

Hochschulentwicklung in Deutschland: Zum Verhältnis von Selbststeuerung, Fremdbestimmung und Selbstlauf¹

Arbeitstagung des Interdisziplinären Arbeitskreises Hochschul- und
Bildungsforschung über „Steuerungswissen im Bildungssystem“

Universität Mainz, 28. 1. 2005

Sicherlich sage ich nichts wirklich Überraschendes, wenn ich meine Ausführungen mit der Bemerkung eröffne, dass die deutschen Hochschulen zur Zeit ein bevorzugter Gegenstand öffentlicher Kritik sind. Allenthalben ruft man nach grundlegenden Reformen.

Die Kritisierten setzen sich häufig gegen die Kritik zur Wehr. Sie pflegen dann etwa auf die hohe Leistungsfähigkeit zu verweisen, die die deutschen Hochschulen trotz Unterfinanzierung und Überlast immer noch auszeichne. Oder sie betonen die Realitätsferne und Clichéhaftigkeit der gängigen Hochschulkritik.

Die Gegenseite erinnert dann an die langen Studienzeiten und die hohen Abbrecherquoten, vielleicht auch an die Seltenheit deutscher Nobelpreise oder an die Schwerfälligkeit von Entscheidungsvorgängen in der Gremenuniversität.

Das ist aber insgesamt ein unfruchtbarer Schlagabtausch, auf den ich mich nicht weiter einlassen will. Denn interessant ist ja, dass im Grund überhaupt niemand, nicht einmal die Kritisierten, am dringenden Reformbedarf der deutschen Hochschulen zweifelt. Alle, einschließlich der als reformunfähig und reformunwillig Gescholtenen selbst, rufen vehement nach „Hochschulreform“ - der Hochschulverband ebenso wie die Rektoren der alten Traditionsuniversitäten, die Kultusministerkonferenz oder die Ministerialbürokratien. Und wer könnte ernstlich bestreiten, dass auch wirklich auf allen Seiten ziemlich viel getan wird?

Ich zitiere gerne, mit Hilfe einer alphabetisch sortierten Reihe, die kaum noch übersehbare Vielzahl der „Reformbaustellen“, die es zur Zeit in der deutschen Hochschullandschaft gibt. Da beginnt es mit der **Akkreditierung** und geht über den

¹ Dieser Vortrag stützt sich in einigen Passagen auf das Schlußkapitel von Reinhard Kreckel, Vielfalt als Stärke. Anstöße zur Hochschulpolitik und Hochschulforschung, Bonn: Lemmens 2004.

Bachelor, das **Benchmarking** oder die **Budgetierung** weiter zu den **Credit-Point-Systemen**, zur **Dienstrechtsreform**, **Evaluierung**, **Exzellenz-Clustern** und **Eliteuniversität**, **Flexibilisierung**, **Globalhaushalt**, **Hochschulmarketing**, **Innovation** und **Juniorprofessur**, über **Modularisierung**, **Profilbildung**, **Qualitätsmanagement**, **Studiengebühren** bis hin zu **Wettbewerbsorientierung** und **Zielvereinbarung**.

Selbst wenn man nur die Hälfte von dem ernst nimmt, was zur Zeit in und an deutschen Hochschulen verändert wird, unverkennbar ist doch: Zur Zeit herrscht in der Hochschulszene in Deutschland ein „Reformklima“. Allerdings ist Ihnen vielleicht aufgefallen, dass ich selbst im angekündigten Titel meines heutigen Beitrages die Vokabel „Hochschulreform“ überhaupt nicht gebrauche, sondern von „Hochschulentwicklung“ spreche.

Wer nämlich das Wort „Reform“ in den Mund nimmt, gibt damit zu erkennen, dass er eine Politik aktiven Veränderns im Sinne hat. Die Logik des „Reformierens“ impliziert nämlich ein kausales und aktivistisches Verständnis von Politik: Der erste Schritt ist dabei üblicherweise eine Schwächen- oder Mängeldiagnose, der dann eine Ursachenanalyse folgt und schließlich eine Strategie zur Behebung der diagnostizierten Mängel durch den aktiven Einsatz gezielter Maßnahmen. Man hat also, mit anderen Worten, die Vorstellung, dass Verhältnisse im Hinblick auf bestimmte Reformziele gesteuert bzw. umgesteuert werden können. Und in der Tat, in dieser Konferenz geht es ja genau darum, um „Steuerungswissen“, also: um die Frage nach der Möglichkeit kausalen, effektiven Gestaltungshandelns im Hinblick auf das Hochschulsystem.

Ich habe nun aber bewusst nicht das Wort „Hochschulreform“ in mein Thema hineinformuliert, sondern spreche von Hochschulentwicklung – eine eingestandenermaßen doppeldeutige Wortwahl. Denn Entwicklung kann ja zum einen etwas sein, das man bewusst und gezielt (also: aktiv) in die Wege leitet, z. B. bei der „Produktentwicklung“. Zum anderen kann das Wort Entwicklung auch für etwas stehen, was einfach geschieht und das man (eher passiv) hinzunehmen hat, wie etwa die demographische Entwicklung oder die Entwicklung der Aktienkurse.

Meine Frage im Untertitel dieses Vortrages nach dem Verhältnis von „Selbstbestimmung, Fremdbestimmung oder Selbstlauf“ spielt auf diese Ambivalenz an: Sie macht deutlich, wie komplex schon die Ausgangsfrage nach der Reformier- und Steuerbarkeit von Hochschulen in Deutschland ist. Häufig wird sie allein auf die Alternative „Autonomie oder Stillstand?“ reduziert. Aber zunächst einmal, bevor man sich dieser Frage zuwendet, scheint es mir nötig, den Grad der Fremdbedingtheit der deutschen Hochschulentwicklung als Handlungsrahmen genauer zu bestimmen.

Das heißt, in diesem Beitrag gehe ich nicht in erster Linie der gerne gestellten Frage nach, wie entscheidungs- oder steuerungsfähig die am hochschulpolitischen Geschehen beteiligten individuellen und kollektiven Akteure sind. Mir geht es vielmehr zunächst einmal darum, die Handlungsbedingungen in den Blick zu nehmen, mit denen es die Akteure zu tun haben.

Gerade weil die Forderung nach „Hochschulautonomie“ und entscheidungsfähigen Hochschulen zur Zeit so hoch im Kurs steht, gilt meine Hauptaufmerksamkeit heute der anderen Seite der Medaille, also: den Umständen und Spielräumen hochschulpolitischen Handelns. Dennoch sei mir zunächst eine Anmerkung zur Semantik des „Steuerns“ gestattet: Man findet das ursprünglich lateinische Wort des „Steuermannes“ (gubernator) schon bei den klassischen Staatstheoretikern (auch bei Platon). Government, gouvernement, Führung und Herrschaft sind ältere, jetzt etwas außer Gebrauch gekommene Leitbegriffe der Staats- und der Organisationstheorie.

Das derzeitige Modewort unter Politologen und Planern ist „governance“, ein Konzept, das sich dadurch auszeichnet, dass der schlichte Top-Down-Dezisionismus der älteren Führungstheorien durch die Vorstellung des „Steuerns und Nachjustierens“ im Kontext einer Vielfalt heterogener Rahmenbedingungen und Akteure ersetzt wird.

Mir selbst kommt – gerade auch mit dem Blick auf die äußerst vielfältige Hochschulwelt – die Metapher des „Navigierens“ treffender vor. Denn in diesem Wort bleibt der Eigenwert des „Sich-Überwasserhaltens“ und Lavierens neben dem Wert der dezidierten Zielerreichung immer noch lebendig. Für die deutschen Hochschulen gilt, so möchte ich es ausdrücken, beides: *gubernare* und *navigare*.

Vor diesem Hintergrund möchte ich im Folgenden nun sechs Thesen bzw. Thesenbündel zur Diskussion stellen, die die „Navigationsverhältnisse“ etwas genauer bestimmen sollen, mit denen es die Hochschulpolitik in Deutschland zur Zeit zu tun hat.

1. Meine **erste These** betrifft die gerade eben angesprochene hochgradige Fremdbedingtheit des derzeitigen Hochschulreformgeschehens in Deutschland. Sie lautet:

Selbst dann, wenn man davon überzeugt wäre, dass in den deutschen Hochschulen heute alles zum Besten stünde, gäbe es doch einen großen Handlungsbedarf, der sich aus gravierenden Veränderungen der Handlungsbedingungen ergibt.

2. Es empfiehlt sich nun, die folgenden fünf (einander z.T. überlappenden) Faktoren zu unterscheiden, die maßgeblich zur Erzeugung dieses externen Veränderungsdruckes auf die deutschen Hochschulen beitragen. Das sind dies, so meine **zweite These**, die folgenden:

- a. Die **andauernde Unterfinanzierung** der deutschen Hochschulen, die sich - je nach Schätzung - in der Größenordnung von jährlich 3 - 5 Mrd. Euro bewegt.
- b. Die **Vervielfachung der Studierendenzahlen**.
- c. Die neue **Internationalisierung bzw. Europäisierung** des Hochschulsystems.
- d. Der **Verlust des akademischen Nimbus** bei gleichzeitigem Bedeutungsgewinn von Wissen als Standortfaktor in der „Wissensgesellschaft“.
- e. Die neue „**indirekte Ökonomisierung**“ der deutschen Hochschulen.

3. Dieser letzte Punkt leitet über zu meiner **dritten These**.² Sie lautet:

Die Behauptung, die deutschen Hochschulen unterlägen einer zunehmenden „Ökonomisierung“ und „Kommerzialisierung“, ist verkürzt. Die deutschen Hochschulen sind staatlich finanzierte Einrichtungen, keine Marktsubjekte. Es verhält sich vielmehr so, dass Staat und Verwaltung unter den Druck von Wirtschaftlichkeits- und Spargesichtspunkten und einer neuen Managementphilosophie („New Public Management“) geraten sind. Dieser Druck wird an die staatlich finanzierten Hochschulen weitergegeben. Die deutschen Hochschulen unterliegen somit einer indirekten, staatlich vermittelten Ökonomisierung.

Die traditionelle Form der Bewirtschaftung der deutschen Hochschulen war die kameralistische Detailsteuerung im Rahmen der Landeshaushaltsordnung. Die Haushaltsaufstellung erfolgte auf der Grundlage prognostizierter (bzw. im vorhinein definierter) Bedarfslagen, die mit Hilfe eines ausgefeilten Systems von Haushaltstiteln und Titelgruppen erfaßt und damit der parlamentarischen Kontrolle unterstellt werden sollten („ex ante-Steuerung“ oder „inputorientierte Steuerung“). Die jetzt propagierte „ex post-“ bzw. „Output-Steuerung“ versteht sich dagegen als

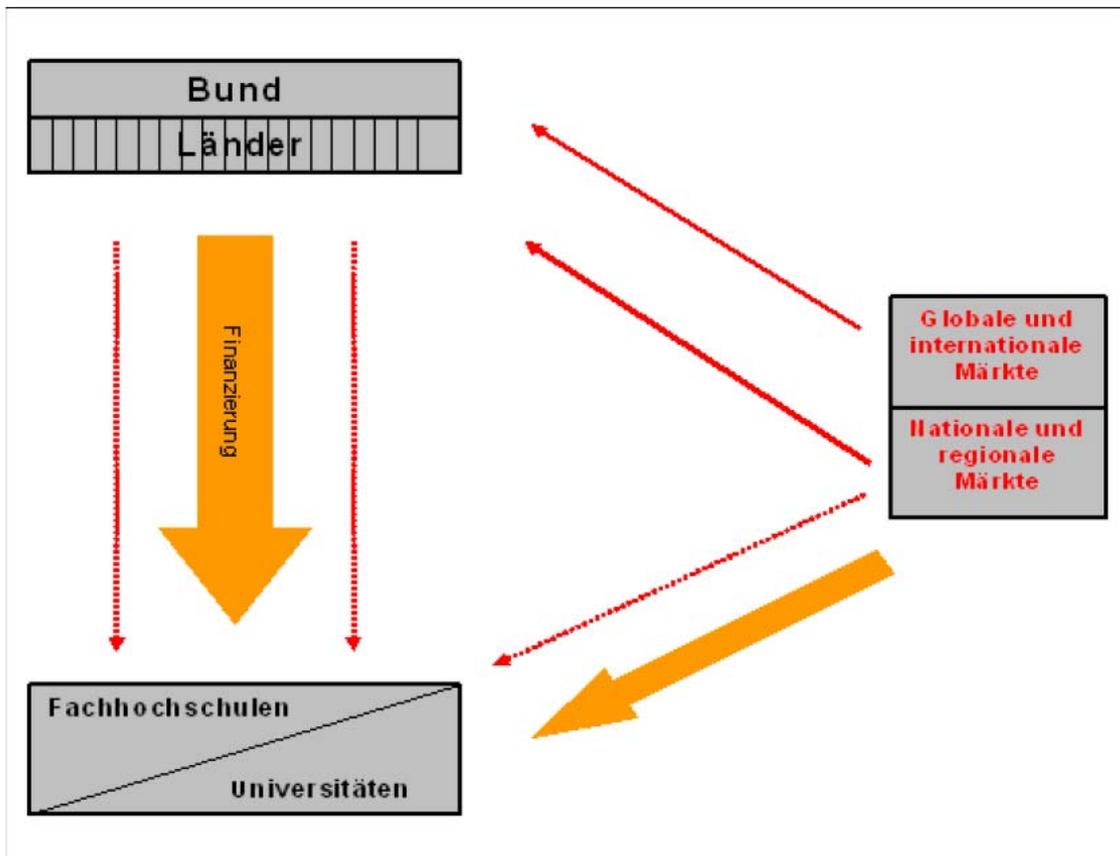
² Vgl. zum folgenden: R. Kreckel, "Die Universität im Zeitalter ihrer ökonomischen Rationalisierung". In: Hochschule Ost, 9. Jg. / 2000, Heft 3-4, S. 283-291; ders., "Zum neuen Verhältnis von Hochschulen und staatlicher Wissenschaftsverwaltung in Deutschland". In: Das Hochschulwesen, 51.Jg. / 2003, S. 90-95 (wieder abgedruckt in: Ders., Vielfalt als Stärke, a.a.O, S. 11-18, 169-180).

stärker ergebnisorientiert. Der Idee nach soll dabei die staatliche Detailsteuerung und -kontrolle auf eine bloße Globalsteuerung zurückgenommen und gleichzeitig die Entscheidungsautonomie der Hochschulen erweitert werden. Man strebt nun danach, die staatliche Hochschulfinanzierung an Leistungsindikatoren und Evaluationsergebnissen auszurichten. Auch wenn bei diesem neuen Steuerungsmodell das Wettbewerbsmoment und Kosten-Nutzen-Erwägungen stärker in den Vordergrund treten, hat dies mit einer an echten Preisen, Angebot und Nachfrage ausgerichteten Marktsteuerung kaum etwas zu tun. Wenn man also schon nach einem vereinfachenden Schlagwort für den gegenwärtigen Ökonomisierungsschub im deutschen Hochschulsystem sucht, so wäre wohl „**Neo-Kameralismus**“ treffender als „**Neo-Liberalismus**“.

4. Die in der dritten These angesprochene „indirekte Ökonomisierung“ der deutschen Hochschulen ist nun kein isolierter Vorgang. Sie steht vielmehr innerhalb eines äußerst komplexen nationalen und internationalen Handlungsrahmens, in dem Akteure der unterschiedlichsten Art aufeinander treffen. Mein **viertes Thesenbündel** soll deshalb in grafischer Form, mit Hilfe zweier Tafeln, präsentiert werden, die einerseits die hohe Komplexität des Kräftefeldes symbolisieren, innerhalb derer sich die deutschen Hochschulen bewegen; andererseits beruhen sie aber immer noch auf starken Vereinfachungen.

In Tafel I werden zunächst einmal in schematischer Weise die bedeutendsten ökonomischen Außeneinflüsse skizziert, denen die deutschen Hochschulen ausgesetzt sind. Getreu der These von der „indirekten Ökonomisierung“ werden staatliche Instanzen als unmittelbares Gegenüber deutschen Hochschulen identifiziert, auch im Hinblick auf Wirtschaftsfragen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die ökonomischen Forderungen und Zwänge, denen sich die staatlichen Instanzen und die ihnen zugeordneten Hochschulen ausgesetzt sehen, nicht nur von nationalen und lokalen Marktgegebenheiten, sondern zunehmend von europäischen und weltweiten Entwicklungen ausgehen. Des weiteren wird – mit dem Hinweis auf den Bund mit seiner hochschulpolitischen Rahmenkompetenz und die 16 Bundesländer mit ihrer jeweils eigenen Hochschulpolitik - die komplexe, teilweise wettbewerbsgeleitete Konstellation der staatlichen Hochschulpolitik(en) in Deutschland angesprochen. Hier werden sich im Gefolge der geplanten Föderalismusreform möglicherweise beträchtliche Kräfteverschiebungen ergeben. Schließlich wird mit der ausdrücklichen Unterscheidung zwischen Universitäten und Fachhochschulen hervorgehoben, dass es so etwas wie „die“ Hochschule in Deutschland im Grund nicht gibt, wenngleich den klassischen Volluniversitäten weiterhin eine Leitbildfunktion zukommt, wie oben bereits dargelegt wurde.

Tafel I: Ökonomische Einflüsse im hochschulpolitischen Kräftefeld Deutschlands (I)



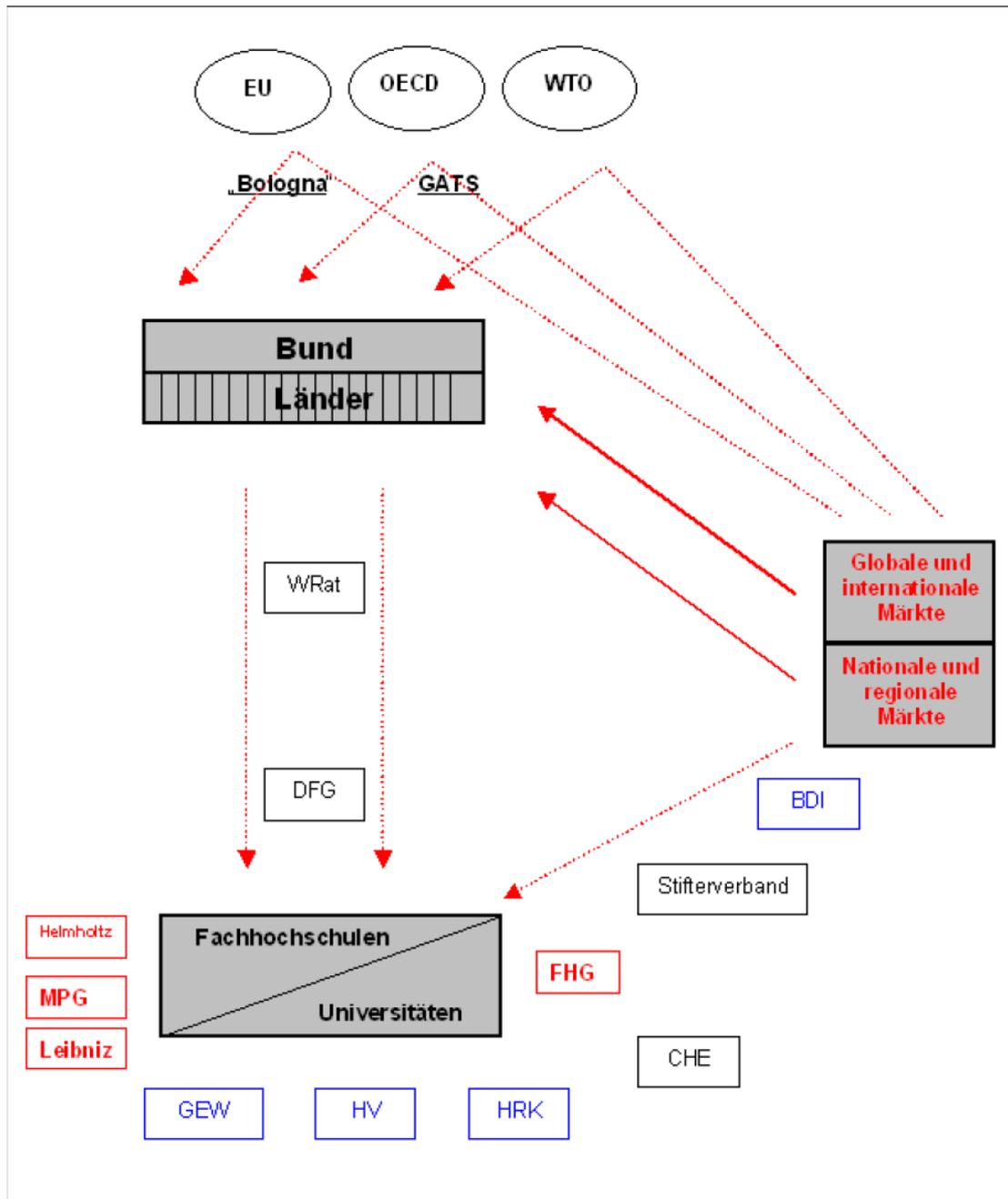
Die durchgezogenen Pfeile in Tafel I sollen den Prozess der Ökonomisierung des staatlichen Handelns symbolisieren. Die gepunkteten Pfeile illustrieren meine These, dass direkten Markteinflüssen im deutschen Hochschulsystem nur eine recht untergeordnete Bedeutung zukommt, während im Vergleich dazu die Prozesse der indirekten Ökonomisierung gewichtiger sind. Die grauen Pfeile zeigen die hauptsächlichsten Finanzierungsströme an: Sie verdeutlichen, dass die deutschen Hochschulen ganz überwiegend staatlich finanziert sind; über eine Marktfinanzierung oder sonstige eigene Einnahmen verfügen sie kaum. Besonders auffällig ist dabei das Fehlen von Studiengebühren als Finanzquelle der Hochschulen in Deutschland. Sollte es jetzt zur Zulassung von Studiengebühren in nennenswertem Umfang kommen, würde das voraussichtlich zu einer Intensivierung der direkten Marktbindung der deutschen Hochschulen führen. Ob und in welchem Ausmaß die - vermutlich in absehbarer Zeit anstehende - Einführung von Studiengebühren zu einem größeren „Kommodifizierungsschub“ in den deutschen Hochschulen führen

wird, dürfte in starkem Maße von dem zu wählenden Studienfinanzierungs- und Gebührenmodell abhängen.

Selbstverständlich ist das in Tafel I wiedergegebene Schema immer noch äußerst einfach. Deshalb wird in Tafel II versucht, ein heuristisches Modell zu entwickeln, das den komplexen Einflusslinien und Kontextbedingungen, die auf die deutsche Hochschulen einwirken und die bei Reformversuchen berücksichtigt werden müssen, zumindest etwas näher kommt. Dabei wird bewusst in Kauf genommen, dass auch dieses schon recht kompliziert und verwirrend wirkende Kräfte-Labyrinth immer noch ziemlich unterkomplex ist, wenn man es an den realen Verhältnissen mißt. Aber es beansprucht zumindest, einige Hauptaspekte zu benennen und im Zusammenhang zu sehen, auf die es in der Hochschulpolitik in Deutschland in der nächsten Zeit ankommen dürfte. Die wichtigsten Elemente des in Tafel II enthaltenen Modells werden im Folgenden kurz vorgestellt:

- Zunächst werden mit der exemplarischen Erwähnung der World Trade Organisation (*WTO*), der Organization of Economic Cooperation and Development (*OECD*) und der Europäischen Gemeinschaft (*EU*) drei prominente überstaatliche Instanzen angesprochen, die - neben einer Reihe hier nicht genannter weiterer Akteure - dafür sorgen, dass der globale Prozess der Wirtschaftsliberalisierung für nationale und regionale Regierungen und Parlamente selbst zu einem Politikum wird.
- Die unmittelbare Rückwirkung der überstaatlichen Politik auf die nationale Hochschulsituation in Deutschland wird zum einen durch den Hinweis auf den „*Bologna-Prozeß*“ verdeutlicht - also: die Initiative von mittlerweile mehr als 30 europäischen Staaten, ihre Hochschulsysteme zu standardisieren und einen gemeinsamen „europäischen Hochschulraum“ zu schaffen, der sich im weltweiten Wettbewerb als durchsetzungsfähig erweisen soll. Zum anderen werden die politisch induzierten internationalen Ökonomisierungszwänge durch die Erwähnung des „General Agreement on Trade in Services“ (*GATS*) symbolisiert. Vom Ergebnis der nächsten Runde der Verhandlungen über das *GATS* wird es unter anderem abhängen, in welchem Umfange Hochschulbildung auch in Deutschland als normales Handelsgut freigegeben und für internationale Konkurrenz geöffnet wird.

Tafel II: Ökonomische Einflüsse im hochschulpolitischen Kräftefeld Deutschlands (II)



- Wendet man sich den deutschen Binnenverhältnissen zu, so trifft man im Hinblick auf die Wissenschafts- und Hochschulpolitik zunächst auf ein kompliziertes Kompetenzgeflecht zwischen *Bund* und *Ländern*, insbesondere auf die BLK und die KMK, vom Bundesverfassungsgericht ganz zu schweigen, die gar nicht in Tafel II aufgenommen wurden. Zwischen Bund, Ländern und Hochschulen steht als wichtige Mediations- und Steuerungsinstanz der nach einem komplizierten Proporzsystem zusammengesetzte Wissenschaftsrat

(WRat), dem eine wichtige teilautonome Rolle bei der Wissenschafts- und Hochschulplanung, Begutachtung und Mittelvergabe zukommt.

- Für die Vergabe der staatlichen Forschungsmittel ist - neben den ministeriellen Fachressorts - vor allem die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) zuständig, die hier exemplarisch genannt ist. Die DFG ist grundsätzlich den Prinzipien akademischer Autonomie verpflichtet. Als eingetragener Verein ist die DFG von ihren Geldgebern rechtlich unabhängig; ihre Fachgutachter sind gewählte Repräsentanten der Wissenschaft. Über Förderschwerpunkte können dennoch auch externe Prioritätensetzungen ihren Weg in die Forschungsförderung und damit in die Hochschulen nehmen.
- Der Vollständigkeit halber muß des weiteren daran erinnert werden, dass öffentliche Forschungsmittel ja nicht nur in die Hochschulen fließen, sondern auch in die Einrichtungen der außeruniversitären Forschung, von denen hier die Institute der *Max-Planck-Gesellschaft*, der *Helmholtz-* und der *Leibniz-Gemeinschaft* sowie (als wirtschaftsnächster Forschungsverbund) die Einrichtungen *Fraunhofer-Gesellschaft* genannt werden. Komplexe Bund-Länder-Kofinanzierungsmodelle sorgen zur Zeit noch dafür, dass eine einseitige Abhängigkeit der wichtigsten außer-universitären Forschungseinrichtungen von einem einzigen Geldgeber nicht besteht. Diese Sachlage könnte sich ändern, falls die gegenwärtig diskutierte Entflechtung der staatlichen Forschungsförderung verwirklicht werden sollte. - Ein Reihe von Stiftungen, die sich der Forschungs- und Graduiertenförderung mit teils staatlichen, teils privaten Mitteln widmen, wären der Abrundung halber hier noch hinzuzufügen.
- Hochschulpolitische Akteure mit deutlich größerer Wirtschaftsnähe sind der Bund der Deutschen Industrie (BDI) und der *Stifterverband* der deutschen Wissenschaft, die wegen ihrer deutlichen wissenschafts- und hochschulpolitischen Aktivitäten hier exemplarisch aufgeführt werden.
- Eine gewisse Wirtschaftsnähe ist insbesondere auch dem Centrum für Hochschulforschung Gütersloh (CHE) der Bertelsmann-Stiftung zuzuschreiben, das sich - im Auftrag der Hochschulrektorenkonferenz und in gutem Kontakt mit vielen staatlichen Stellen - als Promotor und Berater einer Hochschulreform mit neo-liberalen Zügen profiliert.
- Mit Hochschulrektorenkonferenz (HRK), Hochschulverband (HV) und Gewerkschaft Wissenschaft und Erziehung (GEW) sind schließlich auch noch die

wichtigsten Interessenverbände genannt, die sich in Deutschland in der hochschulpolitischen Szene bewegen.

Man sieht an diesem kursorischen Übersichtstableau, welche enormen Vereinfachungen gemacht werden müssen, wenn man versuchen möchte, einen auch nur halbwegs realitätsgerechten Überblick über die Interessen und Akteure zu gewinnen, die - *allesamt von außerhalb der Hochschulen* - direkten oder indirekten Einfluss auf deren Entwicklung haben. Über die hochdifferenzierten hochschulinternen Verhältnisse - die Studierenden, die Fächerkulturen, die Hochschullehrer und Mitarbeiter u.v.a.m. - ist dabei noch überhaupt nichts gesagt.

Deshalb kann ich diesen Teil meines Textes nur mit einem Appell beschließen - einen Appell zur Differenzierung und zum genauen Hinsehen. Läßt man das komplexe hochschulpolitische Kräftefeld auf sich wirken, das ich hier nur in Andeutungen skizzieren konnte, so wird deutlich, dass es einfache Rezepte für die Hochschulen nicht geben kann, um den Handlungsdruck sinnvoll zu bewältigen, von dem eingangs die Rede war: Hohe Studierendenzahlen, chronische Unterfinanzierung und unumgängliche Internationalisierung sind Aufgaben, die nur mit großem Augenmaß gelöst werden können.

Was ich Ihnen mit meinen beiden Tafeln vorgeführt habe, ist einerseits ein hochkomplexes Geflecht von Rahmenbedingungen. Andererseits aber ist es auch eine extreme Vereinfachung. Die handlungstheoretische Botschaft, die ich mit diesem Modell vermitteln möchte, ist die folgende: Reiner Reformaktivismus, der diese Komplexitäten nicht konsequent mitdenkt, geht in die Irre. Umgekehrt ist aber auch der reine Fatalismus zu simpel, der glaubt, dass Entwicklungen sowieso geschehen. Vielmehr erscheint es mir fruchtbar, bestimmte Handlungsszenarien zu identifizieren, zwischen denen man optieren kann.

5. Dies will ich im Rahmen meines nächsten, **fünften Thesenbündels** nun tun. Das heißt, ich möchte jetzt einige Optionen für die Hochschulreform in Deutschland in typisierender Verknappung vorstellen und deren Realisierbarkeit vor dem Hintergrund der zuvor skizzierten Strukturvorgaben und Handlungszwänge erörtern:

a. Kommerzialistische Option: *So viel Marktsteuerung wie möglich, hohe Hochschulautonomie, marktorientierte Studiengebühren*

Diese erste Option könnte die Flucht nach vorne sein, also: der Versuch des Ausbruches der deutschen Hochschulen aus den Schranken staatlicher Finanzierung und Kontrolle, hinein in die Welt des Marktes und des

Wettbewerbs. Mit dieser Option liebäugeln alle von Gedanken des Neo-Liberalismus und des New Public Management geprägten Hochschulreforminitiativen. Innerhalb der deutschen Hochschulen selbst stößt diese kommerzialistische Option allerdings auf verbreitete Skepsis. Auch auf staatlicher Seite sind die Lippenbekenntnisse vermutlich häufig radikaler als das tatsächliche Handeln. Denn eine Umstellung der Hochschulen auf Marktsteuerung müßte mit großer Wahrscheinlichkeit zu staatlichen Einflußverlusten führen - eine in einem traditionell staatlichen Hochschulsystem wie dem deutschen schwer vorstellbare Entwicklung.

b. Etatistische Option: Dirigistische Hochschulreform „von oben“, etwa nach japanischem Vorbild

Eine entgegengesetzte Option wird - ebenfalls unter dem Vorzeichen des 'New Public Management' - zur Zeit in Japan vorexerziert. Aufgrund der gerade verabschiedeten neuen japanischen Hochschulgesetzgebung werden die staatlichen Hochschulen in eine verstärkte staatliche Kontrolle genommen und zu sog. „unabhängigen Verwaltungseinheiten“ (dokoritsu gyosei hojin-ka) erklärt (vgl. Hirowatari 2000, Oberländer 2003): Staatliche Plan- und Zielvorgaben für die Hochschulen, kontinuierliche Evaluation und leistungsbezogene Mittelvergabe, Schwächung der akademischen Selbstverwaltung, staatlich bestellte starke Präsidenten, Aufhebung des Beamtenstatus der Professoren, Erhöhung der Studiengebühren und schrittweise Reduktion der staatlichen Hochschulfinanzierung - das sind Kennzeichen einer etatistischen Option, einer Hochschulreform von oben. Ihr Ausgangspunkt ist ein starker Zentralstaat, der die weltweiten Ökonomisierungs- und Rationalisierungszwänge in sich aufgenommen hat und nun an die Universitäten weitergibt.

Insbesondere für die alten deutschen Traditionsuniversitäten sind das beides Horrorvisionen - die direkte Kommerzialisierung ebenso wie die etatistisch vermittelte Ökonomisierung. Den klassischen deutschen Universitäten liegt deshalb eine eher konservativ-pragmatische Option näher:

c. Konservativ-pragmatische Option: Hinhaltend-lavierendes Umgehen mit Reformvorgaben; Skepsis gegenüber modischen Neuerungs-ideen; Bemühen und Schadensbegrenzung und „business as usual“

Hochschulpolitische Neuerungen, wie z. B. gestufte Studiengänge, Zielvereinbarungen, Evaluierungen, leistungsbezogene Mittelvergabe u. ä.

werden im Rahmen dieser Option eher als unsachgemäße Zumutungen verstanden und möglichst umgangen. Es wird daran erinnert, dass man in der Vergangenheit schon mit vielen Widrigkeiten fertig geworden sei, und so werde es auch künftig sein. Reformbereitschaft wird zwar signalisiert, aber dennoch am Bewährten festgehalten und auf bessere Zeiten gewartet.

Wenn allerdings das, was ich zuvor ausgeführt habe, nicht völlig verfehlt ist und die von mir genannten Handlungszwänge tatsächlich eine qualitativ neue Herausforderung für die deutschen Hochschulen darstellen, dann sind die von Alters her eingeübten Ausweich- und Stillhaltenmanöver nicht mehr erfolgversprechend. Nichthandeln wird dann zu riskantem und folgenschwerem Unterlassen.

d. Syndikalistische Option: *Konfliktbereites Beharren auf erkämpften Rechten; Polemik gegen Sozialabbau, Neoliberalismus, Globalisierung etc.*

Ähnliches gilt für eine vierte Option, die trotzig Protesthaltung, die man vielleicht als syndikalistische Option charakterisieren könnte. Sie beharrt konfliktbereit auf angestammten oder erkämpften Rechten, weist strukturelle Veränderungen zurück und fordert eine Erhöhung der staatlichen Mittel für die Hochschulen ein.

Auch für diese Haltung gilt allerdings, ebenso wie für die zuvor genannte, dass die von mir benannten strukturellen Zwänge - die chronische Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen, ihre unumgängliche Internationalisierung, die wachsende Studienplatznachfrage, der Nimbus-Verlust der Hochschulen und die indirekte Ökonomisierung - fast zwangsläufig zu einer allgemeinen Verarmung der öffentlichen Hochschulen in Deutschland führen müssen, falls sie so weiter geführt werden, wie bisher.

Reine Defensivstrategien sind unter diesen Umständen für deutsche Hochschulen nicht erfolgversprechend: Sie würden fast zwangsläufig zu einer allgemeinen Verarmung der öffentlichen Hochschulen führen. Andererseits sind angesichts der gewachsenen Hochschulstrukturen und akademischen Werthaltungen in Deutschland auch die kommerzialistische und die etatistische Option nicht tragfähig.

Mit anderen Worten, wenn meine Einschätzung der „Navigationsverhältnisse“, unter denen die deutschen Hochschulen zu Zeit segeln, auch nur annäherungsweise realitätsgerecht ist, so dürfte sich **keine der vier soeben skizzierten Optionen als zukunftssträftig** erweisen.

6. Will man das angestammte öffentliche Hochschulsystem in Deutschland, trotz qualitativ neuer Rahmenbedingungen und Handlungszwänge, in seinem Kern erhalten, so kann das also nicht ohne deutliche Veränderungen abgehen. Das Prinzip lautet dabei: Nur wer sich bewegt, kann in bewegten Zeiten das erhalten, was ihm wertvoll ist. Dabei gibt es nach dem bisher Dargelegten nun – sechstens - vor allem zwei mögliche Bewegungsrichtungen, die erfolgversprechend sein könnten. Ihnen gilt das **sechste Thesenbündel**:

a. Die eine Bewegungsrichtung ist die Suche nach zusätzlichen, die staatliche Finanzierung ergänzenden Einkommensquellen für die öffentlichen Hochschulen. Das ist die Bewegung in Richtung auf ein **privat-öffentliches Mischsystem** mit stärkerer Marktorientierung. Sie wird im US-amerikanischen Hochschulsystem schon seit langem praktiziert. Auch die britischen Hochschulen sind in den letzten 20 Jahren in diese Richtung gegangen. Sie haben die Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen (Polytechnics) völlig aufgegeben, zugunsten eines inszenierten Wettbewerbsmodells, das einerseits staatliche Mittel aufgrund von Leistungsindikatoren verteilt, andererseits zusätzliche private Finanzierungsquellen zu erschließen sucht.

Ein zentraler Baustein bei jeder public-private Mischfinanzierung der Hochschulen sind unweigerlich die Studiengebühren: Hier geht es insbesondere darum, ob sich bei der Festsetzung der Gebührenhöhe eher sozialstaatliche, eher finanzpolitische oder eher marktwirtschaftliche Kriterien durchsetzen und wie das Problem des Ausgleiches von sozialen Benachteiligungen gehandhabt wird, z.B. mit Hilfe von Stipendien, Steuervergünstigen, Darlehen o.ä. Diese Debatte wird jetzt, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.1.2005 zur Frage der Studiengebühren, beginnen. Auf den Ausgang darf man gespannt sein.

Jede öffentlich-private Mischfinanzierung bedeutet selbstverständlich auch eine Aufteilung der Loyalitäten und Rechenschaftspflichten der Hochschulen gegenüber öffentlichen und privaten Geldgebern. Dass auch hier Balanceakte möglich sind, die der akademischen Autonomie noch Spielraum lassen, zeigen die besten amerikanischen oder britischen Universitäten. Allerdings sollte man dabei auch die Kehrseite, die große Zahl von qualitativ schwachen Hochschulen, nicht vergessen; ebenso wenig den enormen Finanzbedarf der

angelsächsischen Spitzenuniversitäten, der mit kurzfristigen Förderprogrammen nicht zu bewältigen ist.

b. In Deutschland hat man sich bisher gegen die Eröffnung nennenswerter neuer Finanzquellen für die Hochschulen, vor allem auch dagegen entschieden, einen Großteil der Kosten für die Lehre an Hochschulen durch Studiengebühren zu decken. Die zur Zeit diskutierten 500 Euro pro Semester sind in dieser Hinsicht eher eine symbolische Setzung, die mit realen Kostenkalkülen wenig zu tun hat. Falls das weiterhin so bleibt und die deutschen Hochschulen hauptsächlich auf die direkte oder indirekte Finanzierung durch die - immer weniger zahlungsfähige und -bereite - öffentliche Hand angewiesen bleiben, besteht m. E. hier nur die Möglichkeit, sich in folgende Richtung zu bewegen: Man muss die **interne Differenzierung des deutschen Hochschulsystems im staatlichen Rahmen** vorantreiben - wobei immer zu berücksichtigen ist, dass dieser staatliche Rahmen ja selbst der Ökonomisierung unterliegt. Wer sich in dieser Richtung bewegen will, muss vor allem folgendes erkennen: Die hohe Qualität von öffentlich finanzierten Universitäten kann nur dann langfristig gesichert werden, wenn diese bereit sind, die Aufgabe der berufsqualifizierenden und der allgemeinbildenden Massenausbildung weitgehend an die Fachhochschulen abzugeben und deren Fächerspektrum erheblich zu erweitern; wenn sie dazu nicht bereit sind, müssten sie sich entschließen, selbst bestimmte Fachhochschulfunktionen auch zu Fachhochschulkonditionen wahrzunehmen. Wollten die Universitäten hingegen weiterhin alles und für alle auf universitärem Niveau anbieten, müssten sie alle verarmen und an Qualität verlieren. Wenn umgekehrt die deutschen Fachhochschulen - im Zuge des sog. „Academic Drift“ - auch zu Universitäten werden sollten, müsste entweder die allgemeine Verarmung noch eklatanter werden, oder der Wettbewerb um knappe Mittel und die damit verbundenen Qualitäts- und Ausstattungsungleichheiten würden noch größer. Auch hier ist das britische Beispiel lehrreich.

7. Wer davon ausgeht, dass Hochschulbildung und -forschung ein öffentliches Gut sein soll, das auch öffentlich zu finanzieren ist, wie es in Deutschland seit langem der Brauch war, der muss eine klare interne Funktionsdifferenzierung zwischen „research universities“ auf der einen Seite und primär Lehraufgaben erfüllenden Fachhochschulen auf der anderen Seite anstreben. Und er muss bereit sein, in den unvermeidlichen Prozess der Europäisierung von Forschung und Lehre die

spezifischen Stärken des deutschen Hochschulsystems einzubringen. Hierzu die **siebente und letzte These**:

Eine der spezifischen Stärken der deutschen Hochschulen ist es, dass marktgläubige Wettbewerbsphantasien nie ihr einziges Richtmaß waren. Dem Traum vom fortwährenden Wettlauf um ‚Spitzenplätze‘ und ‚Leistungseliten‘, der die große Zahl derer vergisst, für die kein Raum an der ‚Spitze‘ vorhanden ist, stellt die deutsche Hochschultradition die Vorstellung an die Seite, dass eine **möglichst große Zahl von Menschen durch ein anspruchsvolles Studium auf eine möglichst hohe Qualitätsplattform** geführt werden soll - eine Plattform, die überall erreicht werden kann, wo ein akademischer Studienabschluss vergeben wird. Genau diesem Ziel soll ja auch die künftig verbindliche Akkreditierung aller Studiengänge dienen.

Selbstverständlich muss dann, von dieser gesicherten Qualitätsplattform aus, auch ein **Weg bis in Spitzenhöhen der Forschung** weiterführen - nicht überall, sondern dort, wo entsprechende Forschungspotentiale vorhanden sind, also: an Universitäten mit entsprechenden Leistungsschwerpunkten. Notwendig und sinnvoll ist es, leistungsfähige Schwerpunkte besonders zu fördern und auch zu schützen, wenn eng definierte politische oder wirtschaftliche Interessen ihnen feindlich gesinnt sind.