

Handlungsoptionen für deutsche Hochschulen im Globalisierungskontext

Reinhard Kreckel

Ausgangslage

Wilhelm von Humboldts Namen wird in der heutigen hochschulpolitischen Diskussion viel strapaziert. Dabei geht es – wie in politischen Diskussionen üblich – meist *nicht* in erster Linie darum, was Humboldt in seiner Zeit wirklich gesagt, gedacht und bewirkt haben mag. Vielmehr wird Humboldts Nimbus gerne genutzt, um eigene Anliegen zu legitimieren. Daran möchte ich mich im Folgenden nicht beteiligen. Zum Humboldtschen Universitätskonzept möchte ich deshalb nur drei lapidare Anmerkungen machen und damit drei Merkmale beschreiben, die für die deutschen Hochschulen bis heute kennzeichnend geblieben sind:

- Seit Humboldts Zeiten waren und sind die deutschen Hochschulen – bis auf ganz unbedeutende Ausnahmen – *staatliche Hochschulen*. Insbesondere sind sie aus öffentlichen Haushalten finanziert, und sie unterliegen der staatlichen Rechts- und teilweise auch Fachaufsicht. Daran haben auch die neueren Initiativen zur Ausweitung der Hochschulautonomie wenig geändert.
- Das – mittlerweile grundgesetzlich verankerte – „Humboldtsche“ Prinzip der Forschungs- und Lehrfreiheit einschließlich der akademischen Selbstverwaltung ist somit immer eine *Freiheit in staatlichem Rahmen*, genauer gesagt: ein Privileg, das von staatlicher Seite gewährt und garantiert wird, aber auch beschnitten werden kann.
- Drittens waren die deutschen Hochschulen immer schon, lange vor Humboldts Zeiten, *föderalstaatliche* Einrichtungen, außer in der NS-Periode und in der DDR. Wir haben es somit in Deutschland – im Gegensatz zu anderen westlichen Hochschulsystemen – mit einem staatlichen Hochschulwesen zu tun, das einen innerstaatlichen Quasi-Wettbewerb zwischen 16 föderalstaatlichen Ländervarianten kennt.

Akzeptiert man diese drei Punkte als eine Beschreibung des kleinsten gemeinsamen Nenners der deutschen Hochschulen, so müssen sich daran noch zwei andere Merkmale anschließen, die deutlich machen, was die deutschen Universitäten im Vergleich zu anderen Hochschulsystemen *nicht* sind:

- Zum einen sind sie, was wir oft gedankenlos für selbstverständlich halten, *weltanschaulich und religiös ungebunden* und – so gut, wie das eben möglich ist – in Forschung und Lehre dem Weberschen Ideal der Objektivität und Wertfreiheit verpflichtet.
- Zum anderen waren und sind die deutschen Hochschulen *keine eigenverantwortlichen wirtschaftlichen Akteure*, wie etwa die großen amerikanischen Privatuniversitäten. Auch wenn heute immer wieder von einer zunehmenden „Ökonomisierung“ der deutschen Hochschulen die Rede ist, so ist doch festzuhalten: Rein marktwirtschaftliche Gesichtspunkte spielen bei der Bestimmung der Aufgaben der staatlichen Hochschulen in Deutschland bislang keine dominierende Rolle, obwohl es selbstverständlich gewisse di-

rekte Wechselbeziehungen zwischen Marktwirtschaft und Wissenschaft gibt. So spricht man zunehmend von „Wissenstransfer“ zwischen Hochschulen und Wirtschaft, von „Hochschulmarketing“ und besonders häufig von „Wettbewerbsorientierung“. Aber wenn man sich den Hochschulalltag einigermaßen unbefangen betrachtet, so vollzieht er sich nach wie vor weitgehend marktfern: Im Lehrangebot der Hochschulen und bei den Studien- und Prüfungsordnungen überwiegen akademische – und gelegentlich bürokratische – Gesichtspunkte. Auch der Großteil der Forschungsaktivitäten ist von wissenschaftsimmanenten Relevanz- und Qualitätskriterien geleitet; eindeutig marktbezogene Auftragsforschung ist – aufs ganze gesehen – eher die Ausnahme, vor allem in der Grundlagenforschung und im gesamten Bereich der Kultur- und Geisteswissenschaften. Auch eine enge Anbindung des Studienangebotes an – tatsächliche oder vermeintliche – Bedürfnisse des Arbeitsmarktes findet sich an deutschen Hochschulen, besonders an deutschen Universitäten, kaum. Und vor allem gibt es in Deutschland derzeit keine auch nur näherungsweise kostendeckenden Studiengebühren, so dass von einer Kommerzialisierung des Lehrbetriebes bis jetzt kaum die Rede sein kann. Was schließlich die viel berufene „Wettbewerbsorientierung“ der deutschen Hochschulen angeht, so geht es dabei immer noch primär um Qualitäts- und Reputationsfragen, allenfalls um Drittmittel-, aber nicht um Marktanteile.

Mit anderen Worten: Nach wie vor sind die deutschen Hochschulen staatliche Hochschulen, keine Marktakteure. Im Augenblick spricht wenig dafür, dass sich das grundlegend ändern könnte. Sollten wir es also dennoch mit einem Prozess zunehmender „Ökonomisierung“ der deutschen Hochschulen zu tun haben, so kann es sich nach dem bisher Gesagten nur um eine *indirekte, staatlich vermittelte Ökonomisierung* handeln. Das ist nun in der Tat die These, die ich Ihnen vortragen möchte:

Aus vielerlei Gründen hat ein Prozess fortschreitender Ökonomisierung der Staatstätigkeit eingesetzt. Hohe Staatsverschuldung, anwachsende Staatsaufgaben, stagnierende Steuereinkünfte und globalisierter Standortwettbewerb sind hier die Krisensymptome; „schlanker Staat“, „New Public Management“, „Public-Private Partnerships“, Marktöffnung für bisher staatliche Dienstleistungen u. dgl. sind die Lösungsstrategien; die Reduktion der Staatsausgaben ist das unmittelbare Ziel.

Für die Hochschulen als staatliche und staatlich finanzierte Einrichtungen bedeutet dies fast zwangsläufig, dass sie in den Sog der auf staatlicher Seite immer stärker in den Vordergrund tretenden Wirtschaftlichkeitserwägungen und Sparkalküle geraten. Das hat dann auf Seiten der Hochschulen zur Folge, dass die Ziele und Schwerpunkte von Forschung und Lehre sich immer mehr an dem auszurichten haben, was Regierungen, Ministerialverwaltungen und Parlamente jeweils für „kostengerecht“ und „nützlich“ halten und zu finanzieren bereit sind. Das bedeutet, dass die Hochschulen immer mehr in die Rolle geraten, die wirtschaftliche Nützlichkeit ihres Tuns öffentlich und offensiv rechtfertigen zu müssen. Zur Zeit neigen sie dabei oft dazu, Argumente zu verwenden, die wenig mit Wissenschaft, aber viel mit politischer Opportunität zu tun haben. Politisch opportun aber sind vor allem solche Argumente, die auf die Reduzierung von Kosten abzielen. *Die neue Ökonomisierung des Staates führt auf diese Weise zu einer „nachgeordneten Ökonomisierung“ der Hochschulen* – so lautet demnach meine These. Ging es den Hochschulen bisher primär um den Wettbewerb der besten Ideen, so wird daraus jetzt immer mehr ein Wettbewerb um knappe Mittel – und zwar vor allem: um knappe *staatliche* Mittel.

Handlungszwänge

Man könnte nun daran erinnern, dass die Klagen über Mittelknappheit ja so neu nicht seien. Sie sind so alt, wie die Geschichte der Universitäten selbst. Dennoch möchte ich behaupten, dass es heute einige grundlegende Tatsachen gibt, die das Normalmaß der alltäglichen Schwierigkeiten übersteigen. Nur die folgenden drei, meines Erachtens völlig unstrittigen Gegebenheiten möchte ich kurz ansprechen und kommentieren:

- (1) die Vervielfachung der Studierendenzahlen in den letzten Jahrzehnten
- (2) die andauernde Unterfinanzierung der Hochschulen
- (3) die beginnende Internationalisierung des Hochschulsystems.

Das gemeinsame Kennzeichen dieser drei Ausgangstatsachen ist es, dass sie einen spürbaren und dauerhaften *Handlungsdruck* auf die deutsche Hochschullandschaft ausüben: So ist der Umstand, dass das auf die Ausbildung von etwa 5% eines Alterjahrganges ausgelegte traditionelle deutsche Hochschulsystem mittlerweile vor der Aufgabe steht, einen Jahrgangsanteil von über 30% (und künftig evtl. mehr) Studierenden angemessen zu betreuen, unbezweifelbar einen solche, Handlungsdruck erzeugende Strukturtatsache.

Ebenso unstrittig ist auch die zweite Tatsache, die langandauernde Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen – sei es wegen allgemeiner Haushaltsprobleme von Bund und Ländern, sei es aufgrund der gestiegenen Studierendenzahlen und der damit verbundenen Folgekosten. Schätzungen schwanken zwischen einem zusätzlichen Finanzbedarf von 3 bis 5 Milliarden Euro jährlich. Das für die Hochschulen entscheidende Novum ist hier, dass sie nicht mehr länger mit einer verlässlichen Ausfinanzierung ihrer Stellenpläne und ihrer sächlichen Erfordernisse rechnen können.

Dass als dritte Strukturtatsache neben diesen beiden auch die Internationalisierung der Hochschulen genannt wird, mag überraschen. Die Internationalität von Forschung und Lehre ist bekanntlich schon seit Luthers und Melanchthons Zeiten ein Merkmal der Hochschulen gewesen. Neu ist aber, dass Hochschulen heute zunehmend in einen direkten internationalen Wettbewerb um Studierende, um Forscher und um Mittel geraten. Neu ist auch, dass es mittlerweile einen politischen Internationalisierungsdruck für die Hochschulen gibt, der sich etwa in den Deklarationen der Wissenschaftsminister von Paris, Bologna und Prag und in der neueren Hochschulgesetzgebung von Bund und Ländern niederschlägt. Und neu ist schließlich, dass mit dem neuen Globalisierungsschub der kapitalistischen Marktwirtschaft, der nach dem Ende des Kalten Krieges eingesetzt hat, das Handeln der Einzelstaaten immer mehr in den Sog einer ökonomischen Wettbewerbs- und Kosten-Nutzen-Logik hinein gerät und diese an die Hochschulen weitergibt.

Selbstverständlich gibt es neben den drei angesprochenen noch weitere wichtige Rahmenbedingungen für die deutschen Hochschulen, auf die sie reagieren *müssen*, ob es ihnen angenehm ist oder nicht. Aber schon der Hinweis auf nur diese drei genügt, um deutlich zu machen, dass agiert werden muss und dass auch bewusstes Nicht-Handeln eine Form des Handelns durch Unterlassen ist. Die in dieser Runde zur Diskussion stehende Frage, ob aus diesen Handlungszwängen heraus ein neuer, „Nach-Humboldtscher“ Jahrhunderttypus von Universitäten und Hochschulen in Deutschland entstehen würde, hat genau hier ihren Ort.

Handlungsoptionen

Die Entscheidung darüber, in welche Richtung die weitere Entwicklung gehen wird, ist aber nach meiner Einschätzung noch nicht gefallen. Noch gibt es mehrere mögliche Handlungsoptionen für die unter Handlungsdruck stehenden deutschen Hochschulen. Ich möchte die folgenden fünf denkbaren Optionen ansprechen:

1. Eine erste Option könnte die Flucht nach vorne sein, also: der Versuch des Ausbruchs der deutschen Hochschulen aus den Schranken staatlicher Finanzierung und Kontrolle, hinein in die Welt des Marktes und des Wettbewerbs. Mit dieser Option liebäugeln alle von Gedanken des Neo-Liberalismus und des New Public Management geprägten Hochschulreforminitiativen. Innerhalb der deutschen Hochschulen selbst stößt diese *kommerzialistische Option* allerdings auf verbreitete Skepsis. Auch auf staatlicher Seite sind die Lippenbekenntnisse vermutlich häufig radikaler als das tatsächliche Handeln. Denn eine Umstellung der Hochschulen auf Marktsteuerung müsste mit großer Wahrscheinlichkeit zu staatlichen Einflussverlusten führen – eine in einem traditionell staatlichen Hochschulsystem wie dem deutschen schwer vorstellbare Entwicklung.
2. Eine entgegengesetzte Option wird – ebenfalls unter dem Vorzeichen des „New Public Management“ – zur Zeit in Japan vorexerziert. Aufgrund der gerade verabschiedeten neuen japanischen Hochschulgesetzgebung werden die staatlichen Hochschulen in eine *verstärkte staatliche Kontrolle* genommen und zu sog. „unabhängigen Verwaltungseinheiten“ (dokoritsu gyosei hojin-ka) erklärt (vgl. Hirowatari 2000, Oberländer 2003): Staatliche Plan- und Zielvorgaben für die Hochschulen, kontinuierliche Evaluation und leistungsbezogene Mittelvergabe, Schwächung der akademischen Selbstverwaltung, staatlich bestellte starke Präsidenten, Aufhebung des Beamtenstatus der Professoren, Erhöhung der Studiengebühren und schrittweise Reduktion der staatlichen Hochschulfinanzierung – das sind Kennzeichen einer *etatistischen Option*, einer Hochschulreform von oben. Ihr Ausgangspunkt ist ein starker Zentralstaat, der die weltweiten Ökonomisierungs- und Rationalisierungszwänge in sich aufgenommen hat und nun an die Universitäten weitergibt.
3. Insbesondere für die alten deutschen Traditionsuniversitäten sind das beides Horrorvisionen – die direkte Kommerzialisierung ebenso wie die etatistisch vermittelte Ökonomisierung. Den klassischen deutschen Universitäten liegt deshalb eine eher *konservativ-pragmatische Option* näher: Hochschulpolitische Neuerungen, wie z. B. gestufte Studiengänge, Zielvereinbarungen, Evaluierungen, leistungsbezogene Mittelvergabe u. ä. werden als unsachgemäße Zumutungen verstanden und möglichst umgangen. Es wird daran erinnert, dass man in der Vergangenheit schon mit vielen Widrigkeiten fertig geworden sei, und so werde es auch künftig sein. Reformbereitschaft wird zwar signalisiert, aber dennoch am Bewährten festgehalten und auf bessere Zeiten gewartet.

Wenn allerdings das, was ich zuvor ausgeführt habe, nicht völlig verfehlt ist und die von mir genannten Handlungszwänge tatsächlich eine qualitativ neue Herausforderung für die deutschen Hochschulen darstellen, dann sind die von Alters her eingeübten Ausweich- und Stillhaltenmanöver nicht mehr erfolgversprechend. Nichthandeln wird dann zu riskantem und folgenschwerem Unterlassen.

4. Ähnliches gilt für eine vierte Option, die trotzige Protesthaltung, die man vielleicht als *syndikalistische Option* charakterisieren könnte. Sie beharrt konfliktbereit auf angestammten oder erkämpften Rechten und weist strukturelle Veränderungen zurück und fordert eine Erhöhung der staatlichen Mittel für die Hochschulen ein.

Auch für diese Haltung gilt allerdings, ebenso wie für die zuvor genannte, dass die drei von mir benannten strukturellen Zwänge – die chronische Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen, ihre unumgängliche Internationalisierung und die wachsende Studienplatznachfrage – fast zwangsläufig zu einer allgemeinen Verarmung der öffentlichen Hochschulen in Deutschland führen müssen, falls sie so weiter geführt werden, wie bisher.

5. Will man das angestammte öffentliche Hochschulsystem in Deutschland nun aber dennoch, trotz qualitativ neuer Rahmenbedingungen und Handlungszwänge, in seinem Kern erhalten, weil es unseren Traditionen entspricht und Werte in sich birgt, die man nicht missen möchte, so kann es also logischerweise nicht ohne deutliche Veränderungen abgehen. Das wäre dann die fünfte Option. Sie lautet: *Nur wer sich bewegt, kann in bewegten Zeiten das erhalten, was ihm wertvoll ist.* Dabei gibt es nach dem bisher Dargelegten vor allem zwei mögliche Bewegungsrichtungen:

Die eine Bewegungsrichtung ist die Suche nach zusätzlichen, die staatliche Finanzierung ergänzenden Einkommensquellen für die öffentlichen Hochschulen. Das ist die Bewegung in Richtung auf ein privat-öffentliches Mischsystem mit stärkerer Marktorientierung. Sie wird im US-amerikanischen Hochschulsystem schon seit langem praktiziert. Auch die britischen Hochschulen sind in den letzten 20 Jahren in diese Richtung gegangen. Sie haben die Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen (Polytechnics) völlig aufgegeben, zugunsten eines Wettbewerbsmodells, das einerseits staatliche Mittel aufgrund von Leistungsindikatoren verteilt, andererseits zusätzliche private Finanzierungsquellen zu erschließen sucht.

Ein zentraler Baustein bei jeder public-private Mischfinanzierung der Hochschulen sind unweigerlich die Studiengebühren: Hier geht es insbesondere darum, ob sich bei der Festsetzung der Gebührenhöhe eher sozialstaatliche, eher finanzpolitische oder eher marktwirtschaftliche Kriterien durchsetzen und wie das Problem des Ausgleiches von sozialen Benachteiligungen gehandhabt wird, z.B. mit Hilfe von Stipendien, Steuervergünstigungen, Darlehen o.ä.

Jede öffentlich-private Mischfinanzierung bedeutet selbstverständlich auch eine Aufteilung der Loyalitäten und Rechenschaftspflichten gegenüber öffentlichen und privaten Geldgebern. Dass auch hier Balanceakte möglich sind, die der akademischen Autonomie noch Spielraum lassen, zeigen die besten amerikanischen oder britischen Universitäten. Allerdings sollte man dabei auch die Kehrseite, die große Zahl von qualitativ schwachen Hochschulen, nicht vergessen.

In Deutschland hat man sich bisher gegen die Eröffnung nennenswerter neuer Finanzquellen für die Hochschulen, vor allem auch gegen Studiengebühren entschieden. Solange das weiterhin so bleibt und die deutschen Hochschulen weiterhin auf die direkte oder indirekte Finanzierung durch die – immer weniger zahlungsfähige und -bereite – öffentliche Hand angewiesen bleiben, besteht m. E. hier nur die Möglichkeit, sich in folgende Richtung zu bewegen: Man muss die interne Differenzierung des deutschen Hochschulsystems im staatlichen Rahmen vorantreiben – wobei immer zu berücksichtigen ist, dass dieser staatliche Rahmen ja selbst der Ökonomisierung unterliegt. Wer sich in dieser Richtung bewegen will, muss vor allem folgendes erkennen: Die hohe Qualität von öffentlich finanzierten Universitäten nur dann langfristig gesichert werden, wenn sie bereit sind, die Aufgabe der berufsqualifizierenden und der allgemeinbildenden Massenausbildung an die Fachhochschulen abzugeben und

deren Fächerspektrum zu erweitern; wenn sie dazu nicht bereit sind, müssten sie sich entschließen, selbst bestimmte Fachhochschulfunktionen auch zu Fachhochschul*konditionen* wahrzunehmen. Wollten die Universitäten hingegen weiterhin alles und für alle auf universitärem Niveau anbieten, müssten sie alle verarmen und an Qualität verlieren. Wenn umgekehrt die deutschen Fachhochschulen – im Zuge des sog. „academic drift“ – auch zu Universitäten werden sollten, müsste entweder die allgemeine Verarmung noch eklatanter werden, oder der Wettbewerb um knappe Mittel und die damit verbundenen Qualitäts- und Ausstattungungleichheiten würde noch größer.

Man sieht also, und das soll jetzt meine abschließende Überlegung sein: Wer davon ausgeht, dass Hochschulbildung und -forschung ein öffentliches Gut sein soll, das auch öffentlich zu finanzieren ist, wie es in Deutschland seit langem der Brauch war, der muss eine klare interne Funktionsdifferenzierung zwischen „research universities“ auf der einen Seite und primär Lehraufgaben erfüllenden Fachhochschulen auf der anderen Seite anstreben. Und er muss bereit sein, in den unvermeidlichen Prozess der Europäisierung von Forschung und Lehre die spezifischen Stärken des deutschen Hochschulsystems einzubringen.

Eine dieser spezifischen Stärken der deutschen Hochschulen ist es aber, dass marktgläubige Wettbewerbsphantasien nie ihr einziges Richtmaß waren. Dem Traum vom fortwährenden Wettlauf um „Spitzenplätze“ und „Leistungseliten“, der die große Zahl derer vergisst, für die kein Raum an der „Spitze“ vorhanden ist, stellt die deutsche Hochschultradition nämlich die Vorstellung an die Seite, dass eine möglichst große Zahl von Menschen durch ein anspruchsvolles Studium auf eine hohe Qualitätsplattform geführt werden soll – eine Plattform, die überall erreicht werden kann, wo ein (in Zukunft vielleicht „akkreditierter“) Studienabschluss vergeben wird. Die Sicherung dieses Zieles im europäischen Kontext muss meines Erachtens die erste Aufgabe der Hochschulreform in Deutschland sein. Sie wird der internationalen Konkurrenzfähigkeit gewiss nicht abträglich sein.

Selbstverständlich muss dann, von dieser gesicherten Qualitätsplattform aus, auch ein Weg bis in Spitzenhöhen der Forschung weiterführen – aber sicherlich nicht überall, sondern nur dort, wo entsprechende Forschungspotentiale vorhanden sind, also: an Universitäten mit entsprechenden Leistungsschwerpunkten.

Insofern ist diese Idee, die sagt, der Bologna-Prozess kommt, und das ist mein letztes Wort hier, keine Dummheit etwa, nein, man sagt doch, versucht mal die deutsche Universitäts- und Hochschulausbildung etwas zu entzerren und nicht alle Mächtigeren zu kleinen Einsteins auszubilden, sondern Exzellenz schaffen Schritt für Schritt und auch mit gewissen Filtern. Wenn wir das nicht machen, wenn wir bloß den Kopf in den Sand stecken und denken, es wird schon alles an uns vorbeigehen oder kräftig mit den Muskeln spielen und ständig sagen, nein, mit uns nicht, dann wird das allgemeine Finanzgeschehen schon dafür sorgen, dass wir immer weniger unter uns zu verteilen haben, entweder im Kampf jeder gegen jeden oder in gemeinsamer Armut, was ich mal so in den Raum gestellt haben möchte. Vielleicht das noch ganz am Schluss, um es als These noch mal zuzuspitzen. Ich denke, das sind keine Probleme der direkten Vermarktlichung der Hochschulen, sondern es sind Konsequenzen einer neuen Ökonomisierung der öffentlichen Politik.