

Prof. Dr. Volker Ronge, Bergische Universität-Gesamthochschule Wuppertal

Stellungnahme zur Hochschulgesetz-Novelle NRW bei der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung des Landtags am 1.12.99 in Düsseldorf

Vorbemerkung: Ich gebe hier meine persönliche Stellungnahme ab, spreche nicht für die Universität (deren Rektor ich seit kurzem bin).

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT

12/ 3451

F23 + F03

„Die Hochschulen ... stehen vor neuen Herausforderungen. (...) Im Wettbewerb müssen sie durch Profilbildung und effizienten Mitteleinsatz überzeugen.“

(Ressort-Begründung der HG-Novelle)

Der Geist des neuen Hochschulgesetzes: Deregulierung und Ökonomisierung. Betriebswirtschaftlicher Eklektizismus mit - unbeabsichtigten? - Folgeproblemen

1.

Angesichts der hohen Wahrscheinlichkeit, daß das neue Hochschulgesetz - mehr oder weniger - so kommen wird, wie es jetzt aussieht, weshalb weder eine „große“, pauschale, auf Alternative hoffende Kritik, noch ein Einlassen auf irgendwelche nebensächlichen Details, die in den Ausschußberatungen vielleicht noch verändert werden, der Lage angemessen sind, wähle ich für meine Stellungnahme einen anderen Argumentationsmodus: kritisiere die Vorstellung, als sei dieses Gesetz ein „Schritt in die richtige Richtung“.

2.

Ich beziehe mich auf den mit der Gesetzesnovelle angestrebten und - in einem ersten Schritt (dem weitere folgen sollen und werden) - umgesetzten organisationsinternen Reflex des politisch verfochtenen Programms, die Hochschulen tendenziell aus der staatlichen Einbettung und Finanzierung heraus und in eine markt-konkurrenz-bestimmte Umwelt hinein zu schicken (d.h. auch: diese Umwelt entsprechend zu gestalten) und sie deshalb quasi-unternehmerisch zu strukturieren.

Die Gesetzesnovelle und ihre offizielle Begründung stellen in diesem Zusammenhang - nur - die beabsichtigte bzw. mit der Novellierung umzusetzen beanspruchte Deregulierung/Entstaatlichung heraus. Dieser entspricht, mehr oder weniger nullsummenartig, eine verstärkte hochschulinterne (Selbst-)Regulierung. Diese wiederum ist jetzt - in markantem Unterschied zu früher - auf eine Umwelt bezogen, die zunehmend in marktwirtschaftlichen *terms* beschrieben ist und - nicht zuletzt durch die Politik - in diese Richtung gestaltet wird. Die diesbezüglichen Stichworte lauten *Wettbewerb* und *Profil* (im Wettbewerb). Das heißt, mit dem neuen Gesetz tritt nicht nur an die Stelle von staatlicher Regulierung die Selbststeuerung der Hochschulen, sondern parallel dazu wird den Hochschulen eine stark - in Richtung auf marktwirtschaftliche Bedingungen - veränderte Umwelt teils (vor)gegeben, teils suggeriert. Diese Kombination von Deregulierung/Selbststeuerung und marktwirtschaftlicher Bezugs-Umwelt begründet meine Charakterisierung von „Unternehmerisierung“ oder „Verbetrieblichung“ der Hochschulen als dem Wesen des neuen Gesetzes.

3.

Der partielle Reformschub in Richtung Ökonomisierung ist ein Problem. Ich möchte ansprechen, was aus der mit dem Gesetz verfolgten halbherzigen Verbetrieblichung der Hochschulen (speziell der Universitäten) an Problemen und Dysfunktionen resultieren wird. Meine Behauptung ist, daß eben in der bloß partiellen „Unternehmerisierung“ der Hochschulen mehr Probleme als Gewinne stecken. Die binnenorganisatorischen Prozesse in den Hochschulen werden erschwert, ohne daß ihre gesellschaftlichen Leistungen gesteigert werden. „Ein bißchen“ unternehmerisch (oder „etwas unternehmerischer“ als bisher) zu agieren, kann und wird wahrscheinlich für die Hochschulen statt der - politisch erhofften - Verbesserung eine Erschwerung und Verschlechterung ihrer Funktionsleistung bedeuten. Die eklektische Implantierung einzelner Elemente von Unternehmertum in die - öffentlich-rechtlichen, staatlich unterhaltenen - Hochschulen kann sich ebenso dysfunktional auswirken wie dies z.B. bei der eklektischen, kontext-ignoranten Übernahme von Elementen aus fremden Kulturen der Fall ist. In medizinischer Analogie implantiert man hier höchstens Krebszellen.

Das Gesetz führt - zusammen mit rechtlichen und anderen Maßnahmen im Umfeld des Gesetzes (wie z.B. Lehrverpflichtungsverordnung, Kosten-Leistungs-Rechnung, indikatorisierte Mittelverteilung ohne Markt-Leistungsbewertung) - die Hochschulen in eine (quasi-)unternehmerische Richtung, indem es

- sie gegenüber dem Staat, dessen (public service-)Einrichtungen sie bislang waren, autonomisiert und
- die Hochschul-Leitungsorganisation managerialisiert und
- in diesem Zusammenhang die Hochschulorganisation (intern) hierarchisiert: Funktionsabgabe vom Staat/Ministerium an die Hochschulen (bzw. deren Leitungsorgane); „verstärkte“ Rektoren und Dekane, bzw. Rektorate und Dekanate: zu Lasten der konventionellen Räte-Gremien (Fachbereichsräte, Konvente, Senate); Vorgesetzten-Untergebenen-Relationen im professoralen Bereich.

Diese „Verbetrieblichung“ der Hochschulen in Organisation und Steuerung (Leitung) wird in der Politik offenbar als Einstieg in Weiteres gleicher Richtung, als Tendenz-Schub, verstanden und verfolgt. Das Problem ist allerdings, daß dieser eklektische Einstieg genau daran kranken muß, daß, bzw. so lange, alles Weitere fehlt.

Damit Hochschulen tatsächlich unternehmerisch agieren könn(t)en, bedürfte es bestimmter Weiterungen; solange sie fehlen, kommt bei der Reform nicht etwas tendenziell Richtiges, sondern etwas Falsches heraus:

- Die Hochschulen bräuchten Einnahmen, die auf ihre Leistungen reagibel sind. Es gibt aber, auch programmatisch, in NRW keine Studiengebühren. Die Zuweisung öffentlicher Haushaltsmittel (zum Teil) nach sog. Leistungskriterien ist kein Ersatz für echte, auf Leistungen reagible Einnahmen. (Nur die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule bilden partiell ein funktionales Äquivalent.)
- Die Gesetzesstrategie, den Staat - im Ersatz für die wirklichen „Kunden“ - zum Generalzahler der universitären Leistungen zu machen und ihn seine Zahlungen „nach Leistung“ der Hochschulen vornehmen zu lassen (§ 5 Abs. 1), impliziert einen strukturellen Bruch: Der zahlende Staat ist ja nicht wirklich Nachfrager/Nutzer der Hochschulleistungen; er beansprucht nur deren „Geschäftsführung“. Die „Information“ der Nachfrage für den Leistungsproduzenten und -anbieter bleibt in diesem Fall undeutlich.

Nachfrage/Leistungsnutzung und Entgelt-Zahlung dürfen nicht strukturell auseinanderfallen, wenn die erwünschten ökonomischen Effizienzeffekte erzielt werden sollen. Die Finanzierung der Hochschulen nach Leistungskriterien (bzw. an solchen orientiert) simuliert eine zahlungskräftige Marktnachfrage und deren Informationsgehalt nur schlecht.

- Die Hochschulleitungen bräuchten die in Unternehmen üblichen - und dort funktionalen - Mittel und Möglichkeiten, um dem Personal Anreize bieten und Fehlverhalten oder Minderleistungen sanktionieren zu können. Mit rechtlich (Beamte) oder faktisch (Angestellte und Arbeiter) unkündbarem, ja meistens nicht einmal (oder nur großen Schwierigkeiten) organisationsintern umsetzbarem Personal kann kein unternehmens-analoges Personalmanagement betrieben werden. Die mit dem neuen Gesetz erzeugte, widersprüchliche Gleichzeitigkeit von Kollegialität der Professoren - bis hin zum Dekan und Rektor - und Über-/Unterordnungsverhältnissen zwischen ihnen kann nur, und wird strukturell, Probleme und Konflikte hervorrufen, für deren Bewältigung bzw. Lösung in den Hochschulen keine personalrechtlichen Möglichkeiten bestehen.

- In diesem Zusammenhang ist der die Hochschule auch in Zukunft durchziehende strukturelle Organisations- und Leistungsbruch herauszustellen: Die Professoren sind und bleiben die eigentlichen, selbständigen (!) Leistungsproduzenten (§ 45 Abs. 1); diese Funktion geben sie - auch in Zukunft - nicht an die Hochschule als ganze (und deren Leitung) ab. Kein Dienst- und Besoldungsrecht wird die Professoren (in Deutschland) zu „Mitarbeitern“ ihrer Hochschule, und Rektoren und Dekane zu ihren „Vorgesetzten“, machen – eine Struktur, wie sie Unternehmen jedoch sowohl besitzen wie benötigen! Die Hochschule ist (und bleibt) m.a.W. nicht die eigentliche - konsistent nach außen auftretende und dementsprechend intern strategisch organisierte - Leistungseinheit; und genau das verhindert strukturell ihre leistungs- und produktivitätssteigernde „Unternehmerisierung“.

- Die Hochschulleitungen müßten, wie jede Unternehmensleitung, Organisationskompetenz für ihre Hochschulen haben. Bis dato können z.B. nicht einmal Fachbereiche gegen ihren Willen aufgelöst oder miteinander vereinigt werden. Die - aus unternehmerischer Sicht aberwitzige -Möglichkeit zu einer Art „Organklage“ eines Fachbereichs gegen die Hochschulleitung wird, weil schon bisher metagesetzlich abgeleitet, vermutlich auch in Zukunft bestehen bleiben. (Ob Rektor oder Senat hier als Hochschulleitung fungieren, spielt dabei keine Rolle.)

- Ihrer „richtigen“ Verbetrieblichung widerspricht die definitive gesetzliche Vorgabe von Aufgaben der Hochschulen, die sich weder mit der erforderlichen, von Nachfrage und Markt mitbestimmten unternehmerischen Entscheidungsfreiheit über die eigenen Produkte und Leistungen verträgt, noch überhaupt produkt-/leistungsbezogen formuliert ist. Es handelt sich nämlich z.T. um (sogar intern institutionalisierte!) Randbedingungen, die selbst mitnichten „Leistungen“ der Hochschulen darstellen (wie z.B. der Gleichstellungsauftrag). Die Vermischung von Leistungen mit Randbedingungen (die dann als angebliche Leistungen deklariert und honoriert werden) bildet eine negativ-folgenreiche analytische Schwachstelle der Gesetzesnovelle. Sie indiziert die bloß halbherzige Unternehmerisierung der Hochschulen; die „politische Leine“, an der die Hochschulen in dieser Hinsicht gehalten werden, dementiert ihre Freistellung für unternehmerisches Verhalten im Wettbewerb.

Die „Stärkung“ der Leitungsebenen in den Hochschulen im funktionalen Ersatz für staatliche Steuerung, wie sie die HG-Novelle offiziell beabsichtigt und partiell einführt, wird deshalb bloßer Schein bleiben (müssen) und sich permanent an den traditionellen Strukturresten brechen und Probleme erzeugen.

4.

Der Vorwurf der Halbherzigkeit und des Eklektizismus läßt/ließe sich naturgemäß nach zwei Seiten hin auflösen: entweder die „Unternehmerisierung“ der Hochschulen von vornherein

weiterzutreiben (z.B. nach der Idee von Peter Glotz: bis hin zu Aktiengesellschaften), oder sie, was meine - zur Gesetzesnovelle alternative - Option wäre, ganz zu unterlassen.

Leistungsorientierung ebenso wie sparsame und effektive Mittelverwendung lassen sich m.E. durchaus auch im Rahmen von public service-Einrichtungen und unter körperschaftlichen Organisationsbedingungen realisieren, also im traditionellen deutschen Hochschulmodell. Daß unter diesem Modell - jedenfalls zum Teil (Forschung) - längst schärfster Wettbewerb herrscht, allerdings nicht zwischen den Hochschulen, sondern unter den Wissenschaftlern, das ignoriert die Politik, vermutlich aus Unkenntnis.

Die heute so gern, ja fast genüßlich-schadenfroh propagierte Metapher vom zukünftigen Wettbewerb der Hochschulen ist ein Gespenst, an dem die Politik eifrig mit-webt: in falscher Einschätzung der Wirklichkeit, in falscher programmatischer Richtung, mit halbherzigen Reformen, die mehr zerstören als positiv bewirken.

Der Wettbewerb unter den Hochschulen ist, im Unterschied zum scharfen Wettbewerb unter den Forschern an den Hochschulen, eine politische Erfindung; nirgends in den politischen Äußerungen um die Novellierung herum findet sich eine analytische Beschreibung dieses Wettbewerbs, aufgrund deren sich die - mit der HG-Novelle halbherzig betriebene - Unternehmerisierung zu legitimieren hätte.

Das Beispiel der Kommunen sollte der Hochschulpolitik zur Warnung dienen: Deren im vergangenen Jahrzehnt betriebene Unternehmerisierung („Unternehmen Stadt“) hat sich als kategoriale Fehlleistung erwiesen und wird inzwischen von den klüger gewordenen Gemeinden schon wieder „rückgebaut“.