

Staatliche Verantwortung in einem deregulierten Hochschulsystem

**Vortrag von
Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Erhardt
auf der Tagung „Nach der Deregulierung“
des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft
am 22.11.2006 im Wissenschaftszentrum Bonn**

I.

Die Tagung trägt den euphemistischen Titel „Nach der Deregulierung“. Nun kann ja dem Adverb „nach“ die Bedeutung einer Richtungsbestimmung im Sinne eines zeitlichen „Danach“, aber auch im Sinne eines örtlichen „Dahin“ gegeben werden.

Da ich nicht der Auffassung bin, dass die mit der Deregulierungs-Metapher verbundene Verheißung unsere Hochschulen bereits jetzt schon in das gelobte Land geführt hat, wo die Milch der Exzellenz und der Honig internationaler Wettbewerbsfähigkeit fließen, verstehe ich unsere Tagung als zielführende Wegerkundung, die uns beides auferlegt: Ein Nachdenken über das Erreichte, das gewiss nicht gering zu veranschlagen ist, aber auch über die weiteren Schritte, die notwendig sind, um den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen gerecht zu werden.

Alles Leben auf dieser Erde hat sich in ständiger Anpassung an den Wandel vollzogen. Wer sich auf den Jakobsweg begibt, darf davon ausgehen, dass er das Ziel erreichen kann. Wer sich auf dem Reformweg befindet, muss wissen, dass auch die Ziele selbst einem Wandel unterliegen, die durch die Macht sich verändernder äußerer Bedingungen und innerer Verhältnisse, aber auch geistiger und sozioökonomischer Strömungen, erzwungen werden.

Kirche und Universität, die beiden ältesten kulturhistorischen Einrichtungen des Abendlandes, haben nur überdauert, weil sie sich ohne Preisgabe ihres inneren Auftrages im Sinne des „semper reformanda“ als wandlungs-, d.h. anpassungsfähig erwiesen haben. Dass es dabei zu Spannungen und Zerreißproben kommt, ist unvermeidlich. Nicht wenige befürchten, dass die gegenwärtige Reformpolitik zu einer Beschädigung der originären Mission der Universität führen könnte. Kein Wunder sehnen sich manche nach klösterlicher Abgeschlossenheit, um nach vertrauten Ritualen Wissenschaft zu pflegen, und brechen andere – ähnlich dem Jesuitenorden – als global players in die Welt auf, um diese mit Hilfe der Wissenschaft zu verändern.

II.

Noch werte ich nicht, sondern beschreibe nur die unterschiedlichen Positionen, welche der frühere Präsident des Hochschulverbandes mit dem Slogan dingfest gemacht hat: „Ökonomisierung bedeutet Dekultivierung“. Man könnte – wie es kritische Stimmen tun – in diesem Sinne weitertexten: „Verschulung bedeutet Entwissenschaftlichung“, „Praxisorientierung bedeutet Verlust an wissenschaftsimmanenter Wahrheitssuche“, „Leistungsorientierung untergräbt die forscherspezifische intrinsische Motivation“.

Man kann aber, ohne die Exzellenzinitiative selbst in Frage zu stellen, kurzerhand deren Ergebnisse als auf „Machtkartellen, Monopolstrukturen und Oligarchien“ beruhend, diskreditieren, wie dies der Soziologe Richard Münch aus Bamberg in einem Artikel des Berliner Tagesspiegel vom 6. November tut.

All diese Halbwahrheiten nehmen Einfluss auf die Bewegungsrichtung und die Bewegungsgeschwindigkeit der Reformen.

Oft hängt „der Gedanke wirr in der Luft“, wie Durs Grünbein dichtet. Auf die Formel gebracht, lässt sich freilich ablesen, ob es sich um pro- oder antagonistische Wortprägungen handelt. Entscheiden Sie selbst anhand folgender Auflistung:

- Die Gruppenuniversität
- Die Hochschule als nachgeordnete Behörde
- Die bürokratische Hochschule
- Die ökonomisierte Hochschule
- Die kommerzialisierte Hochschule
- Die unternehmerische Hochschule
- Die wettbewerbliche Hochschule
- Die entfesselte Hochschule
- Die selbstbestimmte Hochschule
- Die autonome Hochschule

Obwohl Partei in dieser Auseinandersetzung, hat der Stifterverband – wie ich meine – noch die verträglichste, weil offenste Formulierung gefunden: „Die deregulierte Hochschule“.

Damit wird zunächst nur das Verfahren definiert, nämlich die Rücknahme staatlicher Detailsteuerung, mit dem Ziel, den Hochschulen ihre Entscheidungs- und Handlungsfreiheit zurückzugeben und damit mehr Eigenverantwortung aufzuerlegen. Da Autonomie ein positiv aufgeladener Begriff ist, können sich unter der Fahne der Deregulierung fast alle versammeln, vielleicht außer den Besitzstandswahrern und der Ministerialbürokratie: Die Besitzständler nicht, weil sie eine erstarkende Hochschulselbstverwaltung nicht weniger fürchten als die

Staatsverwaltung. Und die Ministerialbeamten nicht, weil Deregulierung für sie mit einem Verlust an Macht, Einfluss und Selbstbewusstsein verbunden ist.

Wie sagte doch Parkinson: Am gefährlichsten sind fortschrittliche Bürokraten; denn unter Fortschritt verstehen sie die beständige Ausbreitung der Bürokratie. Die Politik ist ja oft schon viel weiter als Ministerialbürokratie und Hochschulen. Letztere scheuen nicht selten davor zurück, von den ihnen eingeräumten neuen Freiheiten Gebrauch zu machen und die mit der Autonomie verbundene Selbstverantwortung tatsächlich zu übernehmen, wie sich dies beispielsweise bei der Erhebung von Studiengebühren oder der Selbstauswahl der Studierenden zeigt.

Autonomie ist eben Würde und Bürde zugleich.

Das war übrigens schon zu Zeiten Wilhelm von Humboldts so, auf den sich alle so gerne berufen. Obwohl er in seinen frühen staatstheoretischen Schriften klar ausgesprochen hatte, der Staat solle so wenig wie möglich in das „Geschäft der Erziehung und Bildung“ eingreifen, ergriff Humboldt als frisch bestellter Sektionschef für Kultus und Unterricht – angesichts der herrschenden Ausbildungsmisere – sofort Maßnahmen, um die notwendige Reform an Haupt und Gliedern, von oben, d.h. von Staats wegen herbeizuführen, um – wie er an den König schrieb – „das Geschäft der Erziehung am Ende wieder gänzlich in die Hände der Nation (heute würden wir sagen: der Gesellschaft, womit er Hochschulen und Schulen meinte) zu legen“. Also führte er erstmals Qualitätsstandards ein und bildete „Examinations-Kommissionen“, die durch die Lande zogen, um die Lehre vor Ort – neuhochdeutsch gesagt – zu evaluieren. Dabei ging es ihm gerade nicht um „Gleichmacherei“:

„Dass etwas besser ist als anderswo, ist unvermeidbar und gerne hinzunehmen.“

III.

Was lehrt uns dieses historische Beispiel:

1. Gleichheitspostulate stehen der Qualitätsentwicklung im Wege.
2. Eine Reform, die nicht von innen kommt, muss von außen angestoßen werden.
3. Für Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle seiner Bildungseinrichtungen ist und bleibt der Staat mitverantwortlich.

Deregulierung und damit verbundene Autonomie sind kein Selbstzweck und auch nicht „naturrechtlich“ vorgegeben. Autonomie ist ein staatlich verliehener Rechtstitel, der auf der Humboldt'schen Grundannahme beruht (und sich auch nur dadurch legitimiert), „dass er ...vielmehr immer hinderlich ist, sobald er (der Staat) sich einmischt, dass die Sache an sich ohne ihn unendlich besser gehen würde...“

„Der Freiheit“, so Humboldt weiter, „droht aber nicht nur Gefahr von ihm (dem Staat), sondern auch von den Anstalten selbst, die, wie sie beginnen, einen gewissen Geist annehmen und gern das Aufkommen eines anderen ersticken. Auch den hieraus möglicherweise entstammenden Nachteilen muss er vorbeugen.“ Also:

4. Autonomie ist ein Privileg. Es wird als Vertrauensvorschuss gewährt.
5. Trotz Deregulierung und Autonomie behält der Staat seine „Gewährträgerhaftung“ i.S. einer Gewährleistungspflicht für die

Funktionstüchtigkeit des „deregulierten Hochschulsystems“ und die Leistungsfähigkeit jedes einzelnen seiner Glieder.

IV.

Ihrer Gewährleistungspflicht sind Politik und Staat in der Vergangenheit nicht gerecht geworden. Den durch internationale Vergleichsstudien ans Licht gehobenen Leistungsverfall von Schulen und Hochschulen in Deutschland haben sie um des gesellschaftspolitischen Zieles der Gleichheit willen in Kauf genommen, indem sie

- mehr auf den quantitativen Input als auf die Qualität des Outputs gesetzt haben,
- alle Gymnasien und alle Hochschulen für ranggleich erklärten und Leistungsvergleiche inhibierten,
- die Binnenstruktur nach den Prinzipien einer politik- und interessen geleiteten Partizipation gestalteten und dadurch effiziente Leitungs- und Entscheidungsstrukturen verhinderten,
- ein planwirtschaftliches Vergabeverfahren für Studienplätze installierten und
- durch qualitäts- und wettbewerbsfeindliche, starre Kapazitätsverordnungen, Curricularnormwerte, Deputats- und Vergütungsregelungen, durch Kameralistik und Detailsteuerung untermauerten.

Dieser deutsche Sonderweg in der Schul- und Bildungspolitik ist durch die Globalisierung von Wissenschaft und Wirtschaft sowie die Internationalisierung der Bildungs- und der Akademikerarbeitsmärkte zur Sackgasse geworden.

Aufgeschreckt durch TIMMS, PISA, IGLU sowie DFG-, CHE- und andere internationale Hochschulrankings und nicht zuletzt den Exzellenzwettbewerb wurde auch einer breiten Öffentlichkeit bewusst, dass

- konsensual-korporatistisch vereinbarte Spielregeln made in Germany international keine Geltung beanspruchen können;
- und dass, wer international mithalten will, sich an international gültigen Benchmarks orientieren muss.

Die Leistungen der Weltbesten sind es, die als Treiber fungieren. Ihre Qualitäts- und Leistungsstandards sind die Meßlatte. Und das gilt im Systemvergleich auch für die jeweils herrschenden Rahmenbedingungen und Attraktivitätskriterien. Wenn seit kurzem erst auch in Deutschland stärker auf die leistungs- und qualitätssteigernde Wirkung von Leistungstransparenz und Wettbewerb, Markt und Autonomie im Hochschulbereich gesetzt wird, so ist das nichts anderes als eine verspätete Reaktion auf die internationale Entwicklung, d.h. auf die veränderten äußeren Bedingungen und sozioökonomischen Realitäten. Simpler formuliert: Ein Hochschulsystem, das auf Gleichheitspostulaten und Detailsteuerung beruht, setzt weniger Energien frei als eines, das auf Gestaltungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit gründet. Es ist diese schlichte Erkenntnis, die den Staat – aber auch die Zivilgesellschaft – auf die Gestaltungsprinzipien Deregulierung und Autonomiegewährung verpflichten. Deren Inhalte und Grenzen will ich im Folgenden aufzeigen.

V.

Zunächst zu den Inhalten bzw. Gegenstandsbereichen, die einer Deregulierung zugänglich sind und auch sein sollten.

Der Stifterverband hat in seinem Förderprogramm „Die deregulierte Hochschule“ 10 Bereiche definiert und dafür auch entsprechende Arbeitsgruppen gebildet sowie Projekte in die Förderung aufgenommen:

1. Zusammenwirken von Staat und Hochschulen, insbesondere im Rahmen von Zielvereinbarungen und Hochschulverträgen
2. Gestaltung des Finanzarrangements der Hochschulen, um eine optimale Transparenz und Steuerung zu gewährleisten
3. Bedingungen und Verfahren für Unternehmensgründungen und –beteiligungen von Hochschulen sowie Erschließung externer Finanzquellen
4. Gestaltungsfreiheiten im Rahmen der Erhebung von Studiengebühren
5. Gestaltung des Personalwesens, der Berufungsverfahren sowie des Besoldungs- und Vergütungssystems für und innerhalb der Hochschulen
6. Gestaltung der Organisations-, Leitungs- und Entscheidungsstrukturen sowie deren Implementierung im Zuge einer Organisationsentwicklung
7. Aufbau eines Systems der Qualitätsentwicklung und –sicherung mit den Elementen: Auswahl und Zulassung der Studierenden, Studienerfolgsmonitoring, Evaluation von Lehre, Forschung, Verwaltung und Strukturen; Akkreditierung
8. Gestaltung der Studien- und Lebensbedingungen für die Studierenden

9. Aufteilung der Zuständigkeiten für Bau und Liegenschaften zwischen Land und Hochschulen sowie der Verantwortlichkeiten innerhalb der Hochschule
10. Externe und interne Kommunikation, Berichtswesen und Öffentlichkeitsarbeit.

Fürwahr ein anspruchsvolles Programm, dessen Ergebnisse in einen „Code of good governance“ einfließen sollen.

VI.

Wo aber bleibt im Rahmen dieser Gewichts- und Zuständigkeitsverlagerungen die „Gewährträgerverantwortung“ des Staates für die Funktionstüchtigkeit des Hochschulsystems und die Leistungsfähigkeit jeder einzelnen Hochschule?

Unbestritten ist, dass er – in wissenschaftsadäquater Weise – (1.) die gesetzlichen, organisatorischen, infrastrukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen zu setzen sowie (2.) Quantität und Qualität in einem sich wettbewerblich ausdifferenzierenden Hochschulsystem, auch nach Maßgabe von Bedarf und Nachfrage, zu sichern hat..

Diese Gesamtverantwortung ist schon deshalb zu betonen, damit der öffentliche Auftrag und die Gemeinwohlorientierung des Bildungssystems erhalten bleiben und die neuen Freiheiten nicht etwa eine Beute des bloßen Eigennutzes oder der Partikularinteressen werden.

Solange das Bundesverfassungsgericht dem Schein der Reife (Abitur) die Rechtsqualität eines Teilhabeanspruchs beimisst, tragen die Länder

auch die Verantwortung für die nachfragegerechte und ausgewogene Bereitstellung von Studienplätzen nach Zahl und Güte, fachlicher Breite, wissenschaftlicher Tiefe bzw. beruflicher Verwertbarkeit.

Neugiergetriebene Grundlagenforschung ist ein öffentliches Gut, dessen Finanzierung nicht dem privaten Markt überantwortet werden kann. Zwar kommen Basisinnovationen, die der Grundlagenforschung entspringen, auch der Wirtschaft zugute. Die Wirtschaft aber ist im arbeitsteiligen deutschen System der Forschungsfinanzierung primär für Anwendungsforschung und Entwicklung zuständig. Für die Ertragskraft der Grundlagenforschung hat der Staat aufzukommen; und er darf diese auch nicht indirekt durch übermäßige Kanalisierung und Konditionierung seiner Fördermittel (bspw. im Sinne von Anwendungsorientierung, Clusterbildung, Beschäftigungseffekten oder Anrechnung von Drittmitteln, bei der Gewährung von Leistungszulagen) schmälern oder gar marginalisieren.

Über Effektivität und die Effizienz (oder im Haushälterjargon über Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) der Verwendung öffentlicher Mittel hat auch künftig der Staat zu wachen. Das hat mit „Ökonomisierung der Wissenschaft“ wenig zu tun, sondern ist dem Steuerzahler geschuldet. In diesem Kontext gehören auch Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Da Leistungsstärke nicht einfach verordnet werden kann, sondern sich im Ringen um die besten Konzepte, Strukturen und Maßnahmen herausbilden muss, muss es dem Staat unbenommen bleiben, einen Rahmen für Qualitätsentwicklung durch Evaluation und Akkreditierung vorzugeben; und er braucht sich dabei auch nicht zu scheuen, einen Mechanismus von Anreizen und Sanktionen (etwa bei Besoldung, Vergütung und Mittelvergabe) zu entwickeln.

Geben wir also der Hochschule, was Sache der Hochschule ist, und lassen dem Staat, was Sache des Staates ist: Autonomie und Selbstverantwortung der Hochschulen müssen in einem deregulierten, wettbewerblichen Hochschulsystem in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden zu den legitimen Aufgaben, Zielen und Kontrollpflichten des Staates. Wie übrigens auch innerhalb der Hochschule die Dichotomie von institutioneller und individueller Autonomie in eine neue, konstruktive und zielführende Balance gebracht werden muss.

Lassen Sie mich schließen mit einem Zitat des diesjährigen Friedenspreisträgers des Deutschen Buchhandels und früheren Rektors des Wissenschaftskollegs zu Berlin, Wolf Lepenies:

„Exzellenz und Konkurrenz sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Ein starker Konkurrenzföderalismus, der Wettbewerb zwingend fordert und Wettbewerb angemessen belohnt, tut der Wissenschaft in Deutschland am meisten not.“ (Aus: Die Welt vom 25.10.2006)