

NIKOLAUS LOBKOWICZ

Die Bürokratisierung unserer Hochschulen

Ein Beitrag zur Soziologie der Universitäten

(SZ) Der Verfasser dieses Aufsatzes ist Politikwissenschaftler und derzeit Rektor der Universität München.

In den letzten Jahren ist – nicht zuletzt in Bayern – immer häufiger von einer „Bürokratisierung der Hochschulen“ die Rede; man hört Anspielungen an den Geist Montgels und Vergleiche mit Universitäten der kommunistischen Welt. Doch fehlt, so weit ich sehe, bisher ein Versuch, das Wesen, die Ursachen und die Folgen dieses eigentümlichen Phänomens zu analysieren. Eine solche Analyse wäre schon allein deswegen erforderlich, weil der Vorwurf des Bürokratisierens Beamte in den Kultusministerien und den Universitätsverwaltungen zu treffen scheint, die fast ausnahmslos liebenswürdige und hilfsbereite Menschen sind und jedenfalls ratlos, oft auch persönlich gekränkt einer immer gereizter vorgetragenen Klage zuhören müssen, mit der sie im Grunde nichts anzufangen wissen.

I.

Der Ausdruck „Bürokratie“, der Mitte des 18. Jahrhunderts vom physiokratischen Nationalökonom de Gournay geprägt wurde, kommt von *bure*, der französischen Bezeichnung für den dunklen Stoff, mit dem in Kanzleien die Schreibische belegt waren. Ursprünglich bezeichnete „Bürokratie“ ein politisches System, in dem Beamte herrschen; es war das Schimpfwort der Liberalen gegen einen Staat, der immer weitere soziale und wirtschaftliche Bereiche durch Gesetze regelte. Später wurde der Ausdruck zur Bezeichnung für die Beamtenherrschaft als soziale Schicht und sollte deren Handeln und Verhalten kennzeichnen. Die bis heute kaum überholte Analyse der Bürokratie als eines politischen Teilsystems sowie des für eine soziale Schicht charakteristischen Verhaltens wurde von Max Weber geliefert; er nannte als wichtigste Merkmale Sachlichkeit, hierarchische Struktur, feste Amtskompetenzen, freie Auslese, Fachqualifikation und Amtsdiziplin und sah in einer „Herrschaft mittels bürokratischen Verwaltungssystems“ den reinsten Typ „legaler“ Herrschaft.

„Bürokratisierung“ bedeutet zunächst soviel wie „Machtzuwachs des Beamtenapparats“ oder „Verselbständigung des Beamtenapparats als eines staatlichen Teilsystems“. Die Bürokratisierung der Hochschulen wäre dann ein Anwachsen der Macht von Beamten gegenüber und innerhalb von Hochschulen sowie die Verselbständigung einerseits des kultusministeriellen Apparats gegenüber der politischen Führung, andererseits der Universitätsverwaltungen gegenüber Entscheidungsorganen der Hochschule (etwa den Fakultäten oder Fachbereichsräten).

Nun trifft ohne Zweifel zu, daß durch die Hochschulgesetzgebung das Verhältnis von Hochschulen und Staat präziser geregelt und damit die (im Grunde erst nach dem Zweiten Weltkrieg ausgeprägte) Autonomie der Hochschulen gegenüber dem Staat beschnitten worden ist; auch haben die immensen Kosten von Universitäten dazu geführt, daß an ihnen vergleichsweise große und verzweigte Verwaltungen entstanden sind. Was die Klage über eine Verselbständigung von Ministerialbeamten gegenüber dem Gesetzgeber, ja oft auch gegenüber der eigenen politischen Spitze betrifft, so beschränkt sie sich keineswegs auf Kultusministerien; die Verwaltung eines modernen Staates ist so hochspezialisiert geworden, daß eine gewisse Unabhängigkeit der Verwaltungsinstitutionen von „den Politikern“ kaum mehr zu vermeiden ist.

Dennoch ist damit das Phänomen der Bürokratisierung der Hochschulen nicht getroffen – schon deswegen nicht, weil ja auch die Hochschullehrer und ihre wissenschaftlichen Mitarbeiter in der überwiegenden Mehrheit Beamte sind. Wenn etwa Hochschullehrer sich über eine Bürokratisierung des Hochschulwesens beklagen, beschweren sich – so scheint es – Beamte über Beamte. Eine „Soziologie der Hochschule“ wird deswegen zwischen verschiedenen Beamtengruppen unterscheiden müssen. Am nächstliegenden ist dabei eine Unterscheidung zwischen Beamten des Kultusministeriums, Beamten der Universitätsverwaltung und den „wissenschaftlichen Beamten“. Die ersten sind Staatsbeamte im eigentlichen Sinne des Wortes; Hochschulen sind für sie ein zu verwaltender Bereich, ähnlich wie ein staatliches Forstamt, eine Polizeizentrale oder ein Bahnhof. Natürlich ein überdimensionaler großer Bahnhof, dessen Lokalkolorit allerlei Kopferbrechen bereitet, weil die Zugführer, Schaffner, Schrankenwärter eigenwillige Charaktere sind und ständig Verspätungen, möglicherweise auch Entgleisungen befürchtet werden müssen; aber eben doch eine Behörde, die einen Fahrplan einzuhalten hat.

Die Hochschullehrer und wissenschaftlichen Mitarbeiter dagegen könnte man als „Auch-Beamte“ charakterisieren: Obwohl Beamte, erleben sie ihre wesentlichen Aufgaben nicht als Beam-

tätigkeit. Ihr Beamtendasein regelt zwar ihr Einkommen und setzt ihrem Verhalten bestimmte Grenzen; doch wenn ein Universitätsprofessor oder Assistent forscht, lehrt, prüft, in Entscheidungsgremien berät, empfindet er sich nicht als Beamter, sondern als Wissenschaftler, dessen Status eher zufällig derjenige eines Beamten ist.

Weitaus am schwierigsten ist der Mitarbeiter der Universitätsverwaltung zu charakterisieren. In einer Weise ist auch er ein typischer Staatsbeamter: Er sieht das Ministerium als vorgesetzte Behörde, deren Verordnungen zu vollziehen sind. Doch ist zugleich seine Loyalität gespalten: Er ist einerseits Staatsdiener, andererseits Mitglied einer Institution, die zwar ebenfalls staatlich ist, sich jedoch gegenüber dem Staat in einem bestimmten Ausmaß als autonom versteht.

Damit ist der wichtigste Aspekt genannt, ohne welchen die Klage über Hochschulbürokratisierung nicht zu verstehen ist. Universitäten haben eine Tradition, die bis ins Mittelalter zurückreicht – in eine Zeit, in welcher es den Staat im modernen Sinne des Wortes noch nicht gab. Viele Universitäten der Bundesrepublik sind zwar höchstens zehn oder zwanzig Jahre alt, existieren gar nur als solitärer Präsident und insofern auf dem Papier; doch auch sie zehren am Geist ihrer älteren Geschwister, von denen einige mit Recht von sich behaupten können, älter als jedes Kultusministerium zu sein, im Grunde sogar älter als der zuständige Staat. Hochschulen verstehen sich als eine Institution, deren Ursprung weit hinter die Entstehung des modernen Staates zurückgeht und die eher zufällig, letztlich aus fiskalischen Gründen „staatlich“ wurden. In ihrer eigenen Sicht sind sie autonome Körperschaften, die nicht etwa vom Staat ausgehen, sondern von ihm „übernommen“ wurden.

Dieses Selbstverständnis der Hochschulen wurde vom Staat bis vor kurzem respektiert. In manchen Ländern, etwa in England, hat der Staat die Autonomie der Universitäten bis heute kaum antastet, obwohl dort die Universitäten nicht weniger als in der Bundesrepublik finanziell von ihm abhängig sind. In Deutschland war die Unabhängigkeit der Universitäten auch zu Humboldts Zeiten nie so ausgeprägt; dennoch beschränkte der Staat seine Kompetenz auf das unbedingt erforderliche Minimum. Er unterschied stillschweigend zwischen „staatlichen“ und „akademischen“ Angelegenheiten: Zu den ersten gehörte die Ernennung der Beamten, besoldungsrechtliche Fragen und organisatorische Grundsatzentscheidungen (etwa die Errichtung von Fakultäten, Instituten, Lehrstühlen); zu den zweiten gehörte fast alles übrige, wobei die Regelung der Finanzen zwar dem Staat oblag, jedoch soweit irgend möglich im Einvernehmen mit der Hochschule oder einzelnen Hochschullehrern geschah. (Wer nicht die „Ausstattung“ bekam, die er wünschte, kam eben nicht.)

Die Entwicklung, die heute als „Bürokratisierung der Hochschulen“ bezeichnet wird, ist ihrem Wesen nach ein Rückgang des staatlichen Respekts gegenüber Hochschulen. Der Staat sieht die Hochschule nicht mehr wie früher als eine von ihm zwar finanzierte, dennoch aber vor allem zu hegende Körperschaft, sondern als eine nachgeordnete Behörde; diese Sicht wird von den Hochschulen nicht geteilt und als Degradierung empfunden. Das Verhältnis der drei erwähnten Beamtengruppen zueinander ist durch diese Respektlosigkeit des Staates und die entsprechende Demütigung der Hochschulen geprägt. Der Ministerialbeamte sieht den beamteten Wissenschaftler sozusagen als aufmüpfigen Kollegen einer untergeordneten Instanz, mag auch dieser häufig viel mehr verdienen als er selbst; jedenfalls ist er der Meinung, daß der Wissenschaftler sich seinen Regelungen zu unterwerfen habe, wie immer sie aussehen mögen (rechtsstaatlich sind Verordnungen allemal). Der Hochschullehrer dagegen betrachtet die Ministerialbeamten mitnichten als Kollegen einer übergeordneten Behörde, sondern als Vertreter einer Instanz, die ihm Mittel für seine wissenschaftliche Arbeit und deren Vermittlung, darüber hinaus ein Einkommen sichert, ihn jedoch im übrigen gefälligst in Ruhe lassen möge. Was die Beamten der Universitätsverwaltung betrifft (zu denen teilweise die Universitätsleitung, in gewisser Hinsicht sogar die Dekane gehören), so sieht in ihnen der Ministerialbeamte eine Verwaltungsinstanz der nachgeordneten Behörde, einen verlängerten Arm des Ministeriums, während der Wissenschaftler ihn zwar teilweise als diesen anerkennt, zum größeren Teil jedoch als nachgeordneten Verwalter seiner Körperschaft versteht, in welcher er und seinesgleichen, die Wissenschaftler, das entscheidende Wort haben müssen.

II.

Ob man den Respektverlust der Hochschulen als das eigentliche Wesen oder als die letzte Ursache der Hochschulbürokratisierung versteht, ist im Grunde eine Frage der Terminologie. In jedem

Falle müssen unter den Ursachen der Hochschulbürokratisierung auch solche genannt werden, die erklären, warum der Staat seinen Respekt vor den Hochschulen verloren hat. Dabei darf Respekt allerdings nicht allzusehr als eine individuelle Beziehung zwischen realen Einzelmenschen gesehen werden; als soziologische Kategorie ist er eine *relatio abstracta* zwischen Institutionen und Typen. Des weiteren wäre es zu billig, einfach zu behaupten, die Hochschulen würden eben keinen Respekt mehr verdienen; denn es wird an ihnen – zumindest bislang – nicht weniger kompetent geforscht und gelehrt als früher. Was den Vorwurf mangelhafter Organisation betrifft, so wäre im einzelnen zu erörtern, ob diese Ursache oder Folge der Bürokratisierung ist; während das Ministerium zur Behauptung neigt, man müsse die

Zügel vor allem deswegen straffen, weil die Hochschulen zur adäquaten Selbstorganisation unfähig seien, erwidern diese, die ministeriellen Kriterien der Organisationsadäquatheit würden ihnen aufgedrängt und seien ihnen jedenfalls nicht angemessen.

ILLUSTRATION von Grandville

Eine Hauptursache der Hochschulbürokratisierung sei vorweg genannt; sie hat mit einem Respektverlust zu tun, der im Grunde einem Schuldgefühl des Staates entspringt. Der Staat hat sich auf das Experiment der „Demokratisierung“ der Hochschulen eingelassen, im vollen Bewußtsein, damit die Hochschulen einer Gefahr ausgesetzt; deswegen meinte er, Bremsvorrichtungen und Kontrollmechanismen einbauen zu müssen, die den Schaden so gering wie möglich halten würden. Nachdem diese Vorrichtungen und Mechanismen sich innerhalb kürzester Zeit als ebenso unnötig wie das Experiment selbst erwiesen, mußte er, obwohl nachweislich der Törichtere, zeigen, er sei der Klügere gewesen. So deutet er Rechtsstaatsbewußtsein nach dem Grundsatz *Fiat lex, perat universitas* und setzt sich an das Vollziehen aller Gesetzesbestimmungen, mögen diese noch so unnötig, zum großen Teil auch völlig wirklichkeitsfremd sein.

Diese Bemerkung trifft allerdings nur die allgemeine Folie der Hochschulbürokratisierung. Als deren eigentliche Ursachen könnten beispielsweise aufgezählt werden:

– die Tatsache, daß Hochschulen aus Gründen, die sie zum Teil selbst zu vertreten haben, Objekt der öffentlichen Kritik geworden sind (Studentenrevolution, Numerus clausus, Rechnungshofberichte, Einzelskandale). Diese Kritik wirkt sich einmal schon als solche respektmindernd aus. Zum anderen suchen staatliche Instanzen stets soweit irgend möglich sicherzustellen, daß von öffentlicher Kritik nur nachgeordnete Behörden getroffen werden. Daß ein Minister sich in einem Landtag vor die Hochschulen stellt, ist nicht zu zuletzt deswegen selten, weil heutzutage Kultusminister Professoren zu sein pflegen, die aus Gründen der Wiederwahl und der Karriere eben dies verschleiern müssen. Ministerialbeamte stehen in der Regel zu ihrer politischen Spitze und sind auch selbst als Gruppe daran interessiert, nicht kritisiert zu werden; weswegen der öffentliche Druck „nach unten“ weitergegeben wird. Den Hochschulen ist eine analoge Taktik verwehrt, seit Studenten wieder bieder und fleißig sind; außerdem führt die Bürokratisierung von außen eine Solidarisierung nach innen mit sich;

– die Tatsache, daß in Zeiten politischer Stabilität Oppositionsparteien wenig Profilierungsmöglichkeiten haben und deswegen Anfragen stellen oder Untersuchungsausschüsse beantragen, die sich mit unpopulären Staatsbereichen befassen. Da die erforderlichen Antworten von der Ministerialbürokratie vorbereitet werden, stellt diese zugleich mit der Rückfrage an die Hochschulen sicher, daß sie nicht selbst ins Zielfeld der Kritik

gerät. Beispiel: Man verlangt eine nachträgliche Überprüfung der Durchführung von gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen, die zwar seit Jahren in einem Gesetzes- oder Verordnungsblatt nachzulesen waren, jedoch von niemand beachtet wurden, am wenigsten vom Ministerium selbst;

– die „Verrechtlichung“ des Hochschulwesens durch Hochschulgesetze und den Staatsvertrag zur Vergabe von Studienplätzen. Was früher besprochen und je nach Umständen entschieden werden konnte, ist heute ein Rechtsproblem, dessen Lösung sich (nach entsprechend aufwendigen Umfragen) in Verordnungen niederschlägt. Gerichtsurteile, denen Hochschulen in früher unbekanntem Ausmaß ausgesetzt sind, tragen das Ihre dazu bei;

– der z. T. durch die Bürokratisierung selbst bewirkte Ausbau der Ministerialbürokratie und der Universitätsverwaltung; er bewirkt keine Entlastung, da „Beamte sich gegenseitig so viel Arbeit schaffen, daß jeder von ihnen alle Hände voll zu tun hat“ (Parkinson);

– die Tatsache, daß die ersten Rohentwürfe von Gesetzen und Verordnungen jeweils durch die jüngsten und unerfahrensten Beamten abgefaßt und dann von höheren Beamten nur noch in Details korrigiert werden, so daß Erfahrung und überhaupt ein Realitätsbezug in die Entwürfe erst im Nachhinein, oft in Gestalt neuer Gesetze und Verordnungen, eingehen;

– die Vorstellung, daß im Hochschulbereich Planung mit großem „P“ möglich und der diesbezügliche Widerstand der erfahreneren Mitglieder der Hochschulen nur Faulheit und Arroganz sei;

– die Abwehrreaktion der Hochschulen. Diese geht entweder von Verwaltungsjuristen der Universitätsbürokratie aus, die gegen die Ministerialbeamten mit deren eigener Waffe kämpfen und dadurch – da ja am Ende fast immer das Ministerium obsiegt – selbst zur Bürokratisierung beitra-

Zwei mittelbare Folgen seien noch erwähnt. Die erste ist eine immer greifbarere Staatsverdrossenheit der beamteten Wissenschaftler. Sie erleben sich als fast bei jedem Schritt kontrolliert, andauernd vergewaltigt; sie vermissen bei der vorgesetzten Behörde (zunehmend auch bei der Universitätsverwaltung selbst) jede ernsthafte Bemühung, den ihnen zugeordneten Aufgabenbereich zu hegen; sie fühlen sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eingeengt – und vermögen zwar als Wissenschaftler die Ursachen und als Demokraten auch die formale Legitimität, jedoch nicht die Berechtigung ihrer Zustandsverschlechterung einzusehen. Dem Argument, sie seien doch auch Beamte wie andere Beamte, halten sie entgegen, ihre Zugehörigkeit zur Beamtengruppe sei ein historisches Akzidenz, dessen neueste Wucherungen sie immer mehr an der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben hindere.

Eine weitere Folge der Bürokratisierung ist auf lange Sicht noch bedenklicher: Bürokratisierung führt unter den Wissenschaftlern fast unvermeidlich zu einer Selektion, bei welcher die geschäftig Verwaltenden gefördert, die nur der Forschung und der Lehre Zugewandten dagegen zurückgedrängt werden. Schon zeichnet sich die Gefahr ab, daß aus der *universitas professorum et scholarum* eine Behörde auch in dem Sinne wird, daß in ihr das maßgebliche Wort nur noch jene führen, denen die perpetuierte Perfektionierung des Verwaltens zum Selbstzweck geworden ist.

IV.

Meine Überlegungen hatten ein zweifaches Ziel: einerseits die Hochschulbürokratisierung samt ihren Ursachen und Folgen kurz darzustellen, andererseits dem Eindruck entgegenzuwirken, diese Entwicklung könnte einzelnen, gar etwa machthungrigen Menschen – den Bürokraten – angelastet werden. Dies ist insofern nicht der Fall, als Bürokratisierung im Hochschulbereich wie auch anderswo heute nur noch „systemtheoretisch“ interpretierbar ist; die Ministerialbeamten sind in diesem System nicht weniger als die Wissenschaftsbeamten „gefangen“, nur ist ihr subjektiver Leidensdruck geringer.

Doch auch bei Systemen darf man sich fragen, wie sie überwunden werden könnten. Die Antwort ist in unserem Zusammenhang insofern nicht einfach, als die Staatsbeamten an der Systemveränderung kein vitales Interesse haben, die Universitätsbeamten erstens in ihrer Mehrheit nicht von hinreichendem politischen Gewicht, sowie zweitens angesichts ihrer gedoppelten Loyalität kaum handlungsfähig sind, und die Wissenschaftler als die eigentlich Betroffenen eine Veränderung kaum fordern können, ohne sich den Vorwurf gefallen lassen zu müssen, sie würden Eigeninteressen, gar Privilegien verteidigen. Die einzige Hoffnung ist mithin ein politischer Wille an der Spitze des Systems, der Bürokratisierung entgegenzuwirken; sofern sie nicht durch Revolutionen abgeschafft werden, können Bürokratien immer nur von oben durch politische Entscheidungen grundlegend revidiert oder abgebaut werden. Dieser politische Wille an der Spitze ist allerdings kaum zu sehen; über die Ursachen dieses Mangels will ich hier nicht einmal Vermutungen anstellen.

Eine weitere Hoffnung, die heute gelegentlich geäußert wird, vermag ich ebenfalls nicht zu teilen. Sie geht von der Erwartung aus, daß die Leistung der Wissenschaftsbeamten ihnen und „ihrer“ Institution wieder Respekt verschaffen und dadurch von selbst zu einem Rückgang der Bürokratisierung beitragen könnte. Ich teile diese Hoffnung aus zwei Gründen nicht. Erstens gibt es keine historischen Beispiele dafür, daß Bürokratien und Bürokratien innerhalb kürzerer Zeit bloß deswegen abgebaut wurden, weil sie ihre Funktion verloren. Zweitens dürfte es den Wissenschaftsbeamten kaum gelingen, sich den erforderlichen Respekt zu verschaffen. Die Wissenschaftsgläubigkeit der Gegenwart ist zu blind, als daß Wissenschaftler in der Lage wären, zu leisten, was allein ihnen den verlorenen Respekt wieder zurückgewinnen könnte: alle wichtigen Probleme des Zeitalters befriedigend zu lösen. Insofern ist die Hochschulbürokratisierung wohl auch Ausdruck einer Desillusionierung, die die überzogene Wissenschaftsgläubigkeit der jüngeren Neuzeit zur Folge haben mußte.

Allerdings will ich nicht ausschließen, daß ein teilweiser Abbau der Hochschulbürokratisierung zu erreichen wäre, wenn alle Beteiligten ihre Gefahren (vielleicht gelegentlich auch deren Kosten) kennen würden. Die politische Spitze (wozu ich hier auch Abgeordnete zählen möchte) müßte bereit sein, der Mißstimmung über Hochschulen standzuhalten, gelegentlich ihr auch entgegenzutreten. Ministerialbeamte müßten erwägen, welche Verordnung wirklich nötig ist und wie ihre Durchführung mit einem Minimum an Mehrarbeit erledigt werden könnte. Verwaltungsjuristen sollten sehen lernen, daß auch und gerade an Universitäten das Leben zu vielgestaltig ist, um in jeder Hinsicht formal geregelt werden zu können – und überlegen, wie sich der bürokratische Aufwand zum Ergebnis verhält (auch Kosten von Sparmaßnahmen zu den tatsächlichen Einsparungen). Doch auch die Wissenschaftler müßten das Ihre beitragen: Es fehlt unter ihnen nicht an Primadonnen, und sie neigen häufig dazu, mimosenhaft zu sein.

Eine solche gemeinsame Anstrengung aller „System-Mitglieder“ wäre gewiß lohnend. Denn erstens ist schon heute der Punkt erreicht, ab welchem die Hochschulbürokratisierung mehr Chaos und Konflikte schafft als abbaut. Zweitens ist eine Universität nicht wie ein Finanzamt oder auch ein Industrieunternehmen eine Einrichtung, deren gesammelte Anstrengungen einem geballten Ziel (etwa der termingerechten Finanzabwicklung) gelten, sondern verwirklicht sich ihre Zweckbestimmung in Hunderten sehr verschiedener, auf Grund der Facheinheiten höchst individueller Einheiten. Nicht ein Maximum, sondern ein Minimum an Bürokratie garantiert die Effizienz der Universität. Im Zeitalter der „Bewältigung des Studentenberges“ wird eben dies immer häufiger übersehen.

