

Was heißt hier Autonomie?

Wider den Mythos von der „deregulierten Hochschule“

Stefan Kühl

(stefan.kuehl@uni-bielefeld.de)

Working Paper 11/2011

Stichworte: Universität, Autonomie, Zentralisierung, Dezentralisierung

Häufig wird pauschal von einem Autonomiegewinn der Hochschulen in den letzten zehn Jahren geschrieben. Dieses Essay fragt, auf welcher Ebene in den Hochschulen die Autonomiegewinne genau anfallen. Autonomiegewinne, so das Argument, sind in der Regel keine „Win-win-Situationen.“ Der Autonomiegewinn des einen ist in der Regel der Autonomieverlust eines anderen. Es wird in diesem Artikel argumentiert, dass der Haupteffekt der neuen Hochschulgesetze nicht eine Kompetenzverlagerung von den Ministerien zu den Hochschulen ist, sondern vielmehr eine Kompetenzverlagerung in den Hochschulen zugunsten der Hochschulleitungen.

Kaum ein Konzept wird zurzeit an den Universitäten und Fachhochschulen so gefeiert wie das der „autonomen Hochschule“. Mit einer fast schon peinlichen Vorliebe für sprachliches Pathos verabschieden Landesparlamente „Hochschulfreiheitsgesetze“, mit denen die Universitäten und Fachhochschulen aus den Fängen der Bildungs- und Wissenschaftsministerien befreit werden sollen. Mit dem Begriff der „deregulierten Hochschule“ wird das Modell einer von staatlicher Detailsteuerung befreiten Hochschule gefeiert, die sich „qua ihres Expertenwissens erfolgreich auf dauerhaft hohem Niveau zu positionieren“ weiß (Behm/Müller 2010: 26 f.). Endlich, so der Tenor, werden die Universitäten und Fachhochschulen von bloßen Anhängseln der Ministerien zu vollständigen „Organisationen“ aufgewertet, die ihre zentralen Strukturentscheidungen selbst treffen können.

Aber um wessen Autonomie geht es genau, wenn von autonomen Hochschulen gesprochen wird? Wer genau in den Hochschulen wird hier aus Zwängen befreit? Für wen genau gibt es eine Deregulierung durch die neuen Gesetze? Es fällt auf, dass nicht nur in politischen Plädoyers für „Hochschulfreiheit“, sondern auch in wissenschaftlichen Evaluationen der Veränderungen an Universitäten häufig nur pauschal von einer neuen Autonomie *der* Hochschule gesprochen wird. Universitäten und Fachhochschulen werden tendenziell als monolithische Blöcke präsentiert, die durch eine neue Hochschulgesetzgebung insgesamt aus den Zwängen einer staatlichen „Überregulierung“ befreit werden. Man erspart es sich gerade in den wissenschaftlichen Evaluationen der Gesetzgebungsverfahren, genauer zu spezifizieren, auf welcher Ebene denn die Entscheidungsautonomie an den Hochschulen entsteht (Hüther et al. 2011: 7 ff.).

Dabei macht es Sinn, unter „Befreiung“ der Hochschulen nicht vorrangig eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen Ministerien und Hochschulen zu verstehen, sondern eher eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen den Leitungen der Hochschulen einerseits und den Fachbereichen, Fakultäten und Instituten andererseits. Beim Blick auf die zentralen Strukturmerkmale einer Universität – Einstellung des Personals, Entscheidungen über den Aufbau der eigenen Organisation und Gestaltung der Programme für Lehre und Forschung – bedeuten Autonomie, Entfesselung und Deregulierung der Hochschulen erst einmal vorrangig eine Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen bei den Leitungen der Hochschulen und Universitäten. Dies lässt sich für zentrale Strukturmerkmale nachweisen.

Personalentscheidungen, Organisationsaufbau und Programme

Die Personalentscheidung, wer eine Professur erhält und wer nicht, ist eine der zentralen Strukturentscheidungen von Universitäten und Fachhochschulen. Über die Berufung des Personals wird maßgeblich die inhaltliche Ausrichtung von Forschungsrichtungen und Studiengängen festgelegt. Sicherlich: Nach wie vor werden diese Personalentscheidungen von den Fachbereichen und Fakultäten vorbereitet, weil nur dort die notwendige Sachkenntnis über die Qualifikation der Bewerber vorhanden ist. Aber während früher die Vorschläge durch die Wissenschaftsministerien genehmigt werden mussten und dabei gelegentlich die eine oder andere parteipolitisch motivierte Umsortierung von Berufungslisten stattgefunden hat, wandert jetzt die letzte Kompetenz bezüglich der Einstellung von Professoren zu den Hochschulleitungen. Und in vielen Universitäten und Fachhochschulen scheinen die Präsidien und Rektorate gewillt, diese neuen Kompetenzen stärker zu nutzen als früher die Ministerien. Auch die Kompetenzen bezüglich des organisationalen Zuschnitts der Universitäten und Fachhochschulen haben sich verschoben. Während die Wissenschaftsministerien früher erhebliches Mitspracherecht bezüglich der Einrichtung, Zusammenlegung und Schließung von Instituten, Fakultäten und Fachbereichen hatten, fallen auch diese Kompetenzen zunehmend in den Bereich der Hochschulleitungen. Zwar scheitern grundlegende Neuzuschnitte von Hochschulen häufig noch an den Widerständen der betroffenen Institute, Fakultäten und Fachbereiche, aber die vielfach angedachte Ausbildung von universitätsinternen Colleges, Master Schools und Graduate Schools parallel zur Fachbereichsstruktur wird die

Entscheidungskompetenzen gerade bezüglich der Lehre in Richtung der Universitätsspitze verschieben.

Besonders auffällig ist die Kompetenzverlagerung bei der Gestaltung von Studienprogrammen. Während früher die Entscheidungen über Details von Studiengängen häufig direkt zwischen den Fachbereichen und den jeweiligen Fachreferenten in den Landesministerien ausgehandelt wurden, ziehen – unterstützt durch ein Wachstum von Stabsstellen – zunehmend die Hochschulleitungen Entscheidungen über Studiengänge an sich. Auch wenn die Entwicklung von Studiengängen in der Regel noch in den Instituten, Fachbereichen und Fakultäten stattfindet, nehmen sich die Hochschulleitungen jedoch zunehmend das Recht heraus, nicht nur Rahmenrichtlinien für Studiengänge zu entwickeln, sondern bis in die inhaltlichen Details der Gestaltung einzelner Module hineinzusteuern.

Autonomie der Hochschule heißt Zentralisierung

Die Effekte der Kompetenzverlagerung von den Ministerien an die Hochschulen können rhetorisch mit dem Postulat einer „Win-win-Situation“ für alle Angehörigen der Hochschulen unsichtbar gemacht werden. Die neu gewonnene Autonomie der Hochschulen komme, so das häufig zu hörende Versprechen, nicht nur den Präsidien und Rektoraten, sondern gerade auch den vielen dezentralen Einheiten an den Hochschulen zugute. Wenn die Institute, Fakultäten und Fachbereiche vielfach über eine abnehmende Autonomie klagen würden, dann könne das mit einer falsch „dosierten Kompetenzverteilung“ innerhalb der Hochschule erklärt werden, die leicht durch eine bessere Verknüpfung von zentral-strategischer und dezentraler Entscheidung vermieden werden könnte (Hüther et al. 2011: 12).

Aber „Win-win-Situationen“ sind in der realen Welt viel seltener, als es gerade die Statements von Bildungspolitikern erscheinen lassen. Häufig ist der Autonomiegewinn des einen eben nur auf Kosten der Autonomie eines anderen zu erreichen. Die „Organisationswerdung“ der Universitäten bedeutet deswegen vorrangig erst einmal, dass sich neue Konfliktlinien zwischen Hochschulleitungen einerseits und Fachbereichen andererseits über die Frage ausbilden, wie stark die Durchgriffsmöglichkeiten der Zentrale bezüglich der formalen und inhaltlichen Gestaltung von Studiengängen sein sollen.

Eines dürfen diejenigen, die in den „Dezentralen“ über die Eingriffe der Hochschulleitungen klagen, sicherlich nicht vergessen: Auch früher waren die Institute, Fachbereiche und Fakultäten nicht frei in ihren Entscheidungen über Personal, Kommunikationswege und Programme. Aber die häufig als Überbürokratisierung diskriminierte Detailsteuerung durch die Ministerien hatte für sie einen großen Vorteil – die Ministerien waren in der Regel weit weg, und die Präsidenten und Rektoren dienten häufig für die „Dezentralen“ als effektiver und geschätzter Puffer, um den Fachreferenten der Ministerien keine Möglichkeiten zu geben, in die Lehr- und Forschungsaktivitäten hineinzusteuern.

Jetzt aber statten die Landesgesetze genau diese Hochschulleitungen mit den Möglichkeiten zur Detailsteuerung auch in Kernbereichen der Lehre und Forschung aus, und die meisten Präsidien und Rektorate scheinen der Versuchung der neuen Budgethoheit nicht widerstehen zu können und vermehren die Zahl der weder direkt in Lehre noch in Forschung tätigen Stabsstellen, um besser auf die dezentralen Einheiten zugreifen zu können. Aus den ehemaligen Verbündeten gegen die Durchgriffe der Ministerien werden jetzt Konfliktpartner, mit denen die Fachbereiche, Fakultäten und Institute über die Verteilung der Kompetenzen in den Hochschulen streiten.

Letztlich kann man an den Hochschulen die Ausbildung der gleichen Konfliktlinien beobachten, die wir bereits seit langem aus Unternehmen, Verwaltungen, Armeen und Krankenhäusern kennen. Während die Zentralen darüber verzweifeln, dass das Personal „unten“ in der Organisation keinen Blick für das große Ganze hat, klagen die „unten“ über den ständig

wachsenden Wasserkopf an der Spitze der Organisation, der zwar zu allem eine Meinung, aber von nichts eine Ahnung hat.

Man mag den mit der „Organisationswerdung“ verbundenen Kompetenzzuwachs der Hochschulleitungen – und die daraus entstehende neue Konfliktlinie – gut oder schlecht finden. Aber eines ist klar: Mit einem „Autonomiezuwachs“, einem „Freiheitsgewinn“ oder gar einer „Deregulation“ für die dezentralen Einheiten, die an den Hochschulen die Leistungen in Forschung und Lehre erbringen, hat das absolut nichts zu tun – eher im Gegenteil.

Stefan Kühl ist Professor für Soziologie an der Universität Bielefeld. Vor Kurzem erschien von ihm „Organisationen – eine sehr kurze Einführung“ (Wiesbaden: VS-Verlag). Anfang 2012 erscheint von ihm „Der Sudoku-Effekt. Wie es zur Bürokratisierung der Hochschulen kommt. Eine Streitschrift“ (Bielefeld: transcript Verlag).

Zitierte Literatur

Behm, Britta; Ulrich Müller (2010): Erfolgsfaktoren für Hochschulräte. In: Meyer-Guckel, Volker; Matthias Winde; Frank Ziegele (Hg.): Handbuch Hochschulräte. Denkanstöße und Erfolgsfaktoren. Essen: Edition Stifterverband, S. 16-105.

Hüther, Otto (2011): Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis. Eine Analyse von Rahmenbedingungen und Modellprojekten. Essen: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Heinz Nixdorf Stiftung.