

Autonomie und Steuerung

Die Universitäten zwischen Deregulierung und Re-Regulierung

| HANS-DETLEF HORN | **Autonomie der Hochschulen wurde in den vergangenen Jahren als die Verlagerung von Kompetenzen der Ministerien auf die Hochschulen verstanden und begrüßt. In der deregulierten Hochschule drohte sich dies zu verkehren zur Autonomie der Hochschule und ihrer Leitung auf Kosten der Fakultäten und der Hochschullehrer. Aktuell droht eine Re-Regulierung. Ein Beitrag zum Verständnis dieser Entwicklungen.**

Autonomie“ ist *der* Leitbegriff der hochschulpolitischen Gegenwart. Die „autonome Hochschule“ soll das deutsche Hochschulwesen erfolgreich ins 21. Jahrhundert führen. Doch der Zugriff auf den Autonomiebegriff ist kühn. Er macht sich die Assoziationskraft des Wortes zunutze, ohne im Eigentlichen die Sache des Wortes zu meinen. Dem Publikum wird keine natürliche Begabung der Universität verkündet, gegen alle Heteronomie in Freiheit zu wirken. Ein derart idealisierter Autonomiebegriff ist dem hochschulpolitischen Verwendungskontext der Gegenwart weithin abhanden gekommen. Vor drei Jahren hallte der Mahnruf in die Republik: „Wozu noch Universitäten?“ (Reinhard Brandt). Die Sorge hält an, ob die Politik eigentlich noch weiß, was die Universität ist, ob sie noch ein Wissen davon hat, wozu und zu welchem Ende sie besteht. Ihr Verständnis als „unzeitgemäße“ Orte (Jürgen Mittelstraß) eines kritischen Wahrheits- und Erkenntnistrebens aus und in eigener Freiheit und Unabhängigkeit verflacht zunehmend zum Ritual einer staatlichen Erinnerungskultur. Zeitgenössischer Hochschulpolitik kommt ein solcher

Universitätsbegriff eher verdächtig vor. Deren herrschaftsfreudige Maximen lauten vielmehr demokratische Steuerung und bürokratische Regulierung.

Fortwährender Reformdruck Hochschulpolitik und Hochschulgesetzgebung sind freilich immer auch Ausdruck der je aktuellen Präferenzen der Gesellschaft. Daraus erklärt sich der fortwährende Reformdruck: „Universitas semper reformanda“ oder: Jeder Le-

»Hochschulpolitik und Hochschulgesetzgebung sind immer Ausdruck der aktuellen Präferenzen der Gesellschaft.«

gislatur ihr Hochschulgesetz. Nach den – gescheiterten – Versuchen, die Universitäten erst zu Keimzellen einer „anderen Republik“ umzubauen, dann unter das Regime vollkommener Gruppenparität zu zwingen, mutierten die Universitäten seit den 1980er Jahren zu Massenuniversitäten. Mehr Kinder aus sozial schwächeren Schichten sollten in die Hochschulausbildung gebracht werden. Das Ansinnen wird – mit oder oh-

ne Studiengebühren – seit Jahrzehnten verfehlt. Doch der Wachstumsauftrag hält an. Die Quote der Studienanfänger pro Jahrgang soll noch weiter, bis auf mindestens 40 Prozent steigen. Daneben sind es die zunehmende Ausdifferenzierung der Forschung, die „magische Vervielfältigung“ von Studiengängen (Stefan Kühl), die integrierte Internationalisierung und die Bologna-hörige Modularisierung der Ausbildung, die die Universitäten in den Zustand latenter Überforderung geführt haben. An dem parallelen Ausbau der baulichen, personellen und sachlichen Ressourcen der Universitäten fehlte es von Anfang an; die chronische Unterfinanzierung und die ausufernden Betreuungsrelationen dauern an. Die umtriebige Hochschulpolitik suchte die Ursache und behauptete die gebotene Abhilfe an anderer Stelle: beim Aufgabenverständnis der Universitäten und der Effektivität ihrer Aufgabenerfüllung.

Was die seit den 1990er Jahren anschwellende Reformgesetzgebung anleitet, das ist der Anspruch der demokratischen Gesellschaft, erstens: auf eine zielkonforme Steuerung des von ihr alimentierten Universitätswesens nach Maßgabe bestimmter Nutzererwartungen, und zweitens: auf den möglichst effektiven Nutzerertrag aus den dazu eingesetzten öffentlichen Mitteln nach Maßgabe des ökonomischen Prinzips.

New Public Management

Unter diesem Anspruch geriet die Universität in den Sog des sog. New Public Management. Das Konzept steht ganz allgemein dafür, die Verantwortung des überschuldeten Staates für die unmittelbare Erfüllung der öffentlichen Aufga-



AUTOR

Professor Dr. **Hans-Detlef Horn** lehrt Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Philipps-Universität Marburg.

ben zurückzunehmen und zugleich deren Effizienz und Effektivität dadurch zu steigern, dass die Handlungsrationitäten und Regelungsmechanismen der Markt- und Wettbewerbswirtschaft auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung übertragen werden. An die Stelle einer aufwandsorientierten Input-Steuerung tritt so eine leistungsorientierte Output-Steuerung, die mit dezentralen Organisationsstrukturen, ergebnisbezogenen Vereinbarungen und konkurrenzwirksamen Anreizmodellen, zumal bei der Mittel- und Personalausstattung, arbeitet.

Unter dieser Agenda vollzieht sich der tiefgreifende Wandel, den das Leitbild der Universität fortan durchschreitet und zu dessen Etikettierung schließlich der Autonomiebegriff bemüht wird. Der Begriff zelebriert die „befreite“, die „deregulierte“ oder die „entfesselte Hochschule“, entlassen aus staatlicher Detailregulierung und ministerieller

Gängelei, entlastet von hochschulideologischen Selbstblockaden und innerer Entscheidungsohnmacht, stattdessen verselbständigt zu selbstorganisationsfähigen Einrichtungen und aufgefordert zu einer leistungsstarken, wirtschaftlichen Erfüllung der von der Politik an sie herangetragenen Aufgaben im Wettbewerb.

»Von Wissenschaft in ihrer Eigenart und Eigengesetzlichkeit ist nicht mehr viel die Rede.«

Diesem – doppelten – Zweck der ökonomisch rentablen Erfüllung gesellschaftlicher Nutzenerwartungen dient ein ganzes Bündel von organisatorischen und materiellen Instrumenten, das der Reformgesetzgeber aus dem Arsenal des Neuen Steuerungsmodells schöpft, als da sind: Reduzierung von ministeriellen Genehmigungsvorbehalten und Aufsichtsbefugnissen, aber In-

pflichtnahme von Hochschulen und Hochschullehrern durch Entwicklungspläne, Zielvereinbarungen, Evaluations- und Berichtslasten; Rücknahme der gesetzlichen Anforderungen an die Hochschulorganisation auf bloße Rahmenbedingungen, aber Vorgabe einer starken Leitungsebene; Hierarchisierung der internen Entscheidungsprozesse und Externalisierung von Controllingfunktionen, zuweilen sogar von Vetopositionen an gesellschaftlich-plural besetzte Hochschulräte und privatwirtschaftliche Akkreditierungs-

agenturen; dezidiert output-bezogene und drittmittelabhängige Globalbudgetierung und Professorenbesoldung statt funktionsorientierte und amtsangemessene Vollalimentionierung u.v.a.m.

Von den Belangen und Bedürfnissen der universitären Wissenschaft in ihrer Eigenart und Eigengesetzlichkeit ist da nicht mehr viel die Rede. Relevant sind hingegen ganz andere Faktoren und

Anzeige



MAX-PLANCK-GESellschaft



Alexander von Humboldt
Stiftung/Foundation

Ausschreibung des Max-Planck-Forschungspreises 2015

Internationaler Forschungspreis der Alexander von Humboldt-Stiftung und der Max-Planck-Gesellschaft

Die Alexander von Humboldt-Stiftung und die Max-Planck-Gesellschaft verleihen gemeinsam den vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gestifteten Max-Planck-Forschungspreis an herausragend qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Deutschland und dem Ausland, die bereits international anerkannt sind und von denen im Rahmen internationaler Kooperationen weitere wissenschaftliche Spitzenleistungen – auch mithilfe des Preises – zu erwarten sind. Jährlich sollen zwei Forschungspreise unabhängig voneinander vergeben werden. Je ein Preis wird an eine im Ausland und eine in Deutschland tätige international renommierte Forscherpersönlichkeit vergeben. Die Preissumme beträgt in der Regel jeweils 750.000 Euro. Nominierungen qualifizierter Wissenschaftlerinnen werden besonders begrüßt. Im jährlichen Wechsel wird der Preis in einem Teilgebiet der Natur- und Ingenieurwissenschaften, der Lebenswissenschaften oder der Geistes- und Sozialwissenschaften verliehen. Der Max-Planck-Forschungspreis 2015 wird ausgeschrieben im Bereich der Geistes- und Sozialwissenschaften zum Thema

Religion und Moderne: Säkularisation, gesellschaftliche und religiöse Pluralität

Nominierungsberechtigt sind Rektoren/Präsidenten von deutschen Universitäten bzw. deutschen Forschungsorganisationen. Die Nominierungen sind über die Rektoren/Präsidenten der Universitäten bzw. Forschungsorganisationen bei der Alexander von Humboldt-Stiftung einzureichen (Nominierungsfrist: 31. Januar 2015). Eigenbewerbungen sind nicht möglich.

Weitere Informationen: www.humboldt-foundation.de/web/max-planck-preis.html

Alexander von Humboldt-Stiftung

Jean-Paul-Straße 12

53173 Bonn

E-Mail: michaela.kreilos@avh.de

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Werte. Die Universität soll bestimmte, in budgetwirksame Kennzahlen übersetzte Zielsetzungen erfüllen (Studierende, Absolventen, Doktoranden, Graduiertenkollegs, Drittmittel, Frauen u.a.) und dazu unter einer straffen Führung eine professionelle Verwaltung und ein profilbildendes Angebot aufweisen, das sich im nationalen und internationalen Wettbewerb mit anderen Universitäten, auch gegenüber den Fachhochschulen und den außeruniversitären Forschungseinrichtungen behauptet und daher seine öffentliche Finanzierungsteilnahme rechtfertigt. Das neue Leitbild lautet – auf eine Formel gebracht: die „unternehmerische Universität“. Die Exzellenzinitiative des Bundes ist dafür das anschaulichste Beispiel.

Indem die derart ökonomisierte Universität gekennzeichnet ist durch ein Mehr an hierarchischen top down-Prozessen und einem Weniger an partizipatorischem bottom up, weist die gegenwärtige Hochschulpolitik in ihrer ganzen Tendenz zudem auf einen dramatischen Bedeutungsverlust der durch die Gremien und Personen der wissenschaftlichen Leistungsträger bewirkten akademischen Selbstverwaltung. Die auf gesellschaftliche Bedürfnisse programmierte, institutionenbezogene Makroperspektive wird von einer latenten Grundskepsis gegenüber der Gemeinwohl dienlichkeit der wissenschaftlichen Gremien und individuellen Wissenschaftler durchdrungen. Es gelte – wie es in der Programmschrift des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) entlarvend heißt – „die korporative Autonomie der Hochschule als Ganzes gegenüber den individuellen Autonomieansprüchen wieder stärker zur Geltung“ zu bringen, um „nicht nur nach außen, sondern auch nach innen“ die Handlungsfähigkeit der Universitäten auf der Linie ihres gesellschaftlichen Auftrags zu gewährleisten.

Entindividualisierte Autonomie

So kehrt sich die gefeierte Hochschulautonomie, zunächst verstanden als die Verlagerung von ehemals ministeriellen Kompetenzen auf die Hochschulen, unversehens zur Autonomie der Hochschule und ihrer Leitung gegenüber den Fakultäten und einzelnen Hochschullehrern. Eine solchermaßen entindividualisierte Autonomie der Hochschule

führt jedoch zu einem latenten Machtzuwachs der Ämter und Apparate der Hochschulverwaltungen und steigert die Gefahr einer Orientierung an wissenschaftsfremden Erfolgsparametern. So droht nicht nur bei konkreten wissenschaftsrelevanten Entscheidungen die betont fachspezifische Beurteilung ins Hintertreffen zu geraten, sondern auch und ganz generell übersehen zu werden, dass es in Forschung und Lehre nicht die Universitäten sind, die im Wettbewerb stehen, sondern die Fakultäten, Institute und einzelnen Wissenschaftler der jeweiligen Fachrichtung. Was stattdessen im Begriffe ist sich auszubilden, das ist eine neue „politische Klasse“ (Günther Lottes) der Wissenschafts-Politiker und -Manager, die die Hochschullehrergemeinschaft in ihrem Freiheits- und Gleichheitsanspruch neutralisiert und für politische Herrschafts- und Gestaltungsansprüche instrumentalisiert. Empfindliche Energieabflüsse sind die Folge. Das soziale Band und die emotionale Identifikation des Wissenschaftlers mit dem Ort seiner Wissenschaft und dem Profil „seiner“ Hochschule wird dünner, jäh verwehrt Partizipation in den Angelegenheiten seiner Forschung und Lehre provoziert resignative Abwendung, Gleichgültigkeit oder gar innere Emigration, bei anderen gedeihen zweckwidrige Anpassungs- oder Ausweichstrategien und ein gesteigerter Individualismus, der sich nur mehr für die eigenen Belange oder das eigene Durchkommen interessiert.

Wissenschaftsfreiheit

Gegen die eingeschlagene Marschroute der aktuellen Hochschulpolitik regt sich jedoch der prinzipielle Widerstand aus der verfassungsrechtlichen Garantie der Wissenschaftsfreiheit. Diese gewährt dem Wissenschaftler ganz allgemein einen adäquaten Schutz vor Maßgaben und Maßnahmen des Staates (einschließlich der staatlichen Hochschu-

»Das soziale Band des Wissenschaftlers mit dem Ort seiner Wissenschaft wird dünner.«

»Organisatorische Mittel können den Gebrauch der Freiheit in die Richtung eines bestimmten Nützlichkeitsziels lenken.«

len), die sich ohne überwiegenden rechtfertigenden Grund freiheitsverkürzend auswirken. Solcher Freiheitschutz ist keineswegs zum schlichten Selbstzweck gewährt. Er entspringt einer wertenden Grundentscheidung unserer Verfassungsordnung, die auch die Erwartung mit sich führt, dass der tatsächliche Gebrauch der Wissenschaftsfreiheit zur Förderung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung beiträgt.

Solche Verfassungserwartung an die Freiheit kehrt sich nicht aber gegen die Verfassungsgarantie der Freiheit; sie gibt keine Rechtfertigung für staatliche Eingriffe aus dem Kalkül eines extern erwarteten Ertrags. Der Wissenschaftsfreiheit liegt vielmehr, wie das Bundesverfassungsgericht deutlich herausstellt, gerade „der Gedanke zugrunde, dass eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitserwägungen freie Wissenschaft Staat und Gesellschaft im Ergebnis am besten dient“. Damit weist der steuerungstheoretische Impuls, der die gegenwärtige Hochschulpolitik antreibt, schon im Ansatz auf zweifelhafte Abwege. Hier sind auch die Universitäten in ihrer Funktion, die freie wissenschaftliche Betätigung institutionell zu ermöglichen, berechtigt wie verpflichtet, den Schutzschirm ihrer Autonomie entgegen zu halten.

Dabei lassen sich direkte staatliche Interventionen in den freien Wissenschaftsprozess noch relativ einfach identifizieren und auf ihre grundrechtliche Vereinbarkeit hin abarbeiten, wie z.B. das jüngst wieder entzündete Ansinnen, den Wissenschaftsbetrieb jenseits selbstregulierender Bewusstseinsbildungen für Risikoverantwortung einer bindenden Zivil- oder Gesinnungsklausel, sei sie prohibitiver, maßregelnder oder intentionsleitender Art, zu unterwerfen. Auch die zur Hochschulsteuerung eingesetzten Instrumente der Entwicklungsplanung, der Zielvereinbarungen und anderer Leistungsdefinitionen sind nicht frei von dem Verdacht, den Prozess von Forschung und Lehre in freiheitsverengende externe Vorgaben zu binden. Das gilt allemal, wenn diese Instrumente in der so genannten leistungsorientierten Mittelverteilung – im Verhältnis der Hochschulen zum Staat nicht anderes als im Verhältnis der Hochschulleitung zu den

Fakultäten und Lehrkörpern – auch noch mit Systemen finanzieller Sanktionsbewehrung verbunden sind.

Schwieriger wird die Beurteilung der Dinge, wenn es um die organisatorischen Bedingungen der wissenschaftlichen Betätigung geht. Organisatorische Regeln sind ein äußerst subtiles Mittel, um ganz im Sinne des Steuerungstheorems den Gebrauch der Freiheit in die Richtung eines bestimmten Nützlichkeitsziels zu lenken. Auch sie stellen daher, so das Bundesverfassungsgericht, eine Grundrechtsbeeinträchtigung dar, wenn sie die Freiheit zu forschen und zu lehren, strukturell gefährden können.

An dieser Vorgabe aber bricht sich die nicht mehr nur schleichende, sondern inzwischen weithin exekutierte Verlagerung von wissenschaftsrelevanten Entscheidungsbefugnissen auf die universitäre Leitungsebene, allemal den Hochschulrat, und deren zunehmende Abkopplung von den Legitimationsquellen der kollegialen Willensbildung

»Aus der Mottenkiste der 1970er Jahre erhebt sich das ideologische Konzept der Sozialtechnologie zu einer aberwitzigen Renaissance.«

in den gewählten Vertretungsorganen. Das Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts von 2010 und zuletzt der Beschluss vom 24. Juni 2014 zur organisatorischen Ausgestaltung der Medizinischen Hochschule Hannover hat hier unmissverständliche Wege gewiesen und Grenzen gezogen. Wenn – und in dem Maße wie – den Leitungsorganen substanzielle Entscheidungsbefugnisse in wissenschaftsrelevanten Bereichen (das umfasst Forschung und Lehre ebenso wie Organisation und Haushalt) zugewiesen werden, muss dies durch adäquate Wahl-, Mitentscheidungs-, Einfluss- und Kontrollrechte der Vertretungsgremien der wissenschaftlichen Leistungsträger kompensiert werden. Die Organisation der Willensbildung in den Universitäten muss durchgängig und insgesamt ein hinreichendes Niveau der Betroffenenpartizipation gewährleisten, das die Freiheitlichkeit des Wissenschaftsbetriebs sichert, dazu die Fachlichkeit ihres Urteilsvermögens einbezieht und so wissenschaftsinadäquate Entscheidungen vermeidet.

Damit will und kann nicht die Notwendigkeit professioneller Leitung und

Verwaltung von Universitäten und Fakultäten in Abrede gestellt werden. Das hieße, die gesellschaftlichen Umfeldbedingungen von heute ebenso zu ignorieren wie die Fehlsteuerungen, die aus wissenschaftssoziologischen Vermachtingsprozessen oder aus affektierten „Inkompetenzkompensationskompetenzen“ (Odo Marquard) einzelner entstehen. Doch die Leitung der Hochschule an formale Partizipations- und Legitimationsroutinen ihrer wissenschaftlicher Leistungsträger zu binden, muss als die Bedingung der Möglichkeit begriffen werden, dass die Universität ihre Kernfunktion, aus freier Lehre und Forschung freie Erkenntnisgewinnung zu ermöglichen, über alle Reformen hinweg bewahrt.

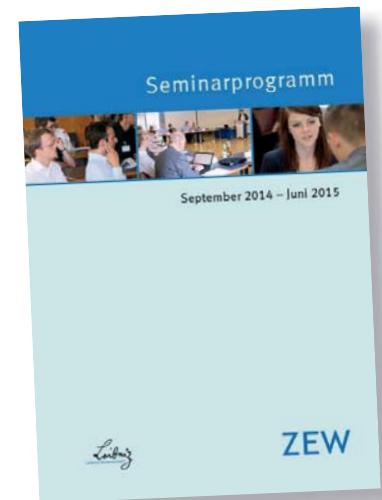
Drohende Re-Regulierung

Wenn die Anzeichen nicht trügen, droht allerdings der soeben erst „deregulierten Hochschule“ eine weitreichende Re-Regulierung. Neue „Hochschulzukunftsgesetze“ (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) räumen den Wissenschaftsministerien in einem bisher nicht gekannten Ausmaß Durchgriffs-

rechte auf die Hochschulen ein. Aus der Mottenkiste der 1970er Jahre erhebt sich das ideologische Konzept der Sozialtechnologie zu einer aberwitzigen Renaissance. Der demokratische Steuerungsanspruch steigert sich zu einem technokratischen und detailversessenen Regulierungseifer, dem ganz offenbar die Autonomie der unternehmerischen Hochschule und deren Rückbindung an die Autonomie der Hochschulwissenschaftler gehörig aufstoßen: nämlich als Verlust (partei-)politischer Kontrolle und Macht.

So geht die Wissenschaftsfreiheit fortwährend neuen Anfechtungen der Wissenschaftspolitik entgegen. Allein aber mit der Forderung nach einer nachhaltigen Verbesserung der Grundmittelausstattung der Universitäten ist es nicht getan – so unabdingbar notwendig sie ist; die Aufhebung des grundgesetzlichen Bund-Länder-Kooperationsverbots weist in die richtige Richtung. Aber es geht um mehr: um die Bewahrung einer freiheitlichen Wissenschafts- und Universitätskultur, in demokratischer Verantwortung, aber gegen gesellschaftspolitische Vereinnahmungen und Fehlleitungen.

Jetzt erschienen: Seminarprogramm 2014/2015



Als einziges deutsches Wirtschaftsforschungsinstitut verfügt das ZEW über einen eigenen Weiterbildungsbereich. Dieser führt seit vielen Jahren erfolgreich Seminare für Fach- und Führungskräfte aus Wissenschaft und Wirtschaft durch. Einen Schwerpunkt des umfangreichen Weiterbildungsangebots bilden Seminare, in denen statistische und ökonomische Methoden vermittelt und angewendet werden. Darüber hinaus beinhaltet das neue Seminarprogramm Expertenseminare, die sich speziell an wissenschaftliche Institutionen richten:

- **Strategisches Management für wissenschaftliche Leiterinnen und Leiter von Forschungsorganisationen**
- **China-Kompetenz für Wissenschaftler – Effizient und effektiv mit chinesischen Forschern kooperieren**
- **Exzellente führen – Ein Seminar für weibliche Führungskräfte in wissenschaftlichen Institutionen**
- **Wissenschaftliche Besprechungen und Diskussionen moderieren**
- **Scientific Talks in English – Excellent Science Requires Excellent Presentation Skills**
- **Internationaler Arbeitereinsatz in Wissenschaft und Forschung**
- **Digitale Literatur in der wissenschaftlichen Praxis – Aktuelle Regelungen und neue Entwicklungen**

Unser gesamtes Angebot:

www.zew.de/weiterbildung