltung zu begleiten. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, müssten Vertreter des Partizipationsanliegens u. a. ein Rede- und Teilnahmerecht zu den Sitzungen von Präsidium und Hochschulrat erhalten. Partizipation Mainstreaming hat konkrete Beteiligungskonzepte zu formulieren, in denen darlegt wird, wie eine umfassende Partizipation sichergestellt werden kann und wie dabei externe gesellschaftliche Interessen und Anliegen Berücksichtigung finden. Ein Partizipationskonzept würde künftig auch für große Projektanträge und Wettbewerbe nachgefragt. In der gegenwärtigen Hochschulwirklichkeit sind solche Ideen eines Partizipation Mainstreamings noch weit entfernt, mit der Ausnahme des Hochschulgesetzes des Landes Bremen, das heute bereits dem Rektor die Aufgabe überträgt, für die Beteiligung des Personalrats zu sorgen.

Als Instrument zur Förderung der Durchsetzung von Participation Mainstreaming bietet sich an, die bereits beschriebene Tendenz zu „Trust in Numbers“ nutzbar zu machen. Dazu soll ein Participation Index entwickelt und eingeführt werden, der die verschiedenen Partizipationsmöglichkeiten einer Hochschule in Kennziffern zusammenfasst. Der Index würde eine Vergleichbarkeit mit anderen Hochschulen herstellen. Eine vergleichbare Strategie spielt auch für Gender Mainstreaming eine Rolle: Damit die Hochschulleitung Geschlechterfragen berücksichtigt, soll sie regelmäßig Daten zur Geschlechtersituation auswerten und bei geplanten Maßnahmen kalkulieren, wie diese die Geschlechtergerechtigkeit betreffen würden. Gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit spielt der Einsatz von Zahlen eine noch größere Rolle, was wiederum wichtig ist, da der bisherige Erfolg von Gender Mainstreaming damit zusammenhängt, dass es über Gesetze und die Politik gestützt wird. Wenn es gelingt, einer Unausgewogenheit ein übersichtliches, greifbares Zahlengesicht zu geben, wird es leichter, die Bekämpfung dieser Unausgewogenheit als politisches Ziel zu verankern. Ein Beispiel ist die politische Rezeption der Berechnungen, wie viel weniger Frauen als Männer für ihre Arbeit verdienen. Wenn zudem Vergleichsmöglichkeiten hergestellt werden – etwa dass die Lage in anderen Ländern besser ist – können solche Zahlen politisch wirksam werden. Die Konzeption eines Participation Indexes und erste Messungen mit diesem Instrument könnten die komplexe Thematik von Partizipation und Mitbestimmung an einer Hochschule in komprimierter Form gegenüber einer erweiterten Öffentlichkeit kommunizieren.

Für einen solchen Index sollten die Analysedimensionen Formen (direkte Partizipation/verfasste Mitbestimmung), Intensitäten (Partizipationschancen: Information, Be-

ratung, Mitwirkung, Widerspruch, gleichberechtigte Teilhabe), Inhalte (Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen) und Akteure (unterschiedliche Positionen und deren Interessenvertretungen)⁹⁶ berücksichtigt werden, also auch neue Partizipationsformen und die in Tabelle 3 unterschiedenen Mitbestimmungsdimensionen, deren Kompetenzen bezüglich verschiedener Gegenstände sowie die tatsächliche Beteiligung (vgl. oben zur sozialen Basis an einer Hochschule). Wenn unterschiedliche Partizipationsformen berücksichtigt werden, kommt ein solcher Index mit weitaus geringeren normativen Setzungen aus als andere aktuell akzeptierte und breit eingesetzte Verfahren wie Rankinglisten, Benchmarkings, leistungsbezogene Mittelverteilungen und die meisten derzeitigen Evaluationen.

5.4 **Ansatzpunkt: Tarifvertrag Wissenschaft**

Gute und erfolgreiche Wissenschaft lebt davon, dass die Konzepte und Ideen aller Beteiligten in den wissenschaftlichen Diskurs einfließen und in inhaltlicher Auseinandersetzung zur Weiterentwicklung der Forschungsinhalte beitragen.⁹⁷ Dieser Anspruch sollte auch für die Organisationsstrukturen der Wissenschaft gelten. Dementsprechend sollten für eine demokratische und soziale Hochschulorganisation die Partizipationsmöglichkeiten der Beschäftigten tarifvertraglich festgelegt sein. Mitbestimmung und Partizipation sind, wie sich u. a. in Tabelle 2 zeigt, derzeit von den Landesgesetzgebern sehr unterschiedlich geregelt und nicht durchgängig gut abgesichert. Damit nicht Präsidenten/Rektoren oder Hochschulräte je nach politischer Überzeugung alleine über die Interessen der Hochschule bzw. der Hochschulmitgliedern entscheiden, ist eine bundesweite Sicherstellung der Partizipationsmöglichkeiten wichtig. Tarifvertragliche Regelungen könnten dazu beitragen, die allgemeinen Beteiligungsmöglichkeiten der Beschäftigten zu stärken und die sozialen, ökonomischen und wissenschaftspolitischen Interessen der Mitglieder wirksam und solidarisch zu unterstützen. Participation Mainstreaming sollte deshalb sowohl in den Landeshochschulgesetzen als auch in einem bundeseinheitlichen Tarifvertrag Wissenschaft verankert sein⁹⁸ und bei Tarifverhandlungen in den Vertragsaushandlungs- und Vertragsgestaltungsprozess integriert werden. Möglichkeiten lägen hier beispielsweise in der Analyse der Partizipationskompetenzen der Verhandlungspartner oder in der Verpflichtung der Verhandlungspartner zur öffentlichen Rechenschaftslegung über eine beteiligungsgerechte Vorgehensweise (Zielstellung, Umsetzung,

⁹⁶ Ittermann 2009, S. 26-27.

⁹⁷ Vgl. Keller/Staack 2009, S. 12 f.

⁹⁸ Vgl. einen analogen Vorschlag zur Verankerung von Gender Mainstreaming von Burkhardt 2004.

Ergebnis). Als Kontrollmöglichkeit könnte zudem der vorgeschlagene Participation Index dienen.

Ziel wäre ein einheitliches Tarifrecht für alle Beschäftigtengruppen, einschließlich der wissenschaftsnahen Tätigkeitsbereiche, der studentischen Hilfskräfte, der Lehrbeauftragten und Privatdozenten, der Sekretärinnen, der Verwaltung, etc., um auch die Beteiligungsmöglichkeiten der derzeit nicht gut vertretenen Gruppen zu sichern und zu stärken. Die Vergütung im Tarifvertrag Wissenschaft sollte die sozialen (Schlüssel)-Qualifikationen und die ausgeübten Tätigkeiten des Beschäftigten berücksichtigen. So wird zwar einerseits von Politik und Gesellschaft mehr Leistung und Effizienz im Hochschulsektor gefordert, andererseits sorgen die Kürzung von Weihnachts- und Urlaubsgeld sowie der Wegfall der leistungsorientierten Vergütung im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes der Länder (TV-L § 18) für eine nachhaltige Demotivation der akademisch Beschäftigten. Denn gerade auch im wissensintensiven Bereich ist es wichtig, durch Anreize die Kreativität und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten zu fördern und zu belohnen.

5.5 Zusammenfassung

Mitbestimmungskonferenz und runde Tische“: Die Organe der verfassten Mitbestimmung unterliegen einem strukturellen Wandel. Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells eingeführte Partizipationsmöglichkeiten sind bisher noch unsystematisch. Die „Mitbestimmungskonferenz“, die jährlich unter einer beteiligungsaktivierenden Moderation stattfindet, ist eine Möglichkeit, um neue und direkte Partizipationsinstrumente systematisch mit der verfassten Mitbestimmung zu verbinden. Die Mitbestimmungskonferenz trägt zur Abstimmung zwischen den formalen und informellen Gremien bei. Sie ist über „runde Tische“, die näher an den jeweiligen Arbeitskontexten der Beschäftigten durchgeführt werden, nach dem Bottom-up Prinzip aufzubauen.

Participation Mainstreaming“: Demokratie baut auf Rechten auf, feste Strukturen behaupten sich aber schwer gegen immer wieder neue Managementtrends und die fortschreitende Flexibilisierung von Entscheidungsabläufen. Die Aufgabe, für verlässliche Partizipationsmöglichkeiten zu sorgen, sollte deshalb den Hochschulen insgesamt aufgetragen werden und damit auch den Hochschulleitungen. Die Aufgabe Partizipation sicherzustellen ist in einem für Hochschulorganisation wesentlichen Beteiligungsmanagement zu verankern. Die Erfüllung dieser Aufgabe muss von Mitbestimmungsgorganen begleitet werden, welche dazu in die zentralen Informationsabläufe der Hochschule eingebunden werden müssen. Positivbeispiel für die Veränderungschancen ist

in der letzten Dekade die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit über das Konzept „Gender Mainstreaming“.

„*Participation Index*“: Ein Defizit an Partizipationsmöglichkeiten an Hochschulen wird für eine breiteren Öffentlichkeit greifbarer, wenn sie mit einem übersichtlichen Index ausgedrückt wird. Bisher ist die Thematik zu komplex und über ein oft zu diffuses Verständnis von Partizipation zerfasert. Der Participation Index fasst die Mitbestimmungs- und Partizipationsmöglichkeiten einer Hochschule in Kennzahlen zusammen und macht sie damit vergleichbar, ohne vorzuschreiben, wie genau die Partizipationsmöglichkeiten ausgestaltet sein müssen.

„Tarifvertrag Wissenschaft“: Für eine demokratische und soziale Hochschulorganisation sind die Partizipationsmöglichkeiten der Beschäftigten in einem bundesweiten Tarifvertrag Wissenschaft zu verankern. Ziel dabei wäre ein einheitliches Tarifrecht für alle Beschäftigtengruppen. Die Vergütung im Tarifvertrag Wissenschaft sollte zudem die sozialen Qualifikationen und die ausgeübten Tätigkeiten des Beschäftigten berücksichtigen.

6 Literatur

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg: Einleitung. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 2007, S. 9-25.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 29, Berlin, 2007a.

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha: Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument. Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabebereiche. Abschlussbericht der Kurzstudie, Bochum, 2007b.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan: Von Äpfel, Birnen und Neuer Steuerung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen. In: Bogumil Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.) Neue Steuerung von Hochschulen: Eine Zwischenbilanz. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 29. Berlin, 2009, S. 139-150.

Bourdieu, Pierre: Homo academicus, Frankfurt/Main., 1992.

Breisig, Thomas: Entlohnen und Führen mit Zielvereinbarungen: Orientierungs- und Gestaltungshilfen für Betriebs- und Personalräte sowie für Personalverantwortliche. 2. Aufl. Frankfurt/M., 2001.

Bultmann, Torsten/Weitkamp, Rolf: Hochschule in der Ökonomie. Zwischen Humboldt und Standort Deutschland, Marburg, 1999.

Bundesassistentenkonferenz: Kreuznacher Hochschulkonzept. Reformziele der Bundesassistentenkonferenz, Beschlüsse der zweiten Vollversammlung in Bonn, 10. und 11.10.1968, Bonn, 1968.

Bundesverfassungsgericht (Hrsg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Bd. 35, Tübingen, 1974.

Burkhardt, Anke: Vortrag »Wissenschaftstarifvertrag und gleichstellungspolitischer Handlungsbedarf«. 16. Jahrestagung der Bundeskonferenz der Frauen-/Gleichstellungsbeauftragten an Hochschulen, 6.-8. 10. 2004. Unter: <http://www.wissenschaftsma->

management-online.de/converis/artikel/292;jsessionid=fb27c3d012373bf61a6cb9f17012# [1. 5. 2009].

Clark, Burton R.: The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective, Berkeley, 1983.

Cohen, Michael D./March, James Gardner: Leadership and Ambiguity: The American College President. 2. Aufl. Boston, 1986.

Denninger, Erhard/Friedeburg, Ludwig von/Habermas, Jürgen/Wiethölter, Rudolf: Grundsätze für ein neues Hochschulrecht; Heilige Kühe der Hochschulreform; Ein Beitrag zur Diskussion des Hessischen Hochschulgesetzentwurfs. In: Habermas, Jürgen (Hrsg.): Protestbewegung und Hochschulreform. Frankfurt/M., 1969, S. 202-234.

DGB: Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Hochschulreform: beschlossen vom Bundesvorstand des DGB am 8. Mai 1973, Düsseldorf.

Dörre, Klaus/Neis, Matthias: Geduldige Prekarier? Unsicherheit als Wegbegleiter wissenschaftlicher Karrieren. In: Forschung & Lehre, Nr. 10, 2008, Heft 15, S. 672-674.

Ellwein, Thomas: Die deutsche Universität. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Königstein, 1985.

freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (Hrsg.): Politisches Mandat: Von Maulkörben und Elfenbeintürmen, Bonn, 1997.

Freimuth, Joachim: Moderation in der Hochschule: Konzepte und Erfahrungen in der Hochschullehre und Hochschulentwicklung, Hamburg, 2000.

GEW: Wissenschaftspolitisches Programm der GEW. Wissenschaft demokratisieren, Hochschulen öffnen, Qualität von Forschung und Lehre entwickeln, Arbeits- und Studienbedingungen verbessern. Beschluss 3.26, GEW-Gewerkschaftstag 25.-29. 4. 2009, Nürnberg. Unter: http://www.gew-gewerkschaftstag.de/3._Bildungspolitik_4.page [1.5.2009].

Greim, Diana: Personalrechtliche Interessensvertretung für das „akademische Subproletariat“. In: Kremberg, Bettina (Hrsg.): Mitbestimmung und Hochschule, Aachen, 2006, S. 107-117.

Groof, Jan de/Neave, Guy/Švec, Juraj: Democracy and governance in higher education. Legislating for higher education in Europe; 2. Den Haag, 1998.

Grühn, Dieter/Hecht, Heidemarie/Rubelt, Jürgen/Schmidt, Boris: Der wissenschaftliche „Mittelbau“ an deutschen Hochschulen. Zwischen Karriereaussichten und Abbruchtendenzen. anstöße Campus der Zukunft, verdi Fachbereich Bildung, Wissenschaft und Forschung, Berlin, 2009.

Grüning, Gernod: Grundlagen des New-Public-Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New-Public-Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA. Management-Wissen aktuell; Bd. 2., Münster, 2000.

Hans Böckler Stiftung (Hrsg.): Leitbild Demokratische und Soziale Hochschule. Arbeit an der Hochschule der Zukunft, Düsseldorf, 2009.

Hauser-Ditz, Axel/Hertwig, Markus/Pries, Ludger: Betriebliche Interessenregulierung in Deutschland. Arbeitnehmervertretungen zwischen demokratischer Teilhabe und ökonomischer Effizienz, Frankfurt/M., 2008.

Hoose, Fabian/Jeworutzki, Sebastian/Pries, Ludger: Führungskräfte und betriebliche Mitbestimmung. Zur Praxis der Partizipation am Beispiel der chemischen Industrie. Frankfurt/M., 2009.

HRK, Hochschulrektorenkonferenz: Entschließung des 205. Plenums am 23. 11. 2005. Zur zukünftigen Studienfinanzierung, Bonn, 2007. Unter: http://www.hrk.de/de/download/dateien/Empfehlung_Studienfinanzierung.pdf [1.5.2009].

Institut für Regionalforschung (Hrsg.): Prekäre Hochschulkarrieren? Zwei Beiträge zur Beschäftigungssituation des wissenschaftlichen Nachwuchses; regionale trends, Heft 19. Göttingen, 2007.

Ittermann, Peter: Betriebliche Partizipation in Unternehmen der Neuen Medien. Innovative Formen der Beteiligung auf dem Prüfstand, Frankfurt/M., 2009.

Jaeger, Michael/Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. HIS-Kurzinformation A13/2005 Hannover. Unter: http://www.his.de/pdf/pub_kia/kia200513.pdf [3.7.2009].

Jaeger, Michael: Steuerung durch Anreizsysteme an Hochschulen. Wie wirken formelgebundene Mittelverteilung und Zielvereinbarungen? In: Bogumil Jörg/Heinze, Rolf

G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen: Eine Zwischenbilanz. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 29, Berlin, 2009, S. 45-66.

Keller, Andreas: Hochschulreform und Hochschulrevolte – Selbstverwaltung und Mitbestimmung in der Ordinarienuniversität, der Gruppenhochschule und der Hochschule des 21. Jahrhunderts. Reihe Hochschule, Nr. 4, Marburg, 2000.

Keller, Andreas/Staack, Sonja: Einleitung. In: Keller, Andreas/Staack, Sonja (Hrsg.): Innovation durch Partizipation. Steuerung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen im 21. Jahrhundert, Bielefeld, 2009, S. 11-16.

KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5, 1993, Köln.

KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Kontraktmanagement: Steuerung durch Zielvereinbarungen. KGSt-Bericht Nr. 4/1998, Köln.

Kißler, Leo/Wiechmann Elke (Hrsg.): Partizipation im Rathaus auf dem Prüfstand von Forschung und Praxis, Baden-Baden, 2001.

Kißler, Leo/Greifenstein, Ralf/Wiechmann, Elke: Arbeitsbedingungen und Mitbestimmung in den neuen Arbeitsverwaltungen. In: WSI Mitteilungen Nr. 9, 2008, S. 500-507.

Klenk, Tanja: Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkassen und andere öffentliche Körperschaften, Frankfurt/M., 2008.

König, Karsten/Anger, Yvonne/Franz, Anja/Keune, Denis/Pieper, Wolfgang/Ponier, Lydia/Trautwein, Peggy: Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen. HoF-Arbeitsberichte Nr. 1, Wittenberg, 2007.

König, Karsten: Hierarchie und Kooperation. Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule. In: Bogumil Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen: Eine Zwischenbilanz. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 29, Berlin, 2009, S. 29-44.

Kreckel, Reinhard: Vielfalt als Stärke. Anstöße zur Hochschulpolitik und Hochschulforschung, Bonn, 2004.

Langrock-Kögel, Christiane: „Monika Auweter-Kurtz Hamburger Uni-Präsidentin im scharfen Gegenwind.“ In: Süddeutsche Zeitung vom 13.06.2009. Unter: <http://www.sueddeutsche.de/s5138d/2927522/Monika-Auweter-Kurtz-Hamburger-Uni-Praesidentin-im-scharfen-Gegenwind.html> [03.07.2009].

Lanzendorf, Ute: Neue Governance an Hochschulen – Mitbestimmung und Management als neue Partner? In: Kremberg, Bettina (Hrsg.): Mitbestimmung und Hochschule, Aachen, 2006, S. 25-43.

Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer: Hochschulpolitik im Ländervergleich. In: Bogumil Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen: Eine Zwischenbilanz. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 29, Berlin, 2009, S. 13-28.

Lapke, Gerhard: Ein Netz für Gutachter. In: ver.di Report biwifo, Nr. 1, 2009, S. 11.

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

Laske, Stephan/Meister-Scheytt, Claudia/Loacker, Bernadette/Lederbauer, David: Eckpunkte für eine erfolgreiche Arbeit von Hochschulräten - Schlussfolgerungen aus einem Realexperiment. In: Das Hochschulwesen, Nr. 3, 2007, Heft 55, S. 66-73.

Marginson, Simon: Five Somersaults in Enschede: Rethinking Public/Private in Higher Education for the Global Era. In: Enders, Jürgen/Jongbloed, Ben (Hrsg.): Public-Private Dynamics in Higher Education. Expectations, Developments and Outcomes, Bielefeld, 2007, S. 187-219.

Marshall, Thomas Humphrey: Class, citizenship, and social development, New York, 1964.

Metz-Göckel, Sigrid: Bewegte Politik – fünfundzwanzig Jahre feministische Frauenhochschulpolitik des Arbeitskreises Wissenschaftlerinnen NRW. In: Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis, Nr. 66/67, 2005, Heft 28, S. 87-102.

Meyer-Renschhausen, Elisabeth: »Verschrottung des Mittelbaus« – Vom Umgang mit den Privatdozenten als Symptom neuer Intellektuellenfeindlichkeit. In: Bultmann, Thorsten (Hrsg.): Prekarisierung der Wissenschaft, Berlin, 2009, S. 41-52.

Meyer, John W.: Rationalized Environments. In: Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.): Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism, Thousand Oaks, 1994, S. 28-54.

Meyer, John W./Rowan, Brian: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: Powell, Walter W./Dimaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, 1991, S. 41-62.

Meyer, Peter Ulrich: „Scherbengericht für Uni-Präsidentin - Auch Gundelach rückt von Auweter-Kurtz ab“. In: Hamburger Abendblatt vom 25.06.09. Unter: <http://www.abendblatt.de/hamburg/kommunales/article1069658/Auch-Gundelach-rueckt-von-Auweter-Kurtz-ab.html#reqRSS> [03.07.2009].

Meyer, Thomas: Die Theatralität von Politik in der Mediendemokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 53, 2003, S. 12-19.

Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur Rheinland-Pfalz: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept. Mehr Finanzverantwortung für die Hochschulen – der rheinland-pfälzische Weg. Auflage 2005. Mainz. Unter: <http://www.mbwjk.rlp.de/fileadmin/Dateien/Downloads/Wissenschaft/hochschulfinanz.pdf> [3.7.2009].

Minssen, Heiner/Molsich, Beate/Wilkesmann, Uwe/Andersen, Uwe: Kontextsteuerung von Hochschulen. Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung, Berlin, 2003.

Mintzberg, Henry: The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research. Eaglewood Cliffs, 1979.

Mintzberg, Henry: Structure in Fives. Designing effective Organizations. Eaglewood Cliffs, 1983.

Müller-Jentsch, Walther: Soziologie der Industriellen Beziehungen. Eine Einführung. 2. Aufl., Frankfurt/M., 1997.

Müller-Jentsch, Walther: Mitbestimmung im Spannungsfeld von sozialer und ökonomischer Rationalität. In: Kremberg, Bettina (Hrsg.) Mitbestimmung und Hochschule, Aachen, 2006, S. 11-22.

Müller-Jentsch, Walther: Strukturwandel der industriellen Beziehungen. „Industrial citizenship“ zwischen Markt und Regulierung, Wiesbaden, 2007.

Müller, Hans-Georg: Wissenschaftlich Beschäftigte als Verlierer der Hochschulreformen. Die Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse des wissenschaftlichen Mittelbaus am Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Kellermann, Paul/Boni, Manfred/Meyers-Renschhausen, Elisabeth (Hrsg.): Zur Kritik europäischer Hochschulpolitik: Forschung und Lehre unter Kuratel betriebswirtschaftlicher Denkmuster, Wiesbaden, 2009, S. 205-215.

Münch, Richard: Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz, Frankfurt/M., 2007.

Münch, Richard/Pechmann, Max: Der Kampf um Sichtbarkeit. Zur Kolonisierung des wissenschaftsinternen Wettbewerbs durch wissenschaftsexterne Exaluationsverfahren. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin, 2009, S. 67-92.

Nickel, Sigrun: Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen, Leitungsstrukturen, Staatliche Steuerung, Mering, 2007.

Nitsch, Wolfgang/Gerhardt, Uta/Großmann, Heinz/Müller, Peter: Hochschule in der Demokratie: Kritische Beiträge zur Erbschaft und Reform der deutschen Universität, Berlin, 1965.

Offe, Claus: Reformbedarf und Reformoptionen der Demokratie. In: Offe, Claus/Abromeit, Heidrun/Benz, Arthur/Beyme, Klaus von (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/M., 2003, S. 9-24.

Pasternack, Peer: Hochschulflexibilisierung und Mitbestimmung. In: Kremberg, Bettina (Hrsg.): Mitbestimmung und Hochschule, Aachen, 2006a, S. 155-172.

Pasternack, Peer: Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes, Bonn, 2006b.

Pellert, Ada: Expertenorganisationen reformieren. In: Hanft, Anke (Hrsg.): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien, Neuwied, 2000, S. 39-56.

Roloff, Christine: Geschlechtergerechtigkeit als Reformstrategie oder: Gleichstellung als Teil der Hochschulreform. In: Zimmermann, Karin/Kamphans, Marion/Metz-Göckel, Sigrid (Hrsg.): Perspektiven der Hochschulforschung, Wiesbaden, 2008, S. 310-329.

Schimank, Uwe: Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universitäten bringen. In: Titscher, Stefan von/Winckler, Georg/Biedermann, Hubert/Gatterbauer, Helmuth/Laske, Stephan/Kappler, Ekkehard/Moser, Reinhard/Strehl, Franz/Wojda, Franz/Wulz, Heribert (Hrsg.): Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, München, 2000, S. 94-147.

Schimank, Uwe/Kehm, Barbara/Enders, Jürgen: Institutional Mechanisms of Problem Processing of the German University System. Status Quo and New Developments. In: Braun, Dietmar/Merrien, Francois-Xavier (Hrsg.): Towards a New Model of Governance for Universities. A Comparative View. London, 1999, S. 179-194.

Schimank, Uwe: Neoinstitutionalismus. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 2007, S. 161-175.

Schimank, Uwe unter Mitarbeit von Meier, Frank: Neue Steuerungssysteme an den Hochschulen. Abschlussbericht für das Bundesministerium für Bildung und Forschung Hagen, 2002.

Scharpf, Fritz W.: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Europawissenschaft. Baden-Baden, 2005. S. 705-741.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Monographien: Ergebnisse der Sozialwissenschaften, Nr 1, Kronberg, 1976.

Schmidt, Lothar/Thelen, Dieter: Hochschulreform – Gefahr im Verzuge? Mit einem Gesetzentwurf, Frankfurt/M., 1969.

Sehrbrock, Ingrid: Bologna darf nicht scheitern – für eine Korrektur der Studienreform in Deutschland. Offener Brief an die Bundeskanzlerin, 23. 4. 2009, Berlin. Unter: http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/b/offener_brief_sehrbrock_bologna_folge.pdf [1.5.2009].

Stagge, Carsten: Kooperative Wege der Hochschulentwicklung: Moderationsmethode als Beteiligungsplacebo? In: Hanft, Anke (Hrsg.): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien, Neuwied, 2000, S. 191-121.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 1/Reihe 1.3 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerungsfortschreibung: 2007, Wiesbaden, 2008a.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 11/Reihe 4.1 Bildung und Kultur: Studierende an Hochschulen: Wintersemester 2007/2008, Wiesbaden, 2008b.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 11/Reihe 4.4 Bildung und Kultur: Personal an Hochschulen: 2007, Wiesbaden, 2008c.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.): Qualität durch Wettbewerb und Autonomie. Landeshochschulgesetze im Vergleich. Positionen August 2002, Essen, 2002.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/Erhardt, Manfred/Meyer-Guckel, Volker/Winde, Mathias (Hrsg.): Leitlinien für die deregulierte Hochschule. Kodex guter Führung. Positionen des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft, 2. Aufl., Essen, 2008. Unter: http://www.deregulierte-hochschule.de/cms/upload/Leitlinien_2_Auflage_010408.pdf [3.7.2009].

Stiglitz, Joseph E.: Knowledge as a Global Public Good. In: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. (Hrsg.): Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, New York, 1999, S. 308-325. Unter: http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/Knowledge_as_Global_Public_Good.pdf [3.7.2009].

Stock, Manfred: „Zwischen Organisation und Profession. Das neue Modell der Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive“, Vortrag auf der Konferenz „Neue Governance-Modelle an Hochschulen: Erwartungen, Praxis, Wirkungen“, 04./05.05.2006, Kassel. Unter: http://www.uni-kassel.de/wz1/gfhf/stock_%20kassel.pdf [06.07.2009].

Titz, Christoph/Leffers, Jochen: „Raketen-Moni“ über Bord. In: Spiegel online vom 03.07.2009. Unter: <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,634230,00.html> [9.07.2009].

Tondorf, Karin/Bahn Müller, Reinhard/Klages, Helmut: Steuerung durch Zielvereinbarungen: Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 17, Berlin, 2002.

Treiber, Magnus: »Streik« – Ein Lehrbeauftragter resümiert Erfahrungen. In: Bultmann, Thorsten (Hrsg.): Prekarisierung der Wissenschaft, Berlin, 2009, S. 59-63.

Völker, Rainer/Kasper, Eric: Interne Märkte in Forschung und Entwicklung, Heidelberg, 2004.

Wannöffel, Manfred: Qualifizierte Mitbestimmung als Herausforderung für Politik und Gewerkschaften, Bonn, 2008.

Wannöffel, Manfred: Hochschulräte: Wer sitzt drin und welche Erwartungen können sie erfüllen? In: Keller, Andreas/Staack, Sonja (Hrsg.): Innovation durch Partizipation. Steuerung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen im 21. Jahrhundert, Bielefeld, 2009, S. 135-141.

Weber, Max: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland: Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, München, 1918.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie. 5., rev. Aufl., Nachdr., Tübingen, 2002.

Weick, Karl E.: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: Administrative Science Quarterly, Nr. 21, 1976, :S. 1-19.

Wolter, Andreä/Dörre, Klaus/Banscherus, Ulf/Neis, Mathias: Thesenpapier zum Vortrag: Vorschläge zur Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen und Partizipationsmöglichkeiten der Beschäftigten an Hochschulen, Berlin, 2009. Unter: http://www.fes.de/wiso/pdf/dienstleistung/2009/260309/thesenpapier_doerre.pdf [3.7.2009].

WRK: Alternativ-Thesen der WRK zu den Thesen für ein Hochschulrahmengesetz des Bundes, Bonn-Bad Godesberg, 1970.

Zenthöfer, Jochen: Wettbewerbsföderalismus : zur Reform des deutschen Bundesstaates nach australischem Vorbild, Grasberg bei Bremen, 2006.

Ziegele, Frank: Erfolgreich verhandeln. Bedingungen effizienter Zielvereinbarungen. In: die hochschule, Nr. 2, 2006, Heft 15, S. 18-33.

Ziegele, Frank: Vortrag „Handlungsmöglichkeiten und Erfolgsfaktoren von Hochschulräten“, 1. Forum Hochschulräte, 22.06.2009, Berlin. Unter: http://www.che-concept.de/downloads/Veranstaltungen/CHE_Vortrag_Ziegele_Handlungsmoeglichkeiten_und_Erfolgsfaktoren_PK200.pdf [06.07.2009].

