

Verantwortungsdiffusion und präsidentialer Bonapartismus

Das neue Entscheidungssystem in der deutschen Hochschulpolitik

Peer Pasternack beleuchtet und kritisiert alte und neue Entscheidungsstrukturen an den Hochschulen. Er zeigt dabei Alternativen auf, wie alte Schwächen zu überwinden wären, ohne neue zu erhalten.

Früher war nicht alles besser. Der hochschulpolitische Entscheidungsprozess vollzog sich in einer beträchtlichen Verflechtung – um nicht Konfusion zu sagen.

Das alte Entscheidungssystem

Die Bundesländer waren vom Grundsatz her die Hoheitsträger für den Kultusbereich, also auch für die Hochschulen. Sie erließen daher Hochschulgesetze, beschlossen die Hochschulstruktur und steuerten inhaltliche Entwicklungen über Landesförderprogramme. Zu beachten hatten sie dabei die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, der das Hochschulrahmengesetz erließ und in einem fort novellierte.

Daneben bezeichnete das Grundgesetz Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung, etwa im Beamtenrecht. Dort konnten die Länder nur so weit bestimmen, wie der Bund auf eigene Regelungen verzichtete. Zudem wies das Grundgesetz Bund und Ländern Gemeinschaftsaufgaben zu, die sie kooperativ zu erledigen hatten, z. B. Hochschulbau oder Forschungsförderung über (größtenteils bundesfinanzierte) Finanzierungsprogramme. Darüber wurde in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) gestritten und Einvernehmen hergestellt.

Die Länder hatten für ihre alleinigen Regelungsgegenstände gleichfalls Abstimmungsbedarf erkannt und unterhielten daher, qua Staatsvertrag, die Kultusministerkonferenz (KMK). Daneben betrieben die Länder für bestimmte Einzelprobleme gemeinsame Einrichtungen, z. B. die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS). Zugleich hatten (und haben) auch Bund und Länder Institutionen, die zusammen unterhalten werden und der hochschulpolitischen Entscheidungsvorbereitung dienen, etwa das Hochschul-Informationssystem (HIS) oder den Wissenschaftsrat.

Obendrein gab (und gibt) es ein breites Feld intermediärer Einrichtungen, die den hochschulpolitischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen versuchten: Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), Deutsches Studentenwerk (DSW), Hochschulrektorenkonferenz (HRK), Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Volkswagenstiftung, Alexander von Humboldt-Stiftung, nicht zu vergessen Gewerkschaften, politische Lobbyverbände, wissenschaftliche Fachgesellschaften, Fakultäten usw.

Und dann waren da noch die Hochschulen. Sie verfügten in den wissenschaftlichen Angelegenheiten über Autonomie (anders als in den staatlichen Angelegenheiten: Personal-, Wirtschafts- und Haushaltsverwaltung sowie universitätsklinische Krankenversorgung). Entsprechend sahen sie sich auch als hochschulpolitische Akteure. Im Rahmen ihrer akademischen Selbstverwaltung führten sie neue Studiengänge ein, nahmen akademische Prüfungen ab, erarbeiteten Hochschulentwicklungspläne, wählten ihre Rektorinnen oder Präsidenten und führten Berufungsverfahren durch. All das mussten sie aber im zuständigen Ministerium genehmigen lassen. Dies war ihnen lästig, weshalb sie vortrugen, dass es sich mit der Hochschulautonomie nicht vertrage.

Bevor es zu den ministeriellen Genehmigungen hatte kommen können, waren an den Hochschulen jeweils interne Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zu bewältigen. Daran mussten je nach Gegenstand der Akademische Senat, die Fakultäts- oder Fachbereichsräte, Personalaräte und die Verfasste Studierendenschaft beteiligt werden. Hinzu traten in Einzelfällen Abstimmungen mit Behörden wie den Landesprüfungsämtern.

Leicht war das alles nicht. Daher entstand in den 90er Jahren eine strömungenübergreifende politische Stimmung, die radikale Entflechtung für sehr wünschenswert hielt.

Die Instrumente der Entflechtung sind zweierlei: auf der Mikro- und Mesoebene das New Public Management (NPM), auf der Makroebene die Föderalismusreform. Beide haben unterdessen Katerstimmung verursacht (die bekanntlich entsteht, wenn man zuvor ein wenig über die Stränge geschlagen und anschließend drüber geschlafen hat).

Das neue Entscheidungssystem

Sowohl das NPM als auch die alleinige Übertragung der hochschulpolitischen Kompetenzen auf die Länder zielen auf mehr Wettbewerb. Nun ist dieser den Hochschulen traditionell nicht völlig fremd. Doch bislang ging es um einen reputationsgebundenen Wettbewerb zwischen konkurrierenden Erklärungs- und Vermittlungskonzepten. Nunmehr geht es um einen Wettbewerb, der wirtschaftlichen Rationalitätskalkülen folgt. Zentrale Organisationsziele der Hochschulen werden dann folgerichtig Rentabilität, Umsatz und Stückkostensenkung. Die Länder wiederum sehen sich mit der Föderalismusreform zu einem Qualitätswettbewerb um das beste Hochschulsystem befreit. Zu diesen Zwecken ist das gesamte Entscheidungssystem umgekrempelt worden.

Bevor das in Angriff genommen wurde, hatte sich jedoch eine neue Einflusssebene etabliert, die obendrein fragmentiert ist: um einen wirkt seit geraumer Zeit auch die Europäische Kommission auf die Entwicklung des Hochschulsektors ein. Im Rahmen des Maastrichter Vertrags hatte sie 1992 eine Zuständigkeit für die Durchführung von Maßnahmen der internationalen Kooperation und Mobilität in der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie die Möglichkeit zur Förderung der »europäischen Dimension im Bildungswesen« (Art. 126 Maastricht-Vertrag) erhalten. Mit programmatischen Papieren zur europäischen Hochschulentwicklung sucht sie seither, ihren hochschulpolitischen Einfluss zu verbreitern.

Zum anderen wird die Hochschulentwicklung seit ca. zehn Jahren auch durch zwischenstaatliche Initiativen jenseits des EU-Institutionengefüges geprägt – insbesonde-

re durch den Bologna-Prozess zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums. Dieser soll über kompatible Studienstrukturen erreicht werden. (In Deutschland wurde der Prozess zum Anlass genommen, mit der Begründung, vergleichbare Abschlüsse schaffen zu müssen, international nicht vergleichbare Bachelor- und Masterstudiengänge einzuführen.)

Die Föderalismusreform nun hat die Länderebene massiv gestärkt und die vertikale Verflechtung zwischen Bund und Ländern deutlich geschwächt. Für die wenigen verbliebenen Verhandlungspunkte mit dem Bund (Hochschulzugang und -abschlüsse sowie Forschungsförderung) wurde die

Die Standards sollen die Verwirrungen reparieren, die angerichtet wurden. Das betrifft vor allem die Akkreditierung. Ihr wesentlicher Akteur sind die Akkreditierungsagenturen. Sie bewerten, als eine Art vielfachter Stiftung Warentest im Hochschulsektor, die Studiengänge. Während dies, wie es heißt, zur Qualitätssicherung führen soll, häufen sich die Klagen über die Akkreditierungsqualität. Die Agenturen sind nur unzulänglich zur Rechenschaft zu ziehen (ihnen kann im Extremfall vom Akkreditierungsrat, den die Länder gemeinsam unterhalten, die Berechtigung zur Akkreditierung entzogen werden). Sie sollen einerseits streng bewerten. Andererseits

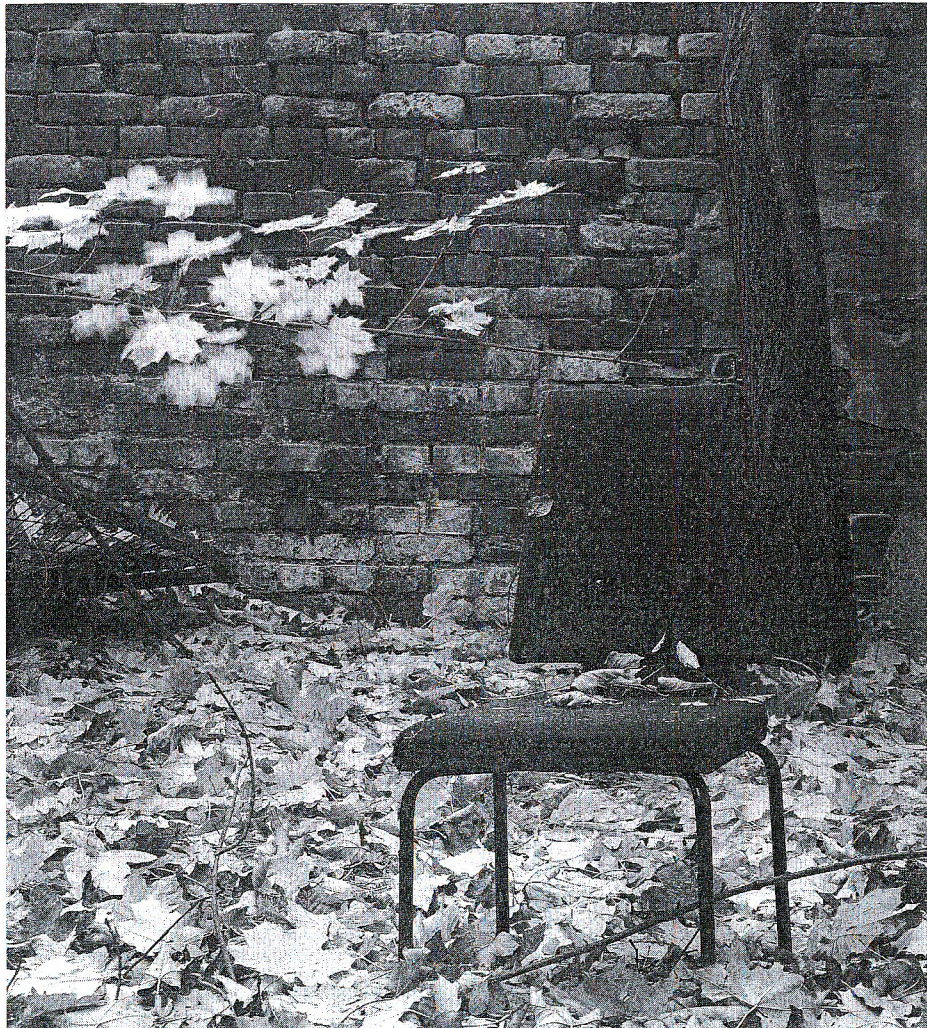
Gleichfalls der Entstaatlichung und Deregulierung sollen Maßnahmen der hochschulischen Autonomieerweiterung dienen. Das erscheint sehr sinnvoll, wo es um die Rücknahme staatlicher Detailsteuerung geht, denn mit dieser ist der Staat überfordert. Allerdings lässt sich auch kaum davon absehen, dass an Hochschulen weit überwiegend öffentliches Geld ausgegeben wird und die Hochschulen einen öffentlichen Auftrag haben. Das begründete traditionell die (auch) staatliche Verantwortung für das Hochschulwesen. Dem halten die Deregulierungsbefürworter/innen nun entgegen: Lasst die Hochschulen mal die Dinge alleine machen, dann werden die öffentlichen Gelder am wirkungsvollsten ausgegeben, denn die Hochschulen werden sich nicht durch suboptimales Ausgabeverhalten ins eigene Fleisch schneiden.

Diese Argumentation hat eine spontane Plausibilität, aber auch einen Nachteil: Sie baut auf einer eindimensionalen Betrachtungsweise auf. Diese geht von der impliziten Annahme aus, alle Beteiligten würden einem hinreichend rationalen Ziel allein deshalb folgen, weil es hinreichend rational begründet ist. Das erscheint recht lebensfremd: Es sieht völlig ab von institutionellen und individuellen Interessen, Machtverhältnissen und Konkurrenzen in den Hochschulen selbst. Diese zu neutralisieren dienten bislang Checks-and-Balances-Verfahren zwischen Staat und Hochschulen, die nun abgeschafft werden.

Mehr Autonomie

Besonders hoch im Kurs stehen dabei aktuell zwei Reformideen: Zum einen wird das Berufungsrecht an die Hochschulleiter/innen übertragen, und zum anderen wird den Hochschulen das Recht zur Auswahl ihrer Studierenden eingeräumt. Die eine Maßnahme überantwortet den Hochschulen die wichtigsten strategischen Entscheidungen: Denn die Besetzungen von Professuren – deren Inhaber/innen dann bis zu 30 Jahre im Amt sind – prägen die Hochschulentwicklung jeweils auf lange Zeit. Die andere Maßnahme entwertet die staatlich anerkannten Hochschulzugangsberechtigungen.

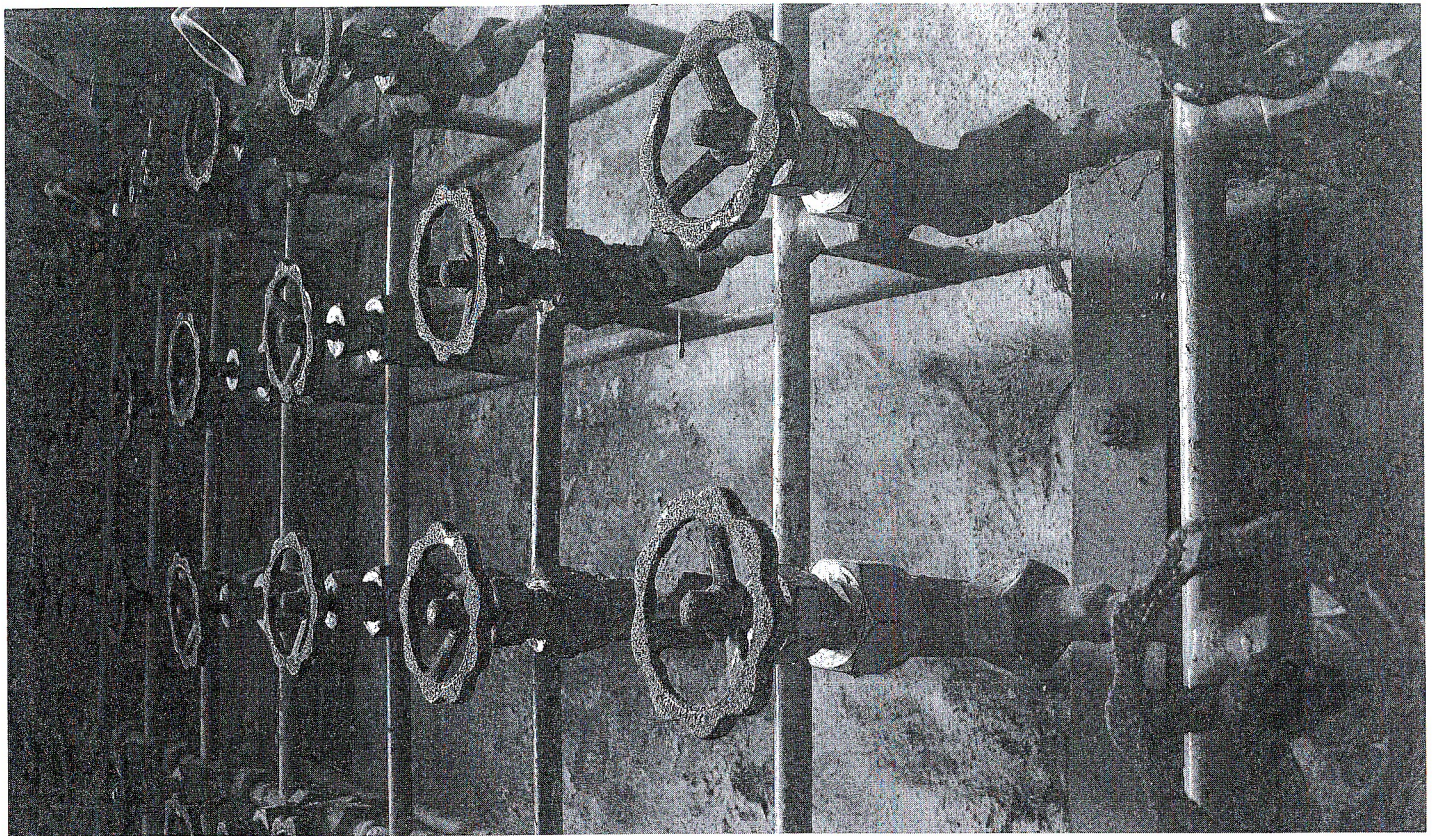
Zugleich wird es als höchst problematisch betrachtet, solche Kompetenzen einer sich selbst verwaltenden Gruppenuniversität zu übertragen. In der Tat hat diese sich in drei Jahrzehnten erfolgreich ein katastrophales Image erarbeitet. Sie kann nur schwer für sich in Anspruch nehmen, allein auf Entscheidungserzeugung hin orientiert zu sein. Die allgemeine Klage über das sogenannte Gremienunwesen scheint insoweit berechtigt, als die Gruppenhochschule auch zur Arena von Blockadekartellen geworden war. Wenn man sich inhaltlich auf nichts mehr einigen konnte, dann immer noch darauf, die Entscheidung zu vertagen. Das Ergebnis war: Die Legitimation demokratischer Verfahren in der Hochschule insge-



BLK in eine Gemeinsame Wissenschaftskommission (GWK) umgewandelt. Die wesentlichen Abstimmungen zwischen den Landeshochschulsystemen müssen jetzt nahezu allein auf der horizontalen Verflechtungsebene, d.h. in der KMK, bewerkstelligt werden. Parallel findet zwischen den Ländern ein hochschulrechtliches Wettrennen der Kompetenzübertragung auf die Hochschulen statt. Daher ist in der KMK hochschulpolitisch nicht mehr allzu viel zu besprechen. Um das System nicht vollends in die Inkompatibilität zu treiben, wurde begonnen, an Hochschulbildungsstandards zu arbeiten.

aber sind sie genötigt, sich bei der Abwicklung jedes Akkreditierungsauftrags für den nächsten Auftrag zu empfehlen. Denn sie verdienen damit ihr Geld.

Annonciert war das Akkreditierungswesen als ein Beitrag zur Entstaatlichung und Deregulierung. Die Akkreditierung ersetzt die zuvor übliche ministerielle Prüfung neuer Studiengänge. Wo damit die Hoffnung nach weniger aufwendigen Verfahren verbunden war, wurde sie enttäuscht. Der Unterschied ist ein anderer: Für die mit erhöhten Dokumentationsanforderungen befrachteten Verfahren müssen die Hochschulen, anders als bei der ministeriellen Genehmigung früher, nun bezahlen.



samt wurde untergraben. Daher wurden und werden nun Hochschulräte mit Entscheidungskompetenzen – analog Aufsichtsräten – und Hochschulleitungen mit dem Charakter von Unternehmensführungen eingeführt. Die Hochschulräte sind mehrheitlich mit hochschulpolitischen Laien besetzt. In einigen Bundesländern wählen sie die Präsidentin / den Präsidenten und bestätigen den Haushalt. Die Hochschulleitungen sind sowohl für das operative Geschäft als auch die strategische Ausrichtung zuständig. All das soll der Vereinfachung durch klare Verantwortungszuweisungen dienen.

Damit dies gelingen könne, so heißt es, müssen parallel die Hochschulkonzile abgeschafft und die Akademischen Senate in ihren Kompetenzen beschnitten werden. Hier wäre auch anderes denkbar, nämlich eine Rückführung ihrer Kompetenzen auf die akademischen Angelegenheiten. Damit könnte eine entscheidende Funktion der Selbstverwaltungsgremien – die Herstellung von hochschulinterner Transparenz – gesichert werden. Dem steht aber der Wille zur managerialistischen Zurichtung entgegen. Dabei ließe sich mit Managementtechniken – verstanden als zielgebundenes Steuerungshandeln, mit dem die Organisationsentwicklung so gestaltet wird, dass sie der Erfüllung der Organisationsziele optimal dienlich ist – durchaus manch Gutes auch an Hochschulen bewirken. Wo etwa die wissenschaftsunterstützenden Einheiten gut funktionieren, könnten Wissenschaftler/innen und Studierende von bürokratischen Zumutungen befreit werden, um ihre Zeit ihren eigentlichen Aufgaben – Forschung, Lehre und Studium – zu widmen.

Managerialistische Zurichtung der Hochschule

Erfolgt jedoch eine managerialistische Zurichtung der Hochschule, so wird eine Verantwortungskonzentration bei den Hochschulleitungen erzeugt. Denn nur die Installation eines hierarchischen Machtzentrums vermag die Folgebereitschaft zu erzwingen, die nötig ist, wenn man auch das managen will, was nicht zu managen ist: Forschung, Lehrveranstaltungen, Nachwuchsentwicklung. Die Erweiterung der Hochschulautonomie erweist sich als vorrangige Erweiterung der Hochschulleitungsautonomie. Befreit von den Zumutungen der Transparenz ihres Handelns, wie sie z. B. ein Konzil herstellte, steuert die Hochschulleitung durch ihren Informationsvorsprung auf informelle Weise die Entscheidungen des Hochschulrates, der sie eigentlich beaufsichtigen soll, beruft bzw. bestätigt die Dekan/innen der Fakultäten, die dann wiederum den kompetenzamputierten Akademischen Senat dominieren, und verteilt über ihre Haushaltskompetenz Wohltaten oder aber enthält sie vor.

Die Pointe ist, dass es dagegen nur wenig Widerstand gibt, sich vielmehr an zahlreichen Hochschulen ein bonapartistisches Modell etabliert. Dessen Kennzeichen ist, dass die – der Begriff passt hier: – Herrschaftsunterworfenen aktiv einverstanden sind: Die Hochschulangehörigen unterwerfen sich mehrheitlich einer autoritär führenden Leitung in der Annahme, dass sich dadurch die größten Begünstigungen für die Hochschule organisieren ließen, wovon dann auch die Einzelnen in der Hochschule profitieren würden.

Im alten Entscheidungssystem, als die Zumutungen der staatlichen Detailsteuerung abzuwehren waren, zeigte sich das akademische Milieu noch deutlich widerständiger. Man nutzte die zwar nicht rechtliche, aber faktische Möglichkeit, mit Nichtumsetzung zu reagieren. Anweisungen oder Vorschriften wurden durch Obstruktion unterlaufen. Da die Akteur/innen an Hochschulen in der Regel wissenschaftlich geschult sind, also das Geschäft der Kritik beherrschen, hatten sie eine wesentliche Voraussetzung dafür: Sie waren in der Lage, jegliche Regelungen einer Daueranfechtung durch rational begründete Kritik zu unterwerfen. Solange rational begründet kritisiert wurde, war die Politik zur Diskussion genötigt, und solange diskutiert wurde, wurde nicht umgesetzt. Manche Nichtumsetzung bewirkte dann Ermüdung von Politik und Ministerialverwaltung oder führte dazu, Dinge durch Zeitablauf zu erledigen, z. B. in Folge von Regierungswechseln. Auch manch sinnvolle Regelung, die der Staat an den Hochschulen umgesetzt sehen wollte, wurde Opfer dieses Obstruktionshandelns. Nunmehr braucht es nicht einmal mehr das. Die Verantwortung ist diffundiert, und die Kompetenzen haben die Rektorate und Präsidien der Hochschulen eingesammelt.

*Peer Pasternack, Dr. phil., Forschungsdi-
rektor am Institut für Hochschulforschung
(HoF) an der Universität Halle-Wittenberg.
peer.pasternack@hof.uni-halle.de; <http://www.peer-pasternack.de>*