



CHRISTINE BURTSCHIEDT



HUMBOLDTS FALSCHER ERBEN

EINE BILANZ DER
DEUTSCHEN
HOCHSCHULREFORM



campus

Humboldts falsche Erben

Christine Burtscheidt, Dr. phil., war langjährige Autorin und Redakteurin der Süddeutschen Zeitung für Schul- und Hochschulpolitik.

© Campus Verlag GmbH

Christine Burtscheidt

Humboldts falsche Erben

Eine Bilanz der deutschen Hochschulreform

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
ISBN 978-3-593-392721

Zugl.: Dissertation, München, LMU München, 2010

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2010 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln

Umschlagmotiv: Denkmal Wilhelm von Humboldt vom Bildhauer Paul Otto, Berlin © privat

Satz: Campus Verlag, Frankfurt am Main

Druck und Bindung: Beltz Druckpartner, Hemsbach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

1. Einleitung: Die politische Ausgangslage.	7
2. Reformtendenzen der vergangenen Jahre.	11
3. Theoretische Grundlagen.	17
3.1 Die Steuerungsträger.	20
3.2 Gegenstände der Steuerung.	22
3.3 Das neue Steuerungsverfahren.	24
3.4 Der Wettbewerb.	28
4. Historischer Rückblick.	39
4.1 Das Mittelalter: Überformung der Genossenschaft durch Herrschaft.	39
4.2 Die Klassik: Humboldts Ideal zweckfreier Bildung.	44
4.3 Die Nachkriegszeit: Verpasste Gelegenheit zur Reform.	65
4.4 Die 1970er Jahre: Expansion und Chancengleichheit.	75
5. Trendwende in den 1990er Jahren.	91
5.1 Ursachen.	92
5.2 Der Bund: Reformjahr 1998.	106
5.3 Der Reformstart in den Ländern: Das Beispiel Bayern.	121
5.4 Bilanz im Bund und in Bayern.	145

6. Analyse der gegenwärtigen Situation	147
6.1 Teil-Rückzug des Bundes.	147
6.2 Widersprüchliches Handeln der Länder	156
6.2.1 Inkonsequente Organisationsreform.	159
6.2.2 Klärung des Rechtsstatus	203
6.2.3 Der Staat – ein unsolider Geldgeber	209
6.2.4 Das Dienstrecht und die Kostenneutralität	231
6.2.5 Verlust der Freiheit in der Forschung	247
6.2.6 Die prekäre wissenschaftliche Laufbahn	250
6.2.7 Neue Lasten in der Lehre	261
6.2.8 Staatlich regulierter Wettbewerb	320
6.2.9 Fazit zu den Ländern	376
7. Blick in die Zukunft: Gleichheit oder Vielfalt?	387
7.1 Ent- oder Ausdifferenzierung.	387
7.2 Modell für ein differenziertes System	396
8. Humboldt neu denken	405
Literatur.	411
Dank	445
Sachregister	447

1. Einleitung: Die politische Ausgangslage

Seit mehr als zwölf Jahren werden die Veränderungen an den deutschen Hochschulen von der Forderung nach mehr Autonomie bestimmt. Einen ersten Höhepunkt erlebte die Debatte im April 1997 durch die »Ruck-Rede« des damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog.¹ Darin kritisierte er den Bedeutungsverlust deutscher Bildungsangebote angesichts einer sich immer mehr vernetzenden Welt, in der auf globalen Märkten jederzeit Wissen und Dienstleistungen abrufbar seien. Dieser neuen Welt solle man mit größerer Komplexität, neuer Freiheit und mehr Verantwortung für den Einzelnen begegnen. Herzog appellierte an die Politik, das Bildungssystem in die Freiheit zu entlassen. Aufgerufen war der Staat, Hochschulen aus der »bürokratischen Fremdsteuerung« heraustreten zu lassen und sich nach international erfolgreichen Vorbildern zu organisieren. Das System sollte sich stärker ausdifferenzieren und statt vom »Mythos vermeintlicher Gleichheit« vom Prinzip des Wettbewerbs geleitet werden. Die Politik fürchtete ansonsten, den Anschluss an eine sich weltweit herausbildende Wissensgesellschaft zu verlieren. Deutschland sollte im Wettstreit um qualifizierte Fachkräfte, Studienangebote und exzellente Forschung vorne mitspielen können; parallel ging es um eine bessere Anbindung der akademischen Ausbildung an den Arbeitsmarkt: »Auch von den Hochschulen fordere ich mehr Praxisbezug. Wenn heute bis zu 40 Prozent eines Jahrgangs studieren, ist es unrealistisch zu erwarten, jedem stünden die klassischen Akademikerlaufbahnen offen – zudem im gewünschten Fachgebiet. Wir können es uns nicht mehr leisten, jährlich Tausende von hochintelligenten Menschen am Arbeitsmarkt vorbei auszubilden«, forderte Herzog.²

Kurz darauf zog der Wissenschaftsrat nach und formulierte in seinen »Thesen zur künftigen Wissenschaftsentwicklung« als Zukunftsaufgaben des deutschen Wissenschaftssystems dessen Internationalisierung, die Stärkung ihres Anwendungs- und Praxisbezugs sowie die Nutzung moderner Kommunikations- und Informationstechnologien.³ Auch er plädierte dafür, zur Qualitätssicherung einen Wettbewerb in und zwischen den Institutionen zu entfachen, und empfahl den

1 Herzog: *Aufbruch in der Bildungspolitik*, S. 13 f.

2 Ebd., S. 22.

3 Wissenschaftsrat: *Thesen*.

Einrichtungen, sich auf ihre Stärken zu besinnen, also zu realisieren, wo »faktische Tätigkeit und Leistung« lägen, und dies zur Grundlage von Mittelzuweisungen zu machen. Darüber hinaus sollten Kooperationen mit anderen Einrichtungen eingegangen werden, um als »komplexe Verbundstrukturen« oder auch »Cluster« Schwerpunkte bilden zu können. Die besten Chancen auf eine Erneuerung sprach das Gremium dabei den Universitäten zu, denn sie seien traditionell der Ort, wo sich Forschung und Lehre begegneten. Sie sollten deshalb nicht nur »Stätten hervorragender Forschung und Lehre sein, sondern zugleich auch Organisationszentren der Wissenschaft werden«⁴. Zur Bedingung der Reform wurde der »Ausbau der Autonomie« gemacht. Die Ziele seien nur dann zu erreichen, wenn es gelänge, die »Fähigkeit der Wissenschaftseinrichtungen zur Selbstorganisation« zu stärken. »Die leistungsorientierte Fokussierung der Wissenschaftseinrichtungen auf diejenigen Bereiche, in denen sie über besondere Stärken verfügen, die Bewältigung der Herausforderungen, die mit erhöhter Mobilität von Studierenden und Wissenschaftlern einhergehen, aber auch neue und weiterreichende Formen von Wettbewerb und Kooperation erfordern starke Wissenschaftsinstitutionen mit ausgeprägten Fähigkeiten zur Selbstorganisation. Die Möglichkeiten und Fähigkeiten der Wissenschaftseinrichtungen zur Autonomie sind heute insgesamt noch ungenügend ausgeprägt«⁵, hieß es. Die Forderungen des Gremiums waren klar: Der Staat hatte sich aus der Detailsteuerung der Hochschulen zurückzuziehen. Er sollte zwar weiterhin der wichtigste Förderer und Geldgeber der Einrichtungen bleiben, ihnen jedoch die Verantwortung für ihr eigenes Handeln übertragen. Entscheidungsrechte über akademische Belange bis hin zur Dienstherrenfunktion seien gemäß dem Subsidiaritätsprinzip von der höheren, der Praxis von Lehre und Forschung fern stehenden Organisationsebene, an die niedere zu delegieren. Den Wissenschaftseinrichtungen wiederum wurde im Gegenzug ein professionelles Management sowie ein neues, indirektes Steuerungsverfahren abverlangt. Kontrolle, so der Vorschlag, sei künftig durch Zielvereinbarungen und regelmäßige Qualitätsprüfungen auszuüben. Von den Ergebnissen sollten dann finanzielle Zuweisungen abhängig gemacht werden, mit dem Ziel, die Einrichtungen zu einander in Wettbewerb treten zu lassen.

Die Intention der Arbeit

Die tragenden Pfeiler der Hochschulreform waren damit benannt: Autonomie, Verantwortung, Wettbewerb und Differenzierung. Viel wurde seither dahingehend auf den Weg gebracht. Beispielhaft seien nur die Exzellenzinitiative von Bund und Ländern zur Förderung von Spitzenforschung, die Abschaffung der

⁴ Ebd., S. 7.

⁵ Ebd., S. 44.

Gruppenuniversität bei gleichzeitiger Einführung neuer Gremien wie des Hochschulrats oder die Einrichtung eines europäischen Studiensystems mit seinen Abschlüssen Bachelor und Master genannt. Gegen Letzteres richtete sich der Zorn der Studenten im Winter 2009/2010, als sie wochenlang Hörsäle besetzten. Die linke Protestbewegung der Studenten ist sich offensichtlich mit konservativen Kritikern einig: All die Entwicklungen beschleunigen den Prozess einer Ökonomisierung von Bildung, der letztlich nicht zu mehr Freiheit, sondern mehr Abhängigkeit besonders von der Wirtschaft führt.⁶ Solche Urteile sind rasch gefasst, sind sie aber auch immer zutreffend? Die Frage hofft die Arbeit etwas differenzierter zu beantworten, indem sie erstmals alle wichtigen Reformschritte zu einem Gesamtbild zusammenfügt, historisch einordnet und im Hinblick auf das Ziel, einer Stärkung der Hochschulautonomie, kritisch hinterfragt.

Zweihundert Jahre nach der Gründung der Humboldt Universität in Berlin und der Definition des modernen Verständnisses von Wissenschaftsfreiheit gilt es zu klären, um welche Autonomie es sich heute handelt. Protagonisten bedienen sich in diesem Zusammenhang gerne traditioneller Erklärungsmuster, selbst wenn sie gar nicht passen. So etwa der langjährige Präsident der Berliner Humboldt-Universität, Christoph Marksches, der beim Thema »Was heißt Verantwortung für die Universität heute?« am Ende über die Freiheit der Lehrenden zur Gründungszeit der Einrichtung spricht.⁷ Geht es aber tatsächlich um die individuelle Wissenschaftsfreiheit, also um eine Selbstbildung im Sinne einer freien Partizipation an der kulturellen Vielfalt, so wie sie vor 200 Jahren der Sektionschef für Kultus der preußischen Regierung, Wilhelm von Humboldt, definierte und an der Berliner Universität umgesetzt sehen wollte? Oder zielen nicht vielmehr gegenwärtige Umbauten auf eine institutionelle Autonomie? Und haben die Hochschulen mehr Spielräume erhalten? Dürfen sie ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich erledigen? Gibt es einen Wettbewerb, der zur Ausdifferenzierung des Hochschulsystems und zum »Ende der Gleichmacherei«⁸ geführt hat?

Seit Ende der 1990er Jahre orientieren sich die Reformen an Organisationsmodellen und Steuerungsverfahren, wie sie die Betriebswirtschaftslehre für privatwirtschaftliche Unternehmen entworfen hat. Sie sollen auf Non-Profit-Organisationen wie Universitäten übertragen werden. Zweifellos handelt es sich dabei um theoretische Konzepte. Tägliche Berichte über Pleiten, Misswirtschaft oder falsche Entscheidungen im Management zeigen zur Genüge, dass die Theorie im Alltag nicht konsequent umgesetzt wird oder womöglich auch nicht so reibungsvoll funktioniert, wie ihre Vertreter es glauben machen. Dennoch dienen die Ansätze auch dieser Arbeit, wenngleich sie nicht beabsichtigt, eine weitere neoli-

6 »Warum streiken?« In: *Die Zeit*, 19. November 2009, S. 71. Steinfeld: »Handel«. In: *SZ*, 27. Oktober 2009, S. 11.

7 Schlicht: »Heile alte Welt«. In: *Der Tagesspiegel*, 7. Februar 2007, S. 23.

8 Gaethgens: »Ende der Gleichmacherei«. In: *Der Tagesspiegel*, 1. Februar 2007, S. 28.

berale Kampfschrift zu sein oder eine weitere Fundamentalkritik an der Ökonomisierung von Bildung zu liefern. Dazu liegen ausreichend Beiträge vor.⁹ In dem vorliegenden Buch geht es darum, pragmatisch zu analysieren, ob die Politik die selbst gesetzten Ziele auch erreicht hat. Auf einen allzu theoretischen Überbau ist bewusst verzichtet worden, da die Materie an sich schon komplex genug ist, und die Arbeit eine große Zielgruppe erreichen möchte – zumindest die am Reformprozess beteiligten Politiker, Verbands- und Wirtschaftsvertreter; insbesondere aber die davon betroffenen Professoren, die wissenschaftlichen Mitarbeiter und die Studenten.

⁹ Münch: *Globale Eliten*. Krautz: *Ware Bildung*. Giesecke: *Pädagogik*. Müller-Böling: *Entfesselte Hochschule*.

2. Reformtendenzen der vergangenen Jahre

Wissenschaft ist, wie der Soziologe Helmut Schelsky in Anlehnung an Wilhelm von Humboldt formulierte, das »Erkennenwollen um seiner selbst willen«; daraus leite sich ein »Drang des Einzelnen zur Freiheit von der Gesellschaft«¹ ab. Die intellektuelle Selbstwerdung des Menschen könne daher nur durch »eine Institution der sozialen Einsamkeit und Freiheit«² erfolgen. Bis heute gilt der Bereich der Wissenschaft juristisch als von staatlicher Fremdbestimmung frei.³ Daraus leitet sich der Anspruch der Universität auf Autonomie und ihr Recht auf Selbstverwaltung ab. Humboldts Ideal der Wissenschaftsfreiheit fand jedoch institutionell nie seine Entsprechung. Denn hier reichte die Freiheit bislang nur so weit, wie es die Ländergesetze zuließen. Bestimmte öffentliche Aufgaben wurden der Universität anvertraut, andere führte sie in Kooperation mit dem Staat durch, wieder andere erledigte dieser in eigener Verantwortung. Der Tübinger Jurist Wolfgang Kahl spricht deshalb vom »Drei-Sphären-Modell«. Juristisch gesehen war die deutsche Universität lange ein Zwitter, nämlich zugleich staatliche Anstalt und Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Kritik an der doppelten Steuerung durch Staat und Selbstverwaltung gibt es seit langem, weil die Zuständigkeiten letztlich nicht geklärt sind; auch führte die Steuerungsform zur Überregulierung der Einrichtungen. Denn infolge der Studentenunruhen sowie der Bildungsexpansion in den 1960er Jahren baute der Staat seinen Einflussbereich immer mehr aus. Kahl spricht von einem »Zurückdrängen korporativer Autonomie«, eine Entwicklung, die bis zum Ende der 1980er Jahre in Deutschland anhielt. Zum ähnlichen Schluss kommt der ehemalige Leiter des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh, Detlef Müller-Böling. Er kritisiert, dass der Staat in den vergangenen Jahrzehnten durch eine Flut von Erlässen, Verordnungen und Gesetzen immer stärker in die Abläufe der Universitäten eingegriffen habe – allerdings ohne nennenswerte Erfolge.⁴ Im Gegenteil: Anfang der 1980er Jahre nahm die West-

1 Schelsky: *Einsamkeit und Freiheit*, S. 15.

2 Ebd., S.68.

3 Kahl: *Hochschule und Staat*, S. 70.

4 Müller-Böling, *Entfesselte Hochschule*, S. 20, 30, 39.

deutsche Rektorenkonferenz erstmals eine sinkende Leistungsfähigkeit in Forschung und Lehre wahr.

Festgemacht wurde der Qualitäts- und Innovationsverlust an der geringen Zahl deutscher Nobelpreisträger und erteilter Patente sowie an hohen Abbrecherquoten und überlangen Studienzeiten.⁵ Den sicheren Beweis dafür, dass staatliches Handeln zwar zu einheitlicheren Verhältnissen, nicht aber zur Qualitätssteigerung beigetragen hatte, lieferten der Politik Ende der 1990er Jahre schließlich internationale Leistungsvergleiche. Deutsche Universitäten belegten auf den weltweit erstellten Ranglisten nur hintere Plätze. Als Ursache wurde zusätzlich zur Strukturkrise im Zuge staatlicher Verrechtlichung auch eine Finanzkrise ausgemacht. Die Ausgaben für Bildung und Wissenschaft hatten seit Ende der 1980er Jahre stagniert. Die chronische Unterfinanzierung wurde durch erneute Sparwellen in den 1990ern noch verschlimmert.⁶ Der Staat befand sich in einem Dilemma. Die Hochschulen hatten unter seiner Detailsteuerung erhebliche Qualitätseinbußen erlitten, doch konnte oder wollte er kein zusätzliches Geld in das System investieren. Gleichzeitig zeichnete sich immer mehr die Herausbildung einer weltweiten Wissensgesellschaft ab. Politik und Wirtschaft wünschten, dass sich die Einrichtungen für einen Wettbewerb auf einem globalen Bildungsmarkt rüsteten. Dazu mussten sie nach innen und außen handlungsfähiger werden. Das aber hieß, der Staat hatte die Überregulierung zurückzunehmen.

Nicht, dass man die veränderten globalen Rahmenbedingungen nicht hätte kommen sehen. Bereits 1983 hatte der Bund, nachdem sich der erste große Studentenberg durch die Hochschulen geschoben hatte, seine Politik unter die Maxime »Wettbewerb statt Bürokratie« gestellt. Wenig später schlossen sich der Forderung der Wissenschaftsrat und die Hochschulrektoren an. Schon in den 1980er Jahren war man sich also einig gewesen, dass die Hochschulen aus ihrem engen rechtlichen Rahmen heraustreten müssten. So schrieb der Vorsitzende der Westdeutschen Rektorenkonferenz, George Turner, 1986: »Mehr Effizienz [...] verlangt mehr Autonomie. Die Hochschulen können letztlich nur so effizient sein, wie es das System erlaubt, in dem sie arbeiten.«⁷ Die Politik versprach auch, mehr Spielraum zu gewähren. Doch als 1989 die Wende in Deutschland kam, verstummte die Debatte. Es folgte ein Prozess der Konsolidierung: Ostdeutsche Hochschulen wurden defizitären westdeutschen Strukturen angepasst. Erst im Zuge der voranschreitenden Globalisierung der Märkte, des sich dadurch verschärfenden Wettbewerbs und des Gründungsbooms privater Hochschulen in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre suchte man wieder nach Wegen, das

⁵ Turner: *Universitäten in der Konkurrenz*, S. 17, 28.

⁶ Erhardt: »Und sie bewegt sich doch!« S. 32 f.

⁷ Turner, *Universitäten in der Konkurrenz*, S. 32.

staatliche Korsett zu lockern, dessen Zuschnitt teilweise noch aus vordemokratischen Zeiten stammte.

Es waren einzelne Vorkämpfer, wie der SPD-Bildungsexperte Peter Glotz, die sich zu Wort meldeten. »Wir brauchen autonome Hochschulen, die ihr eigenes Profil entwickeln können, die aufgrund dieses Profils miteinander in Wettbewerb treten und deren Leistungen so weit überprüfbar gemacht werden müssen, dass sie ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber der Gesellschaft nachkommen können. Nur so ist heute Hochschulreform noch möglich, nicht über den großen Wurf von oben, die zentralistisch durchgesetzte Reform«, erklärte er 1996.⁸ Parallel häuften sich in den Medien Berichte von Autoren, die Erfahrungen an ausländischen Spitzen-Universitäten gesammelt hatten.⁹ Bald war der Ruf nach mehr Autonomie der Hochschulen nicht mehr zu überhören. Immer mehr Universitätsrektoren zeigten Interesse an der neuen Selbständigkeit. Sie wurden von der Wirtschaft unterstützt, die für sich die Chance sah, marktnähere Studiengänge zu erhalten.¹⁰ Schließlich sprangen auch immer mehr Länder auf den Zug auf und veranlassten Reformen durch Gesetzesänderungen. Erste Novellen, wie in Bayern, erfolgten gegen den Willen der etablierten Professorenschaft. Anstoß nahmen sie am Abbau von Mitspracherechten, an der Einführung von Qualitätskontrollen, einer leistungsbezogenen Bezahlung sowie neuer Gremien wie des Hochschulrats. Entgegen Beteuerungen der Politik wurde kein Gewinn, sondern ein Verlust an Autonomie beklagt. Als Schreckgespenst galt besonders die stärkere Einflussnahme der Wirtschaft auf die akademischen Belange. Unterstützung erhielten die Professoren von ihren Studenten. Sie zogen schon damals in Massen auf die Straße und skandierten: »Gebt der Wirtschaft nicht noch mehr Macht!«¹¹ Je älter und traditionsreicher die Hochschule war, desto heftiger fiel der Widerstand aus.¹² Viele Länder hielten sich deshalb in ihrem Reformeifer zurück und wagten nur einzelne kleine Schritte. Doch durch Herzogs »Ruck-Rede« 1997 sahen sie sich in ihren Initiativen bestärkt. Bereits ein Jahr später brachte die schwarz-gelbe Koali-

8 Glotz: *Im Kern verrottet*, S. 106.

9 Zum Beispiel: Joffe: »Selbstzerstörung eines Denkmals«. In: *SZ am Wochenende*, 9. März 1996, S. 901.

10 Eine entscheidende Rolle bundesweit spielt bei diesem Reformprozess der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft sowie das Centrum für Hochschulentwicklung der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh. Reges Engagement zeigt die Wirtschaft aber auch auf Landesebene: An der bayerischen Hochschulreform 1998 war der Wissenschaftlich-Technische Beirat der Bayerischen Staatsregierung maßgeblich beteiligt. Er ist ein Beraterorgan, in dem Spitzenleute aus Wissenschaft und Wirtschaft vertreten sind, und das unter der Regierung von Ministerpräsident Edmund Stoiber großen Einfluss hatte. Burtscheidt: »Reform gegen beharrnde Kräfte«. In: *SZ*, 23. September 1997, S. 43; »Mehr Wettbewerb«. In: *SZ*, 9. Juli 1998, S. L7.

11 »Studenten gehen wieder auf die Barrikaden«. In: *SZ*, 3. Dezember 1997, S. 47.

12 In Bayern begehrten gegen die Reform besonders die Würzburger und die Münchner Universität auf.

tion im Bund eine erste Gesetzesnovelle auf den Weg. Die Änderung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) im Sommer 1998 war quasi ihr Abschiedsgeschenk, bevor Rot-Grün an die Macht kam. Die Novelle leitete eine Abkehr von homogenen Strukturen und eine Hinwendung zu Deregulierung, Wettbewerb und Ausdifferenzierung ein.¹³

Es folgten seither weitere HRG-Änderungen, die mehr oder minder die Tendenz fortsetzten. 2007 beschloss die Bundesregierung sogar, die Rahmengesetzgebung ganz abzuschaffen, wozu es jedoch selbst unter einer inzwischen wieder schwarz-gelben Koalition noch nicht gekommen ist. Auch die Länder gaben ihren Hochschulen mehr Freiheit. Sie erhielten beispielsweise mehr Zuständigkeiten bei der Bewirtschaftung der Personal- und Sachmittel oder dürfen heute auch wieder ihre Studenten selbst auswählen. Der Handlungsspielraum wurde ihnen jedoch nur bei gleichzeitiger Einführung neuer Steuerungsinstrumente wie Qualitätskontrollen und Leistungszulagen zugestanden. Auch mussten sie sich anders organisieren. Hier gab es klare Vorgaben, nämlich die »Umgestaltung der Universität von einer hierarchisch gesteuerten Behörde zu einer sich weitgehend selbst steuernden Dienstleistungseinrichtung«¹⁴. Hochschulintern nahm die Hierarchie dadurch zu. Entscheidungsbefugnisse wurden bei der Hochschulleitung konzentriert und Mitwirkungsrechte traditioneller Selbstverwaltungsorgane beschnitten. Den damit einhergehenden Verlust an interner Kontrolle versuchten die Gesetzgeber durch eine externe auszugleichen. Nahezu jedes Land richtete Hochschulräte ein. Mal sind sie Beratungsgremien, mal Aufsichtsräte mit wichtigen Entscheidungsbefugnissen.¹⁵

Generell weist der Weg der deutschen Hochschulpolitik seit zwölf Jahren weg von einer staatlich verwalteten und kollegial geleiteten Gruppen- und Gremienuniversität hin zu einem entstaatlichten Unternehmen mit privatwirtschaftlichem Vorstands- und Aufsichtsratsmodell.¹⁶ Neu sind solche Ideen freilich nicht. Vieles, was die Politik gegenwärtig plant, ist im angloamerikanischen Ausland Standard. Privat wird die deutsche Hochschule in naher Zukunft aber schon deshalb nicht werden, weil sie sich nach wie vor größtenteils durch den Steuerzahler finanziert. Der Staat wiederum will trotz aller Autonomieversprechen auf Einfluss nicht völlig verzichten und diesen zumindest durch Zielvereinbarungen sichern – also durch Verträge über zu erreichende Leistungen, die er mit den Hochschulen schließt und deren Einhaltung er regelmäßig überprüft. Immer mehr Länder schlugen diesen Kurs ein, voran die unionsgeführten, wie Bayern oder Baden-Württemberg. »Das Prinzip muss lauten, dass die Hochschulen, wo möglich, in

13 Kühler: *Vorbild Amerika*, S. 264 f.

14 Kahl, *Hochschule und Staat*, S. 97.

15 Die stärkste Stellung nehmen laut Kahl die Hochschulräte in Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg und Bayern ein. Ebd., S. 103.

16 Mlynek, *Und sie bewegt sich doch!* S. 154.

eigener unternehmerischer Freiheit und Verantwortung handeln, während der Staat, wo nötig, im Gesamtinteresse für Abstimmung sorgt«, heißt es in den »17 Thesen zur Hochschulreform« des baden-württembergischen Wissenschaftsministers Peter Frankenberg (CDU).¹⁷

Einzelne Reformuniversitäten schreiten bei dem Prozess besonders rasch voran und verfügen bereits über einen erheblichen institutionellen Spielraum. Die TU Darmstadt beispielsweise entscheidet mittlerweile auf vielen Handlungsfeldern selbst, einschließlich der Berufung ihrer Professoren.¹⁸ Doch gibt es weiterhin Widerstände gegen den Umbau. Sie kommen von zwei Seiten: Zum einen weisen Hochschulspitzen immer wieder darauf hin, dass die Einrichtungen institutionelle Autonomie nicht in dem erwarteten Umfang erhalten haben. Die Länder seien nur zögerlich bereit, sich auf eine Aufsichtsrolle zurückzuziehen, heißt es. Zum anderen protestieren Professoren Seite an Seite mit Studenten gegen einen wachsenden Einfluss der Wirtschaft sowie gegen den Abbau individueller und kollegialer Rechte durch eine Hochschulleitung, die teilweise schon über die Machtfülle eines »Staatskommissars« verfügen soll.¹⁹ Auch wird die Kritik an der Einführung des Hochschulrates umso lauter, je mehr Kompetenzen er erhält. Als Aufsichtsrat dürfe er nur unter Mitwirkung der Kollegialorgane bestellt werden, schreibt Kahl. Ansonsten wäre er ein »autonomes Fremdorgan«, das dem Recht auf Selbstverwaltung widerspräche. Um gegen die »Fremdsteuerung« vorzugehen, zogen Juristen bereits vor den Bayerischen Verfassungsgerichtshof. Es handelte sich um eine von mittlerweile mehreren Klagen gegen den universitären Umbau. Obgleich alle bisher erfolglos geblieben sind, wird der Abbau individueller Freiheitsrechte bis heute problematisiert. Angriffspunkte liefern nicht nur die Organisationsreformen, sondern auch die Etablierung eines wettbewerbsgesteuerten Systems bei gleichzeitig rückläufiger Grundfinanzierung. Mit der Einführung der internationalen Abschlüsse Bachelor und Master und dem Ziel, europaweit einen einheitlichen Hochschulraum zu schaffen, ist zudem ein neues Konfliktfeld entstanden.

Deutsche Hochschulen sollten institutionelle Selbständigkeit gewinnen, lautete das Versprechen der Politik. Ob und welche Freiheit sie in den vergangenen zwölf Jahren tatsächlich erhielten, will die vorliegende Arbeit auf allen entscheidenden Handlungsfeldern beleuchten: der Lehre, der Forschung, des Nachwuchses und der Finanzen, einschließlich der Organisation. Die Recherchen sind unter der Annahme aufgenommen worden, dass die Hochschulen heute über mehr Autonomie verfügen. Die These musste jedoch im Verlauf der Arbeit revidiert wer-

17 Frankenberg: *17 Thesen zur Hochschulreform*, S. 20.

18 Der TU Darmstadt wurden als erster deutscher Universität 2005 durch ein eigenes Gesetz besondere Freiheiten eingeräumt. Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TUD-Gesetz) vom 5. Dezember 2004.

19 Huber: »Erneuerung im Inneren«, S. 100.

den. Die Politik hat ihr Versprechen nicht eingelöst. Erstens brachte der Zuegwin an institutioneller Freiheit den Verlust an individueller Freiheit. So korreliert die institutionelle Freiheit mit der Einführung neuer hierarchischer Organisationsformen sowie neuer Steuerungsinstrumente wie Qualitätskontrollen und einem steigenden Wettbewerb um Mittel bei gleichzeitig sinkender Grundfinanzierung. Zweitens trat der Staat an die Einrichtungen nur in begrenztem Umfang Entscheidungsbefugnisse ab. Vielfach steuert er doppelt – direkt und indirekt. Drittens schränken die von Bund und Ländern gewährten Handlungsspielräume neue Formalisierungsprozesse, etwa die europaweite Studienreform, wieder ein, und führen widersprüchlich zur politischen Ausgangsforderung der deutschen Hochschulreform von 1998 zur Ent-Differenzierung.²⁰

Am Ende also sind heute Hochschulen abhängiger denn je, nicht aber, wie Kritiker meinen, von der Wirtschaft, sondern weiterhin von einem starken Staat. Er steuert den Wettbewerb, nicht der Markt. Er tendiert dazu, die Wissenschaftsfreiheit immer wieder zugunsten eindimensionaler Qualitätskontrollverfahren, wechselnder Partikularinteressen oder schlichten Proporzdenkens aufs Spiel zu setzen.

20 Kühl: »Das Planungsmonster«. In: SZ, 3. Dezember 2009, S. 11.

3. Theoretische Grundlagen

Universitäten sollen die Gestalt von Unternehmen annehmen, »ohne sich erwerbswirtschaftlichen Interessen unterzuordnen oder dem Prinzip der Gewinnmaximierung zu verschreiben«, so Müller-Böling.¹ Sie sollen aus der staatlichen Vormundschaft entlassen werden, wie es im Gutachten der Mittelstraß-Kommission zur Entwicklung des »Wissenschaftslands Bayern 2020« heißt², und fortan als selbständige Akteure in Erscheinung treten, ohne jedoch in eine private Trägerschaft zu wechseln. Möglicherweise aber wird dieser Schritt in ferner Zukunft erwogen.³ Gegenwärtig herrscht jedoch die Idee vor, dass sich der Staat auf die politische Steuerung der Hochschulen zurückzieht, also auf die Rolle der rechtlichen Aufsichtsbehörde sowie des Geldgebers. Er will allgemeine Vorgaben für das Lehr- und Forschungsangebot machen sowie weiterhin für die Ausstattung sorgen.

Die institutionelle Eigenverantwortung setzt eine Neuordnung bei den Entscheidungsträgern voraus, da nun eine stärkere Aufgabenabgrenzung zwischen politischer und operativer Steuerung erfolgen muss. Das operative Geschäft soll fortan bei der Einrichtung selbst liegen. »Subjekt der Autonomie ist die jeweilige Universität in ihrer institutionellen Ausgestaltung«, heißt es im bayerischen Gutachten. Zur zentralen Steuerungsinstanz wird die Hochschulleitung. Sie trifft Entscheidungen und nicht mehr das Ministerium.

Die Freiheit hat jedoch ihren Preis. Zur Bedingung der institutionellen Autonomie wird eine neue Steuerungsform gemacht. Die Hochschule wird zu regelmäßigen Qualitätskontrollen verpflichtet. Die Betriebswirtschaftslehre spricht in diesem Zusammenhang auch von einer Umsteuerung. Die Außensteuerung des Systems nach einheitlichen staatlichen Vorgaben in Forschung und Lehre, auch als ex-ante-Steuerung bezeichnet, soll der Vergangenheit angehören; ihre »Symptome«, so Müller-Böling, seien starre staatliche Strukturen gewesen, wie die kameralistische Haushaltsführung, gesetzliche Vorgaben bei der Organisation der Hochschulen, einheitliche Regelungen beim Hochschulzugang oder die Fest-

1 Müller-Böling, *Entfesselte Hochschule*, S. 30.

2 *Wissenschaftsland Bayern 2020*, S. 15.

3 Die Option gibt es zumindest schon für Universitätsklinika. Die Gesetze sehen dafür Öffnungsklauseln vor.

schreibungen von Studienprüfungen. Sie sollen einer ex-post-Steuerung weichen, die sich auf die Ergebnisse konzentriert.⁴ Das verpflichtet die Hochschulen als Organisationen zur neuen Führungsweise. Von welchen Vorstellungen werden diese Veränderungen geleitet?

Die Hochschulen, insbesondere die Universitäten, sind schon verschiedensten Organisations-Leitbildern zugeordnet worden. Müller-Böling etwa bezeichnete sie als nachgeordnete Staatsbehörde, Gelehrtenrepublik, Gruppenuniversität sowie Dienstleistungsunternehmen. In der Organisationstheorie werden weitere Prototypen⁵ aufgelistet, wie die »Spezialistenbürokratie«, in der Mitarbeiter aufgrund ihrer Professionalität über ein hohes Maß an Autonomie verfügen, oder die »organisierte Anarchie«, die sich durch Entscheidungssituationen mit unklaren Zielen, unvollkommener Technologie oder stets wechselnden Teilnehmern auszeichnet. Ferner gibt es noch das »lose gekoppelte System«, in dem Mitarbeiter sowohl über ein hohes Maß an Autonomie gegenüber Kollegen als auch Vorgesetzten verfügen, und schließlich die »institutionalisierte Organisation«, deren Verhalten sich nicht mehr eindeutig auf Handlungen der Mitglieder zurückführen lässt, da es von übergeordneten Wertvorstellungen beeinflusst wird. Die gegenwärtigen Reformen zielen vor allem darauf ab, das Management der Hochschulen zu verbessern und sie zu Dienstleistungsunternehmen zu machen.

Wie aber organisieren sich dann die Einrichtungen? Wer sind die neuen Entscheidungsträger, und wer übernimmt welche Aufgaben? Um die verschiedenen Modelle voneinander abzugrenzen, sollen zur Analyse der organisationstheoretische Ansatz von Maria Engels herangezogen werden sowie betriebswirtschaftliche Modelle, die auf eine verantwortungsvolle Führung von Unternehmen zielen.⁶ Die Politik koppelt einen Zugewinn an institutioneller Autonomie stets an eine verantwortungsvolle Führung. Dass diese unverzichtbar sei, betonte der nordrhein-westfälische Wissenschaftsminister Andreas Pinkwart (FDP) bei der Verabschiedung der letzten Gesetzesnovelle in Nordrhein-Westfalen, die seither staatlichen Hochschulen flächendeckend wohl die größte Autonomie einräumt.⁷ Er schloss sich damit der Meinung vieler Reformer vor ihm an, etwa der des ehemaligen Generalsekretärs des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft, Manfred Erhardt, der schon vor vielen Jahren ein Ende der »unzurechenbaren Verantwortung« gefordert hatte;⁸ oder der des SPD-Hochschulexperten Peter Glotz, der noch vor dem Reformstart erklärt hatte: »Die Hochschulen könnten innovativer

⁴ Müller-Böling, *Entfesselte Hochschule*, S. 87, 179.

⁵ Engels: *Steuerung von Universitäten*, S. 35 ff.

⁶ Ebd.

⁷ »Mehr Autonomie, mehr Verantwortung«, Himmelrath. In: Deutschlandfunk.

⁸ Erhardt: »Und sie bewegt sich doch!«, S. 35.

und flexibler sein, wenn sie mehr Eigenverantwortung hätten. Dann müsste man aber ihre inneren Strukturen verändern.«⁹

Bei den gegenwärtigen Reformprozessen geht es also nicht nur um die Umwandlung der Universitäten zu modernen Dienstleistungsunternehmen und die Einführung neuer Steuerungsverfahren, sondern auch um eine Organisationsreform, die ein verantwortungsvolles Handeln gewährleistet. Die Aufgaben sollten eindeutig definiert, die Zuständigkeiten geklärt und es sollte dafür gesorgt werden, dass Leitungspersonen auch für ihre Entscheidungen haften. Einrichtungen wie der Stifterverband haben inzwischen versucht, einen »Code of Good Governance« zu formulieren, der die Grundprinzipien eines idealen Hochschulmanagements beinhaltet. Parallel dazu erfolgten Vergleiche aktueller Gesetzgebungsverfahren im In- und Ausland sowie übergreifende Systemanalysen, um international gültige Benchmarks¹⁰ zu erarbeiten und daraus Good-Governance-Strukturen abzuleiten. Das Centrum für Hochschulentwicklung hat diesen Weg beispielsweise bei der Kommentierung der Hochschulreform in Sachsen gewählt.¹¹

Neben dem organisationstheoretischen Ansatz von Engels wird für die Analyse somit ein weiteres Modell genutzt, die *Property-Rights-Theorie*, mit deren Hilfe Wirtschaftswissenschaftler Verantwortung definieren. *Property Rights* sind Eigentumsrechte¹², von denen Individuen Entscheidungsrechte ableiten. Sie umfassen aus ökonomischer Sicht das Recht, Ressourcen zu nutzen und zu verändern (*Responsibility*), und zugleich die Pflicht, für die Folgen, Erträge oder Verluste, auch zu haften (*Accountability*). Wenn alle Entscheidungsrechte in der Hand eines Akteurs liegen, wird ein Unternehmen verantwortungsvoll geführt. Im Idealfall ergibt sich die Governance-Struktur eines Tante-Emma-Ladens, also eines Unternehmens im Einzelbesitz. Der Inhaber entscheidet, in welches Produkt er investiert. Er bestimmt über die finanziellen Ressourcen, im Gegenzug muss er für sein Handeln einstehen: Er freut sich über Gewinne, hat aber auch Verluste in Kauf zu nehmen, notfalls muss er schließen.

Die Verantwortung aufseiten der Führung des Unternehmens ist also klar zugeordnet. Sie liegt in der Hand einer einzigen Person. Privatwirtschaftliche Organisationen sind nicht losgelöst aus jeglichem Handlungskontext zu sehen. Sie definieren sich in Dichotomie zum Markt. Es gibt somit nicht nur die Seite des Anbieters, der ein bestimmtes Warensortiment aufstellt und Preise festlegt. Die Steuerung des Unternehmens erfolgt stets in direkter Rückkopplung zum Markt, also zum Kunden. Auch auf dieser Seite müssen somit die Zuständigkeiten gemäß der *Property-Rights-Theorie* geklärt sein, um ein durchgehend verantwortungsvolles Handeln zu gewährleisten. Hier gilt vor allem, dass Besteller und Bezahler

9 Glotz, *Im Kern verrottet*, S. 50.

10 Erhardt: »Und sie bewegt sich doch!«, S. 34.

11 Centrum für Hochschulentwicklung: *Stellungnahme*, S. 19.

12 Picot, Wolff: *Zur Organisation öffentlicher Leistungen*, S. 51–120.

identisch sein müssen. Nur dann kann das Prinzip Leistung und Gegenleistung greifen und das Unternehmen verantwortungsvoll geführt werden. Im Idealfall stellt der Anbieter dann gemäß der Nachfrage sein Sortiment zusammen und legt die Preise fest. Betriebswirte sprechen hier von einer geschlossenen Marktbeziehung.

Im Folgenden gilt es nun, Kriterien für die Analyse der gegenwärtigen Reform herauszuarbeiten. Dabei werden organisationstheoretisch Kategorien wie Steuerungsträger, Steuerungsgegenstand, Steuerungsverfahren, und auch Markt und Wettbewerb definiert und jeweils in den Zusammenhang mit einer verantwortungsvollen Organisationsführung im Sinne der *Property-Rights-Theorie* gestellt.

3.1 Die Steuerungsträger

Organisationen können auf verschiedene Weise gesteuert werden. Engels unterscheidet generell zwischen zwei Formen: der Selbststeuerung und der Fremdsteuerung.¹³ Die Selbststeuerung ist eine horizontale und damit zugleich dezentrale Steuerungsform. Träger der Entscheidungen und Adressaten arbeiten in ein und demselben System. Generell sind alle Individuen der Organisation an den Entscheidungen beteiligt und davon auch betroffen. Beschlüsse erfreuen sich hoher Akzeptanz. Der Nachteil ist jedoch, dass es oft langwieriger Abstimmungsprozesse bedarf und das Modell von einer bestimmten Größe der Organisation an nicht mehr praktikabel ist. Im Falle der Fremdsteuerung räumen Organisationsmitglieder einer oder mehreren Personen das exklusive Recht ein, Steuerungsentscheidungen zu treffen, denen sie dann auch folgen müssen. Die so genannte vertikale Steuerung führt ein System von Befehl und Gehorsam ein. Entscheidungen werden auf einer übergeordneten Organisationsebene gefällt, deshalb spricht man auch von einer zentralistischen Form.

Bei der Besetzung der Steuerungsinstanz gibt es zwei Vorgehensweisen. Zum einen das Delegiertenprinzip: Die Auswahl des Steuerungsträgers wird demokratisch durch eine Wahl legitimiert. Er genießt als gewählter Repräsentant der Organisationsmitglieder besonderes Vertrauen und gilt als »primus inter pares«. In der Regel ist er nur auf bestimmte Zeit gewählt. Anders das Managerprinzip. Hier wird ein Steuerungsträger auf unbefristete Zeit ernannt. Er ist auf Führungsaufgaben spezialisiert, teilt aber in der Regel nicht Herkunft und Wissen der Organisationsmitglieder. Schließlich wird von der vertikalen noch die laterale Fremdsteuerung abgegrenzt. Sie tritt dann ein, wenn Steuerungsentscheidungen von Akteuren außerhalb der Organisation getroffen werden. Das sind Engels zufolge

¹³ Engels, *Steuerung von Universitäten*, S. 239 ff.

all diejenigen Personen, die nicht davon unmittelbar betroffen sind, die also weder in eine Personen- noch in eine Aufgabenhierarchie eingebunden sind.

Bis zum Reformstart war die deutsche Universität Engels zufolge erstens ein typisches Beispiel für eine zentralistische Fremdsteuerung, die vertikale Strukturen aufwies, jedoch dem Delegiertenprinzip folgte. Das heißt, intern waren nicht alle Mitglieder der Organisation an Entscheidungen beteiligt. Es gab Personen, die mit den Leitungsaufgaben betraut, jedoch demokratisch gewählt wurden. Der Rektor oder Präsident als interner Steuerungsträger einer Universität galt als »primus inter pares«, der das Vertrauen der Organisationsmitglieder hatte. Er teilte mit ihnen die Sozialisation als Professor sowie die Arbeitskultur, selbst wenn er von außen kam. Allerdings fehlten ihm oft Führungsfähigkeiten. Problematisch beim Delegiertenprinzip war auch, dass meistens nur der gewählt, insbesondere wieder gewählt wurde, der als friedfertig galt und Rücksicht auf verschiedene Interessengruppen in der Organisation nahm. Die Leitung neigte also zwangsläufig dazu, sich manipulieren zu lassen. Dennoch begegneten ihren Entscheidungen Organisationsmitglieder mit größerem Misstrauen als bei einer horizontalen Selbststeuerung.

Zweitens wurde die Universität auch lateral gesteuert – nämlich vom Staat. In erster Linie waren das die Länder, die seit den 1970er Jahren ihr Engagement verstärkten. Seit Ende der 1960er Jahre nahm zudem der Einfluß des Bundes zu. Es gab also laterale Steuerungsträger, Politiker oder Beamte, die in der Regel nicht in der Organisation selbst tätig waren. Aufgrund ihrer Distanz zur Einrichtung war die Gefahr von falscher Rücksichtnahme auf Bereichsegoismen oder Berufsblindheit geringer und der Mut zu Reformen größer. Die fehlende Einbindung ins Tagesgeschäft konnte jedoch umgekehrt auch schnell zu einseitiger Orientierung und Einflussnahme führen. Denn den externen Steuerungsträgern mangelte es an internem Fachwissen. Darüber hinaus war die Akzeptanz lateraler Steuerungsentscheidungen bei Organisationsmitgliedern besonders gering. Auch setzten sie lange Wege voraus. Und die Steuerungsform war kostspielig, da sie einen enormen ministeriellen Apparat erforderte. Schon deshalb wurde Mitte der 1990er Jahre empfohlen, die staatliche Umklammerung zu lockern, dem Subsidiaritätsprinzip zu folgen und Zuständigkeiten an untere Handlungsebenen zu delegieren.

Als staatliche Einrichtung und Körperschaft des öffentlichen Rechts wurde die deutsche Hochschule somit bislang von zwei Instanzen gesteuert: von der Politik, also von den Landtagen, dem Bundestag und ihren Ministerien, sowie von den Selbstverwaltungsorganen. Die größte Entscheidungskompetenz lag jedoch bei den lateralen Steuerungsträgern, insbesondere bei den Ländern, weshalb Engels in diesem Zusammenhang auch von einem hohen lateralen Zentralisierungsgrad spricht. Ziel der Hochschulreform der vergangenen Jahre war es, diesen zu redu-

zieren. Die Hochschulleitungen sollten die operative Steuerung übernehmen und in ihren Entscheidungsbefugnissen gestärkt werden, die Länder sich hingegen auf die Rolle der politischen Steuerung zurückziehen. Der Machtzuwachs wurde an den Wechsel vom Delegierten- zum Managerprinzip gekoppelt. Interne Steuerungsträger sollten nicht länger nur von internen Organisationsmitgliedern gewählt werden, um von ihnen unabhängige Entscheidungen treffen zu können. Zudem erfolgten die Umbauten mit dem Ziel, eine klare Aufgabenzuteilung vorzunehmen, die betriebswirtschaftlich gesehen Voraussetzung ist, um eine Organisation verantwortungsvoll im Sinne der *Property-Rights-Theorie* zu führen. So sollten Mischzuständigkeiten aufgehoben, Entscheidungsrechte gebündelt und einer überschaubaren Gruppe an Steuerungsträgern zugeordnet werden.

3.2 Gegenstände der Steuerung

Die Universität vereint verschiedene Prototypen in sich. Einige wurden bereits vorgestellt, darunter die Spezialistenbürokratie und das lose gekoppelte System. Beide zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Mitglieder über ein hohes Maß an Autonomie verfügen. Obgleich die Hochschule laut Engels schon bisher fremdgesteuert wurde, mussten sich die Professoren, anders als die Individuen in den meisten staatlichen sowie privatwirtschaftlichen Organisationen, bislang nicht den hierarchischen Arbeitsprozessen unterordnen, die von Befehl und Gehorsam geprägt sind; vielmehr waren sie in ihrer Arbeit sowohl gegenüber Kollegen als auch Vorgesetzten vergleichsweise unabhängig. Den Individualrechten setzten nur begrenzt Steuerungsmöglichkeiten der Hochschule als Korporation Grenzen.

Die Freiheit, die Professoren bei der Erledigung ihrer Aufgaben in Forschung und Lehre genießen, ist grundgesetzlich verbürgt. Art. 5 Absatz 3 GG schützt Hochschullehrer vor staatlichen Eingriffen bei der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse. »Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei«, heißt es hier. Darauf bezieht sich auch Paragraph 4 des Hochschulrahmengesetzes (HRG), der die Grundrechte genauer definiert.¹⁴ Die Wissenschaftsfreiheit ist dabei sowohl ein Individualrecht des einzelnen Professors als auch ein institutionelles Grundrecht der Universität. Das Freiheitsrecht kann als Abwehrrecht genutzt werden, kommt es zu inhaltlichen Einmischungen. Es dient aber auch als Leistungsrecht, insofern jeder Professor Anspruch auf eine finanzielle Grundversorgung in Lehre und Forschung hat.

¹⁴ Hochschulrahmengesetz (HRG), im Folgenden in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999, zuletzt geändert am 12. April 2007.

Die Freiheit der Forschung erstreckt sich gemäß Paragraph 4 HRG von der Wahl des Forschungsgegenstandes über die Fragestellungen und Methoden bis hin zur Bewertung und Verbreitung der Ergebnisse sowie der Organisation, Durchführung und einzelnen Ressourcenentscheidung. Die Freiheit der Lehre umfasst alle Entscheidungen hinsichtlich der Lehrinhalte, der Methodik, Didaktik oder der Darbietungsart. Darüber hinaus wird auch die Freiheit des Studiums garantiert. Sie bezieht sich, unbeschadet der Prüfungs- und Studienordnungen, auf die freie Wahl der Lehrveranstaltungen, die Schwerpunktsetzung innerhalb eines Studienganges sowie die Erarbeitung und Äußerung wissenschaftlicher Meinungen. Einschränkungen der Lehr- und Forschungsfreiheit sowie der Studienfreiheit sind gemäß Paragraph 4 Absätze 2, 3 und 4 HRG durch zuständige Hochschulorgane möglich; insofern es um die Organisation des Lehr- und Forschungsbetriebs, die Aufstellung von Studien- und Prüfungsordnungen, die Abstimmung von Forschungsvorhaben sowie die Bildung von Forschungsschwerpunkten geht. Nicht nur das Subsidiaritätsprinzip spricht also dafür, Entscheidungsrechte von der Politik an die Hochschulen zu übertragen. Schon rechtlich gesehen kann die Rolle der Steuerung von Lehre und Forschung nur Hochschulorganen wie dem Senat oder Hochschulleitung übertragen werden.

Handlungsfreiheit genießen Professoren aber auch durch ihren beamtenrechtlichen Status. Dieser wird aus ihren hoheitlichen Aufgaben abgeleitet gemäß Art. 33 Absatz 4 GG. Dazu zählen insbesondere die Ausbildung und Förderung von Studenten, die Weitergabe des Verantwortungsbewusstseins für Staat und Gesellschaft an die jüngere Generation und die Abnahme von Prüfungen. Als Beamte haben sie darüber hinaus einen Sonderstatus. Paragraph 50 HRG schreibt vor, dass sie vom Laufbahnprinzip, von Regelungen zur Arbeitszeit, von Abordnungen und Versetzungen, der Besoldung und der Anwesenheitspflicht auszunehmen sind. Sie konnten bislang ihre Arbeitszeit selbst festlegen. Das lag daran, dass ihr Dienstvorgesetzter der Wissenschaftsminister war, also der Staat und nicht die jeweilige Hochschule. Der Minister war zuständig für die Ernennung, die Versetzung in den Ruhestand, die Gewährung von Forschungsfreisemestern und Nebentätigkeiten. Darüber hinaus wurde nichts mehr geregelt. An ihrem Arbeitsplatz waren Professoren weisungsfrei; eine Einflussnahme auf ihr Handeln war kaum möglich.

Dieser »Überbetonung der individuellen Wissenschaftsfreiheit« wurde durch die Reformen nun Grenzen gesetzt, da sie, so die Kritiker, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Universität von innen gefährdete. Autonomie, meint etwa der ehemalige CHE-Chef Müller-Böling, bedeute nicht, dass Wissenschaftler im Namen der Wissenschaftsfreiheit uneingeschränkte Individualrechte ohne jede Kollektivverantwortung für sich reklamieren könnten.¹⁵ Die individuelle Auto-

¹⁵ Müller-Böling, *Entfesselte Hochschule*, S. 41.

nomie müsse in einem ausgewogenen Verhältnis zur korporativen Autonomie stehen. Dies auszutarieren sei in Zukunft Aufgabe einer Hochschulleitung. Inzwischen sind Gesetzesänderungen erfolgt, durch die die Individualrechte eingeschränkt wurden.

Parallel zur Rücknahme von Mitspracherechten durch die Entmachtung von Hochschulgremien ist die Hochschulleitung nun in etlichen Ländern Dienstherin der Professorenschaft geworden und damit den Beamten gegenüber weisungsbefugt. Sie kann Qualitätskontrollen durchführen, daraus Handlungsaufträge ableiten und Mittel leistungsbezogen vergeben. Denn mit der fünften Novelle des Hochschulrahmengesetzes (2002) wurde zudem ein neues Dienstrecht geschaffen, das die Professorenbesoldung in ein Grundgehalt und eine leistungsbezogene Zulage teilt.¹⁶ Veränderungen gab es ebenso bei der staatlichen Grundausrüstung. Bereits mit der vierten Novelle des Hochschulrahmengesetzes (1998) wurde auf Zielvereinbarungen, Evaluationen sowie eine leistungsbezogene Bezahlung der Hochschulen umgestellt. So lautet etwa Absatz 1 des Paragraph 5 HRG nun: »Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an den in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erbrachten Leistungen.«

Nicht nur beim Personal, sondern auch beim Budget wurden Voraussetzungen geschaffen, um auf ein neues Steuerungsverfahren umzustellen, das nicht mehr auf Planung, sondern auf Qualitätskontrollen und Folgemaßnahmen, also Sanktion und Belohnung, beruht. Damit hofft man im Sinne einer verantwortungsvolleren Führung Organisationsmitglieder mit vergleichsweise vielen Entscheidungsrechten (*Responsibility*) für ihr Handeln in die Pflicht nehmen zu können. Das neue Steuerungsverfahren ist in erwerbswirtschaftlichen Organisationen stets mit einem Anwachsen der Handlungsfreiräume verbunden.¹⁷ Ob dies an den Hochschulen der Fall ist, wird die Analyse zeigen. Was aber spricht für die Umsteuerung?

3.3 Das neue Steuerungsverfahren

Organisationstheoretisch gibt es vor allem zwei Möglichkeiten, das Verhalten von Organisationsmitgliedern auf ein bestimmtes Ziel hinzulenken. Engels nennt hier zum einen strukturelle Regelungen, die sich stets aus dem Gegensatz Organisation und Markt ableiten. Zum anderen sind es soziale Normen, die jenseits der Dichotomie von Hierarchie und Markt zur »Richtschnur« gemeinsamen Han-

¹⁶ Paragraphen 1, 33 des Gesetzes zur Reform der Professorenbesoldung vom 16. Februar 2002.

¹⁷ Engels, *Steuerung von Universitäten*, S. 209.

delns werden können.¹⁸ Eine solche Tendenz zur normativen Inpflichtnahme durch Organisationen wird von Soziologen seit Beginn der Industrialisierung und dem damit einhergehenden Verlust übergeordneter Werte- und Bezugssysteme, wie Familie, Dorf und Kirche, wahrgenommen. Innerhalb von Organisationen bildet sich ein eigenes System an Normen heraus, das für die Mitglieder zur Grundlage von Einstellungen und Handlungen wird. Organisationen übernehmen sozusagen die Rolle eines Clans, weshalb man nicht nur von einer Organisationskultur, sondern auch von einer Clan-Organisation spricht.

Eine Norm stiftende Rolle können auch Bezugsgruppen außerhalb der Organisation einnehmen, etwa professionelle Berufsgemeinschaften. Ihre Mitglieder teilen eine berufliche Identität, haben gemeinsame Wertvorstellungen oder sprechen auch eine gemeinsame Fachsprache. Sie kontrollieren gegenseitig ihr Handeln. Solche Gruppen grenzen sich von ihrer sozialen Umwelt ab und reproduzieren sich durch soziale Selektion etwa im Verlauf langer beruflicher Qualifikationsphasen. Entscheidend ist, dass die Anerkennung durch die Berufsgruppe wichtiger ist als durch die Organisation, weshalb für ihre Mitglieder das Streben nach Autonomie charakteristisch ist. Professoren sind Engels zufolge ein typisches Beispiel für Mitglieder einer solchen Berufsgemeinschaft. Ihnen ist der Ruf unter Fachkollegen wichtiger als der an der Universität. Ihren Karrieren gehen lange Ausbildungsphasen voraus. Sie verlaufen auch nicht, wie bei Bürokraten, innerhalb einer Organisation, sondern zwischen verschiedenen Organisationen.

Da soziale Normen von Individuen verinnerlicht werden, spricht man auch von einer inneren Steuerung. Sie ist nicht nur eine Alternative zur äußeren, strukturellen Steuerung, sondern gilt letztlich auch als die bessere Form. Schließlich gestalten ihre Mitglieder nach eigenen Regeln ihr »*Self-Designing-System*«, ordnen sich diesem freiwillig unter und überwachen auch dessen Einhaltung. Es gibt also ein derart hohes Maß an Eigenmotivation, dass auf eine Steuerung von außen verzichtet werden kann. Allerdings greifen normative Regeln meistens nur in überschaubaren Zusammenhängen. Schwierig wird es, durch sie komplexe Prozesse zu beherrschen. Auch müssen die Regeln mühsam über eine lange Zeit beruflicher Sozialisation hinweg eingeübt werden. Sie bieten zwar dadurch einen großen Schutz vor äußerer Einflussnahme, zugleich aber ist eine rasche Überarbeitung des Kodex nicht möglich. In einer schnelllebigen Zeit wie heute erfordern jedoch veränderte Bedingungen häufig neue Regeln. Bis diese von den Organisationsmitgliedern zur Norm erhoben und anschließend internalisiert werden, vergeht zu viel Zeit; weshalb auch bei der inneren Steuerung von einer »Barriere des Wandels« gesprochen wird.¹⁹

18 Ebd., S. 280.

19 Ebd., S. 319.

Normative Regeln können eine wichtige Funktion bei der Steuerung von Organisationen übernehmen. Sie sind jedoch nicht in der Lage, strukturelle Regeln zu ersetzen. Strukturelle Regeln sind organisatorische Normen, die der Steuerungsträger einer Organisation bewusst setzt, um das Verhalten der Mitglieder zu lenken. Im Gegensatz zu sozialen Normen handelt es sich hier um eine Steuerung von außen. Sie erfolgt in erwerbswirtschaftlichen Organisationen stets unter Bezugnahme auf ein Marktgeschehen. Bei strukturellen Regeln werden ebenfalls zwei Formen unterschieden: die ex-ante- und die ex-post-Steuerung.

Die ex-ante-Steuerung basiert auf vorausschauendem Denken. Entscheidungsaufgaben werden durch Planung gelöst, also mittels präsituativer Regeln. Voraussetzung sind detaillierte Informationen. Ziel der ex-ante-Steuerung ist es, eine »durch Planung gewollte Ordnung« herzustellen oder auch ein »Kompetenzsystem«.²⁰ Es beinhaltet explizit formulierte Handlungsanweisungen. Die Organisationsmitglieder müssen sie vollziehen. Von ihnen wird ein »planadäquates, regelkonformes Verhalten« verlangt, das die individuelle Entscheidungsautonomie stark einschränkt. In den 1970er Jahren wurde Planung, wie im historischen Abschnitt zu zeigen sein wird, zum maßgeblichen Steuerungsinstrument des Staats. Er steuerte seine Hochschulen durch Gesetzesverfahren und Verordnungen, die Statute ablösten. Ministerien wurden dazu personell aufgestockt, eigene Planungsstäbe eingerichtet und parallel Institute zur Bildungsforschung gegründet. Die Idee war, überall möglichst gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen und so Chancengleichheit herzustellen.

Inzwischen sind die Schwächen der ex-ante-Steuerung offensichtlich: Entscheidungen erfordern lange bürokratische Prozesse, die hohe Kosten verursachen. Vor allem aber erreichte sie nicht die erhofften Ziele. Weder ist es gelungen, einheitliche Verhältnisse, geschweige denn eine Chancengleichheit im Bildungssystem zu schaffen. Im Gegenteil, internationale Leistungsvergleiche wie PISA belegen, dass die Diskrepanz zwischen sozialer Herkunft und höherem Bildungsabschluss eher gestiegen ist.²¹ Schon gar nicht ließ sich durch die ex-ante-Steuerung die Qualität steigern. Darüber hinaus bedarf es enormer Überzeugungsarbeit, um bei den Organisationsmitgliedern, die an Entscheidungsprozessen nicht beteiligt sind, Veränderungen durchzusetzen. Nicht zuletzt wird es immer schwieriger, der wachsenden Komplexität gerecht zu werden und Handlungsfelder von außen durchzuplanen. Prozesse müssen heute im Verlauf ihrer Umsetzung immer wieder überdacht und verändert werden. Dazu ist das Spezialistenwissen von Organisationsmitgliedern erforderlich. Ihnen aber müssen Handlungsspielräume zugestanden werden, um flexibel Entscheidungen treffen zu können.

²⁰ Ebd., S. 158, 193.

²¹ *Programme for International Student Assessment*

Auf die Probleme lässt sich in zweierlei Weise reagieren. Entweder die Steuerung durch Planung nimmt weiter zu. Dann werden Vorgaben bis ins kleinste Detail hinein gemacht. Oder aber man vergrößert die Handlungsfreiräume von Organisationsmitgliedern und nimmt Regeln zurück; man verfolgt also die »Strategie des bewussten Verzichts auf Planung«. Diesen Weg haben Bund und Länder Ende der 1990er Jahre für die Hochschulen gewählt. Seither ist es zu einer ganzen Reihe an Gesetzesänderungen gekommen, die durch Deregulierung die Eigenverantwortung der Universitäten gestärkt haben.²² Mit der Rücknahme präsituativer Regeln wuchs die Entscheidungskompetenz der Organisation. Da aber in erwerbswirtschaftlichen Organisationen, in denen die Mitglieder über ein vergleichsweise hohes Maß an Freiheit verfügen, die Furcht vor Missbrauch steigt, nimmt die Tendenz zur stärkeren Kontrolle zu. Dies ist auch an den Hochschulen geschehen.

Die ex-post-Steuerung ist die zweite Form struktureller Steuerung. Sie setzt auf Ergebniskontrolle. Leistung wird rückblickend auf zuvor vereinbarte Ziele hin überprüft. Nach Abschluss von Arbeitsprozessen findet eine Qualitätskontrolle oder auch Evaluation statt. Dazu müssen vorab bestimmte Plangrößen festgelegt worden sein. Nur dann kann der erreichte Ist-Zustand mit dem beabsichtigten Soll-Zustand verglichen werden. Die Steuerungsform setzt somit voraus, dass die zu erbringende Leistung vorab definiert wird, um die Ergebnisse hinterher bewerten zu können. Für die Bewertung der Leistung sind Maßstäbe zu finden. Privatwirtschaftliche Unternehmen leiten sie aus ihrem Markterfolg ab. Wie sieht es jedoch im Fall von Non-Profit-Organisationen wie Hochschulen aus? Lassen sich hier Ergebnisse individuellen Handlungsträgern zuordnen, wenn an den Handlungsprozessen mehrere Organisationsmitglieder beteiligt sind und wenn die Aufgabenziele oft ungewiss sind?²³ Und wer legt sie fest? Die Universität, die Wissenschaft, der Staat oder der Markt?

Ziel der ex-post-Steuerung ist es, durch Qualitätskontrollen den Organisationsmitgliedern ein regelmäßiges Feedback auf ihre Arbeit zu geben. In der Regel bleibt es jedoch nicht bei der Ergebniskontrolle. An die Leistungsbewertungen sind häufig Folgemaßnahmen (materielle oder immaterielle Belohnungen sowie Sanktionen) geknüpft, die als Anreiz dienen sollen, Verhalten zu beeinflussen. Teile des Gehalts sowie Arbeitsbedingungen werden verhandelbar und von der erbrachten Leistung abhängig gemacht. Organisationsmitglieder sollen so zum verantwortungsvollen Handeln im Sinne des Gesamtwohls der Organisation gehalten werden. Erst die Umstellung auf eine ex-post-Steuerung ermöglicht betriebswirtschaftlich gesehen eine verantwortungsvolle Führung gemäß der *Property-Rights-Theorie*.

22 Kühler, *Vorbild Amerika*, S. 210.

23 Engels, *Steuerung von Universitäten*, S. 233.

Wie in vielen privatwirtschaftlichen Unternehmen versucht die Politik, auch im Wissenschaftssystem eine Prozessorientierung (ex-post-Steuerung) zum tragenden Steuerungsverfahren zu machen, die ihren Mitarbeitern Handlungsspielraum zugesteht; im Gegenzug werden jedoch mit ihnen Ziele vereinbart, ihre Einhaltung überprüft und davon die Bezahlung abhängig gemacht. Leistungsvereinbarungen, Qualitätskontrolle und leistungsbezogene Bezahlung sind nicht nur hochschulintern zu zentralen Steuerungsinstrumenten geworden. Die ex-post-Steuerung ist auch tragendes Verfahren zwischen Universitäten und dem Staat. Mit der vierten Novelle des Hochschulrahmengesetzes hat der Bund Richtlinien für eine leistungsbezogene staatliche Hochschulfinanzierung vorgegeben. Nicht nur der einzelne Professor, die gesamte Hochschule soll laufend ihr Angebot auf ihre Leistungsfähigkeit hinterfragen und der Staat davon die Mittelzuweisung abhängig machen. Die Bewertung soll auf der Grundlage vereinbarter Ziele erfolgen. Durch interne und externe Evaluation sind zudem Stärken der Einrichtungen herauszufiltern, um Profile dort zu setzen, wo sie leistungsstark und unverwechselbar sind.

Von den neuen Steuerungsinstrumenten versprechen sich Reformer regierbare Hochschulen, die in der Lage sind, Schwächen aufzudecken, Veränderungen anzustoßen und bestimmte Strategien zu verfolgen. Zugleich soll Leistung transparent werden, und sollen Hochschulen nach außen Rechenschaft über ihr Tun ablegen. Öffentliche Mittel werden dann nicht mehr nach einem allgemeinen Verteilungsschlüssel vergeben, sondern können nach Leistung verteilt werden. Für die Forschung ist ein solches Verfahren nicht neu. Beim Einwerben öffentlicher und privater Drittmittel müssen bereits Anträge gestellt und Begutachtungen in Kauf genommen werden. Der Wettbewerb ist in den vergangenen Jahren zu einem tragenden Prinzip staatlicher Hochschulfinanzierung und interner Mittelverteilung geworden.

3.4 Der Wettbewerb

Dass der Wettbewerb wie die Wissenschaft ein Entdeckungsverfahren ist, hatte der Wirtschaftswissenschaftler Friedrich August von Hayek bereits 1968 formuliert.²⁴ Doch während die Wissenschaft allgemeine Tatsachen hervorbringe, seien es auf dem Markt nur vorübergehende Umstände, nämlich Güter, die rar seien und deshalb die Preise bestimmten. Die Preise wiederum sagten dem Einzelnen, wie er Dinge besser machen könne; sie zwängen somit zu ständigen Anpassungen an nicht vorhersehbare Veränderungen. Je mehr aber der Staat, wie dies bei der

²⁴ Hayek: *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*.

sozialen Marktwirtschaft geschehe, in das Spiel eingreife und Preise und Löhne festlege, um beispielsweise den Abstieg bestimmter sozialer Bevölkerungsgruppen zu verhindern, desto geringer sei der Anreiz, sein Verhalten zu ändern. Ressourcen würden nicht ausgeschöpft, die Wirtschaft stagniere. Veränderungsbereitschaft und damit wirtschaftliches Wachstum sind für Hayek aus marktwirtschaftlicher Sicht also entscheidend an flexible Löhne gebunden. Deshalb schlug er vor, eine stärker umsatzorientierte Bezahlung der Arbeiterschaft anzustreben; der Reallohn sollte sich mehr an dem orientieren, welchen Gewinn ein Unternehmen erzielt, und weniger daran, was Gewerkschaften auszuhandeln versuchten.

Von dieser Grundidee lassen sich Hochschulreformer schon seit geraumer Zeit leiten. »Auf den Wettbewerbsmechanismus gegründete Ökonomien sind leistungsfähiger als Ökonomien, die auf Wettbewerb ganz oder weitgehend verzichten. Der Analogieschluss von der Ökonomie auf die Hochschulen wird plausibel, wenn man bedenkt, dass das amerikanische Hochschulsystem, das sich in der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts in seinen Spitzenuniversitäten als das leistungsfähigste der Welt erwiesen hat, durch hohe Wettbewerbsintensität gekennzeichnet ist«, schrieb der Chef der Westdeutschen Rektorenkonferenz, Turner, schon im Jahr 1986.²⁵ Wie Hayek es für die Wirtschaft empfiehlt, sollen auch an den Hochschulen starre Lohnstrukturen aufgebrochen und zumindest Teile der Gehälter abhängig von der Leistung verhandelt werden.

Vom Wettbewerbsgedanken versprechen sich Reformer und Politiker Universitäten, deren Mitarbeiter beweglich bleiben. Sie folgen damit Überlegungen, die es letztlich schon in den 1970er Jahren gab. Damals bereits klagte der ehemalige Wirtschaftsminister Ludwig Erhard in seinem Manifest »Soziale Marktwirtschaft« darüber, dass der Staat in vielerlei Hinsicht Aufgaben übernommen habe, die Private besser erfüllen könnten: »Nur ein Beispiel für solche staatliche Unwirtschaftlichkeit: Die Ausbildung eines Studenten bis zum Abschluss kostet an der weltberühmten privaten Harvard-Universität in den USA etwa gleich viel wie an der Freien Universität Berlin. Man hat aber noch nicht gehört, dass auch die Qualität der Ausbildung gleich sei. Solche und ähnliche Beispiele legen den Schluss nahe: 'Die Ebbe in öffentlichen Kassen beruht nicht auf Armut, sondern auf Verschwendung.' [...] Was hier Not tut, ist die Einführung wirtschaftlicher Verfahrensweisen in die Staatsverwaltung.«²⁶ Dazu gehörte für Erhard auch die Faustregel, Mitarbeiter, sofern sie vergleichsweise selbständig handelten, zur Verantwortung für das Ergebnis ihrer Arbeit zu ziehen und sie »[...] an Erfolg und Misserfolg in geeigneter Form zu beteiligen«²⁷.

²⁵ Turner, *Universitäten in der Konkurrenz*, S. 44.

²⁶ Erhard, Müller-Armack: *Soziale Marktwirtschaft*, S. 290.

²⁷ Ebd., S. 258.

Vierzig Jahre später ist der Wettbewerb zum gestaltenden Prinzip von Bildungseinrichtungen geworden. Die heutigen Hochschulreformer sind der Überzeugung, dass feste Staatsgehälter der Vergangenheit angehören, und die Individualrechte des einzelnen Wissenschaftlers zur Disposition zu stellen sind. In die Richtung zielen nicht nur die Appelle aus Politik und Wirtschaft, sondern auch die der Wissenschaft. So übt etwa der Konstanzer Philosoph und Hochschulreformer Jürgen Mittelstraß Kritik an der »falsch verstandenen wissenschaftssystematischen Liberalität«, die entscheidend zur beliebigen fachlichen Aufsplitterung beigetragen habe.²⁸ Es gehe nicht an, sagt er, dass mit jedem neuen Professor ebenso neue, meist exotische, aber natürlich auch prüfungsrelevante Schwerpunkte entstünden, die den Neigungen des Einzelnen folgten, nicht aber der institutionellen Ordnung. Im Schutze bürokratischen staatlichen Handelns sei eine »institutionelle Subjektivität« entstanden, die zu einem Mangel an Innovationskraft, Qualitätsbewusstsein und zum »Verlust von Wissenschaft« geführt habe.

Dem Hochschullehrer fehlte also der Anreiz, sein Verhalten laufend zu überprüfen, besonders jenem, der sich in seinem Fach bislang nicht einer internationalen Konkurrenz ausgesetzt sah. Die Politik vertraut nun nicht länger auf die Eigenmotivation der Hochschulmitglieder. Sie hält Qualitätskontrollen gekoppelt an pekuniäre Anreize für notwendig, um einen Handlungsdruck zu erzeugen. Was aber heißt das? »Wie im sportlichen Wettkampf erringen nicht alle den ersten Preis, aber niemand weiß im Voraus, wem der Sieg zufällt. Ständig findet eine Auslese zwischen den Unternehmern statt, und es bleiben nur diejenigen am Markt, die sich wirtschaftlich bewähren, wobei auch Zufälle mitspielen können«²⁹, schrieb Erhard in seinem Standardwerk »Soziale Marktwirtschaft«. Wettbewerb impliziert somit stets ein Ausleseverfahren. Auf die Wissenschaft übertragen bedeutet das: Der Vielfalt in Lehre und Forschung werden Grenzen gesetzt. Nicht alle Fächer werden mehr automatisch gefördert oder sind an der Universität noch vertreten, sondern nur jene, die im Wettbewerb bestehen. Wer aber entscheidet darüber, was förderungswürdig ist und was nicht?

Erwerbswirtschaftliche Organisationen stehen in Dichotomie zum Markt. All ihre Aktivitäten sind auf einen Markterfolg hin ausgerichtet; ebenso strukturelle Steuerungsregelungen. Gleichgültig, auf welches Ziel das Verhalten von Mitarbeitern hingelenkt werden soll, stets hat der Unternehmer im Blick, Gewinne zu machen. Wichtiger Indikator für die Beurteilung von Leistung und die anschließende Bezahlung sind bei einer ex-post-Steuerung die am Markt erzielten Erlöse. Die Nachfrage, also das Verhalten der Abnehmer, hat ausschlaggebenden Einfluss auf die Bedingungen des Wettbewerbs. Sie bestimmt in gewisser Weise seine Re-

28 Mittelstraß: *Die unzeitgemäße Universität*, S. 14.

29 Erhard, Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft*, S. 268.

geln. Die Rolle des Abnehmers spielt deshalb auch bei betriebswirtschaftlich gesehen verantwortungsvoll geführten Unternehmen eine entscheidende Rolle.

Neben der klaren Zuordnung von Steuerungsaufgaben aufseiten der Unternehmensführung (also des Anbieters) muss gemäß der *Property-Rights-Theorie* eine direkte Rückkoppelung des Unternehmers mit dem Abnehmer gegeben sein. So wie im Idealfall des Tante-Emma-Ladens Entscheidungsrechte und Haftung aufseiten der Unternehmensführung möglichst bei einer Person liegen, sollte im Gegenzug auch der Kunde klar identifizierbar sein. Das heißt: Besteller und Bezahler müssen identisch sein, damit auch hier verantwortungsvoll gehandelt wird. Wer Waren fordert, soll dafür auch zahlen. Nur dann kann das Prinzip von Leistung und Gegenleistung greifen. Stehen Anbieter und Nachfrager in einer direkten Beziehung zueinander, sprechen Betriebswirte von einer geschlossenen Marktbeziehung. Der Anbieter stellt gemäß den Bedürfnissen seiner Kunden sein Sortiment zusammen und legt Preise fest.

Hochschulen gelten bisher nicht als bedarfswirtschaftliche Organisationen.³⁰ Sie verfolgen nicht das Ziel, Gewinne zu machen. Auch werden sie in Deutschland überwiegend vom Staat finanziert und nicht von privaten Kunden – das gilt sowohl für die Sach- als auch die Personalausstattung. Bestenfalls kann man in der Forschung von Kunden sprechen, insofern private Auftraggeber anwendungsorientierte Projekte finanzieren. In wirtschaftsnahen Disziplinen, in Naturwissenschaften wie der Physik und Chemie, der Medizin oder vielen Technikwissenschaften ist dies stärker der Fall als in den Geisteswissenschaften. Davon abgesehen kommt jedoch auch das Gros der Forschungsfördermittel bislang vom Staat und nicht von einem privaten »Kunden«. In der Lehre gibt es kaum Drittmittelgeber. Die Einführung von Studiengebühren ist wohl als Versuch zu deuten, Studenten als Abnehmer stärker in die Verantwortung zu nehmen. Die Wirtschaft wiederum fördert seit geraumer Zeit exzellente Projekte, jedoch nur im begrenzten Umfang. Kunden gibt es vielleicht noch in der Weiterbildung, doch diese steckt in den Kinderschuhen. Hochschulen in Deutschland haben somit nur bedingt einen Marktbezug.

Bei den universitären »Governance-Modellen«, zwischen denen man hinsichtlich des Einflusses von Staat, Wissenschaft und Markt bislang unterschied, wurde die deutsche Hochschule in die Kategorie des bürokratisch-oligarchischen Modells eingeordnet. Inhaltliche Entscheidungen in Lehre und Forschung traf die Wissenschaft, operationale hingegen größtenteils die Politik. Der Staat war somit der eigentliche Akteur. Universitäre Selbstverwaltungsorgane spielten eine untergeordnete Rolle, entsprechend dürftig war die Wissenschaftsadministration ausgebildet. Die Hochschulen konnten auch nicht eigenständig strategische Ziele setzen; dies war die Aufgabe des Staates, der sie jedoch aufgrund der vielfältigen

30 Engels, *Steuerung von Universitäten*, S. 233.

gesellschaftlichen Partikularinteressen nicht angemessen erledigen konnte. Für den Schweizer Hochschulforscher Dietmar Braun dominierte bei dem bürokratisch-oligarchischen Modell inneruniversitär das wissenschaftliche Kapital über das politische, ökonomische oder erzieherische. Der Erwerb wissenschaftlicher Leistung stand im Vordergrund, solange die intrinsische Motivation vorhanden war. Anreize darüber hinaus gab es für Professoren in dem Modell nicht.

Mit dem Rückzug der Politik aus der Detailsteuerung und der Einführung von Qualitätskontrollen sowie einer leistungsbezogenen Bezahlung gerät die Hochschule unter Wettbewerbsdruck. Welchem Wettbewerb aber soll sie sich stellen? Nach welchen Kriterien soll die Leistung bewertet werden? In diesem Punkt sind die Positionen der heutigen Reformer häufig unklar. Generell lassen sich jedoch zwei Richtungen herausfiltern. Die eine zielt auf einen Qualitätswettbewerb, den Turner bereits in den 1980er Jahren forderte.³¹ Der fehlende Marktzugang der Hochschule soll durch die Etablierung eines internen Wettbewerbs kompensiert werden. Andere tendieren dazu, die Bildungseinrichtungen schrittweise in die Lage zu versetzen, wie privatwirtschaftliche Unternehmen auf einem globalen Bildungsmarkt zu agieren. Zumindest in marktnahen Bereichen wie der anwendungsbezogenen Forschung oder bei berufsorientierten Studiengängen soll eine stärkere Ausrichtung am »Kunden« erfolgen.

Das klassische Governance-Beispiel eines »Marktmodells« ist die US-amerikanische Universität. Sie verfügt über eine hohe institutionelle Autonomie. Nicht der Staat, die Korporation ist hier zentraler Akteur. Sie trifft sowohl strategische als auch operative Entscheidungen weitgehend selbständig. Selbst staatliche Hochschulen erhalten ein Globalbudget und sind lediglich im Hinblick auf die Verwendung der Mittel einem »Board of Regents« zur Rechenschaft verpflichtet. Die interne Wissenschaftsadministration ist stark und hat eine herausgehobene Funktion. Präsidenten, Provoste und Dekane entscheiden über das Profil und verteilen die Mittel leistungsorientiert nach bestimmten Kriterien. Das hat Folgen für die Hochschulmitglieder. Sie sind Betroffene von Entscheidungen, weniger Akteure. Die klassischen Selbstverwaltungsorgane haben in einem solchen System kaum Einfluss. Macht gewinnt nur, wer politische Ämter in der Administration anstrebt. Sie treten damit in Konkurrenz zu wissenschaftlichen Positionen, oder, um mit Braun zu sprechen: Politisches Kapital anzustreben wird so attraktiv wie wissenschaftliches zu erwerben.

Anders als die deutsche Universität kann sich die US-amerikanische nicht auf eine überwiegend staatliche Finanzierung verlassen. Hochschulen stehen in einem harten Kampf um Ressourcen und sind auf verschiedene, öffentliche und

³¹ Turner unterscheidet den Qualitätswettbewerb, der auf Normen der Wissenschaft basiert, vom Preiswettbewerb, der sich an Angebot und Nachfrage orientiert. Turner, *Universitäten in der Konkurrenz*, S. 43.

private, Geldquellen angewiesen, die sie sich etwa durch die Patentierung von Erkenntnissen, Weiterbildungsmaßnahmen, Studiengebühren oder die Forschungsförderung erschließen. Substantielle Entscheidungen in Forschung und Lehre werden deshalb nicht nur wissenschaftsgemäß, sondern auch nutzerorientiert getroffen. Beim »Marktmodell«, so Braun, lässt die Politik »im Wesentlichen den Markt als Korrektiv bei der Aufgabenerfüllung der Universitäten wirken«. Einer der Befürworter des Marktgedankens in Deutschland ist Detlef Müller-Böling. Qualität, meint er, sei mehrdimensional.³² Sie definiere sich auch durch externe Faktoren. Das gelte besonders für die Lehre. Wer auf dem Bildungsmarkt künftig Chancen habe, darüber sollten auch externe Marktteilnehmer, zahlungskräftige Kunden wie Studenten, mitentscheiden. Müller-Böling forderte deshalb schon früh die Einführung von Studiengebühren als zusätzliche private Finanzierungsquelle für die Lehre, auch, um die Hochschulen zu bewegen, ihre Abnehmer in den Blick zu nehmen. Zudem schlug er vor, die Dominanz des Marktes dadurch zu stärken, dass der Staat einen Teil seiner Zuweisungen nach dem Prinzip »Geld folgt Studierenden« von der Zahl der Einschreibungen abhängig macht.³³

Das zeigt: Der Staat muss sich nicht zwangsläufig aus der Grundfinanzierung zurückziehen, wie das an den staatlichen Universitäten in den USA bereits vor mehr als 20 Jahren geschehen ist, damit der Markt mehr Gewicht erhält. Es genügt, den staatlichen Zuschuss stärker an der Nachfrage auszurichten, also beispielsweise Mittelzuweisungen vom Studentenzustrom, von Bedarfslücken auf dem Fachkräftemarkt oder marktrelevanten Forschungstrends abhängig zu machen. Mit einem Handstreich kann die Politik dann deutschen Hochschulen einen harten Markt-Wettbewerb diktieren. Zum Problem wird dieser jedoch schnell für Fächer, die eine geringe Nachfrage haben. Zudem wird universitäre Spitzenleistung in Lehre und Forschung, wie das Beispiel privater Universitäten in den USA zeigt, nur noch wenigen Hochschulen vorbehalten sein, die über hohes Eigenkapital verfügen und deshalb auch marktunabhängiger entscheiden und fördern können. Linke Kritiker warnen deshalb vor einer »Kommerzialisierung von Wissenschaft und Bildung«³⁴. Für sie steht hinter solchen Reformansätzen eine Wirtschaftslobby, der die Pluralisierung von Lebensformen und die gleichzeitige Globalisierung nur als fadenscheinige Argumente dafür dienen, eigene Unternehmensinteressen durchzusetzen.

Nicht nur die politische Linke, auch Wirtschaftswissenschaftler äußern sich skeptisch darüber, den Markt zur Richtschnur für das Handeln von Universitäten und Fachhochschulen zu machen. So hat bereits Hayek darauf hingewiesen, dass der Entdeckungsprozess des Marktes schnelllebiger sei als jener in der Wissen-

32 Müller-Böling, *Entfesselte Hochschule*, S. 90.

33 Ebd., S. 203.

34 Barth, Schöller: »Lockruf der Stifter«, S. 1339 f.

schaft. Während der Markt nur vorübergehend Umstände hervorbringe, sei die Wissenschaft an allgemeinen Tatsachen interessiert, also an regelmäßigen Ereignissen, zu deren Erkundung längere Zeitspannen erforderlich seien. Zusätzlich zur zeitlichen Dimension führt Engels ins Feld, dass die Verwertbarkeit wissenschaftlicher Erkenntnis nicht immer offensichtlich sei; ebenso sei im Nachhinein häufig unklar, welche Entdeckung nun tatsächlich zu einem marktfähigen Produkt geführt habe. Obendrein gibt es für sie keine missglückte Forschung, sondern nur unterschiedliche Maßstäbe, diese zu beurteilen. Das heißt, wissenschaftliche Leistung ist nicht zu bewerten.

Zu den Gegnern eines »Marktmodells der Universität«, in dem Studenten nicht mehr nur passive Auszubildende, sondern zugleich auch aktive Kunden sind, und Dienstleistung als Befriedigung wechselnder gesellschaftlicher Bedürfnisse zu begreifen ist, gehört der Konstanzer Philosoph Jürgen Mittelstraß. »Die Gesellschaft bekommt womöglich, was sie will, aber nicht das, was sie als moderne, selbst in ihrem Kern wissenschaftliche Gesellschaft wirklich braucht«, schreibt er.³⁵ Eine derartige Entwicklung würde den wissenschaftlichen Gedanken endgültig opfern. Zwar plädiert auch er für eine institutionelle Autonomie und für organisatorische Umbauten, durch die Entscheidungsstrukturen zentralisiert werden.³⁶ Doch verfolgt er das Ziel, Universitäten aus ihrer wissenschaftlichen Beliebigkeit herauszuführen und die Einrichtungen international wettbewerbsfähig zu machen. Die Strukturkrise, glaubt Mittelstraß, könne dadurch behoben werden, dass sich die Wissenschaft wieder auf das verständige, was sie sein wolle und davon ihre Finanzierung abhängig mache.

Der Wettbewerb sollte Mittelstraß zufolge nach selbst gesetzten Maßstäben erfolgen. Als Vorbild dient das Begutachtungsverfahren der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). Zum inneruniversitären Gestaltungsprinzip haben das bereits in den 1960er Jahren Reformuniversitäten wie Konstanz erklärt.³⁷ Zumindest an den Universitäten soll die Wissenschaft also Herr des Wettbewerbs sein. Die Reformen dürfen sich hier nicht nur auf Ziele wie die Loslösung aus der staatlichen Umklammerung, die institutionelle Autonomie sowie auf den Wettbewerb um Mittel beschränken. Wissenschaft, sagt Mittelstraß, brauche die gesellschaftliche Distanz, weil sie ihrem Wesen nach forschend über die eigene Zeit hinausreiche. Das sollte auch Vorgabe für die Ausbildung der Studenten sein, und zwar in der Weise, dass es »keine kurzgeschlossenen Wege zwischen der universitären Ausbildung im engeren, nämlich wissenschaftlichen Sinne, und der Arbeitswelt gibt«. Je enger die Universität ihrem wissenschaftlichen Ausbildungsauftrag

35 Mittelstraß: »Die Zukunft der Bildung«, S. 390.

36 Als Vorsitzender der Kommission Wissenschaftsland Bayern 2020, die im Auftrag der Bayerischen Staatsregierung den Standort Bayern evaluierte, hat er sich für diese Reformen ausgesprochen.

37 Mittelstraß: »Forschung und Lehre«, S. 54; ders.: »Die Zukunft der Wissenschaft«, S. 49.

verbunden bleibe, und je distanzierter sie der Einlösung unmittelbar berufs- und praxisbezogener Ansprüche gegenüberstehe, desto mehr bilde sie, sagt Mittelstraß, dabei Bezug nehmend auf die deutsche Universitätstradition und die Autonomieforderungen seit Wilhelm von Humboldt.³⁸

Mittelstraß will bewusst Grenzen ziehen gegenüber einem Ausbildungssystem, das schon in naher Zukunft vom marktwirtschaftlichen Wettbewerb bestimmt sein könnte. Deshalb gehörte er in den 1990er Jahren auch zu jenen, die forderten, größere Teile der Universitätsausbildung an die Fachhochschulen zu verlagern. Sie sollten Absolventen für den Markt qualifizieren und die Universität sich auf ihre originären wissenschaftlichen Aufgaben besinnen.³⁹ Dazu sollte die Forschung wieder ins Zentrum ihres Handelns gerückt und die fachliche Ausufahrung zurückgefahren werden. Die Universität sollte sich auf die Gebiete beschränken, auf denen sie wissenschaftlich stark ist, und sich so von anderen Einrichtungen unterscheiden. Entsprechend plädierte Mittelstraß für einen Qualitätswettbewerb, bei dem es um wissenschaftliche Spitzenleistung geht, in Abgrenzung zu Marktinteressen oder anderen gesellschaftlichen Einflussnahmen.

Neben dem nutzerorientierten Marktmodell bestimmt die Reformdebatte somit ein zweites Modell, das der Wissenschaft. Es lässt sich am besten vom Beispiel des angelsächsischen Collegium-Modells herleiten.⁴⁰ Wie in Deutschland dominierte auch in Großbritannien bislang ein bürokratisch-oligarchisches Modell. Doch verfügten die Hochschulen dort über eine größere Unabhängigkeit vom Staat als in anderen europäischen Ländern. Sie bekamen von ihm ihr Geld, und mussten sich weiter nicht um zusätzliche »Marktquellen« kümmern. Sie blieben aber dennoch sowohl bei inhaltlichen Fragen von Forschung und Lehre als auch operational weitgehend selbständig. Gesellschaftliche Interessengruppen konnten versuchen, Einfluss über ein »Board of Trustees« zu nehmen, in das sie Vertreter entsandten. Mehr als an deutschen Hochschulen wurde an britischen über eigene Ziele nachgedacht. Doch fehlte auch hier der Anreiz, eigene Strategien zu formulieren und ein professionelles Management herauszubilden.

Ein »Wissenschaftsmodell« würde insofern an das Collegium-Modell anknüpfen, als es ebenfalls Staat und Markt aus universitären Entscheidungsprozessen heraushalten will. Die Hochschule erhält weitestgehend Autonomie in inhaltlichen, operationalen und strategischen Fragen. Als Korrektiv dient ihr jedoch ein wissenschaftsgemäßer Wettbewerb. Intern koordiniert ihn eine professionelle Wissenschaftsadministration, während, wie beim Marktmodell, traditionelle Gremien der Selbstverwaltung nicht mehr an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Die Entmachtung der Kollegialorgane fällt jedoch nicht so stark ins

38 Mittelstraß: »Forschung und Lehre«, S. 55.

39 Mittelstraß, »Forschung und Lehre«, S. 44, sowie ders: *Die unzeitgemäße Universität*, S. 17, 24, 49f., 60.

40 Braun, »Regulierungsmodelle«, S. 250 f.

Gewicht, weil die Maßstäbe des Handelns innerhalb des Wissenschaftssystems ausgehandelt werden. Mit dem Hochschulrat gibt es zudem ein Kontrollorgan, das prüft, ob die Universität die von ihr selbst gesetzten Ziele einhält. Das Wissenschaftsmodell garantiert Hochschulen die größte Freiheit, Entscheidungen in Forschung und Lehre selbständig zu treffen.

Wie umfangreich die Autonomie ist, hängt jedoch davon ab, wie gut der Staat die Universitäten fördert, und wie unabhängig sie von zusätzlichen privaten Geldquellen sind. Entscheidend ist auch, dass sie in der Lage sind, sich auf Wettbewerbsregeln zu einigen, um einen »wissenschaftsimmanenten Markt« von einem wirtschaftlichen Markt abzugrenzen. Doch das ist mehr als schwierig, was bereits der erste Durchlauf der Exzellenzinitiative von Bund und Ländern zeigte. Hier kam es nicht nur intern zu heftigem Gezänk zwischen den Wissenschaftssparten. Auch die Politik versuchte, von außen auf das Verfahren Einfluss zu nehmen, wogegen sich die Wissenschaft wehrte: »Die Rolle der Politik kann nicht in ihrer Beteiligung an Bewertung und Auswahlentscheidung im Verfahren der Exzellenzinitiative liegen«, stellte der ehemalige Präsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), Peter Gaethgens, klar.⁴¹

Zwei Ideale konkurrieren zurzeit in der Reformdebatte miteinander: das Markt- und das Wissenschaftsmodell. Beide sind gegenwärtig Teil der Überlegungen, Hochschulen in Anlehnung an Forderungen nach einem New-Public-Management aus der staatlichen Obhut zu entlassen und zu eigenständigen Akteuren zu machen. Substantielle Entscheidungen in Forschung und Lehre sollen entweder wissenschaftsgemäß oder marktnah getroffen werden. Das Wissenschaftsmodell setzt voraus, dass der Staat die Hochschulen ausreichend alimentiert. Das Marktmodell wiederum setzt zusätzliche Finanzierungsquellen in großem Umfang voraus. Die Frage ist, welche Rolle der Staat als bislang wichtigster Geldgeber spielt? Beschränkt er sich auf eine Aufsichts- und Kontrollfunktion oder legt er Strategien fest und lenkt den Wettbewerb? Will er also Mitgestalter oder Buchhalter sein? Gegenwärtige Entwicklungstendenzen lassen vermuten, dass er beides sein will.⁴² Daher ist noch ein drittes Modell anzuführen.

Das Managementmodell geht von der Annahme aus, dass Hochschulen Austragungsort eines Interessenausgleichs zwischen Politik, Wissenschaft und Markt bleiben. Wie beim Markt- oder Wissenschaftsmodell wird zwar auch hier die Hochschulautonomie zunehmen, schon um zusätzliche Finanzquellen erschließen zu können. Eine gestärkte Wissenschaftsadministration verteilt zudem Mittel nach bestimmten Leistungskriterien, fällt wichtige Entscheidungen in Lehre und Forschung und erlangt dadurch Macht über das Handeln von Professoren. Parallel sinkt die kollegiale Mitsprache, Leitungspersonen werden nicht mehr demo-

⁴¹ Gaethgens, »Ende der Gleichmacherei«, S. 28.

⁴² Braun, »Regulierungsmodelle«, S. 254.

kratisch, sondern durch den Hochschulrat, und dieser wiederum durch die Politik legitimiert.⁴³ Damit steigt intern die Bedeutung politischer Positionen, die zu erringen mindestens so wichtig ist wie wissenschaftliche Erfolge. Entscheidend an dem Modell ist, dass der Staat mehr denn je zentraler Verwalter wechselnder Interessen ist. Denn er hat nun mit der Hochschulleitung einen zurechenbaren Ansprechpartner, um Strategien immer wieder neu festzulegen, Leistungsverträge auszuhandeln und den Wettbewerb zu regeln. Zwar tritt er abwechselnd als Handlanger der Wissenschaft, der Wirtschaft oder auch der eigenen politischen Interessen auf. Stets aber bleibt er entscheidender Gestalter des Systems. Nach Braun hat das politische Kapital im Managementmodell mehr Gewicht als im Markt- oder Wissenschaftsmodell. Zwangsläufig fallen hier die Handlungsspielräume der Hochschulen geringer aus. Es entspricht wohl zurzeit am ehesten der Entwicklung, die sich in Deutschland vollzieht, wo trotz aller Autonomieversprechen der Einfluss der Politik auf die Hochschulen zu- statt abnimmt. Historisch gesehen überrascht diese Entwicklung nicht.

43 Ebd., S. 255 f.

4. Historischer Rückblick

4.1 Das Mittelalter: Überformung der Genossenschaft durch Herrschaft

Die ersten europäischen Universitäten entstanden in Bologna (1088) und Paris (1231) im Zuge einer Bildungseuphorie. Auslöser war eine Freiheits- und Aufbruchsbewegung, die an der Wende zum 12. Jahrhundert einsetzte und in einen geistig-sozialen und verfassungsrechtlichen Umschichtungsprozess mündete.¹ Nachdem die Völkerwanderung im 6. Jahrhundert abgeschlossen und die Menschen sesshaft geworden waren, hatten sich neue gesellschaftliche Institutionen und parallel dazu ein Drang zur Systematisierung des Wissens herausgebildet. Man spricht deshalb auch von einer »Renaissance des 12. Jahrhunderts«, während der es zur umfassenden Wiederaneignung antiker Texte, besonders des römischen Rechts sowie der Werke des Aristoteles kam.² Durch die Kreuzzüge waren die Dokumente römischer Schriftkultur wiederaufgetaucht. Sie hatten die Zeit der Völkerwanderung in Klosterbibliotheken überdauert.³ Gelehrte und Schüler zog es in die städtischen Zentren, nach Paris und Bologna, wo die wiederentdeckten Werke antiker Schriftkultur übersetzt und neue Denkmuster vermittelt wurden.

Ein Akt der Selbsthilfe

Aus ganz Europa drängten Magister und Scholare in die beiden Städte. Als Fremde gerieten sie jedoch immer wieder in Konflikt mit lokalen, kirchlichen und weltlichen Mächten. Aus einem »Akt der Selbsthilfe« heraus schlossen sie sich deshalb zu Genossenschaften zusammen. Der Historiker Otto Gerhard Oexle spricht von einer »spontanen Bildung geschworener Einungen«⁴ – der für das Mittelalter üblichen Form von Gruppenbildung. Die ersten europäischen Universitäten in Paris, Bologna und auch Oxford sind somit von unten gewachsen.

1 Boehm: »Entstehung und Sozialprestige des akademischen Standes im Mittelalter«, S. 611 ff.

2 Oexle: »Alteuropäische Voraussetzungen des Bildungsbürgertums«, S. 38.

3 Boehm: »Das mittelalterliche Erziehungs- und Bildungswesen«, S. 304 f.

4 Oexle, »Alteuropäische Voraussetzungen des Bildungsbürgertums«, S. 45.

Es waren freiwillige Zusammenschlüsse von Lehrenden und Studenten, die sich selbst ihre Normen gaben. Unter Eid einigten sie sich auf Satzungen und Statute, handelten gute Lebensbedingungen für sich aus und genossen dank des Papstes Lehrfreiheit. Örtliche Bischöfe waren dennoch bestrebt, die Rezeption antiker Schriften zu verbieten.

Der Papst förderte anfangs die Universität. Er schützte sie, indem er ihr Privilegien verlieh. »Innerhalb der feudalen Hierarchie genoss sie als Institution fürstlichen Rang [...] und vermittelte ihren Absolventen einen herausgehobenen Rang in der Gesellschaft«, berichtet Thomas Ellwein.⁵ Der Erwerb eines Universitätsgrades, insbesondere der eines Doktors, ermöglichte den sozialen Aufstieg. Der Dokortitel war nicht nur akademischer Ehrentitel, sondern er spiegelte gewissermaßen die feudale Stellung des Geburtsadels wider. Nur die Universität durfte ihn vergeben. Päpstliche Bullen und später auch kaiserliche Stiftungsbriege ermächtigten sie dazu. Die Aufstiegschance ergriffen Menschen quer durch alle Schichten, besonders aber das aufstrebende Bürgertum.⁶ Es konnte auf Positionen vorrücken, die bislang dem Adel vorbehalten waren – in fürstliche Hofgerichte oder auf Stadtschreiberstellen.

Die Universität als Selbstzweck

Die Universität diente in ihren Anfängen keinem anderen Zweck als dem freien Studium antiker Texte. Im gemeinsamen Gespräch mit ihren Lehrenden professionalisierten sich die Lernenden und wuchsen automatisch zum akademischen Nachwuchs heran. An diesem zeigten neben der Universität auch zunehmend andere Abnehmer ein Interesse, die Kirche und der sich herausbildende frühmoderne Staat. Der Aufbau und die Organisation der Universität waren klar geregelt und sollten in wesentlichen Punkten bis in die heutige Zeit hinein prägend sein: Die Universität setzte sich aus Fakultäten zusammen; anfangs waren es vier, die in Ansehen und Stellung zueinander in deutlicher Abstufung standen. Die wichtigste war im konfessionellen Zeitalter die Theologische, gefolgt von der Juristischen und der Medizinischen. Die vierte Fakultät war die der Artisten. Sie diente zur Vorbereitung auf das Studium an einer der drei höheren Fakultäten. Das Propädeutikum war erforderlich, da Alter und Kenntnisstand der Studenten stark divergierten: Die Universität verlangte keine besondere schulische Reife, manche Studenten hatten zuvor Privatunterricht genommen, andere Lateinschulen besucht.

⁵ Ellwein: *Die deutsche Universität*, S. 33.

⁶ Die Universität in ihren Anfängen bildet durchaus die Sozialstruktur der mittelalterlichen Gesellschaft ab: Adel, kirchliche Würdenträger, die mittlere Schicht und Arme zählen zu den Studenten. Oexle, »Alteuropäische Voraussetzungen des Bildungsbürgertums«, S. 61 f.

Autonomie nach außen und innen

Die Universität steuerte sich in ihren Anfängen selbst. Alle Mitglieder waren entscheidungsberechtigt – Professoren, Magister; in Bologna auch Studenten, die maßgeblich an der Gründung beteiligt gewesen waren. Die Universitätsmitglieder wählten aus ihrer Mitte heraus einen »primus inter pares«, der jedoch nur repräsentative Funktion hatte. Die Selbststeuerung erfolgte durch das Konzil, später durch den Senat.⁷ Es war das zentrale Kollegialorgan, in dem alle Professoren und Magister mit Sitz und Stimme vertreten waren. Darüber hinaus wies jede der vier Fakultäten eigene Ratsversammlungen auf, in der ebenfalls alle Professoren und Magister stimmberechtigt waren und über Lehrpläne, Studien- und Prüfungsordnungen entschieden oder ihre Statuten beschlossen. Die Selbststeuerung funktionierte, weil die Größe der Einrichtungen überschaubar war. Acht bis zehn Professoren gehörten durchschnittlich dem Lehrkörper einer Universität an.

Zusätzlich zur Lehrfreiheit galt auch die Lernfreiheit. Studenten konnten sich an jeder Universität einschreiben. Sie waren insofern mobil, als Latein offizielle Lehrsprache, und die akademischen Titel vergleichbar waren. Studenten zog es dorthin, wo Gelehrten ein guter Ruf vorausging, schließlich mussten sie für ihr Studium zahlen. Dennoch konnten sich auch Arme einen Universitätsbesuch leisten.⁸ Anfangs bestritten Professoren und Magister ihren Unterhalt ausschließlich von den Hör- und Prüfungsgeldern und den Einkünften aus Rechtsgutachten. Seit Mitte des 14. Jahrhunderts bezogen sie auch ein festes Salär. Der Etat der Universitäten speiste sich somit aus verschiedenen Quellen, die immer wieder neu erschlossen werden mussten. Dies bedeutete: Die Professoren konnten weitgehend autonom handeln, mussten jedoch für ihr Tun auch haften. Blieben die Studenten aus, weil schlechte Professoren berufen worden waren, war die Einrichtung existentiell bedroht. Die Professoren waren auch ihre eigenen Dienstherrn, und hatten das Recht, ihr Kollegium selbst zu ergänzen.

Der Soziologe Helmuth Schelsky definierte die Autonomie der frühen Universität in doppelter Weise umfassend – nach innen als Selbstverwaltung und nach außen als Selbständigkeit des sozialen Standes der Professoren- und Studentenschaft innerhalb der mittelalterlichen Gesellschaft.⁹ Der gesellschaftliche Son-

⁷ Seifert: »Das höhere Schulwesen«, S. 198f.

⁸ Sie stellten 15 Prozent der Studentenschaft, was ihrem Anteil an der damaligen Bevölkerung entsprochen haben soll. Ihnen wurden die Gebühren erlassen, zum Teil gab es auch Stipendien oder die Möglichkeit, sich den Lebensunterhalt als Famulus in einem der Studentenwohnheime zu verdienen. Der Gleichheitsgrundsatz ist somit der mittelalterlichen Universität nicht fremd. Allerdings spiegelt sich die feudale Gesellschaft in der Universität durchaus wider. Arme arbeiteten unter erschwerten Bedingungen. Das Wort führten die Kinder des Adels, der Patrizier, der Kaufleute und Amtspersonen. Generell war das Studium auch zu jener Zeit ein Phänomen der Oberschicht. Oexle, »Alteuropäische Voraussetzungen des Bildungsbürgertums«, S. 61.

⁹ Schelsky, *Einsamkeit und Freiheit*, S. 14.

derstatus leitete sich nicht nur von dem Recht ab, akademische Grade vergeben zu dürfen. Darüber hinaus verfügten die Universitäten über eine eigene Rechtsprechung. Die Mitglieder der Universität genossen Immunität gegenüber lokalen Hoheitsträgern. Auch hatten sie steuerliche Vorteile. Die soziale, rechtliche und geistige Freiheit nach innen und außen garantierten die politischen Kräfte: der Papst, später der Kaiser. Zum Schutz der Privilegien gab es anfangs sogar ein Streikrecht¹⁰; notfalls kam es zu Neugründungen.¹¹

Die Universität in ihren Anfängen steuerte sich nach ihren eigenen Regeln selbst.¹² Sie war damit ein frühes Beispiel eines »Self-Designing-Systems«, also einer Organisation, die durch soziale Normen jenseits einer Dichotomie von Organisation und Markt geleitet wurde. Strukturelle Steuerungsregeln, gleichgültig, ob sie sich auf Planung oder Kontrolle stützen, waren ihr fremd, und damit auch ein Marktwettbewerb. Bestenfalls gab es einen Wettstreit um zahlende Studenten, deren Gebühren eine wichtige Einnahmequelle darstellten. Vor allem aber standen die Lehrenden universitätsübergreifend in einem wissenschaftsimmanenten Qualitätswettbewerb, der auf impliziten, selbst gesetzten Regeln beruhte. Bis ins Spätmittelalter hinein reichte laut Seifert diese »Bildung nach ihren eigenen Maßstäben«, die standesqualifikatorische Wirkung hatte, nicht aber für die Berufsausübung qualifizierte.¹³

Deutsche Gründungen

Die erste Gründungswelle, der, wie Oexle schreibt, die Universität alles verdankte, was sie je besaß, vor allem ihre weit reichende Autonomie, endete 1230. Im Folgenden fand ein »Prozess der zunehmenden Überformung des Genossenschaftlichen durch Herrschaft« statt; Oexle spricht auch von der »Zähmung der Universität«¹⁴. Die zweite Gründungsphase, gegen Ende des 13. Jahrhunderts in Italien, Spanien und Südfrankreich, war schon kein Akt von unten mehr, sondern erfolgte von oben, auf Initiative einiger Fürstenhäuser hin. Dies gilt auch für die Entstehung der ersten deutschen Universitäten. Sie gingen aus der dritten Gründungswelle in der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts hervor.¹⁵ Im Zuge der Reformation folgte eine vierte Welle: Marburg (1527), Königsberg (1544) und

10 Boehm, »Entstehung und Sozialprestige des akademischen Standes im Mittelalter«, S. 637.

11 Ein Exodus aus Bologna soll zu den Neugründungen in Vicenza, Arezzo oder Padua geführt haben. Auch Cambridge wird immer wieder als Ausgründung von Oxford gedeutet. Die Gelehrten verteidigten auf diese Weise erfolgreich ihre Freiheiten. Ellwein, *Die deutsche Universität*, S. 25, 50.

12 Oexle, »Alteuropäische Voraussetzungen des Bildungsbürgertums«, S. 60.

13 Seifert, »Das höhere Schulwesen«, S. 219, 222.

14 Oexle, »Alteuropäische Voraussetzungen des Bildungsbürgertums«, S. 49, 50.

15 Prag (1348), Krakau (1364), Wien (1365) und Heidelberg (1386) entstanden damals. Später dann auch Köln (1380), Erfurt (1392), Freiburg (1457), Ingolstadt (1472), Tübingen (1477) und Wit-

Jena (1558) wurden Universitätsorte. Die meisten deutschen Gründungen verdanken sich landesherrlicher Initiative; nur einige wenige wurden von Städten im Zuge der Reformation, später dann auch von Kirchen hervorgerufen. Ehrgeizige Fürsten schmückten sich mit den Universitäten. Ihnen war daran gelegen, angesehene Gelehrte und Studenten ins Land zu holen, die ihnen auch als Berater zur Verfügung stehen konnten. Die Stifter ließen sich Promotionsrecht und Lehrbefugnis von Papst und Kaiser verleihen und orientierten sich beim Aufbau sowie der inneren Organisation an den Einrichtungen in Paris und Bologna.¹⁶

Korporationen

Die deutsche Universität verfügte nicht über ein vergleichbar hohes Maß an Autonomie nach innen und nach außen wie ihre Vorbilder. Denn sie wurde durch eine »Finanzierung von oben« eingeschränkt. Als landesherrliche Gründungen wurden die Stätten von den Landesherren auch überwiegend finanziert. Von Mitte des 14. Jahrhunderts an bezogen immer mehr Professoren ein festes Salär, vorzugsweise an den drei höheren Fakultäten. Die Landesherren leiteten aus ihrer Rolle des Geldgebers rechtliche Befugnisse ab; sie griffen in Statuten ein, vor allem aber entzogen sie der Universität die Verwaltung des Etats. So wurde dem Rektor bald ein Kanzler zur Seite gestellt. Nach den Reformationswirren wurden zwischenzeitlich Selbstverwaltungsämter wie der Posten des Rektors als »staatliche Steuerungsinstanz« instrumentalisiert.¹⁷ Auf die Weise entstand eine neue zweite, laterale Steuerungsinstanz neben der Selbstverwaltung. Die Überformung des Genossenschaftlichen durch Herrschaft mündete schließlich in einer »Regionalisierung und Indienstnahme für landesfürstliche Interessen«¹⁸. Die mittelalterliche Einung wandelte sich zur Korporation.

Laut Ellwein kann zwar »von einer Verstaatlichung der deutschen Universitäten an der Wende des Mittelalters [...] nur mit Einschränkung die Rede sein«¹⁹. Noch verwaltete sie sich selbst; als Eigentum des Landesherrn war sie jedoch, wie Schelsky sagt, zugleich der »obrigkeitlichen Aufsicht und Leitung stärker unterworfen«. Der Landesherr hatte an den deutschen Universitäten stets das Patronatsrecht auf Visitationen zum Zweck der Kontrolle des Universitätsvermögens; auch griff er immer wieder in Entscheidungen der akademischen Selbstverwaltung ein, änderte Statute, berief Professoren und übte konkurrierend zur Universität eine eigene Gesetzgebung aus. Damit zeichnete sich bereits früh die Tendenz

tenberg (1502). Um 1500 gab es auf dem Gebiet des deutschen Reiches 15 Universitäten, an denen 6.000 Studenten eingeschrieben waren. Seifert: »Das höhere Schulwesen«, S. 198 ff.

16 Ellwein, *Die deutsche Universität*, S. 25.

17 Seifert, »Das höhere Schulwesen«, S. 277.

18 Oexle, »Alteuropäische Voraussetzungen im Bildungsbürgertum«, S. 51 f.

19 Seifert, »Das höhere Schulwesen«, S. 201.

ab, dass an die Stelle der inneren Steuerung durch soziale Normen strukturelle Regelungen traten, durch die der Landesherr eine eigene Ordnung herzustellen versuchte. Die deutsche Universität wurde somit von Anfang an von zwei Instanzen gesteuert: von der Professorenschaft sowie von den Landesherrn. Damit aber herrschten Mischzuständigkeiten und waren die Bedingungen für eine verantwortungsvolle Führung nicht gegeben.

4.2 Die Klassik: Humboldts Ideal zweckfreier Bildung

Im 16. Jahrhundert war Kolumbus nach Amerika aufgebrochen, Kopernikus hatte das Sonnensystem entdeckt, und Galileo aus der flachen Erde eine Kugel gemacht. Gegen Ende des 17. Jahrhunderts kristallisierte sich ein moderner Wissenschaftsbegriff heraus, der auf Erkenntnisgewinn abzielte. Die Welt war zum unendlichen Forschungsgegenstand geworden. Der Mensch begab sich auf Entdeckungsreisen. Es war die Geburtsstunde der Naturwissenschaften, der modernen Medizin und der technischen Disziplinen. In der Zurückgezogenheit von kleinen Laboren, Krankenzimmern und Studierstuben wurden große Entdeckungen gemacht. Doch drohte diese Entwicklung an den Universitäten vorüberzuziehen. Denn nur wenige Gründungen wie Halle (1691) oder Göttingen (1736) zeigten sich für die modernen Wissenschaften aufgeschlossen. Die meisten Universitäten litten um 1800 unter einem gewaltigen Ansehensverlust. Die Anstalten galten als im Zunftwesen erstarrt. Randalierende Studenten sowie Vetternwirtschaft bei der Selbstergänzung der Fakultäten waren Ausdruck dafür.²⁰ Die intellektuelle Öffentlichkeit war darüber aufgebracht. Ihre Hauptkritik richtete sich gegen die Pseudogelehrsamkeit eines Großteils der Professorenschaft. Häme gab es für die Philister, die am Grundprinzip der mittelalterlichen Lehre festhielten und vom Katheder herab erstarrte Wissensbestände predigten. Der Theologe Schleiermacher disqualifizierte dies als »leeres Spiegelgefecht«²¹. Als ebenso überholt galt die klassische Gelehrtensprache, das Latein.

Universitäten vor dem Aus

Die Forschung fand außerhalb der Hörsäle statt.²² Die Universität galt nicht als geeigneter Platz für geistige Inspiration und Erneuerung. Gelehrte wie das Uni-

²⁰ Schelsky, *Einsamkeit und Freiheit*, S. 23.

²¹ Schleiermacher: »Gelegentliche Gedanken«, S. 170.

²² Die Wegbereiter der modernen Wissenschaft wie Kopernikus, Kepler, Galilei, Descartes, Spinoza, Pascal und Leibniz hatten ihre Studien andernorts betrieben. Oexle, »Alteuropäische Voraus-

versalgenie Leibniz zweifelten auch daran, dass sie das je werden könnte. Ihre Hoffnungen richteten sich auf die neuen Akademien und wissenschaftlichen Gesellschaften, die damals entstanden. Zwischen 1792 und 1818 mussten 50 Prozent der Universitäten schließen. Die spätabolutistischen Monarchen sahen freilich dem Ansehensverlust ihrer Stiftungshochschulen nicht tatenlos zu. Bereits vor der Jahrhundertwende leiteten sie Reformen ein. Die Universität wurde säkularisiert. Promotionsrecht und Lehrbefugnis mussten nicht mehr vom Papst oder Kaiser erteilt werden. Mit dem Rückzug der Kirche ging ein Verlust an Autonomie einher. So sah sich die Universität gezwungen, ihre eigene Gerichtsbarkeit abzutreten, auch gab es Einschränkungen bei der Selbstverwaltung: Der Rektor wurde vorübergehend nicht mehr gewählt, sondern ernannt. Der Staat stärkte seinen Einfluss, baute seine Verwaltung aus und machte die Universitäten zu Staatsanstalten, er stattete sie zwar mit den besonderen Rechten einer privilegierten Korporation aus, doch zum Zweck, »richtige Werkzeuge zum besten des Staates auszubilden«²³. Auf die im Zunftwesen erstarrte nutzlose Gelehrsamkeit antwortete der absolutistische Staat mit Reformen, die den Universitäten fortan als »landesherrliche Vorbereitungsanstalten für akademisch ausgebildete Staatsdiener«²⁴ einen eindeutigen Zweck geben sollten. Oberste Maxime der Aufklärung war die »Brauchbarkeit und Nützlichkeit der Erkenntnis«; davon war auch König Friedrich Wilhelm III. von Preußen überzeugt. Der Staat, kritisierte Schleiermacher, habe allein Interesse am »unmittelbaren Nutzen der Kenntnisse«²⁵.

Die Tendenz der Nutzbarmachung der Universitäten für staatliche Zwecke spiegelte sich im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten (1794) wider. Wie Schulen gingen Universitäten darin als »Veranstaltungen des Staats« ein, »welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben«²⁶. Zwar genossen sie »alle Rechte privilegierter Corporationen« (Paragraph 67), allerdings nur in Absprache mit dem Staat. Er genehmigte ihre Verfassung, er hatte also ein Vetorecht bei der Festlegung der Statuten (Paragraph 68). Auch war er nun der offizielle Dienstherr, der alle ordentlichen und außerordentlichen Professoren, ja sogar Lehrer und Offizianten, zu Beamten ernannte. (Paragraph 73). Ebenso wurde die Gerichtsbarkeit der Universität dadurch eingeschränkt, dass dort nun Landesgesetze galten (Paragraph 80). Wer aber war dieser Staat? Nach wie vor eine Ständegesellschaft, in der das Prinzip der Autorität galt und nicht die Ideale der Aufklärung, Freiheit und Gleichheit. Obgleich das Gesetzeswerk als entscheidender Schritt hin zu einer bürgerlichen Gesellschaft bewertet wurde, konservierte das ALR Bestandteile einer »absolutisti-

setzungen des Bildungsbürgertums«, S. 55.

23 Boehm: »Die körperschaftliche Verfassung der Universität«, S. 732 f.

24 Schelsky, *Einsamkeit und Freiheit*, S. 36.

25 Schleiermacher, »Gelegentliche Gedanken«, S. 115, 134.

26 *Allgemeines Landrecht (ALR)*, S. 590.