
DIE GRÜNEN —
— im Landtag NRW

Quo vadis Hochschule? —

Perspektiven für die
Hochschullandschaft in NRW

Dokumentation der Grünen Veranstaltung
vom 14. Oktober 2004 im Landtag NRW

Inhalt

Quo vadis Hochschule?

Dr. Ruth Seidl MdL, hochschulpolitische Sprecherin 3

Kein Stein bleibt auf dem anderen - für eine erneuerte Hochschulpolitik

*Prof. Dr. Michael Daxner,
Universität Oldenburg*..... 5

Zum Stand der Geisteswissenschaften

*Prof. Dr. Barbara Stollberg-Rilinger,
Universität Münster* 21

Die Internationalisierung von Studiengängen als Reformmotor

*Prof. Dr. Barbara M. Kehm
Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschul-forschung Universität Kassel* 25

Hochschule und Arbeitswelt

*Prof. Dr. Helmut Winkler,
Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, Universität Kassel* 31

Neue Modelle der politischen Steuerung von Hochschulen

Dr. Peer Pasternack, Universität Halle-Wittenberg 36

Erwartungen und Anforderungen an die Hochschulen der Zukunft

*Christian Michalak,
Mitglied des Studierendenparlaments der Ruhr-Universität Bochum* 46

Fazit

Dr. Ruth Seidl MdL 48

Impressum, Weitere Informationen 51

Neue Modelle der politischen Steuerung von Hochschulen

Dr. Peer Pasternack,
Universität Halle-Wittenberg

Eine Hochschule ist zugleich staatliche Einrichtung (wie z.B. ein Gefängnis) und öffentlich-rechtliche Körperschaft (wie z.B. eine Rechtsanwaltskammer). Aus diesem Doppelcharakter ergeben sich spezielle Steuerungsanforderungen. Vier Thesen sollen dazu nachfolgend ausargumentiert werden:

1. Obwohl viele daran glauben, gibt es in der Steuerung von Hochschulen keine monokausalen Zusammenhänge.

2. Es gibt zwar keine idealen oder letztgültigen Lösungen für die Steuerung von Hochschulen, doch bei der Suche danach lässt sich immerhin mehr oder weniger erfolgreich scheitern.
3. Ökonomisierung schadet der Wissenschaft und kann den Hochschulen nützen.
4. Demokratie an der Hochschule ist schädlich, aber der entstehende Schaden ist nützlich.

1. Das Steuerungsproblem

Für die Lösung der Steuerungsprobleme zwischen Staat und Hochschulen gibt es drei prinzipielle Möglichkeiten:

- zum ersten die direktive Steuerung vollständig durch den Staat, d.h. dergestalt, wie es aus autoritären Regimes bekannt ist;
- zweites die Übertragung der Steuerung vollständig an die jeweilige Hochschule, d.h. der Staat verzichtet auf jegliche steuernde Intervention und setzt allenfalls – ähnlich wie für den kommerziellen Bereich durch das Wettbewerbsrecht – einen ordnungspolitischen Rahmen;
- drittens die Herstellung einer Balance zwischen Staat und Hochschule, also zwischen mehreren Steuerungsakteuren und unterschiedlichen Steuerungsvarianten.

Die autoritäre Option ist hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt, wird aber nicht weiter verfolgt. Die zweite Steuerungsoption vertritt nicht nur eine beträchtliche Anzahl von Hochschulakteuren, sondern auch die aus dem politischen Raum stammenden Ideen zu Stiftungsuniversitäten gehen in diese Richtung. Doch mehrheitlich neigen die Vertreter und Vertreterinnen der Politik

zur letztgenannten, der Balance-Variante. Anders die Hochschulen: Sie fordern typischerweise mehr Autonomie.

Zu prüfen ist, welche der beiden Positionen ein höheres Maß an sachlicher Angemessenheit beanspruchen kann: vollständige Autonomisierung der Hochschulen oder eine Balance der Steuerungsmöglichkeiten. Dazu ist zunächst eine Ausgangsfrage zu beantworten: Gibt es legitime Ansprüche der Politik und der durch sie repräsentierten Gesellschaft an Hochschulen, deren Durchsetzung nicht allein dem mehr oder weniger zufälligen Maß an Aufgeklärtheit der Akteure in den Hochschulen überlassen bleiben sollte? Die Antwort teilt sich in zwei Aspekte: inhaltliche und finanzielle.

Inhaltlich lässt es sich an Beispielen illustrieren. Zwei seien genannt, die auf wenig Widerspruch treffen dürften: So hat die Gesellschaft ein Interesse daran, dass in Forschung und Lehre die jeweils vorherrschenden Orthodoxien keine absolute Monopolstellung behaupten. Vielmehr geht das gesellschaftliche Interesse dahin, dass Innovationen eine Chance haben, sich gegen Orthodoxien durchzusetzen. Dies aber leis-

ten Hochschulen nicht allein. Aus sich selbst heraus innovieren Hochschulen nur dann, wenn es mit zusätzlicher Ressourcenzuweisung verbunden ist: Denn auf diese Weise können Konflikte mit traditionellen Ansätzen vermieden werden (von Wissel 1998, 49f). Wenn aber – wie z.B. gegenwärtig – eine Situation eintritt, in der keine zusätzlichen Ressourcen bereitgestellt werden, darf dies nicht zum sofortigen Abbruch aller Innovation führen. Um das zu verhindern, kann es nötig und geboten sein, politisch zu intervenieren.

Ein anderes Beispiel ist das Anliegen der Geschlechtergleichstellung. In der Wissenschaft herrscht, wie andernorts auch, eine Verhaltenstendenz der Bevorzugung von Kontakten zu Mitgliedern der eigenen Kulturgruppe,¹ in männlich dominierten Strukturen wie der Hochschule also zu Männern. Zudem herrscht eine objektivistische Leistungsorientierung vor, die dazu neigt, von den Bedingungen der Leistungserstellung vollständig abzusehen. Derart kommt es dazu, dass im deutschen Hochschulsystem aus dem (mittlerweile auf 45 Prozent gestiegenen) Studentinnen-Anteil bislang lediglich ein 7,7prozentiger C4-Professorinnen-Anteil erwächst (BLK 2003, 6). Sofern kein ‚wesensbedingtes‘ Talentgefälle zwischen Männern und Frauen hinsichtlich wissenschaftlicher Arbeit angenommen wird, informiert diese geschlechtsspezifische Hierarchiepyramide über eine eklatante Ressourcenvergeudung. Aus diesem Grund wie aus dem normativen Anliegen der Geschlechtergerechtigkeit heraus scheint es legitim, wenn die

Gesellschaft hier bei Zielabweichungen intervenieren kann.

Soweit zwei inhaltliche Beispiele zu der Frage, ob die Gesellschaft und – als deren Vertreterin – die Politik legitime Ansprüche haben, deren aktive Durchsetzung auch seitens der Politik möglich sein sollte. Hinzu treten finanzielle Aspekte. Es ist schwerlich davon abzusehen, dass an Hochschulen weit überwiegend öffentliches Geld ausgegeben wird. Die Politik leitet daraus ab, dass sie auch eine entsprechende Verantwortung für die Zweckbindung der zu verausgabenden Mittel habe. Das Gegenargument seitens vieler Hochschulvertreter lautet: Lasst uns mal die Dinge alleine machen, dann werden die öffentlichen Gelder am wirkungsvollsten ausgegeben, denn wir werden uns nicht durch suboptimales Ausgabeverhalten ins eigene Fleisch schneiden. Dies hat eine spontane Plausibilität, aber auch einen Nachteil: Es baut auf einer eindimensionalen Betrachtungsweise auf, die von der impliziten Annahme ausgeht, alle Beteiligten würden einem hinreichend rationalen Ziel allein deshalb folgen, weil es hinreichend rational begründet ist. Dies erscheint lebensfremd, insoweit es völlig von institutionellen und individuellen Interessen, Machtverhältnissen und Konkurrenzen in den Hochschulen absieht.

Nun laufen aber wesentliche Elemente der heute erprobten neuen Steuerungsmodelle gerade darauf hinaus, die Hochschulen ‚mal alleine machen zu lassen‘: Zusammenführung von Fach- und Haushaltsverantwortung, output- statt inputorientierte Steuerung, Beschränkung auf ministerielle Kernaufgaben und Übertra-

gung bislang staatlicher Befugnisse an die Hochschulen, Globalhaushalte sowie Autonomieerweiterung lauten die Stichworte. Wie ist dabei mit dem Problem umzugehen, dass die Hochschulautonomie nicht über ihre zentrale materielle Bestandsvoraussetzung, nämlich die Budgetgröße, verfügt, diese Verfügung vielmehr bei der Politik liegt?

Grundsätzlich halten auch hierfür die neuen Steuerungsmodelle entsprechende Instrumente bereit. Diese sind erstens die Trennung von normativer und strategischer Kompetenz einerseits und operativer Verantwortung andererseits, zweitens die Kontraktsteuerung incl. Vertragscontrolling und Evaluation. Damit sind zugleich die Instrumente bezeichnet, die uns hier besonders interessieren: Einerseits lässt sich mit ihnen – klug ausgestaltet – Hochschulautonomie als unerlässliche Voraussetzung hochschulischer Leistungserfüllung sichern und erweitern. Andererseits lässt sich auf diesen Wegen ebenso der traditionellen oligarchischen wie der neuerdings – Stichwort: professionalisierte Hochschulleitungen – bonapartistischen Entgrenzung der Hochschulautonomie entgegenwirken.

Nun ist Steuerung niemals ein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Erreichung bestimmter Ziele. Daher sind Steuerungsvarianten immer danach zu bewerten und auszuwählen, ob sie die Zielerreichungschancen verbessern. Diese Bewertung und Auswahl muss zweierlei berücksichtigen: zum einen die abstrakte Eignung eines Steuerungsinstruments für ein bestimmtes Steuerungsziel; zum anderen

1) Ein Phänomen, das in der Ethnologie (hier Helmers 1990, 13) aus der Beobachtung in diversen (außerhochschulischen) Sozialverbänden als Tribalismus gekennzeichnet wird.

die konkrete Steuerungssituation, in der sich das ggf. abstrakt für geeignet befundene Instrument zu bewähren hätte. Wenn also Steuer-

rungsbilanzen gestaltet werden sollen, geht es immer darum, plausible Prognosen darüber zu erzeugen, ob ins Auge gefasste Steuerungsinstru-

mente und -modelle voraussichtlich zielführend oder zielverfehlend wirken werden.

2. Neue Optionen politischer Steuerung von Hochschulen

Um eine Übersicht zu gewinnen, empfiehlt es sich, zwei Ebenen zu unterscheiden: die normative, d.h. die Ebene der Wertleitung einer Neugestaltung des Staat-Hochschu-

le-Verhältnisses, und – als Ableitung daraus – die operative Ebene, d.h. die Neugestaltung der Operationsweisen der Hochschule. In unterschiedlichen Kombinationen der

einzelnen Elemente dominieren folgende Ideen die gegenwärtige Hochschulreformdebatte:

normativ	operativ
Reduzierung des Staates auf Kernaufgaben	Entbürokratisierung, Outsourcing
Outputorientierte Steuerung	Wettbewerbsorientierung (zwischen- und innerhochschulisch), leistungsbezogene Mittelzuweisung
Autonomiesteigerung	Flexibilisierung der Hochschulhaushalte, Zusammenführung Fach- und Haushaltsverantwortung
Änderung des Kopplungsmodus Staat-Hochschule	Akkreditierung statt Genehmigungswesen, Vertragsbeziehungen, Hochschulrat, Stiftungshochschule
Rechenschaftslegung	Berichtswesen, Evaluation

Die Gründe für die Einführung neuer Steuerungsmodelle sind zunächst die Mängel bisheriger Steuerungsmodelle: die Schwerfälligkeit bürokratischer Steuerung sowohl innerhalb der Hochschulen wie zwischen Staat und Hochschulen, hier insbesondere die jeder Bürokratie innewohnende Tendenz zur Überregulierung, die oben erwähnte Metamorphose der Gruppenuniversität zur Gremienuniversität sowie die Obstruktionspotentiale der akademischen Oligarchie innerhalb heutiger Autonomie-Ausgestaltung.

Daneben ist ein zentrales Motiv der Einführung neuer Steuerungsmodelle das Einsparungs- bzw. Kostenbegrenzungsstreben des Staates. Dieses gilt als leichter durchsetz-

bar, wenn die Hochschulen dabei zur Mitwirkung angehalten werden können, indem ihnen im Gegenzug Autonomiesteigerungen offeriert werden. Schließlich ist zu erwähnen, dass eine nachlassende gesellschaftliche Akzeptanz hinsichtlich nachweisfreier Zuweisung von Hochschulfinanzierungsmitteln einen Effizienz- und Effektivitätsdruck bei den Hochschulen erzeugt.

Hierbei erscheint der Effektivitätsdruck als unschädlich, da ein Streben danach, Zielerreichungsgrade zu steigern, die Hochschulen nicht einschränkt, sondern beflügeln kann. Die Effizienzorientierung hingegen – als das Streben nach Verbesserung von In- und Outputrelationen – ist dann problematisch, wenn sie For-

schung und Lehre einer quantifizierenden Erfolgskontrolle unterwirft, die wissenschaftsschädlich wirkt.

Die verbleibenden Interventionsinstrumente der Politik innerhalb der diskutierten neuen Steuerungsmodelle sind die folgenden:

- Rechtsaufsicht,
- deutlich reduzierte (falls nicht gänzlich abgeschaffte) Fachaufsicht,
- Gesetzgebung,
- sofern Hochschulverträge / Zielvereinbarungen vorgesehen: Vertragsverhandlungen,
- im Anschluss an die Vertragsverhandlungen: Beschlussfassung über die vereinbarten Zuschusssummen durch das Parlament,

- sofern Mitgliedschaft des Ministeriums vorgesehen: Mitarbeit im Hochschulrat/Kuratorium,
- sofern dies aufrechterhalten bleibt: Mitwirkung an Berufungsverfahren.

Wie zu sehen ist, bleiben die bisherigen Einflussmöglichkeiten der Legislative – Gesetzgebung und Haushaltsfeststellung – prinzipiell erhalten. Die Schwächung des staat-

lichen Einflusses vollzieht sich auf Seite der Exekutive.

3. Drei exemplarische Vertiefungen

Was neue Steuerung von Hochschulen im einzelnen bedeutet, sei an drei exemplarischen Themen durchdekliniert: Ökonomisierung (3.1.), Vertragsbeziehungen zwischen Staat und Hochschulen (3.2.) sowie Demokratie an der Hochschule (3.3.).

3.1. Ökonomisierung

Ökonomisierung des Hochschulsektors bedeutet, dass sich die Hochschulen in ein marktliches bzw. (da ein existenzielles Scheiternsrisiko ausgeschlossen ist) quasi-marktliches Verhältnis zueinander begeben. Damit würde die Funktionslogik der Wirtschaft (marktförmiger Wettbewerb, Gewinnstreben) mit der Funktionslogik der Wissenschaft (reputationsgebundener Wettbewerb, Erkenntnis- und Problemlösungssuche) zusammengeführt. Die Hochschulen müssten ein marktliches Zielsystem einführen, d.h. die zentralen Organisationsziele müssten Gewinn bzw. Rentabilität, Umsatz, Kostensenkung oder/und Liquidität sein. Doch gibt es hier eine Reihe von Hemmnissen.

So entzieht sich ein Großteil der hochschulischen Leistungsgüter einer preislichen Bewertung. Damit ist eine zentrale Voraussetzung marktformigen Austausches nicht gegeben. Hochschulbildung als eines dieser Leistungsgüter ist zudem ein meritorisches Gut, d.h. die Informationslage über deren Wert oder Unwert ist für einzelne ökonomische Akteure unzulänglich. Deshalb ist die individuelle Nachfrage – gemessen am gesellschaftlich wünschens-

werten Versorgungsgrad – zu gering. Daher muss Hochschulbildung entweder öffentlich bereitgestellt oder es müssen Anreize zu ihrem höheren Konsum geschaffen werden. Beides ist unverträglich mit reiner Marktsteuerung.

Ebenso unterläuft inputseitig die vorwiegend öffentliche Finanzierung eine marktförmige Steuerung. Auch kennen moderne Gesellschaften keinen prinzipiellen quantitativen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten (außer den Punkt, an dem sämtliche Erwerbstätigen wissenschaftlich tätig oder in Ausbildung wären). Vielmehr verfügen sie über eine prinzipiell unendliche Aufnahmekapazität für deren Aktivitäten und Ergebnisse. Deshalb ist niemals definierbar, was Untergrenzen, Optimum oder Obergrenzen öffentlich unterhaltener Wissenschaftspotentiale sind – ein Dilemma, das auch durch die Einführung von Nachfragestrukturen nicht grundsätzlich auflösbar ist: Die Nachfrage nach Bildung und Forschung entsteht nicht allein durch bereits vorhandene Bedürfnisse, sondern wesentlich durch staatliche Stimulation, und diese folgt ebenso aus in Politik übersetzten Wertentscheidungen wie z.B. aus internationalen Standortkonkurrenzen. Schließlich und endlich sollen die in erheblichem Umfang öffentlich finanzierten Einrichtungen Beiträge zu gesellschaftlich relevanten Problemlösungen erbringen. Auch dem stünde eine primäre Orientie-

runge an den Relevanzkriterien Effizienz und Gewinn entgegen.

All dies heißt gleichwohl nicht, dass marktförmige Steuerung gänzlich und überall innerhalb des Hochschulsystems ungeeignet sein muss. Dass etwa die Immobilien einer Hochschule durch eine regelgeleitete Bürokratie verwaltet werden, deren Funktionsweise und Hierarchie einst zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben entstanden sind, erscheint nicht zwingend. Auch ist es weder nachvollziehbar noch gegenüber der Öffentlichkeit und den Steuerzahlern legitimierbar, wenn in Bereichen der öffentlichen Hochschulen, die nicht unmittelbar Forschung und Lehre berühren, mehr öffentliches Geld ausgegeben wird zur Erfüllung derselben Leistungen, die an anderer Stelle weniger Kosten verursachen. Alle die Bereiche, die nicht unmittelbar Forschung und Lehre berühren, stehen einer Ökonomisierung jedenfalls prinzipiell offen.

Formelle Privatisierungen, also die Organisation solcher Leistungen in Gestalt etwa gemeinnütziger Facility-Management-GmbHs, können durchaus unproblematisch sein: Nämlich dann, wenn sie helfen, bisher in wissenschaftsunterstützten Bereichen verausgabte Mittel ohne Leistungsverluste unmittelbar der Forschung und Lehre zuführen zu können. Im Einzelfall können auch materielle Privatisierungen sinnvoll sein: Es ist schließlich nicht aus der Freiheit von Forschung und Lehre abzuleiten, dass Hochschulen

bspw. eigene Druckereien unterhalten müssen.

Zusammengefasst: Ökonomisierung kann in Teilen an Hochschulen sehr sinnvoll sein, nämlich in den Teilen einer Hochschule, die nicht wissenschaftlich, sondern wissenschaftsunterstützend sind. Daher ist die Betrachtung und Bewertung der Kernleistungsbereiche – Lehre und Forschung – deutlich von derjenigen der wissenschaftsunterstützenden Bereiche – Verwaltungsbereich und sonstige Servicebereiche, also Hochschulrechenzentren, Bibliotheken, Sprachenzentren, u.U. auch Hochschulsport – zu trennen. Neben der Sicherung sinnvoller Mittelallokation lassen sich auf diese Weise auch ungünstige Kostenstrukturen vermeiden und die Arbeits- und Studierzufriedenheit steigern.

3.2. Vertragsbeziehungen Staat – Hochschule

In Bezug auf den Abschluss von Verträgen zwischen Staat und Hochschulen herrscht nicht nur Euphorie. Selbst prinzipielle Zustimmung ist mit einem gehörigen Maß an Skepsis durchwachsen. Die Generalvermutung lautet, dass der Staat sich aus seiner Verantwortung stehle: Unter dem Stichwort der Autonomieerweiterung würden staatlicherseits die Verteilungskonflikte, die sich überdies durch Mittelkürzungen verschärfen, in die Hochschulen hinein delegiert. Zudem wird kritisch vermerkt, dass der institutionelle Autonomiegewinn u.U. zu Lasten der individuellen Autonomie gehen kann.

Die Skepsis ist durch jüngste Erfahrungen nicht entkräftet worden. Diese haben vor allem einen Ver-

dacht genährt: Es ermangele dem staatlichen Vertragspartner an der nötigen Vertragsfähigkeit. Unabhängig von der Rechtsqualität der Verträge und ihrer daraus folgenden Verbindlichkeit werden Hochschulverträge auf staatliche Initiative hin landauf landab ‚nachverhandelt‘ bzw., wo sie als Instrument erstmals genutzt werden, gleich so verhandelt, dass deren eigentliches Anliegen – die Planungssicherheit – unterlaufen wird.²

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie realitätsverträglich die zunächst produktiv anmutende Fiktion ist, Hochschulverträge ließen sich „durchaus als Steuerungsinstrumente konzipieren, die auf der prinzipiellen Gleichberechtigung der Partner beruhen“.³ Besitzt der Staat im Verhältnis zu den Hochschulen überhaupt die Voraussetzung der Vertragsschließung, nämlich Vertragsfähigkeit im Sinne der Erfüllung eingegangener Vertragspflichten über gesetzliche Regelungen, jährliche Haushaltsplanaufstellungen und die Grenzen von Legislaturperioden hinaus? Die Vertragsfähigkeit des Staates gegenüber den Hochschulen muss zumindest dann als ungeklärt gelten, wenn der staatliche Vertragspartner seine Verpflichtungen – etwa mit der Begründung einer Verschärfung der allgemeinen öffentlichen Haushaltssituation – einseitig korrigieren kann.

Zudem sind aus juristischer Sicht „grundsätzliche Zweifel, ob der Staat in der Lage ist, sich gegenüber einer von ihm geschaffenen juristischen Person des öffentlichen Rechts vertraglich zu binden“, formuliert worden (Uerpmann 1999,

646). Zwei Möglichkeiten werden gesehen, die zu einseitigen Eingriffen in den Bestand eines Hochschulvertrages führen könnten. Sie sind dem allgemeinen vertragsrechtlichen Instrumentarium entnommen: das Institut der Unmöglichkeit und der Wegfall der Geschäftsgrundlage.

Unmöglichkeit heißt, dass jede vertragliche Verpflichtung eine allgemeine Grenze findet in unüberwindlichen Erfüllungshindernissen. Hier wären (Neu-)Regelungen des Hochschulrahmengesetzes denkbar, die solche Hindernisse aufbauen, da das Bundesrecht nicht zur Disposition von Land oder Hochschule steht. Es würde im gegebenen Falle entgegenstehenden vertraglichen Vereinbarungen vorgehen. Eine andere Frage ist, ob die Unmöglichkeit dadurch herbeigeführt werden kann, dass der Haushaltsgesetzgeber die vertraglich vereinbarten finanziellen Mittel nicht zur Verfügung stellt. Hier greife jedoch der besondere Charakter von Hochschulen, die nicht allein staatliche Einrichtungen sind, sondern auch eine grundgesetzlich untermauerte Aufgabenbestimmung haben:

„Durch ihre rechtliche Verselbständigung und vor allem durch Art. 5 Abs. 3 GG sind die Universitäten gegenüber dem Land soweit in eine Außenrechtsposition gerückt, dass vertraglich zugesagte Zuschüsse nicht unter dem Vorbehalt des Haushaltsplanes stehen. Haushaltskürzungen, die das Parlament vornimmt, beeinträchtigen die vertraglichen Ansprüche der Universität nicht. Vielmehr ist das Parlament verfassungsrechtlich gehalten, die Mittel bereitzustellen, um die eingegangenen Verpflichtungen zu

2) vgl. die instruktive Übersicht „Vereinbarung auf Gegenseitigkeit. Langfristige Etats für die Universitäten, sichere Einsparungen für die Wissenschaftsminister: Die ‚Hochschulpakete‘ der Bundesländer“, in: F.A.Z., 9.9.2003, S. 5

3) Trute (2000, 138); vgl. Müller-Böling/Schreiterer (1999, 14)

erfüllen, da der Haushaltsplan anderenfalls auf der Ausgabenseite unvollständig wäre.“ (Uerpmann 1999, 650)

Hinsichtlich des Wegfalls der Geschäftsgrundlage sei zwar darauf hinzuweisen, „dass eine tiefgreifende Änderung der Umstände, die für die Gestaltung des Vertragsinhalts durch beide Parteien maßgebend waren, zur Anpassung und im Extremfall zur Aufhebung der vertraglichen Verpflichtungen führen kann“. Allerdings hänge dies nicht zuletzt von der rechtlichen Risikoverteilung ab: „Verwirklicht sich ein Risiko, das nach vertraglichen oder gesetzlichen Regelungen einer der beiden Parteien zugewiesen ist, besteht kein Anlaß für eine Vertragsanpassung.“ Wenn etwa die schwierige finanzielle Lage eines Landes die explizit benannte Geschäftsgrundlage der Verträge sei und die Verträge genau deshalb abgeschlossen würden, den Hochschulen Planungssicherheit trotz bekannter Risiken zu geben, dann sei das Risiko einer weiteren Verschlechterung der Haushaltssituation dem Land zugewiesen. Unter diesen Umständen könnten neue Einbrüche im Landeshaushalt einen Eingriff in die Verträge allenfalls dann rechtfertigen, wenn sie vollkommen aus dem Rahmen des Vorhersehbaren fielen. (Ebd., 650f.)

Der Hintergrund problematischer Erfahrungen mit neuen Steuerungsinstrumenten wie den Hochschulverträgen ist die Sanktionsasymmetrie zwischen Hochschulen und Staat: Hochschulen haben ein vergleichsweise geringes Sanktionspotential gegenüber dem sie alimentierenden Staat. Wo der staatliche Geldgeber geben oder vorenthalten kann, da können die Hochschulen nur nehmen. Gleich, was und wieviel, sie müssen letztlich akzeptieren, was ihnen der Haushaltsgesetzgeber zugesteht.

Kurz, die Hochschulen entscheiden nicht über wesentliche ihrer eigenen Bestandsvoraussetzungen. In dieser zentralen Budgetfrage kommen nur zwei denkbare Reaktionen der Hochschulen in Betracht, eine unrealistische und eine nicht gänzlich auszuschließende.

Die unrealistische Option, also ein zumindest theoretisch denkbare Sanktionsinstrument der Hochschulen wäre die Leistungsverweigerung überhaupt, mithin der Streik. Doch leidet diese Sanktionsvariante daran, dass sie, anders als in Krankenhäusern oder bei der Müllabfuhr, den gesellschaftlichen Zusammenhalt erst störte, wenn sie jahrelang durchgehalten würde. Erst dann würde auffallen, dass hier eine Leistung nicht erbracht werde, obgleich sie gesellschaftlich notwendig ist.

Als unmittelbar wirksames Sanktionsinstrument seitens der Hochschulen bleibt dann nur noch, sich dem Abschluss eines Hochschulvertrages insgesamt zu verweigern – und damit den Staat zu nötigen, etwaige Struktur- und Sparauflagen direkt zu exekutieren. Dies kann in einer Situation, in der die Ministerialverwaltung sich soeben auf ministerielle Kernaufgaben reduziert und das mit einem entsprechenden Personalabbau verbunden hat, durchaus erwogen werden. Denn die stattgefunden Reduzierung bewirkt, dass die Ministerialverwaltung gar nicht mehr über die personellen Ressourcen verfügt, um ggf. eine direkte Steuerung der Hochschulen angemessen umzusetzen. Insofern könnten die Hochschulen, solange sie sich noch in einer Verhandlungssituation befinden, dies relativ weit ausreizen, indem sie der Politik sagen, dann tue es ihnen leid, unter den gegebenen Bedingungen würden sie keine Verträge schließen, sie hätten statt dessen um direkte mi-

nisterielle Steuerung und wünschten im übrigen viel Glück dabei.

Allerdings ist dabei eines in Rechnung zu stellen: Der Druck, der dadurch ausgeübt wird, wirkt allein auf die Wissenschaftsministerien. Denn nur diese haben eine realistische Vorstellung davon, dass sie gar nicht mehr in der Lage wären, diese direkte Steuerung an sich zu ziehen. Allen anderen politischen Akteuren hingegen – im Parlament und in anderen Ressorts, zumal unter Akteuren mit einer etatistischen Grundeinstellung –, ist die Vorstellung vollständig fremd, dass stattgehabte Personalreduzierungen dazu führen könnten, direkte Hochschulsteuerung nicht mehr leisten zu können.

Gleichwohl: Abseits der Sanktionsasymmetrie in der Budgetfrage gibt es durchaus auch wechselseitige Sanktionspotentiale zwischen Staat und Hochschule. Diese lassen sich kurz zusammenfassen in der Formel „Nichterlauben (Politik) vs. Nichtumsetzen (Hochschule)“. Damit ist die Struktur des gegenseitigen Ärgerns beschrieben. Betrachten wir das näher.

Die politischen Exekutivakteure bekommen von ihren Verwaltungen unablässig Vorschläge unterbreitet, den Hochschulen in dieser oder jener Angelegenheit dieses oder jenes nicht zu erlauben oder zu verbieten. Die Möglichkeiten dafür bestehen grundsätzlich, da Regelungen jeglicher Art immer auch einen Ermessensspielraum beinhalten. Dieser Spielraum kann einschränkend oder ermöglichend genutzt werden. Die Einschränkungen ärgern die Hochschulen naturgemäß. Sie haben die zwar nicht rechtliche, aber faktische Möglichkeit, darauf mit Nichtumsetzung zu reagieren. Sie können also Anweisungen oder Vorschriften durch Obstruktion unterlaufen.

Da die Akteure an Hochschulen in der Regel wissenschaftlich geschult sind, also das Geschäft der Kritik erlernt haben, haben sie eine wesentliche Voraussetzung dafür: Sie sind in der Lage, jegliche Regelungen einer Daueranfechtung durch rational begründete Kritik zu unterwerfen. Solange rational begründet kritisiert wird, ist der politische Partner zur Diskussion genötigt, und solange diskutiert wird, muss nicht umgesetzt werden. Nichtumsetzung kann entweder Ermüdung von Politik und Ministerialverwaltung bewirken oder dazu führen, Dinge durch Zeitablauf zu erledigen, z.B. in Folge von Regierungswechseln.

Es geht an dieser Stelle nicht darum, die Techniken des Nichterlaubens oder Nichtumsetzens zu bewerten oder zu empfehlen. Es geht hier allein darum, wechselseitige Sanktionspotentiale zu beschreiben. Deren Kenntnis kann dazu verhelfen, sich gegenseitig als ernstzunehmend, im besten Falle als gleichberechtigt gegenüberzutreten. Dies wäre jedenfalls eine modelladäquate Voraussetzung Neuer Steuerung.

3.3. Demokratie an der Hochschule als Gestaltung von Entscheidungserzeugungen

Hochschuldemokratie in Gestalt der Gruppenuniversität heutiger Ausprägung kann nicht für sich in Anspruch nehmen, allein auf Entscheidungserzeugungen hin orientiert zu sein. Die Klage über das sog. Gremienunwesen ist insoweit berechtigt, als die Gruppenuniversität zu wesentlichen Teilen zum Instrument von Entscheidungsverhinderung oder -verwässerung geworden ist. Das untergräbt die Legitimität demokratischer Verfahren in der Hochschule insgesamt. Andererseits sind insbesondere im Zusammenhang von kontraktueller Hochschulsteuerung deren partizipatorischen Potentiale entwicklungsbedürftig:

Immerhin schließt das Land die Verträge bzw. Zielvereinbarungen mit der gesamten Hochschule und nicht nur mit deren Rektorat oder Präsidium ab.

Demokratie an der Hochschule – so war eingangs formuliert worden – richtet nun, erstens, eine Menge Schaden an, und dieser Schaden ist, zweitens, ziemlich nützlich. Lassen sich die nützlichen Schädigungen optimieren? Teilen wir die Frage. Also: Warum ist Demokratie an der Hochschule schädlich?

(1.) Hochschulen erfüllen im gesellschaftlichen Gefüge bestimmte Funktionen. Diese ändern sich mit dem Gefüge. Zunächst hatte es seit den 60er Jahren ein Bündnis von Technokraten und Demokraten gegeben, die zwar unterschiedlich begründete, aber doch verklammerbare Zieldefinitionen vertraten: Sie liefen letztlich auf breite Bildungsbeteiligung hinaus und darauf, die Wissenschaft mit gesellschaftlichen Entwicklungen zu verbinden, oder wie die Demokraten sagten: Die Wissenschaft in gesellschaftliche Verantwortung zu stellen. Beides ändert sich seit geraumer Zeit. Die Technokraten sind neoliberal geworden; damit haben sie andere Partnerpräferenzen. Diese Koalition strebt nun eine Verbetriebswirtschaftlichung der Hochschulen an. Hierdurch werden mehr innerhochschulische Interessen verletzt als bedient. Eine übermäßige Repräsentation dieser Interessen in der Hochschule, also in ihren Selbstverwaltungsgremien, wirkt aus der Ökonomisierungsperspektive kontraproduktiv.

(2.) Hochschulen werden in Deutschland (bis auf wenige Ausnahmen) als staatliche Einrichtungen mit Autonomiebegünstigung unterhalten. Sie sind also nicht ohne Paradoxie, nämlich staatliche staatsferne An-

stalten. Das hat Auswirkungen. Die öffentliche Finanzierung der Hochschulen und die relative Freiheit ihres Tuns bringen es mit sich, dass die Sanktionsgewalt zwischen Staat und Hochschule extrem asymmetrisch verteilt ist (s.o.). In einer solchen Situation bemühen sich die Funktionsträger der Hochschulen, in politischer Feldarbeit Vorteile gegenüber anderen bedürftigen Institutionen zu erlangen. Diese lobbyistische Anstrengung läuft naturgemäß so wenig wie möglich öffentlich ab. Dabei kann hochschulische Demokratie durch Nachfrage und Öffentlichmachung Störungen und beträchtlichen Schaden verursachen.

(3.) Dass die Hochschulen (begrenzte) Autonomie haben, folgt aus der spezifischen Leistung der Hochschule: In ihr wird – jeweils vorläufiges – neues Wissen produziert und vermittelt. Dies geschieht durch Experten, die dabei zugleich neue Experten heranbilden. Die Neuigkeit des produzierten und vermittelten Wissens entzieht es weitgehend einer unmittelbaren Überprüfbarkeit durch Nichtexperten. Folglich soll deren Nichteinmischung strukturell abgesichert werden. Dazu dient die zugestandene Autonomie. Aber: Die Experten innerhalb der Hochschule sind differenziert. Es gibt forschend Lehrende und Lernende. Diese funktionale Differenz benötigt nach herrschender Meinung eine hierarchische Widerspiegelung. Deshalb gibt es Professoren (mit Titel) und Studierende (ohne Titel). Doch die Auseinandersetzung mit den nicht-professoralen Gremienmitgliedern nötigt zur Auseinandersetzung mit völlig sachfremden Fragestellungen: zur Ethik, zur Folgenabschätzung, zur Frauengleichstellung, zur Qualität der Lehre und ähnlichen Unerträglichkeiten. Da man autonom ist, müssen diese sachfremden Auseinandersetzungen auch noch ausge-

halten werden: Man kann sie nicht durch Außeneingriff abstellen lassen.

(4.) Schaden erwächst der Hochschule durch Demokratie schließlich, sobald sich durch demokratische Regeln Unkenntnis und Unmündigkeit potenzieren. So etwas kommt gelegentlich vor: wenn ProfessorInnen, MittelbauvertreterInnen und Studierende in Folge formaler Vorschriften in Gremien zwangsweise zusammengeführt werden, ohne dass sie hinreichendes Wissen und hinreichende soziale Kompetenzen mitbringen oder erwerben. Derart unaufgeklärt fehlen die Voraussetzungen für Entscheidungsfähigkeit. Aus Verfahrensgründen muss aber trotzdem entschieden werden. Die Folgen lassen sich leicht ausmalen. Sie sind auch häufig zu besichtigen.

Zusammengefasst: Demokratie an der Hochschule ist schädlich, weil sie Ökonomisierungsbestrebungen behindern kann; weil sie die nicht-öffentliche Lobbyarbeit der Hochschulleitungen durch Öffentlichkeit stört; weil sie die objektive Rationalität wissenschaftlicher Arbeit durch sachfremde Anliegen stört, obwohl sich doch die Hochschulen durch ihren autonomen Status gerade davor gesichert fühlen; weil sie effiziente und sachgerechte Entscheidungserzeugung nicht zweifelsfrei sichert, statt dessen die öffentliche Aushandlung von Hochschulzwecken und daraus abgeleiteten Entscheidungen ermöglicht.

Und warum nun ist der durch Demokratie an der Hochschule entstehende Schaden nützlich? Demokratie an der Hochschule ist nützlich, weil sie unzutragliche Ökonomisierungsbestrebungen behindern kann; weil sie die nichtöffentliche Lobbyarbeit der Hochschulleitungen durch Öffentlichkeit stört; weil sie die objekti-

ve Rationalität wissenschaftlicher Arbeit durch als sachfremd geltende Anliegen stört, obwohl sich die Hochschulen durch ihren autonomen Status gerade davor gesichert fühlen; weil sie die öffentliche Aushandlung von Hochschulzwecken und daraus abgeleiteten Entscheidungen ermöglicht.

Gleichwohl bleibt das eingangs genannte Problem: Die Gruppenuniversität heutigen Zuschnitts ist zu wesentlichen Teilen zum Instrument von Entscheidungsverhinderung oder -verwässerung geworden, und dies untergräbt die Legitimität demokratischer Verfahren in der Hochschule insgesamt. Wie ist damit umgehen?

Die Funktionskomplexität des Hochschulsystems legt einen Steuerungsmix nahe. In diesem Sinne soll hier eine Koordination verschiedener Steuerungsmodi vorgeschlagen werden – statt einen einzigen Steuerungsmodus, etwa Marktsteuerung, zu präferieren. Zur Verfügung stehen bei genauer Betrachtung fünf Modi der internen und externen Steuerung von Hochschulen:

- hierarchische Staatsintervention,
- kompetitive Marktsteuerung,
- kompromissorientierte kontraktuelle Vereinbarungen,
- partizipatorische Entscheidungsstrukturen und
- professionalisiertes Hochschulmanagement.

Diese verschiedenen Modi haben unterschiedliche Träger bzw. sollten voneinander abgegrenzte Träger haben. Die Abgrenzung ist nötig, um Verantwortlichkeiten und damit Verantwortung zurechenbar zu machen. Traditionell sind drei Steuerungsakteure im Hochschulbereich aktiv:

1. die Politik mit der Ministerialverwaltung, wobei Letztere der

Ersteren einerseits zuarbeitet, andererseits eine minimale Kontinuität des Steuerungshandelns über die wahlbedingten Wechsel politischer Akteure hinweg sicherstellt;

2. die akademische Selbstverwaltung, welche die korporative Autonomie der Hochschule verbürgt;
3. die Hochschulverwaltung, die als staatliche Auftragsverwaltung handelt.

Hinzu treten zwei weitere Akteure, die der neueren Hochschulreformdebatte entstammen:

4. die professionalisierte Hochschulleitung: Sie unterscheidet sich von der bisherigen Hochschulleitung in Gestalt des traditionellen Rektoratskollegiums. Letzteres war Bestandteil der akademischen Selbstverwaltung, wurde aus – hinsichtlich der Führung von Großorganisationen – Laien gebildet, war daher der Hochschulverwaltung und deren bürokratischen Prioritätensetzungen weitgehend ausgeliefert, und es geriet mit der Entwicklung der Hochschulen zu Großorganisationen an die Grenzen seiner funktionalen Leistungsfähigkeiten. Die professionalisierte Hochschulleitung hingegen vereint idealerweise akademische und Organisationsführungscompetenz;
5. das Kuratorium bzw. der Hochschulrat: Dabei handelt es sich um ein intermediäres Gremium, angesiedelt zwischen Staat und Hochschule, das die Spannungen zwischen öffentlichen Ansprüchen an Hochschulen und akademischen Ansprüchen der Hochschulen prozessieren soll. Ein Kuratorium kann zweierlei leisten: Als Strategiegremium vermag es zwischen staatlicher Kontextsteuerung einerseits und Entscheidungserzeugung durch

den Akademischen Senat sowie operativer Leitung der Hochschulgeschäfte durch das Präsidium andererseits zu vermitteln. Als der Hochschule verpflichtetes, aber nicht zugehöriges Gremium kann es die „Ver-Öffentlichung der Hochschule“ (Daxner 1991, 114ff.) in den gesellschaftlichen Raum exemplarisch repräsentieren.

Die o.g. fünf Steuerungsmodi und die Steuerungsakteure müssen aufeinander abgestimmt werden. Das heißt: Es sind institutionelle Arrangements zu entwickeln, die staatliche Kontextsteuerung, wettbewerbliche Marktsteuerung, kompromissorientierte Verträge, partizipatorische Entscheidungsstrukturen und professionalisiertes Hochschulmanagement integrieren. Diese Arrangements müssen sowohl

Machtbalancen herstellen wie Entscheidungsblockaden verhindern.

Kriterium für die Wahl des jeweiligen Steuerungsmodus bzw. der Kombination mehrerer Modi ist die Eignung für den jeweiligen Steuerungsgegenstand. Leitendes Prinzip bei der Auswahl ist die Zielbindung. Vorgesprochen wird folgende Kombination:

Steuerungsakteure	Steuerungsmodi				
	a) Akad. Selbststeuerung	b) Staatsintervention	c) vertragl. Vereinbarungen	d) Hochschulmanagement	e) Marktsteuerung
1. Politik/ Ministerialverwaltung		Rahmenvorgaben + Rechtsaufsicht ^{1b)}	politische Zielvorstellungen ^{1c)}		
2. Kuratorium		Aufnahme weiterführender staatlicher Anliegen ^{2b)}	Definition strategischer Ziele ^{2c)}	Bestellung der professionalisierten Hochschulleitung ^{2d)}	
3. Akademische Selbstverwaltung	Definition strategischer Ziele + Standards; operative Zieldefinitionen unterhalb Hochschulebene ^{3a)}			Bestellung der professionalisierten Hochschulleitung; Auflagen bei Zielabweichungen ^{3d)}	
4. Professionalisierte Hochschulleitung	Vorbereitung strategischer Entscheidungen der Akademischen Selbstverwaltung ^{4a)}		Mit-Beteiligung an strategischer Zieldefinition; hochschuleitige Vertragsaushandlung ^{4c)}	Umsetzung Vertragsvereinbarungen; Definition operativer Ziele für Hochschulebene; Unterstützung Selbstverwaltung + Kuratorium ^{4d)}	Funktion des strategischen Managements ^{4e)}
5. Hochschulverwaltung			technischer Vollzug der Vertragsvereinbarungen ^{5c)}	Unterstützung Selbstverwaltung + Kuratorium; technischer Vollzug Vertragsvereinbarungen ^{5d)}	Funktion des operativen Managements ^{5e)}

Erläuterungen:

1. Politik/ Ministerialverwaltung:

- 1b) beschränkt sich auf kontextsteuernde Rahmenvorgaben und die Rechtsaufsicht
 1c) vermittelt politische Zielvorstellungen, deren Legitimität sich aus dem Umstand ergibt, dass an Hochschule vornehmlich öffentliche Mittel verausgabt werden

2. Kuratorium/Hochschulrat:

- 2b) nimmt über die Mitgliedschaft von VertreterInnen der Politik weiterführende

staatliche Anliegen in seine Debatten auf

- 2c) definiert gemeinsam mit der Akademischen Selbstverwaltung die strategischen Ziele, die dann durch die professionalisierte Hochschulleitung in den Vertragsverhandlungen mit der Politik/Ministerialverwaltung zu vertreten sind
 2d) bestellt im Zusammenwirken mit der Akademischen Selbstverwaltung die professionalisierte Hochschulleitung

3. Akademische Selbstverwaltung:

- 3a) definiert unter zeitlichem Einigungszwang strategische Ziele und Standards der Hochschule; über die strategischen Ziele wird mit dem Kuratorium Einvernehmen hergestellt; verantwortlich für operative Zieldefinitionen unterhalb der Ebene der gesamten Hochschule
 3d) bestellt im Zusammenwirken mit dem Kuratorium die professionalisierte Hochschulleitung; operative Eingriffe ins Tagesgeschäft sind untersagt, aber die

Erteilung von Auflagen bei Zielabweichungen ist möglich

4. Professionalisierte Hochschulleitung:

- 4a) bereitet strategische Entscheidungen der Akademischen Selbstverwaltung durch Aufbereitung der möglichen Optionen vor
- 4c) Beteiligung an strategischer Zieldefinition über Mitgliedschaft im Kuratorium und Akademischen Senat ohne Dominanz im strategischen Zieldefinitionsprozess; hochschulseitig verantwortlich für konkrete Aushandlung der Verträge; im übrigen nicht nur Partner, sondern auch zentraler Adressat der Vereinbarungen, da für die operative Umsetzung der vereinbarten Ziele verantwortlich

4d) Umsetzung der Vertragsvereinbarungen; Definition der operativen Ziele für die Ebene der gesamten Hochschule; inhaltliche Unterstützung der Selbstverwaltung und des Kuratoriums

4e) außerhalb der hochschulischen Kernleistungsbereiche (Lehre & Forschung) kann marktliche Steuerung eingesetzt werden; Hochschulleitung nimmt dabei die Funktion des strategischen Managements wahr

5. Hochschulverwaltung:

5c) technischer Vollzug der Vertragsvereinbarungen

5d) technische Unterstützung der Selbstverwaltung und des Kuratoriums; technischer Vollzug der Vertragsvereinbarungen im Auftrag der Hochschulleitung

5e) die Hochschulverwaltung bildet für Bereiche, die der Marktsteuerung unterworfen werden, das operative Management

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass diesem vorgeschlagenen Steuerungsmix ein aus drei Elementen bestehendes Prinzip zu Grunde liegt: Mehr strategische Kompetenz für die Kuratorien der Hochschulen, in denen Öffentlichkeits-, Hochschul- und ggf. Politikvertreter sitzen. Mehr operative Autonomie für diejenigen, die Leitungsverantwortung in der Hochschule tragen. Stärkere Beteiligung an den Zieldefinitionen und effektivere Kontrollbefugnis für die akademische Selbstverwaltung.

Literatur

BLK = Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2003): Frauen und Führungspositionen an Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen. Siebte Fortschreibung des Datenmaterials, Bonn.

Daxner, Michael (1991): Entstaatlichung und Veröffentlichung. Die Hochschule als republikanischer Ort, in: M. Daxner: Entstaatlichung und Veröffentlichung / J. Lüthje/H. Schrimpf: Eine neue Hochschulpolitik, Köln, S. 17-167.

Helmers, Sabine (1990): Theoretische und methodische Beiträge der Ethnologie zur Unternehmenskulturforchung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Müller-Böling, Detlef/Ulrich Schreiterer (1999): Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen. Perspektiven eines neuen Steuerungsinstruments, in: Fedorowicz, Jutta/Erhard Krasny/Frank Ziegele (Hg.), Hochschulen und Zielvereinbarungen. Neue Perspektiven der Autonomie, Gütersloh, S. 9-25.

Pasternack, Peer (Hg.) (2001): Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder, Marburg.

Pasternack, Peer (2003): Hochschulverträge und Zielvereinbarungen. Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen, in: die hochschule 1/2003, S. 136-159.

Trute, Hans Heinrich (2000): Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen

im Hochschulbereich, in: Wissenschaftsrecht 2/2000, S. 134-160.

Uerpmann, Robert (1999): Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, in: Juristische Zeitschrift 13/1999, S. 644-653.

Vereinbarung auf Gegenseitigkeit. Langfristige Etats für die Universitäten, sichere Einsparungen für die Wissenschaftsminister: Die ‚Hochschulpakete‘ der Bundesländer“, in: F.A.Z., 9.9.2003, S. 5.

Wissel, Carsten von (1998): Disziplinäre Kontraktion anstatt Interdisziplinarität. Überlegungen zur Nachhaltigkeit von Universität, in: Forum Wissenschaft 2/1998, S. 48-50.