

Das neue Verhältnis von Hochschulen und staatlicher Wissenschaftsverwaltung

Wissenschaftsforum der Sozialdemokratie

Magdeburg, 14. 1. 2002

I.

Der Ruf nach der „Stärkung der Hochschulautonomie“ gehört heute zum Standardrepertoire der weltweiten hochschulpolitischen Diskussion. Das gilt auch für Deutschland – also: für ein Land, dessen Hochschulen von Alters her fast ausnahmslos staatliche Einrichtungen sind, und zwar föderastaatliche Einrichtungen. Das heißt, Hochschulautonomie kann in Deutschland immer nur relative Autonomie sein. Als Einrichtungen des Staates, der sie finanziert, können die Hochschulen nicht vollkommen unabhängig von ihm sein.

Ein bestimmtes Maß an Hochschulautonomie ist selbstverständlich auch jetzt schon gegeben, vor allem in Gestalt der Hochschulselbstverwaltung sowie aller der Rechte, die sich aus dem Wissenschaftsfreiheitsprinzip des Grundgesetzartikels 5, Absatz 3 ergeben. Aber ihre Grenzen fand und findet die Autonomie der Hochschulen – wie schon gesagt – in dem Umstand, dass sie selbst staatliche Einrichtungen sind. Bisher hat sich das vor allem in der staatlichen Rechtsaufsicht, der weitreichenden Fachaufsicht der Wissenschaftsministerien und besonders in der kameralistischen Detailsteuerung ausgedrückt, der sich aus der staatlichen Finanzhoheit ergab.

Inzwischen jedoch, im Zeichen der Ideen des „New Public Management“ und des zunehmenden Wettbewerbs-, Internationalisierungs- und Legitimierungsdrucks für die Hochschulen, beginnt sich die Überzeugung durchzusetzen, dass die staatliche Seite sich deutlich zurücknehmen und den Hochschulen mehr Autonomie einräumen müsse. Die bisher üblichen weitgehenden Eingriffsmöglichkeiten der staatlichen Wissenschaftsadministration werden dabei zunehmend als kontraproduktiv eingeschätzt: Der Staat solle sich mit einer allgemeinen Globalsteuerung begnügen, die Details seien den Hochschulen selbst zur autonomen Entscheidung zu überlassen.

Als wichtigste Steuerungsinstrumente für die Ausgestaltung dieses neuen Wechselverhältnisses zwischen staatlicher Wissenschaftsadministration und staatlichen Hochschulen werden Zielvereinbarungen und Hochschulverträge genannt. Außerdem taucht immer wieder der Gedanke auf, dass die Beziehungen zwischen Staat und Hochschule durch das Dazwischentreten mehr oder weniger unabhängiger Hochschulräte mediatisiert werden sollten.

Es ist unverkennbar, dass sich damit ein deutlicher hochschulpolitischer Kurswechsel vollzieht. Er steht in einem engen Zusammenhang mit der allgemeinen Sparpolitik von Bund und Ländern, die diese veranlasst, Aufgaben abzugeben, um Kosten einzusparen. Ich will mich jetzt aber bewusst nicht eingehender mit den Rahmenbedingungen und Motiven befassen, die zu diesem Kurswechsel geführt haben¹. Ich möchte vielmehr einfach als Faktum konstatieren, dass die Wissenschaftsadministrations der Länder und die Hochschulen sich zur Zeit überall in Deutschland anschicken, an die Stelle der bisher üblichen hierarchischen Kontrollbeziehung, die ihre Grenzen im Privileg der Wissenschaftsfreiheit fand, eine vertragliche Beziehung zu setzen – aus welchen Gründen auch immer.

Von allen Beteiligten wird anerkannt, dass dieses neue kontraktuelle Verhältnis von Staat und Hochschulen den Hochschulen ein hohes Maß von Umstrukturierungen und Veränderungen abverlangt, vor allem auch in ihrem Entscheidungsverhalten. Weniger verbreitet ist hingegen die Vorstellung, dass auch auf staatlicher Seite Veränderungen anstehen, wenn die Wissenschaftsadministration von einer direkten Aufsichts- und Steuerungsinstanz zu einem echten Vertragspartner der Hochschulen werden soll. Deshalb möchte ich mich mit meinen folgenden Bemerkungen auf diesen Aspekt konzentrieren und hauptsächlich die staatliche Seite in den Blick nehmen.

II.

Vorweg ist allerdings vor folgendem Missverständnis zu warnen: Wenn das Verhältnis von Staat und Hochschule heute dahingehend „modernisiert“ wird, dass an die Stelle einer hierarchischen Kontrollbeziehung eine „horizontale“ Beziehung zwischen Vertragspartnern tritt, so muss das durchaus nicht bedeuten, dass es sich dabei um eine egalitäre Beziehung handelt. Selbstverständlich kann es auch Vertragsbeziehungen zwischen höchst ungleichen Partnern geben. Regelmäßig ist das beispielsweise dann der Fall, wenn einseitige finanzielle Abhängigkeiten vorliegen.

¹ Vgl. dazu: *Kreckel, Reinhard*, "Die Universität im Zeitalter ihrer ökonomischen Rationalisierung". **Hochschule Ost**, 9. Jg. / 2000, Heft 3-4, S. 283-291.

Damit nun aber asymmetrische Vertragsbeziehungen zwischen ungleichgewichtigen Partnern nicht zu willkürlichen Erpressungsverhältnissen ausarten, kennt unsere Rechtskultur das Vertragsrecht. Es sorgt dafür, dass gegen Vertragsverletzungen gerichtliche Hilfe in Anspruch genommen werden kann.

Allerdings, im Falle von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen ist die Rechtsverbindlichkeit bis jetzt nicht eindeutig geklärt. Da Übereinkünfte zwischen Regierungsvertretern und staatlichen Hochschulen im innerstaatlichen Binnenverhältnis stattfinden, ist der Rechtsweg für die Hochschulen weitgehend ausgeschlossen; oder er ist zumindest ungewiss und wenig opportun.

Mit anderen Worten – und hier verhält es sich mit Hochschulverträgen nicht anders als mit sonstigen Verträgen: Die faktische Akzeptanz und Haltbarkeit eines Vertrages ist in der Praxis nicht so sehr eine Rechtsfrage, sondern eine Sache gegenseitigen Vertrauens. Muss der Klageweg in Erwägung gezogen werden, ist das Vertragsverhältnis bereits gestört.

Das wichtigste Merkmal einer von Vertrauen getragenen Vertragsbeziehung ist es aber, dass die Vertragspartner sich auf sie verlassen können, dass sie also mit hoher Zuverlässigkeit damit rechnen können, dass Leistung und Gegenleistung erbracht werden – und zwar, ohne dass dafür ständige (und aufwendige) Kontrollen erforderlich sind. Dadurch unterscheiden sich vertragliche Beziehungen von hierarchischen Kontrollbeziehungen.

III.

Nach dieser eher allgemeinen Zwischenbemerkung wende ich mich jetzt den spezifischen Voraussetzungen zu, die von staatlicher Seite gewährleistet werden müssen, um die viel berufene „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ zwischen Staat und Hochschulen zu ermöglichen. Ich konzentriere mich deshalb auf die staatliche Seite, weil sie in der in der gegenwärtigen Hochschulreformdiskussion noch einen ziemlich blinden Flecken darstellt, wohingegen die Reformerfordernisse für die Hochschuleseite doch schon sehr viel deutlicher ausgeleuchtet sind: Von ihnen – den Hochschulen – erwarten Hochschulpolitiker und Kommentatoren, dass sie zu entscheidungs- und planungsfähigen kollektiven Akteuren werden. D.h., der in der Vergangenheit höchst produktive, aber wenig übersichtliche Zustand der Hochschulen als „loosely coupled organizations“ oder als gar als „organized anarchy“, wie die geflügelten Worte lauten, dieser Zustand soll beendet werden.

Ob das wirklich so klug und angemessen ist, wie viele Kritiker behaupten, will ich jetzt nicht weiter erörtern. Für meine folgenden Ausführungen mache ich nämlich – zum Zwecke der Vereinfachung und aus methodischen Gründen – eine optimistische Unterstellung: Ich gehe einfach von der (mehr oder weniger kontrafaktischen) Annahme aus, dass es sich bei den Hochschulen bereits um professionell geführte und verwaltete, voll entscheidungsfähige Akteure handelt. Meine Frage lautet dann: Welche Voraussetzungen muss die staatliche Seite erfüllen, um zu erfolgreichen Vertragsbeziehungen mit derartigen Reformhochschulen kommen zu können?

Nun habe ich bei meinen bisherigen Ausführungen bewusst den recht vagen Ausdruck „die staatliche Seite“ gebraucht, obwohl ja in meinem Vortragsthema sehr viel präziser von der „Wissenschaftsverwaltung“ die Rede ist. Aber genau hier beginnen bereits die Komplikationen. Denn, wer genau ist für die Hochschulen „der“ staatliche Kontrahent, also: der Vertragspartner in Sachen Zielvereinbarungen und Hochschulverträgen – ist es die Ministerialverwaltung, die Landesregierung oder das Parlament? Sie alle sind ja „auf staatlicher Seite“ im Spiel. Hinzu kommt, als vierter (und keineswegs stiller) Akteur, der Bund, vor allem in seiner Eigenschaft als Forschungs- und Hochschulbaufinanzier und als Rahmengesetzgeber.

Jetzt also zugespitzt gefragt: Man stelle sich eine professionell geführte Reformhochschule vor, die einen fünf- oder zehnjährigen Hochschulvertrag mit ihrem Land schließen will (oder muss), wie das etwa in Berlin oder Baden-Württemberg geschehen ist. Der Vertrag sichert der Hochschule Planungssicherheit zu – in der Praxis also vor allem: einen längerfristig feststehenden und übertragbaren Globalhaushalt; im Gegenzug verpflichtet diese sich zu mehr oder weniger einschneidenden Umstrukturierungs-, Reform- und Sparmaßnahmen. Wer soll dabei nun der Vertragspartner sein, dem die Hochschule das für ein gedeihliches Vertragsverhältnis erforderliche Vertrauen entgegenbringen kann?

Die erste Ansprechadresse der Hochschulen ist in aller Regel die Wissenschaftsverwaltung des zuständigen Landesministeriums. Gestatten sie mir nun bitte noch einmal, dass ich – wiederum zum Zwecke der Vereinfachung und aus methodischen Gründen – eine zweite idealisierende Unterstellung mache: Ich setze nämlich auch als gegeben voraus, dass auch dieses Ministerium eine rational und nach modernsten Verwaltungsgesichtspunkten strukturierte Einheit ist, die überdies über hervorragendes Personal verfügt.

Man sieht nun sofort – wenn es darum geht, per Vertrag Funktionen an eine Hochschule abzugeben, wird auch ein solches „ideales“ Ministerium zur Zögerlichkeit neigen. Andererseits, seien wir noch ein drittes Mal optimistisch und unterstellen wir

auch noch, dass der seit Max Webers Zeiten bekannte ministerialbeamtliche Reflex zur Erhaltung einmal erworbener Kompetenzen wirklich gebändigt werden kann. Erst jetzt nämlich, wenn alles dies konzidiert und gewissermaßen „die beste aller möglichen Ministerialverwaltungen“ vorausgesetzt ist – erst jetzt wird deutlich, dass sie nicht der maßgebliche Vertragspartner für die Hochschule sein kann.

Zwar ist auf staatlicher Seite die Wissenschaftsadministration für die Hochschulen der stabilste Gesprächspartner: Regierungen und Parlamente kommen und gehen, Beamte bleiben. Insofern entstehen häufig auch verlässliche und vertrauensvolle persönliche Beziehungen zwischen Hochschul- und Ministerialvertretern. Längerfristig belastbare Haushaltsabsprachen, wie sie in Zielvereinbarungen und Hochschulverträgen erforderlich sind, können mit ihnen aber grundsätzlich nicht getroffen werden: Sie unterliegen dem Haushaltsvorbehalt des Parlaments.

IV.

Nun ist das gewiss keine neue Einsicht: Bereits seit Alters her ist das vornehmste und am heftigsten verteidigte Souveränitätsrecht aller Parlamente das Budgetrecht, also: die – in der Regel jährliche – Verabschiedung des Haushaltes. Ebenfalls seit Jahrhunderten gibt es ein bewährtes Instrument des Kräfteausgleiches zwischen Parlament und Ministerialverwaltung, nämlich: die kameralistische Haushaltsführung. Ihr Regelwerk, geradezu ihre Bibel, ist die Landeshaushaltsordnung.

Der unbestrittene Vorzug jeder kameralistischen Haushaltsführung ist es nun, dass sie dem Parlament – zumindest im Prinzip – die Möglichkeit eröffnet, bei der Bewilligung des Haushaltes jeden Haushaltstitel im Voraus bis ins kleinste Detail hinein auf seine Notwendigkeit und politische Opportunität hin zu prüfen. Im Nachhinein prüft dann der Landesrechnungshof die korrekte Umsetzung der Haushaltsvorgaben.

Faktisch fanden und finden diese Kontrollen nur fallweise statt. Die Haushaltsprioritäten selbst werden auf politischer Ebene ausgehandelt, der konkrete Haushaltsplan wird von der Ministerialverwaltung entworfen, die Hochschulen machen einen Haushaltsvorentwurf mit unklarer Verbindlichkeit. Der Rest ist eine Sache des Verhandlungsgeschicks und des tatsächlichen Haushaltsvollzuges.

Aus all dem ergibt sich, dass die Hochschulen bisher nur geringe – und eher inoffizielle – Möglichkeiten hatten, den alljährlichen „Orakelspruch“ des Haushaltsgesetzgebers und den Alltag der Haushaltssperren, globalen Minderausgaben und dergleichen zu beeinflussen. Solange die Hochschulhaushalte von Jahr zu Jahr

einfach „überrollt“ wurden und relativ konstant blieben, konnten die Hochschulen sich damit abfinden. Bei den gegenwärtig üblichen Haushaltsturbulenzen ist das nicht mehr möglich. Daher rührt das – oftmals verzweifelte – Interesse der Hochschulen an längerfristigen vertraglichen Bindungen. Aber das Eis, das sie dabei betreten, ist noch äußerst brüchig. Wer sich beispielsweise die derzeitige Auseinandersetzung um die Einhaltung der Berliner Hochschulverträge vor Augen führt, versteht, wovon ich spreche.

Für die Ministerialverwaltung andererseits war im alten kameralistischen System die Rollenverteilung klar: Sie ist der „Mittler“ zwischen Gesetzgeber und Hochschulen, ihre Instrumente sind die Rechts-, Fach- und Finanzaufsicht.

V.

Was geschieht nun aber, wenn dieses eingespielte Kontrollsystem als Ganzes in Frage gestellt wird, weil die Unbeweglichkeit des Kameralismus selbst zum Problem geworden ist? Was geschieht, wenn mehrjährige, in sich voll deckungsfähige Globalhaushalte an die Stelle des kameralistischen Jährlichkeitsprinzips treten sollen?

Man erkennt, wir haben es dabei mit einer in sich höchst widersprüchlichen Situation zu tun:

- Einerseits wird von den Landtagen gefordert, den Hochschulhaushalt – trotz schwierigster Finanzlage – längerfristig festzuschreiben. Das bedeutet für sie, auf einen Teil der parlamentarischen Budgethoheit verzichten zu müssen. Darauf wird sich ein Parlament nur einlassen, wenn ihm im Gegenzug verbesserte Möglichkeiten der Ausgabenkontrolle eingeräumt werden.
- Aber, andererseits, gerade das soll ja nicht geschehen, weil das bisher bewährte kameralistische Kontrollinstrumentarium außer Kraft gesetzt werden muss, wenn die ganze Reformanstrengung einen Sinn haben soll.

Die Hochschulen kommen angesichts dieser Sachlage in die Gefahr, zwischen Parlament und Wissenschaftsverwaltung in eine Art „Hase-und-Igel-Situation“ zu geraten: Fordern die Hochschulen längerfristige Planungssicherheit und mehr Handlungsautonomie, um bei knapper werdenden Mitteln dennoch leistungs- und reformfähig bleiben zu können, so werden sie eher mit zusätzlichen Kontrollauflagen konfrontiert, die ihre Handlungsautonomie noch weiter einengen: Weil das Parlament nicht bereit ist, den Hochschulen einen mehrjährigen „Blankoscheck“ auszustellen, wird das Ministerium (trotz besserer Einsicht) wieder auf den vertrauten Kameralismus als

einzig verfügbares Kontrollinstrument zurückgreifen – und sich dabei bedauernd auf den Willen des Gesetzgebers berufen. Dieser hinwiederum wird den damit verbundenen Bürokratismus beklagen, aber vom Kontrollprinzip nicht abgehen.

Was ist an dieser Stelle zu tun? Wenn das, was ich hier skizziert habe, nur halbwegs zutrifft, so ist auf jeden Fall klar, dass es eine einfache und eindeutige Lösung für das „neue Verhältnis zwischen Hochschule und Wissenschaftsverwaltung“ nicht geben kann: Es besteht ein Kontrolldilemma, dem – wie ich zu zeigen versucht habe – selbst unter idealen Voraussetzungen nicht ohne weiteres zu entkommen ist.

Die empirische Realität der Hochschulen und der Ministerialverwaltungen ist aber bekanntlich vom Idealzustand ein gutes Stück entfernt. Damit verstärkt sich das Risiko, dass an die Stelle der angestrebten Deregulierung im Hochschulbereich am Ende sogar eine vervielfachte Reglementierung herauskommt. Der schlimmste – aber nicht völlig unrealistische – Fall wäre es, dass (1.) das kameralistische System fortbesteht, (2.) im Zuge der neu eingeführten Kosten-Nutzen-Rechnung eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsprüfung hinzu kommt und dass außerdem (3.) auch noch ein aufwendiges System von externen Evaluierungen und Akkreditierungen u.ä. zur Objektivierung der Leistungskontrolle eingeführt wird.

Was ist zu tun, um Derartiges zu verhindern? Rezepte gibt es da nicht. Immerhin will ich zwei Hinweise geben, die möglicherweise mit zur Lösung beitragen können:

- Der eine ist der Hinweis des Sozialwissenschaftlers, der daran erinnert, dass Forschung nötig ist, und zwar vor allem Forschung über das tatsächliche Entscheidungsverhalten in den Ministerien. Denn die von mir für den Zweck dieses Vortrages konstruierten „idealen“ Ministerien gibt es ja nicht, genauso wenig wie die „idealen“ Hochschulen. Aber mit den Hochschulen befasst sich immerhin die sozialwissenschaftliche Hochschulforschung. Über die Realität der Wissenschaftsverwaltungen haben wir dagegen kaum verlässliches Wissen. Hier herrschen die Pauschalurteile der sog. Eingeweihten und der Außenstehenden. Dem kann durch Forschung abgeholfen werden.
- Der zweite Hinweis kommt eher vom Hochschulpraktiker. Er besagt, dass die Hochschulen dann, wenn sie längerfristige Planungssicherheit anstreben, tatsächlich anerkennen müssen, dass sie unter einem neuen Rechtfertigungszwang gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber stehen. Wenn sie sich dabei gleichzeitig der kameralistischen Fesseln entledigen wollen, müssen sie bereit sein, ihre Leistungsfähigkeit und ihren gesellschaftlichen Wert auf eine andere, nicht-kameralistische Weise unter Beweis zu stellen. Das heißt, die Hochschulen selbst

müssen sich aktiv darum kümmern, dass an die Stelle bürokratischer Kontrollinstrumentarien sachgerechtere Evaluierungsverfahren treten, mit denen sie ihre Ansprüche gegenüber der Legislative legitimieren können. Sie müssen wirklich zeigen, warum eine Hochschule etwas anderes sein muss als ein Bildungssupermarkt. Es genügt auch nicht, die manchmal übereilten Reformaktivitäten der Politik kritisch zurückzuweisen. Denn wenn nicht aus den Hochschulen selbst Erfolg versprechende Reforminitiativen kommen, die im politischen Raum überzeugen, wird weiterhin das Misstrauen überwiegen, und die kameralistische Detailkontrolle wird immer wieder durch die Hintertüre zurückkehren.

6.

So bleibt mir zum Schluss im Grunde nur die Lebensweisheit übrig, dass es im Verhältnis zwischen Ministerien und Hochschulen sicherlich nie ohne eine gute Prise Skepsis und Vorsicht abgehen wird. In dem Maße aber, in dem die Hochschulen sich ihrer eigenen Sache wirklich sicher sein können, sind sie auch ein ernst zu nehmender Partner und Kontrahent für die Ministerien und die Parlamente.

Anders gesagt: Wenn die Hochschulen durch ihr eigenes Verhalten deutlich machen können, dass der Großteil der Vorwürfe, die ständig gegen sie vorgebracht werden, unhaltbar ist, dann werden sie auch in ihren Auseinandersetzungen mit der staatlichen Seite gut dastehen.

Und, ich muss es wohl kaum noch besonders betonen, dieses Plädoyer gegen die vertrauenszerstörende Selbstgerechtigkeit betrifft nicht nur die Hochschuleseite, sondern ebenso auch die sie begleitende Ministerialverwaltung, die – bei Lichte besehen – unter einem ähnlich hohen Rechtfertigungs- und Transparenzzwang steht wie die Hochschulen auch.