

Wilhelm KrullThema: Wie verändern sich Aufgaben und Rollen von Wissenschaftsministerien?Beitrag: „Das Ministerium als Wahrer gesellschaftlicher Verantwortung“

Seit Jahrzehnten, so scheint es, sind die deutschen Universitäten in ständiger Bewegung:

Die gesellschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen ihres Handelns haben sich verändert, die Hochschulen haben ihre Leitungs- und Entscheidungsstrukturen reformiert und die von ihnen angebotenen Studiengänge im Zuge des Bologna-Prozesses mehr oder weniger grundlegend umgebaut.

Die Frage „*Was macht eigentlich ... das Ministerium?*“, die in einem jüngst veröffentlichten Arbeitspapier des CHE aufgeworfen wird, ist an dieser Stelle mehr als berechtigt, und es ist sehr begrüßenswert, dass sich dieses Symposium den „Wissenschaftsministerien von Morgen“ widmet und zu diesem Anlass Akteure aus Hochschulen, Politik und Wissenschaftsmanagement eingeladen wurden, um sich mit den veränderten Aufgaben und Rollen von Wissenschaftsministerien auseinanderzusetzen.

Bevor ich mich jedoch an eine Charakterisierung des möglichen Rollenbildes „Das Ministerium als Wahrer gesellschaftlicher Verantwortung“ wage, erlauben Sie mir einen kurzen Blick zurück zu den Anfängen der Hochschulreformen der letzten Jahrzehnte, die nicht nur unsere Universitäten, sondern auch die Aufgaben der für sie zuständigen Wissenschaftsministerien grundlegend verändert haben.

Der Ruf nach einer Reform der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen deutscher Universitäten reicht bis weit in die 1980er Jahre zurück. Die VolkswagenStiftung hatte 1987 folgende Diagnose gestellt: *„Die Hochschulen sind in entscheidenden Teilen unselbstständig, wählen in wichtige Ämter Amateure im guten Sinne, die keine Zeit bekommen, den nötigen Sachverstand für diese Ämter zu entwickeln, und hängen von wohlwollenden, aber wiederum in den konkreten Fragen oft nicht hinreichend erfahrenen Beamten in obersten Behörden und ebensolchen Politikern in den Parlamenten ab. Dieser Zustand bedarf der Abhilfe; ...“*¹

Mit ihrer 1994 eingerichteten Förderinitiative „Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung“ zielte die VolkswagenStiftung auf eine Professionalisierung der universitären Leitungs- und Entscheidungsstrukturen und eine größere Eigenverantwortung der Hochschulen im Spannungsfeld von Autonomie und staatlicher Regulierung. Dieses Ziel verfolgte auch der Stifterverband mit seiner 1997 eingerichteten Initiative „Reformuniversitäten“. Beide Programme konzentrierten sich auf die wichtigsten Kernelemente der organisatorischen und strukturellen Veränderung: Autonomie, Transparenz, Leistungssteigerung, Qualitätsentwicklung und Wettbewerb. Dabei war zugleich klar, dass Wettbewerb auch impliziert, Vielfalt zuzulassen und jeder Einrichtung die Chance zu eröffnen, ihren je eigenen Weg zu größerer Leistungsfähigkeit zu finden statt nach einem allgemeingültigen Schema zu

¹ Kuratoriumsunterlage der Stiftung Volkswagenwerk aus dem Jahre 1987.

fahnden, das man dann, womöglich hochschulgesetzlich festgeschrieben, allen überstülpt – ob sie wollen oder nicht.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurde jedoch immer deutlicher, dass es auch seitens des Gesetzgebers zu Reformen kommen musste. Einerseits war es unerlässlich geworden, dass die Universität aus sich heraus neue Kräfte mobilisierte, um sich durch eine grundlegende Reform zu einer modernen Hochschule zu wandeln – andererseits musste auch der Staat den Universitäten, die die Segel hart am Wind des Wandels hissen wollten, gesetzliche Mauern aus dem Weg räumen. Mit der Novellierung der jeweiligen Landeshochschulgesetze wurde seit 2002 immer mehr der Weg zu größerer Autonomie der Hochschulen geebnet. Dies geschah seitens der Politik vor allem angesichts der Einsicht, dass die Steigerung der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit der Hochschulen entscheidend davon abhängt, dass es diesen gelingt,

- die Ressourcen besser zu erschließen und zu nutzen,
- die verfügbaren Mittel wirksamer einzusetzen,
- ihre Verwaltungsprozesse und Entscheidungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen,
- die Kommunikation zwischen den einzelnen Instanzen, Gremien und Personen deutlich zu intensivieren, und zwar verbunden mit dem Ziel,
- die Governance-Strukturen der jeweiligen Universität in eine neue Balance zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Lenkung einerseits sowie interner Steuerung und Partizipation andererseits zu bringen.

In den Hochschulen hat sich durch diese gesetzlichen Neuerungen viel verändert. Mit den Hochschulräten, die z. T. über weitreichende Kompetenzen verfügen und vormals vom Ministerium wahrgenommene Funktionen übernommen haben, sind neue Akteure auf die Bühne getreten, die sich – ebenso wie die Hochschulleitungen – in ihren neu geschaffenen bzw. definierten Rollen erst noch zurecht finden müssen.

Aus der staatlich verordneten engen Verbindung zwischen Hochschulen und Ministerien ist eine Dreiecksbeziehung: Hochschule – Hochschulrat – Ministerium geworden, die von gegenseitigem Vertrauen und klar zuzuordnender Verantwortung geprägt sein sollte, jedoch mancherorts darunter leidet, dass die neuen Rollen z. T. weder ausreichend kommuniziert noch vorbehaltlos akzeptiert worden sind.

Die Autonomie, die die Hochschulen durch die neue Gesetzgebung erlangt haben, ist zwar in vielen Punkten weit reichend – sie ist jedoch keine finanzielle Autonomie. 1809 hatte Wilhelm von Humboldt dem preußischen König den Vorschlag gemacht, der zu gründenden Universität Berlin königliche Domänen zu übertragen, um die Universität unabhängig zu machen „*von dem Wechsel, den Zahlungen des Staats so leicht durch die politische Lage und zufällige Umstände erfahren*“.² Der Vorschlag wurde nicht verwirklicht – und ist hierzulande bis heute nicht verwirklicht worden. Die Universitäten sind nach wie vor abhängig von den Zahlungen des Staates und werden es bis auf Weiteres auch bleiben – oder wie Peter Frankenberg formulierte: „*Die Universität lebt nicht von Luft und Geist, sondern vom Geld des Steuerzahlers*.“³

² Wilhelm von Humboldt: Antrag zur Gründung der Universität Berlin, 1809, in: Gesammelte Werke, Bd. 5, Reimer: Berlin 1846, S. 330.

³ Rede des baden-württembergischen Wissenschaftsministers Peter Frankenberg anlässlich des

Der ehemalige niedersächsische Wissenschaftsminister Thomas Oppermann, in dessen Amtszeit die Verabschiedung des neuen Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) fiel, hat die Entscheidung für die Stiftung des öffentlichen Rechts als neue Rechtsform der niedersächsischen Hochschulen damit begründet, dass diese Rechtsform am besten geeignet sei, *„um einen Grundmangel der deutschen Universität zu beseitigen: Ihre unzureichende Verankerung in der Gesellschaft. Die deutschen Hochschulen sind fixiert auf den armen Staat und ignorieren die reiche Gesellschaft. Die Stiftung ist eine Einrichtung der Bürgergesellschaft. Sie ermöglicht es, die Staatsfixierung der deutschen Hochschulen aufzubrechen und den Dualismus Hochschule-Staat durch das Dreieck Hochschule – Staat – Gesellschaft zu ersetzen.“*⁴

Doch die Verankerung der Hochschulen in der Gesellschaft kann weder allein über die Schaffung einer neuen Rechtsform noch über das Einsetzen von Hochschul-, bzw. Stiftungsräten und das Einwerben von privaten Fördermitteln erfolgen. Eine wichtige Rolle spielt hier nach wie vor das Ministerium, zu dessen Aufgaben es zählt, gegenüber den autonomen Hochschulen als Wahrer der gesellschaftlichen Verantwortung aufzutreten.

Was jedoch bedeutet das? Eine Antwort darauf findet sich z. B. in der Rede, die der baden-württembergische Wissenschaftsminister Peter Frankenberg im April 2007 beim Konstanzer Wissenschaftsforum, das unter dem Motto „Kreativität ohne Fesseln“ stand, gehalten hat. Frankenberg sagte: *„Grenzenlose Autonomie ohne Rahmenbedingungen ist im Hochschulbereich ... eine Utopie: Die Hochschule ist kein Selbstzweck. Als Institution hat sie bestimmte Aufgaben und diese bestimmen zugleich ihre Aktivitäten. [...] Hochschulen müssen auch in gewissem Umfang am Bedarf von Wirtschaft und Gesellschaft orientiert ausbilden und forschen.“* Als konkretes Beispiel nennt Frankenberg den Bedarf der Wirtschaft an gut ausgebildeten Ingenieuren und der damit verbundenen Aufgabe der Hochschulen, eine attraktive Ausbildung anzubieten und Studieninteressierte für diese Fächer zu begeistern. Die Aufgabe der Politik sieht Frankenberg darin, den Hochschulen *„notwendige Freiräume für Kreativität zu gewähren und gleichzeitig die Fesseln der Verantwortung zu wahren, die ein Staat für seine Bürger und deren Zukunft braucht“*.⁵

Frankenbergs bayerischer Amtskollege Wolfgang Heubisch äußerte sich in einer im Dezember letzten Jahres anlässlich des *dies academicus* der TU München gehaltenen Rede ebenfalls zu dem neuen Verhältnis von Staat und Hochschulen. Auch angesichts der größeren Autonomie der Hochschulen dürfe der Staat, so Heubisch, sich nicht aus seiner Verantwortung davonestehlen: *„Es bleibt seine Aufgabe, die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen so zu schaffen, dass sich die Hochschulen weiterentwickeln können. Und es ist an ihm,*

- *das Ganze im Blick zu behalten*

Konstanzer Wissenschaftsforums „Kreativität ohne Fesseln“, Berlin, 19. April 2007.

⁴ Thomas Oppermann: Vom Staatsbetrieb zur Stiftung – Impulse für neue Hochschulen, in: ders. (Hrsg.): Vom Staatsbetrieb zur Stiftung. Moderne Hochschulen für Deutschland, Göttingen 2002, S. 10-25, hier S. 22.

⁵ Wie Fußnote 3.

- *und sein Augenmerk auch auf eine ausgewogene regionale Entwicklung der Hochschulen zu richten.*⁶

Der Staat – gegenüber den Hochschulen vertreten durch das jeweilige Wissenschaftsministerium – behält nur dann „das Ganze“ – also das gesamte Hochschulwesen in einem Bundesland erfolgreich im Blick, wenn das Ministerium seine – auch in der Vergangenheit wichtige – Rolle eines „Wahrers der gesellschaftlichen Verantwortung“ erfolgreich ausfüllt.

Welche Aufgaben umfasst diese Rolle?

Das Ministerium hat die Aufgabe sicherzustellen, dass nicht nur Studiengebühren eingeführt werden, sondern auch deren Finanzierung so geregelt wird, dass diese Gebühren niemanden davon abhalten, ein Studium aufzunehmen. Das Ministerium muss gemeinsam mit den Hochschulen das Studienangebot in einem Bundesland so abstimmen, dass Synergien erzeugt und zugleich ein ausgewogenes, die Interessen der Wirtschaft und vor allem der Gesellschaft als ganzer berücksichtigendes Angebot zur Verfügung gestellt wird. Im Zuge des Bologna-Prozesses müssen die Ministerien auf die Studierbarkeit der Studiengänge pochen. Dies kann und soll nicht dadurch geschehen, dass Prüfungsordnungen im Ministerium erstellt werden, sondern dadurch, dass das Ministerium die beteiligten Akteure an einen Tisch bringt und eine öffentliche Diskussion über neue Curricula und ein neues Bildungsverständnis führt und fördert.

In seiner Rolle als „Wahrer gesellschaftlicher Verantwortung“ hat das Ministerium auch die Aufgabe, die Herausforderungen, denen sich die Hochschulen im 21. Jahrhundert stellen müssen, klar zu benennen und gemeinsam mit den Hochschulen eine Strategie für ein Bundesland zu entwickeln und diese auch transparent umzusetzen.

Das Ministerium muss klar erkennen und benennen, dass nicht jede Universität eines Bundeslandes sich in den kommenden Jahren zu einer Forschungsstätte von Weltrang entwickeln wird bzw. kann. Es muss bei den Hochschulen Akzeptanz dafür schaffen, dass es neben wenigen Forschungsuniversitäten auch mehrere Regionalhochschulen mit einer wichtigen Aufgabe für die Ausbildung des Führungskräftenachwuchses geben wird und dass diese beiden Hochschultypen über eine unterschiedliche Ausstattung verfügen werden.

Ein gravierendes Governanceproblem in der deutschen Hochschullandschaft besteht meines Erachtens im Einsetzen konfligierender Steuerungsinstrumente. Da wird einerseits in qualitativ und quantitativ gut dokumentierten und einvernehmlich ausgehandelten Zielvereinbarungen eine Fülle von Dingen vereinbart, die in der Tat häufig geeignet erscheinen, die Hochschule voranzubringen. Dann werden jedoch parallel dazu Steuerungsinstrumente wie z.B. die indikatorgesteuerte Mittelvergabe oder die anhand von Studienplatzkosten und Studienabschlüssen in der Regelstudienzeit festgemachten Mittelverteilungsverfahren eingesetzt, die der Zielvereinbarung diametral entgegenlaufen. Hier sehe ich einen dringenden Korrekturbedarf; denn es darf nicht sein, dass eine Hochschule einerseits zu einer international sichtbaren Spitzenuniversität – mit entsprechend teurem Personal – ausgebaut werden soll und gleichzeitig über landesweite, an Durchschnittswerten orientierte Preiscluster für Studienplätze jedweder Art eine finanzielle Aushöhlung

⁶ Rede des bayerischen Staatsministers für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Dr. Wolfgang Heubisch, beim dies academicus der Technischen Universität am 2. Dezember 2009 in München.

eben des übergeordneten Ziels erfolgt. Allerdings muss man die Entscheidung, für einen Studenten an der Forschungsuniversität X mehr Geld zur Verfügung zu stellen als für einen Studenten im gleichen Fach an der Regionalhochschule Y, sachlich – und nicht politisch – begründen können und sie regelmäßig überprüfen.

Den seit einiger Zeit zu beobachtenden – und politisch eigentlich auch gewollten – Ausdifferenzierungsprozess unserer Hochschullandschaft müssen die Wissenschaftsministerien mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten steuern und nicht unterlaufen. Dieser Ausdifferenzierungsprozess erfolgt u.a. über Wettbewerbe zwischen den Hochschulen – das prominenteste Beispiel ist hier sicher die Exzellenzinitiative.

Doch auch wenn dieser Wettbewerb prinzipiell zu begrüßen ist, so ist es doch zugleich eine wichtige Aufgabe des einzelnen Wissenschaftsministeriums – und der Wissenschaftsministerien in ihrer Gesamtheit –, diesen Wettbewerb nicht ausufern zu lassen, sondern genau zu überdenken, auf welchen Gebieten für welche Hochschule Wettbewerb förderlich, auf welchen er aber auch hinderlich sein kann. Die Hochschulen sollten nicht gezwungen werden, sich in Bereichen dem Wettbewerb zu stellen, in denen sie nicht konkurrenzfähig sind, sondern dabei unterstützt werden, ihre eigenen Stärken realistisch einzuschätzen und ein entsprechendes Profil zu entwickeln. Gleichzeitig gilt es zu vermeiden, dass nur noch bestimmte prestigeträchtige oder lukrative Fächer angeboten werden. Womit wir wieder bei der Gesamtstrategie sind, deren partnerschaftliche (und nicht länger hoheitliche) Entwicklung im Dialog mit den Hochschulen nach wie vor im Verantwortungsbereich der Ministerien liegt.

Durch die Hochschulreformen der letzten Jahre, haben sich nicht nur die Aufgaben der Universitäten, sondern auch der Ministerien verändert. Während die Hochschulen öffentlich um ein neues Rollenverständnis ringen, geschieht dies in den Ministerien offenbar im Stillen – und, so jedenfalls mein Eindruck – bislang nicht in ausreichendem Maße. Die beiden von mir zitierten Reden des bayerischen und des baden-württembergischen Wissenschaftsministers lassen darauf schließen, dass die Minister ein neues Verständnis des Verhältnisses von Staat und Hochschule entwickelt haben. Doch dieses neue Verständnis muss nicht nur nach außen, sondern auch in die Ministerien kommuniziert werden, und dort zu einem Umdenken und möglicherweise zu einer neuen Organisationsstruktur und einer anderen Personalpolitik und -entwicklung führen. Die Rolle als „Wahrer gesellschaftlicher Verantwortung“ ist für die Wissenschaftsministerien nicht neu, unter den geänderten Rahmenbedingungen muss sie jedoch neu definiert, ausdifferenziert und vor allem anders gelebt werden.