

Wechselwirkungen von Politik und Neuen Steuerungsmodellen im Hochschulreformprozess

Peer Pasternack

1. Problembeschreibung: Steuerung zwischen Politik und Hochschule

Im Zuge der Einführung neuer Steuerungsinstrumente gibt es für die Lösung der zwischen Staat und Hochschule angesiedelten Steuerungsprobleme zwei prinzipielle Möglichkeiten:

- Entweder wird die Steuerung vollständig an die Hochschule übertragen, das heißt der Staat verzichtet auf jegliche steuernde Intervention und setzt allenfalls – ähnlich wie für den kommerziellen Bereich durch das Wettbewerbsrecht – einen ordnungspolitischen Rahmen.
- Oder es wird eine Balance zwischen Staat und Hochschule, also zwischen mehreren Steuerungsakteuren und unterschiedlichen Steuerungsvarianten hergestellt.

Zwar vertritt nicht nur eine beträchtliche Anzahl von Hochschulakteuren die erste Variante, sondern auch die aus dem politischen Raum stammenden Ideen zu Stiftungsuniversitäten gehen in diese Richtung. Doch mehrheitlich neigen die Vertreter und Vertreterinnen des Staates zur letztgenannten, der Balance-Variante. Zu prüfen ist, welche der beiden Positionen ein höheres Maß an sachlicher Angemessenheit beanspruchen kann. Dazu ist folgende 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 Aufklärbarkeit 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 der Wissenschaft – wie damit auch in der Hochschulbildung – 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 leisten 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 zum Beispiel 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, in männlich dominierten Strukturen wie der Hochschule also zu Männern, und es 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 7,7-prozentiger 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 die finanziellen 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 Ausgabenverhalten 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 neuen Steuerungsmodelle gerade darauf hinaus, die Hochschulen „mal alleine machen zu lassen“: Zusammenführung von Fach- und Haushaltsverantwortung, output- statt input-orientierte Steuerung, Beschränkung auf ministerielle Kernaufgaben und Übertragung 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 die Politik hat? Grundsätzlich hält auch hierfür die Neue Steuerung entsprechende Instrumente bereit. Diese sind zum einen die Trennung von normativer und strategischer Kompetenz einerseits und operativer Verantwortung andererseits, zum anderen die Kontraktsteuerung inklusive Vertragscontrolling und Evaluation.

Nun ist Steuerung ein Instrument zur Erreichung bestimmter Ziele. Daher sind Steuerungsmöglichkeiten 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 die konkrete Steuerungssituation, in der sich das gegebenenfalls abstrakt für geeignet befundene Instrument zu bewähren hätte. Fragen wir zunächst nach der konkreten Steuerungssituation: Was ist zu berücksichtigen im Wechselspiel von Politik und Hochschule, wenn ein hochschulpolitisches Steuerungsregime entworfen werden soll? Welche Probleme treten dabei typischerweise zwischen Politik und Hochschulen auf?

2. Das Misstrauen der Politik

Selbstredend gibt es „die Politik“ nicht, sondern eine Reihe von Akteuren, die unter diesem Begriff vereinfachend zusammengefasst werden. Zumindest folgende Unterscheidungen müssen hier getroffen werden:

- (a) zum ersten die Unterscheidung zwischen der Legislative und der Exekutive. Innerhalb der Exekutive sind wiederum die politischen Amtsinhaber von der Ministerialverwaltung abzusetzen, wobei die Verwaltung den Amtsträgern einerseits zuarbeitet, andererseits eine minimale Kontinuität des Steuerungshandelns über die wahlbedingten Wechsel politischer Akteure hinweg sicherstellt;
- (b) zum zweiten die Unterscheidung zwischen Hochschulpolitikern und Vertretern anderer Politikfelder.

Zwischen diesen Akteuren gibt es rollenbedingte Interessendivergenzen. Daraus resultieren auch unterschiedliche Einschätzungen des Verhältnisses der Politik zu den Hochschulen. Was heißt das im Einzelnen?

- (1) Zum politischen Exekutivpersonal: Insbesondere für diejenigen politischen Akteure, die sich nicht unmittelbar mit Hochschulpolitik befassen, bedeutet die Deregulierung in der Hochschulpolitik die zusätzliche Steigerung einer ohnehin gegebenen Unsicherheitssituation. Die meisten Politiker und Politikerinnen haben beträchtliche Schwierigkeiten, mit der hochschultypischen Erwartungsunsicherheit umzugehen. Das meint: Sie neigen eher zur Vorsicht bei Ausgaben im Hochschulbereich, weil sie nicht so ganz genau wissen (können), ob das Geld, das sie in Hochschulen stecken, auch gut angelegt ist. Forschungsergebnisse und die Effekte von Lehnanstrengungen lassen sich eben nicht auf Punkt und Komma vorhersagen. Obendrein kommen diese Ergebnisse nur in vergleichsweise langen Wellen zu Stande, welche die zeitlichen Horizonte einzelner Legislaturperioden überschreiten.

Hier kommt dann nochmals verschärfend hinzu, dass moderne Gesellschaften keinen quantitativen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten kennen (außer den Punkt, an dem sämtliche Gesellschaftsmitglieder in Ausbildung oder wissenschaftlich tätig wären). Vielmehr verfügen moderne Gesellschaften über eine prinzipiell unendliche Aufnahmekapazität für Aktivitäten und Ergebnisse von Bildung und Forschung. Deshalb ist niemals genau definierbar, was Untergrenzen, Optimum oder Obergrenzen öffentlich unterhaltener Hochschul-

potentiale sind. Man kann sich dem lediglich nähern über Vergleiche mit anderen Ländern und Regionen.

All das schwächt die Anliegen der Hochschulen innerhalb der Politikfeld- und der daraus folgenden Ressortkonkurrenz – die nicht zu unterschätzende Rahmenbedingungen der Hochschulpolitik sind. Diese Konkurrenz ist, jedenfalls prinzipiell, unaufhebbar: Aus der immer gegebenen Begrenztheit der zu verausgabenden Haushaltsmittel resultieren Verteilungskonflikte zwischen den einzelnen Politikfeldern. Infrastrukturausgaben mit ihren unmittelbaren regionalen Beschäftigungswirkungen, Wirtschaftsförderung oder Investitionen in die Videoüberwachung öffentlicher Plätze beispielsweise erscheinen da immer ein wenig handfester und in ihren Effekten vorhersagbarer als hochschulpolitische Anliegen.

Darüber hinaus ergeben sich im Rahmen neuer Steuerungsinstrumente, wie zum Beispiel den Hochschulverträgen, Einschränkungen der operativen Gestaltungsmöglichkeiten der jeweiligen Landespolitik. Darin drückt sich in einer Hinsicht ein Vorteil aus: Hochschulverträge sind ein Weg, im Rahmen der Verwaltungsreform die Tätigkeit der Wissenschaftsministerien auf ministerielle Kernaufgaben zu begrenzen. Das Land kann hier neben der Rechts- und der deutlich reduzierten oder aber gänzlich abgeschafften Fachaufsicht nur noch auf vier Interventionsinstrumente zurückgreifen: Gesetzgebung, Vertragsverhandlungen, Mitarbeit im Kuratorium sowie Mitwirkung an Berufungsverfahren.

- (2) Zur Ministerialbürokratie: Ein gleichsam professionalistisches Problem muss eine Ministerialwissenschaftsverwaltung mit der Deregulierung haben. Ihr stellt sich diese zunächst als etwas dar, das in ein identitätsstiftendes Element ihres Selbstverständnisses als Bürokratie im Weberschen Sinne eingreift: in das regelgeleitete Handeln. Dieser Eingriff wird dadurch verschärft, dass der Autonomiebedarf bei den Deregulierungsbegünstigten – den Hochschulen – prinzipiell nicht zu stillen ist. Vielmehr gibt es an diesem Punkt immer Unzufriedenheit bei den Hochschulen. Das Land Berlin ist dafür ein aussagekräftiges Beispiel.

In Berlin können über eine sehr weitgehende Erprobungsklausel seit 1997 siebenundsiebzig Paragraphen des Berliner Hochschulgesetzes (BerIHG) außer Kraft gesetzt werden, um neue Modelle der Hochschulleitung und -organisation zu erproben. Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1996 bereits war den Hochschulen ermöglicht worden, zur Erprobung ihre Haushaltswirtschaft zu flexibilisieren. Die Diensttherreneigenschaft haben die Hochschulen in Berlin schon lange. Das Kuratorialmodell besteht gleichfalls seit geraumer Zeit und ist 1997 modernisiert worden. Die bisherigen, dem Rundfunkratsmodell folgenden Kuratorien können seither – sofern die Hochschulen es wünschen – durch Kuratorien neuer Art im Sinne von Hochschulräten ersetzt werden. Aus diesen hat sich die Politik bis auf den Wissenschaftssenat zurückgezogen. Dennoch lautet ein zentraler Vorwurf der Hochschulen an die Politik, das Hochschulgesetz wirke extrem einengend – obgleich es weitgehend außer Kraft gesetzt werden kann.

Zugleich erweisen sich die Hochschulen aber als intern konfliktscheu: Immer dann, wenn zwischen ihnen oder innerhalb einer Hochschule Konflikte auszutragen sind, sieht sich die Exekutive zur gleichsam obersten Appellationsinstanz befördert. Hochschulleitungen oder Interessengruppen fordern dann Politik und Verwaltung auf, möglichst umgehend zu intervenieren. Der Hinweis, dies vertrage sich nicht mit dem Verständnis von Hochschulautonomie, das doch gerade erst einvernehmlich erarbeitet worden sei, wird als süffisante Überheblichkeit der Administration qualifiziert. Der Widerspruch zwischen einerseits dem Anliegen des Ausbaus der Hochschulautonomie und andererseits häufigem Druck diverser Interessengruppen, der Staat möge in dieser oder jener Angelegenheit intervenieren, ist aber für die staatlichen Akteure tatsächlich kaum lösbar. Denn Autonomie bewährt sich ja gerade im Konfliktfall und kann nicht nur ein Handlungsrahmen für konfliktfreie Phasen sein.

„Wissenschaftsadministratoren“, so hat einmal Jürgen Kocka (2002) die Funktion der Wissenschaftsverwaltung beschrieben, „vermitteln zwischen dem kurzfristigen Rhythmus der Politik und dem langfristigen Rhythmus der Wissenschaft. Sie nehmen also eine Abfederungsfunktion wahr.“ Wer abfedert, hat immer ein Dilemma zu bewältigen: das, unaufhebbar zwischen zwei oder mehreren Kraftzentren zu stehen. Eine Verwaltung, die bislang über Erlasse, Verfügungen und Genehmigungsvorbehalte gesteuert hat, nun aber unter den beschriebenen Bedingungen Autonomie-Erweiterungen implementieren soll, muss dabei notgedrungen ein gewisses Maß an Misstrauen entwickeln.

- (3) Zur Legislative: Diese hat vornehmlich in einer Eigenschaft Probleme mit Erweiterungen der Hochschulautonomie: als Haushaltsgesetzgeber. Globalhaushalte und Hochschulverträge nötigen das Parlament in der Tat zu einem ungewöhnlichen Verhalten: Globalhaushalte verlangen, dass das Parlament freiwillig die Differenziertheit seiner Haushaltsaufstellung reduziert und damit Kontrollbefugnis teilweise abgibt. Hochschulverträge erfordern, einem einzelnen Ausgabenbereich abseits gesetzlicher Verpflichtungen eine Etatgarantie zu geben, obgleich keine oder nur eine beschränkte Kenntnis über künftige Finanzierungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten in anderen Feldern besteht. Faktisch muss der Haushaltsgesetzgeber befristet auf die teilweise Wahrnehmung seines Budgetrechts verzichten – was insbesondere nach Neuwahlen problematisch sein kann.

Hinzu treten unter Umständen inhaltliche Vorbehalte. Drei Beispiele: Dezentralisierung vermag zwar die institutionelle Entscheidungsautonomie vergrößern, und Budgetierung löst kameralistische Fesseln; zugleich aber verlagern Dezentralisierung und Budgetierung die zuvor politisch auszutragenden Verteilungskonflikte in die Institutionen und die dortigen soziotopischen Machtgeflechte. Durch Mittelbeschränkung erzwungene (Teil-) Privatisierungen können durchaus eine Erleichterung längst überfällig gewesener Entscheidungen darstellen; sie können aber auch funktional gebotene Zusammenhänge zerstören. Outputorientierte Steuerung kann gewiss wettbewerbliche Energien freisetzen; ebenso kann sie aber durch sog. Indikatoren-

opportunismus, das heißt Anpassung an die outputmessenden Indikatoren, die Erfüllung der Organisationszwecke unterlaufen.

3. Fallbeispiel: Das (einstweilige) Scheitern des Berliner Vertragssystems

Die Skepsis in Bezug auf den Abschluss von Verträgen zwischen Staat und Hochschulen war anfangs erheblich. Die Generalvermutung lautete, 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 unter Umständen zu Lasten der individuellen Autonomie gehen kann. „Was den Hochschulen mit Hilfe von Verträgen als Planungssicherheit angeboten wird, ist in Wirklichkeit eine Selbstverpflichtung der Politik, mit ihnen nicht jedes Jahr neuen Unsinn zu machen“, kommentierte ein Berliner Betroffener mit leichtem Sarkasmus (Gies 1997, 190).

Die Skepsis ist durch die zwischenzeitlichen Erfahrungen nicht entkräftet worden. Jüngste Entwicklungen, nicht nur in Berlin, haben einen Verdacht genährt: Es ermange dem staatlichen Vertragspartner an der nötigen Vertragsfähigkeit. Unabhängig von der Rechtsqualität der Verträge und ihrer daraus folgenden Verbindlichkeit werden Hochschulverträge auf staatliche Initiative hin „nachverhandelt“ beziehungsweise, wo sie als Instrument erstmals genutzt werden, gleich so verhandelt, dass deren eigentliches Anliegen – die Planungssicherheit – unterlaufen wird.

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“. 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 Haushaltslage – 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 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. (Uerpmann 650f.)

Betrachten wir es anhand der Berliner Hochschulvertragserfahrungen. Die bisherige Geschichte der dortigen Hochschulverträge lässt sich in drei Aussagen zusammenfassen: Am Anfang, 1997, waren die Vereinbarungen Knebelverträge zur Umsetzung gravierender Einsparungen. Fünf Jahre später, 2002, waren sie ein großer Segen, der die Hochschulen in ihrem Bestand schützte. Ein Jahr darauf, 2003, waren die Verträge mehrfach gebrochen und das Vertragssystem konnte nur dadurch mühsam aufrecht erhalten werden, dass die Hochschulen sich mit 75 Millionen Euro Einsparungen einverstanden erklärten, während die Politik sich auf eine Festschreibung der Haushaltsansätze bis 2009 einließ.

Zunächst, bis 2002, hatte sich die Konstruktion der Berliner Hochschulverträge als beträchtliche Sicherung erwiesen. Sie waren als öffentlich-rechtliche Verträge durch den Berliner Senat beschlossen und vom Abgeordnetenhaus zur Kenntnis genommen worden. Damit waren die Vereinbarungen gerichtlich einklagbar – auch die Vereinbarung unter der Zwischenüberschrift „Planungssicherheit“: „Für die Vertragsdauer wird das Land keine pauschalen Minderausgaben und Bewirtschaftungsauflagen zum Zwecke von Einsparungen oder sonstige Einschränkungen im Wege der Haushaltswirtschaft verfügen“ (§ 4 Abs. 1).

Dann allerdings hatte der Senat von Berlin 2003 die extreme Haushaltsnotlage festgestellt. Damit war aus seiner Sicht die ursprüngliche Geschäftsgrundlage für die Hochschulverträge entfallen. Die Hochschulen hätten gegen die Vertragsbrüche klagen können und vermutlich obsiegt. Nach dem Weg durch alle Instanzen wäre das Urteil voraussichtlich sechs Jahre später rechtskräftig geworden.

4. Die Notwendigkeit optimierter Voraussetzungen Neuer Steuerung

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 gegebenenfalls 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 bäten statt dessen um direkte ministerielle 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 solchen 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. 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, zum Beispiel 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.

Um dann auf der Basis gegenseitiger Wahrnehmung als gleichberechtigt auch adäquat handeln zu können, wird im gegenwärtigen Stadium der Entwicklung zweierlei benötigt: (a) eine entsprechende Qualifikation aller Beteiligten und (b) durchschlagene Wirkungsnachweise der neuen Steuerungsinstrumente. Die Qualifikationen müssen die Implementationsqualität sichern, denn unqualifizierte umgesetzte neue Steuerungselemente blieben notwendig suboptimal. Die Wirkungsnachweise sind Voraussetzungen, um dauerhafte Mitwirkungsbereitschaft bei allen Beteiligten zu erzeugen.

(a) zum Problem der Qualifikationen: Hier ist zwischen neuen Qualifikationsanforderungen in Ministerien und in Hochschulen zu unterscheiden. In den Ministerialverwaltungen werden künftig vor allem Controlling-Qualifikationen benötigt. Mittelfristig wird jeder Betreuungsreferent, jede Referatsleiterin Controllinginstrumente als tägliche Arbeitsmittel nutzen müssen. Jedenfalls liegt dies in der Logik von Kontextsteuerung, Kontraktmanagement sowie Kosten-Leistungs-Rechnung. Dabei kann es nur ein Anfang sein, wenn einstweilen in den Ministerien spezielle Controller und Controllerinnen eingestellt werden. So weit zu sehen ist, werden entsprechende Qualifikationsanstrengungen in den Wissenschaftsministerien bislang nur ausnahmsweise unternommen.

In den Hochschulen hingegen wird vielfach bereits daran gearbeitet, das Personal weiträumig mit Controlling-Qualifikationen auszustatten. Die Defizite dort liegen andernorts: im Bereich sozialwissenschaftlicher Analyse als Grundlage situationsunmittelbarer Bewältigung komplexer Handlungslagen. Eine Hochschule oder einen Fachbereich zu leiten, ist das Feinabstimmen einer sozialen Organisation zwischen extrem eigensinnigen professoralen Organisationsmitgliedern einerseits und gänzlich anders, aber kaum weniger extrem eigensinnigen Politikern andererseits. Beherrscht wird hingegen bislang häufig nur die Grobabstimmung.

So ist es zum Beispiel frappierend zu beobachten, welch mechanisches Politikverständnis das Denken vieler Hochschulleitungen bestimmt. Da werden eindimensionale Ursache-Wirkungs-Beziehungen in politischen Prozessen unterstellt; hinter der üblichen politischen Kakophonie wird ein einheitlicher politischer Wille vermutet, und die Kakophonie gilt als besonders raffiniertes Blendwerk; auch der Umstand, dass das Handeln politischer Akteure rollengebunden ist und nur bedingt den Regeln subjektiver Authentizität folgen kann, scheint unbekannt. Es fehlt weiterhin ein Verständnis von Politik als Arena, in der sich unterschiedliche Akteure mit differenzierten und häufig gegensätzlichen Interessen bewegen, deren Gegensätzlichkeit im übrigen oft unabhängig davon ist, ob die Akteure formal einem gemeinsamen Lager – etwa Regierung oder Opposition – angehören. Ebenso fehlt weiterhin ein Verständnis dafür, dass die vorteilhafte Positionierung einer Hochschule im politischen Raum auch davon abhängt, ob in der politischen Arena mit den richtigen Akteuren zur richtigen Zeit nicht nur formelle, sondern gegebenenfalls auch informelle Übereinkünfte geschlossen werden können.

Die Professionalisierung der Hochschulleitungen darf mithin nicht nur bedeuten, dass Physik-Professoren plötzlich angeregt über Kosten-Leistungs-Rechnung plaudern können. Vielmehr muss Professionalisierung auch bedeuten, ein Verständnis für policy und politics zu gewinnen und politische Instinkte auszubilden. Das gilt jedenfalls solange, wie es dabei bleibt, dass die hochschulpolitische Kontextsteuerung vom Staat wahrgenommen wird.

Eine Herausforderung ist das nicht zuletzt für die neuen Studiengänge Wissenschafts- und Hochschulmanagement: Eine Lehrveranstaltung, die den Institutio-

neuaufbau in der Hochschulpolitik vermittelt, leistet nur unzulänglich, was nötig ist, denn sie deckt allein den formellen Bereich ab. Nötig ist jedoch, Hochschulakteure zu befähigen, sich in der politischen Arena zu bewegen, das heißt gleichermaßen den formellen wie den informellen Bereich souverän zu bespielen, deren differenzierte Regelwerke zu beherrschen, zwischen ihnen problemlos wechseln zu können, inoffizielle Handlungsziele identifizieren sowie offizielle von inoffiziellen Zielen unterscheiden zu können, aber auch Übersetzungskompetenzen zwischen verschiedenen Rationalitäten und Kommunikationsstilen auszubilden usw. usf. Bislang ist es von individuellen Talenten abhängig, ob eine Hochschule in dieser Hinsicht besser oder schlechter vertreten wird.

Soweit die bisher eingerichteten Studiengänge mit dem gleichen Zeitproblem zu kämpfen haben, das alle Weiterbildungsangebote kennzeichnet, mag es ein Ausweg sein, was der gemeinsame Studiengang Wissenschaftsmanagement der Fachhochschule Osnabrück und der Hochschule Bremen versucht: Dort finden sich etwa Lehrveranstaltungen, in denen ein Gegenstand aus drei unterschiedlichen Perspektiven – zum Beispiel ökonomisch, verwaltungswissenschaftlich und soziologisch – analysiert und bearbeitet wird; in den Studienablauf eingebaute Praktika im Wissenschaftsmanagement-Bereich werden beispielsweise mit dem Praktikumsauftrag versehen, dortige Kommunikationsstrukturen und -prozesse zu identifizieren; der für Kommunikation berufene Hochschullehrer beschränkt sich nicht allein auf Kommunikationsveranstaltungen, sondern lehrt auch im Bereich Qualitätsmanagement.

(b) Zum Problem der Wirkungsnachweise: Selbst anfängliche Experimentierfreude zum Beispiel in Ministerialverwaltungen kann in reformerstickendes Desinteresse umschlagen, wenn keine plausiblen Wirkungsnachweise für die neuen Steuerungsinstrumente erbracht werden können. Zwar sind auch heute bereits Evaluierungen von Reformvorhaben durchaus an der Tagesordnung. Doch werden sie zu häufig lediglich angekündigt und durchgeführt, um Skeptiker, beispielsweise unter den Parlamentariern, zu beruhigen. Inhaltlich zeichnen sie sich in der Regel durch unpräzise Evaluationszieldefinitionen aus. Infolgedessen kommen, wenig verwunderlich, dann Allgemeinplätze heraus.

So ist zum Beispiel die explizite Erfassung von Nachteilen, die sich aus umgesetzten Reformmaßnahmen ergaben, üblicherweise kein Bestandteil von Evaluationsaufträgen – so dass diese gegebenenfalls zu verzeichnenden Nachteile gar nicht gegen die Vorteile abgewogen werden können. Bereits methodisch bleibt in Evaluationsaufträgen regelmäßig unklar, ob ein Vorher-Nachher-Vergleich oder ein Ziel-Zielerreichungs-Abgleich oder eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse durchgeführt werden soll. Schon gar nicht wird ganz konkret danach gefragt, ob denn nun etwa das Kostenbewusstsein an einer Hochschule zugenommen hat, welche Auswirkungen dies auf den Ressourcenverbrauch hatte, ob eine Steigerung in der Sponsoring-Akquise verzeichnet werden konnte, in welcher Weise sich die Studienabbrecherquote verringert hat, ob der Arbeitsmarkterfolg der Absolventen und Absolventinnen spürbar gestiegen ist, ob durch die Professionalisierung von Lei-

tungsämtern die Frustquote oder die Drittmittelquote der Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gesteigert wurde usw. usf.

Stattdessen werden die Evaluierungen in der Regel modellimmanent vorgenommen. Es wird also etwa danach gefragt, ob die Professionalisierung der Hochschulleitung, das heißt die (recht kostenintensive) Beschäftigung aller Leitungsmitglieder als hauptamtliche Hochschulmanager/innen, dazu geführt hat, dass Entscheidungen schneller erzeugt werden, als dies zuvor unter Bedingungen nebenamtlicher Hochschulleitung der Fall war. Die Frage konnte bislang immer bejaht werden (und es wäre ja auch desaströs, wenn nicht einmal dies bei einer solch teuren Umstellung festgestellt werden könnte). Doch das eigentlich Interessierende sind weniger die Geschwindigkeiten der Entscheidungserzeugung, sondern die Entscheidungsinhalte, genauer: die Frage, ob die nunmehr professionalisiert erzeugten Entscheidungen zielführend oder zielverfehlend waren.

Statt dessen findet sich in den Evaluationsberichten ein beträchtliches Maß an Hochschulreformlyrik, und das verwendete argumentative Schema ist unterkomplex: Den Reformelementen wird lapidar bescheinigt, die Hochschule auf den richtigen Weg gebracht zu haben; allerdings gebe es noch Implementationshemmnisse, die dadurch auszuräumen seien, die im Evaluationsbericht bereits eingangs als positiv bewerteten Reformelemente nun endlich in voller Konsequenz umzusetzen. Das wird – so meine Vermutung, deren Plausibilisierung dieser Text diene – auf Dauer weder Ministerialverwaltungen noch Parlamentarier hinreichend beeindrucken.

Literatur:

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

Gies, Horst (1997): Verhungern oder verdursten. Wird Berlin zum Modellfall für die Hochschulreform?, in: Forschung & Lehre 4/1997, S. 189-191.

Kocka, Jürgen (2002): Wissenschaftsadministratoren in Transformationsprozessen, WZB-Kolloquium „Wissenschaftspolitik und die Rolle von Wissenschaftsadministratoren – Science Policy Studies konkret“ am 16.10.2002, unveröff.

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

Müller-Böling, Detlef/Ulrich Schreiterer (1999): Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen. Perspektiven eines neuen Steuerungsinstruments, in: Fedrowitz, 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.

Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhundert, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1991, S. 621-634.

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.