

# Universitäten auf dem Weg zu Public-Profit-Organisationen?

**Sigrun Nickel**  
Hamburg

Der Druck auf die Universitäten, sich leistungsorientierter und wirtschaftlicher als bisher zu verhalten und sich dabei den Interessen und Bedürfnissen der Gesellschaft stärker zu öffnen, zeigt Wirkung.<sup>1</sup> Eine Welle von Modernisierungsprojekten versucht,

das im höchsten Maße eigensinnige System „Universität“ in diese Richtung zu irritieren und zu mobilisieren. Inzwischen gibt es dafür sogar einen Preis vom CHE (Centrum für Hochschulentwicklung), einer Einrichtung der Bertelsmann-Stiftung. Das CHE zeichnet jährlich zwei „best practice-Hochschulen“ aus, eine Universität und eine Fachhochschule.<sup>2</sup> Auch die VolkswagenStiftung ist aktiv und fördert in ihrem Programm „Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung“ mit großem finanziellen Aufwand neun Projekte zur Universitätsentwicklung.<sup>3</sup>

So unterschiedlich die Modernisierungsprojekte in ihrer individuellen Ausgestaltung auch sein mögen, so weisen sie doch eine zentrale Gemeinsamkeit auf: die starke Fokussierung auf das New Public Management (NPM).<sup>4</sup> In der Praxis beschäftigt sich Universitätsentwicklung in weiten Teilen mit der Implementierung von NPM-Instrumenten. Dazu zählen z.B. Zielvereinbarungssysteme, Kosten-

---

<sup>1</sup> Bei dem Text handelt es sich um einen überarbeiteten Vortrag, der anlässlich des Workshops „Politikwissenschaftliche Perspektiven der Hochschulpolitik“ im März 2001 an der Universität Hamburg gehalten wurde. Er ist Teil eines Promotionsvorhabens zum Thema „Partizipatives Management von Universitäten“ am IFF in Wien.

<sup>2</sup> siehe [www.che.de](http://www.che.de)

<sup>3</sup> siehe [www.volkswagen-stiftung.de](http://www.volkswagen-stiftung.de) und [www.prouni.uni-hamburg.de](http://www.prouni.uni-hamburg.de)

<sup>4</sup> vgl. Schedler, Kuno./ Proeller, Isabella: New Public Management, Bern 2000

und Leistungsrechnung, kennzahlengestützte Budgetierung sowie Berichtssysteme.

Beim NPM handelt es sich um einen umfassenden Modernisierungsansatz, der Managementinstrumente der profitorientierten Privatwirtschaft mit dem Ziel modifiziert, die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit öffentlichen Handelns zu verbessern. Der Einsatz des NPM wird deshalb auch oft mit einer indirekten oder „formellen“ Privatisierung<sup>5</sup> in Verbindung gebracht, die dazu führt, dass der öffentliche Sektor in seinen Strukturen künftig zunehmend stärker privatwirtschaftlich ausgerichtet sein wird. Dies bewirkt in letzter Konsequenz eine Neupositionierung des öffentlichen Sektors „zwischen Staat und Markt“, so wie es der britische Soziologe Anthony Giddens skizziert hat.<sup>6</sup>

Dieser „dritte Weg“ hat in den zurückliegenden zehn Jahren sowohl zu einer verstärkten Übernahme von privatwirtschaftlichen Verhaltensweisen in öffentlichen Einrichtungen als auch zu einer direkten Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen geführt. Parallel dazu erfolgt die Vergabe öffentlicher Mittel zunehmend in Form von Wettbewerbsverfahren, so dass der Staat nicht länger nur als Finanzier sondern eher als Auftraggeber von Leistungen fungiert.<sup>7</sup> Dazu ein aktuelles Beispiel aus der Arbeitsmarktpolitik: So ist in Hamburg geplant, schwer vermittelbare Arbeitslose künftig „passgenau“ für mögliche Arbeitsplätze zu qualifizieren. Entsprechende Aufträge würden dann von der zuständigen Behörde nicht mehr nur an die staatsnahen Qualifizierungseinrichtungen vergeben, sondern es können sich auch private Personalentwicklungsagenturen darum bewerben.

Angesichts solcher Entwicklungen halten es einige Wissenschaftler/innen nicht mehr für angebracht, von einem Non-Profit-Sektor, sondern provokativ von einem „Public-Profit-Sektor“ zu sprechen.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Heuer, Ernst: Privatwirtschaftliche Wege und Modelle zu einem modernen (anderen?) Staat, in: *Die öffentliche Verwaltung* 3/1995, S. 85-95, und Di Fabio, Udo: Privatisierung und Staatsvorbehalt, in: *Juristen Zeitung* 12/1999, S. 585-636.

<sup>6</sup> Giddens, Anthony: *The third way. The renewal of social democracy*, Oxford (Polity Press) 1998.

<sup>7</sup> vgl. Nielandt, Jörg/Brodkorb, Mathias: *Ausbau der Zivilgesellschaft. Non-Profit-Organisationen und Dritter Sektor*, Hamburg 2000.

<sup>8</sup> So der österreichische Organisationsforscher Ralph Grossmann (Leiter des IFF – Institut für Organisationsentwicklung und Systemsteuerung, Wien) in einem persönlichen Gespräch im Oktober 2000.

Public-Profit-Organisationen wären danach Einrichtungen, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind, aber um öffentliche Gelder konkurrieren müssen und Einnahmen erzielen dürfen.

Das NPM hat den öffentlichen Sektor in den zurückliegenden Jahren tiefgreifend verändert und dieses Rad lässt sich kaum zurückdrehen. In den Universitäten erzeugt die Umgestaltung nach NPM-Prinzipien allerdings viele Probleme. Der Grund liegt im spezifischen Charakter von Universitäten, der sich mit dem üblicher Verwaltungs- und Wirtschaftsorganisationen nur schwer vergleichen lässt. So ist es beispielsweise für ein Unternehmen überlebenswichtig, dass es Strategien und Ziele entwickelt, die von allen Mitgliedern der Organisation bestmöglichst umgesetzt werden.

Eine Universität hingegen ist eine Korporation, also ein Zusammenschluss von Individuen, die zwar das Interesse an der Wissenschaft verbindet, die aber ansonsten höchst unterschiedliche und individuelle Ziele verfolgen und nur schwerlich zu gemeinsamen Handlungen zu bewegen sind. Deshalb werden Universitäten auch als „notorisch unterdeterminierte Organisationen“ mit „heterogenen, teilweise sogar konfligierenden Aufgaben und ganz unterschiedlichen Arbeitsweisen“<sup>9</sup> charakterisiert, welche „dumm“ sind, weil sie es nicht schaffen, „institutionalisierte Regelsysteme und organisationale Karrieremuster zu etablieren, welche aus der Summe konkurrierender Einzelkämpfer, isolierter Individuen und einsamer Forscher vernetzte Gemeinschaften kooperierender Gruppen, Teams und Projekte“<sup>10</sup> machen.

Wie kaum eine andere öffentliche Einrichtung war die Universität als Korporation schon immer relativ autonom und jetzt entlässt der Staat – gemäß der Philosophie des NPM, dessen Grundprinzipien inzwischen auch die meisten deutschen Hochschulgesetze prägen – seine Hochschulen noch weiter in die Selbstständigkeit oder anders ausgedrückt in die „formelle“ Privatisierung (Heuer/Di Fabio).

Diese wachsende Staatsferne ist ein heikler Punkt, um den herum sich in Deutschland eine heftig geführten Debatte über die „Rechts-

---

<sup>9</sup> Müller-Böling, Detlef/Schreiterer, Ulrich: Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen. Perspektiven eines neuen Steuerungsinstruments, in: Fedrowitz, Jutta u.a. (Hg.), Hochschulen und Zielvereinbarungen, Gütersloh 1999.

<sup>10</sup> Helmut Willke: Dumme Universitäten, intelligente Parlamente. In: IFF-Texte, Band 1, Wien 1997, S. 107-110

form“ von staatlichen Universitäten entsponnen hat. Dabei geht es um die Frage, ob es nicht adäquater sei, Universitäten rechtlich und damit auch finanziell zu verselbstständigen, z.B. in Form von Stiftungen, GmbHs oder AGs und dadurch ihre Eigenverantwortung zu erhöhen. Die Idee entbehrt nicht eines gewissen Charmes: Für Universitäten würde sich die Chance eröffnen, Gelder erwirtschaften und damit die staatlich bedingte Finanzknappheit kompensieren zu können. Im Gegenzug hofft der Staat auf eine gesteigerte Leistungsfähigkeit seiner Wissenschaftseinrichtungen, indem er ihnen die Sicherheit nimmt, als öffentliche Einrichtung unsterblich zu sein.

Nach dem jetzigen Stand der Diskussion ist es jedoch höchst unwahrscheinlich, dass die deutschen Bundesländer ihre Universitäten wirklich privatisieren. Vielmehr setzt der Staat zunächst einmal auf den Konkurrenzdruck durch private Neugründungen, wie zum Beispiel die Bucerius Law School in Hamburg oder die International University in Bremen. Und es werden weitere folgen: Ungefähr 100 Anträge auf Gründung von Privathochschulen sollen bei den diversen Kultusministerien vorliegen.<sup>11</sup>

Allerdings gibt es in der Bundesrepublik derzeit kaum echte Privathochschulen. Die meisten von ihnen kommen nämlich ohne staatliche Förderung nicht aus. Paradebeispiele dafür sind die Privatuniversität Witten-Herdecke, die am Tropf des nordrhein-westfälischen Haushalts hängt, oder die International University Bremen, deren Anschub vom Land Bremen großzügig gefördert wird. Bei den meisten Privatuniversitäten handelt es sich zudem um kleine, eher monodisziplinär ausgerichtete Einrichtungen, die wenig Forschung betreiben und für die Ausbildung einer großen Masse von Studierenden nicht geeignet sind. In diesem Sinne sind sie eher Fachhochschulen als Universitäten. Dennoch begrüßt der Staat ihr Entstehen und gewährt ihnen sogar mehr Freiheiten als seinen eigenen Hochschulen, zum Beispiel bei der Bezahlung des Personals.

Die staatlichen Universitäten werden demnach vorerst staatlich bleiben, wenn auch formell bzw. indirekt privatisiert durch das NPM. Diese formelle Privatisierung wird vermutlich mittelfristig dazu führen, dass sich Universitäten als „Public Profit Organisationen“ verstehen, also als Wissenschafts- und Bildungsdienstleister, die sowohl um

---

<sup>11</sup> vgl. Über allen Gipfeln ist Ruh, in: *SZ Magazin* vom 14.5.2001

staatliche und private Gelder als auch um Studierende mit anderen, teils privaten Einrichtungen konkurrieren müssen. Absehbar ist auch, dass Universitäten ihre „Produkte“ in den Bereichen Weiterbildung und Technologietransfer in Zukunft stärker als bisher verkaufen müssen, um Einnahmen zu erzielen. Dazu bedarf es rechtlicher Änderungen, wie sie zum Beispiel das Land Niedersachsen plant. Laut Gesetzentwurf soll den niedersächsischen Hochschulen künftig freigestellt werden, sich in eine Stiftung öffentlichen Rechts umzuwandeln.<sup>12</sup> In diesem Fall wäre die Universität zwar weiterhin als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert, befände sich jedoch nicht mehr in der Trägerschaft des Staates, sondern in der Trägerschaft einer Stiftung öffentlichen Rechts.

Ein solch deutlicher Rückzug des Staates ist ein tiefer Eingriff in die gewohnte Situation und kann natürlich nicht unwidersprochen bleiben. So warnt der Osnabrücker Rechtswissenschaftler Jörn Ipsen vor der Preisgabe der Selbstverwaltung durch die avisierte Rechtsformänderung: „Das durch den Referentenentwurf konzipierte Stiftungsmodell erfüllt die an den verfassungsrechtlichen Begriff der Selbstverwaltung nach Art. 5 Abs. 3 NV (Niedersächsische Verfassung, S.N.) gestellten Anforderungen nicht nur nicht, sondern hebt die Selbstverwaltung der Hochschulen in wichtigen Bereichen auf.“<sup>13</sup>

Dieser Einwand berührt durchaus eine spannende Frage, denn die Selbstverwaltung ist nicht nur ein Organisationsprinzip, sondern auch Ausdruck der Idee, dem Selbstverständnis einer Universität: Wird durch die Umgestaltung der Universität nach der Philosophie des NPM nicht nur deren Organisation, sondern auch deren Idee verändert? Und wenn ja, ist diese Entwicklung wirklich abzuwehren und zu verurteilen, oder ist sie vielleicht notwendig, um neben der organisationalen auch die kulturelle Krise der Universität zu beheben? Diesen Fragen werde ich im Folgenden nachgehen.

---

<sup>12</sup> Siehe [www.nhg.niedersachsen.de/nhg/](http://www.nhg.niedersachsen.de/nhg/)

<sup>13</sup> Ipsen, Jörn: Hochschulen als Stiftungen öffentlichen Rechts?, in: *Forschung und Lehre* 11/2000, Seite 580-583.

## 1. Zwischen Institution und Organisation: Die Idee der Universität

In seinem 1946 erschienenen Buch „Die Idee der Universität“ zeichnet Karl Jaspers das Idealbild der Universität als einzigartige Schule, in der „nicht nur unterrichtet werden soll, sondern der Schüler an der Forschung teilnehmen und dadurch zu einer sein Leben bestimmenden wissenschaftlichen Bildung kommt“.<sup>14</sup> Ferner ist die „Universität die Stätte, an der Gesellschaft und Staat das hellste Bewußtsein des Zeitalters sich entfalten lassen“. Die Idee der Universität besitzt einen übernationalen, weltweiten Charakter wie die der Kirche. Die Menschen, die in der Wissenschaft arbeiten, sind getrieben von dem Drang nach „unbedingtem Wissenwollen“. Dieses unbedingte Wissenwollen ist wie ein Glaube, der den Beseelten ganz ergreift und führt. Nach Karl Jaspers braucht Wissenschaft Führung – und zwar eine Führung, die „von innen“ kommen muss, aus jedem einzelnen heraus und nicht von außen. Geht diese innere Führung verloren, verwaht die Wissenschaft. Es versteht sich von selbst, dass Menschen, die aus einer solch hohen intrinsischen Motivation heraus arbeiten und zudem qua definitionem zur Elite einer Gesellschaft zählen, die größtmögliche Freiheit und Raum zur individuellen Entfaltung brauchen. Ironisch vergleicht Jaspers die Fakultätsmitglieder mit den Affen auf den Palmen des heiligen Hains von Benares: „Auf jeder Kokospalme sitzt ein Affe, alle scheinen sehr friedlich und kümmern sich gar nicht umeinander; wenn aber ein Affe auf die Palme eines anderen klettern möchte, so gibt es eine wilde Abwehr durch Werfen von Kokosnüssen“. Sofern es also zu überhaupt zu einer Kommunikation, zu einem Austausch zwischen den Wissenschaftler/innen kommt, erfolgt dieser von einem individuell-willkürlich abgesteckten Territorium zum nächsten, während sich, so Jaspers, „das Gemeinsame taktvoll auf das Formale erstreckt“.

Das Formale ist die Institution. Die Idee der Wissenschaft „gewinnt in der Institution ihren Leib“. In der Organisationswissenschaft heißt es dazu: „Organisationen (...) dienen der Institution, sie sind jene Handlungszusammenfassungen und -aufteilungen, die Menschen

---

<sup>14</sup> Jaspers, Karl: Die Idee der Universität. Reprint der Ausgabe Berlin 1946, Berlin/Heidelberg/New York 1980.

jeweils veranstalten“.<sup>15</sup> Wissenschaft braucht trotz ihrer geistigen Ausrichtung den Rückhalt durch solch materielle Dinge wie Gebäude, Geräte, Bibliotheken und „die Ordnung einer Verwaltung dieser Dinge“. In diesem Sinne dient die Universitäts-Verwaltung den Wissenschaftler/innen, während laut Jaspers die Staats-Verwaltung darauf achtet, dass die Universität ihre Idee weiterhin richtig verwirklicht und nicht verwaht. Da die Träger/innen dieser Idee in erster Linie die Professor/innen sind, kommt dem Staat insbesondere bei Berufungen eine entscheidende Kontrollfunktion zu, denn hier sieht Jaspers eine der größten Schwächen der Universitäten: „Man wehrt sich instinktiv gegen die überragenden Persönlichkeiten“. Denn es besteht eine Neigung dazu, „sich aus persönlichen Interessen und Furcht vor dem Überragenden zu verwandeln in Cliquen monopolistischer Sicherung ihrer Durchschnittlichkeit“.

Summa summarum zeichnet Jaspers also das bekannte und heute immer noch prägende Bild der Universität als „Spielwiese“: Die Wissenschaftler/innen dürfen machen, was sie wollen. Die Institution stellt den Rahmen zur Verfügung, und der Staat beaufsichtigt dezent die eigenwilligen Forscher/innen, die in Einsamkeit und Freiheit (so das berühmte Zitat von Schelsky) Wissen schaffen. Im heutigen Sinne könnte man auch von einer „Expertenorganisation“ sprechen.<sup>16</sup> Diese Übertragung ist allerdings problematisch, weil Jaspers von der Universität explizit als „Institution“ spricht und nicht als einer „Organisation“. Diese Differenzierung ist wichtig, weil die Begriffe Institution und Organisation unterschiedliche Konzepte für ein Selbstverständnis von Universitäten widerspiegeln, die einen erheblichen Einfluss auf die Möglichkeiten oder Unmöglichkeiten der Universitätsmodernisierung haben.

Institutionen sind, soziologisch und anthropologisch betrachtet, Ausdruck für ein stabiles Muster strukturierter menschlicher Beziehungsgeflechte sowie für die gelebte Form solcher Muster (z.B. Ehe). Institutionen bieten Menschen die Möglichkeit, sich auf Bewährtes zu verlassen, sich dadurch zu entlasten und sich nicht selten auch dahinter zu verstecken. Dies umso mehr, wenn sich die Institution als auch

---

<sup>15</sup> Heintel, Peter/Götz, Klaus: Das Verhältnis von Institution und Organisation, München/Mering 2000.

<sup>16</sup> vgl. Pellert, Ada: Die Universität als Organisation, Wien 1999.

als dauerhaft erweist: „Je mehr auf Dauer gestellt (dogmatisiert), umso freier können sich Menschen allen möglichen Aufgaben (auch dem Luxus) zuwenden“.<sup>17</sup> So sieht auch Jaspers die Institution Universität – als Entlastung für die dort tätigen Wissenschaftler/innen mit Ewigkeitscharakter.

Dem gegenüber ist eine Organisation definiert als eine zielgerichtete Ordnung bzw. Regelung von Aufgaben (Funktionen) und Tätigkeiten (Arbeitsvorgängen) in sozialen Gebilden in der Weise, dass alle Elemente der Organisation (Aufgaben, Tätigkeiten) und alle daraus gebildeten Organisationseinheiten (Stellen, Abteilungen, Arbeitsprozesse) in das Gefüge des Sozialgebildes eingegliedert sind. Der formale Ausdruck der geschaffenen Ordnung ist eine bestimmte, zweckmäßige und integrative Struktur. In der Organisation ist festgelegt, was jeder in welcher Situation wie zu tun hat. Damit weisen Organisationen Funktions-, Autoritäts-, Rang- und Kommunikations- und Informationsstrukturen auf. Organisationen sind nicht auf Dauer gestellt.

Betrachtet man die „Universität als zielgerichtete Organisation“, entsteht ein ganz anderes Verständnis von Universität, als wenn man die „Universität als Institution mit Entlastungsfunktion“ versteht. Würde die Universität sich genauso als Organisation wie als Institution begreifen, müssten Wissenschaftler/innen akzeptieren, dass sie ebenso wie die Verwaltung, das technische Personal, die wissenschaftlichen Angestellten und die Nachwuchswissenschaftler bestimmte Aufgaben und Funktionen neben anderen zu erfüllen haben, und zwar im Dienste übergeordneter Ziele der gesamten sozialen Gebildes und nicht nur im Dienste ihrer eigenen Ziele.

Dieses Selbstverständnis ist in der Realität jedoch eher unterentwickelt. Vielmehr meinen Wissenschaftler/innen, dass sich die Organisation ihren individuellen Bedürfnissen und Zielen unterzuordnen hat. Gemeinsame Ziele zu bilden, ist wenig attraktiv und kommt dem Verlust eines wichtigen Privilegs gleich, nämlich der individuellen Autonomie. Dieser stark ausgeprägte Individualismus führt in der Öffentlichkeit zu dem häufig erhobenen Vorwurf, Wissenschaftler/innen berücksichtigten bei ihrem Tun nicht genug die Interessen der Gemeinschaft.

---

<sup>17</sup> Heintel/Götz: Das Verhältnis von Institution und Organisation, 2000.



Folgt man der Theorie des Kommunitaristen Amitai Etzioni,<sup>18</sup> so ist dieser Verdacht nicht unbegründet. Etzioni beschreibt das soziale Phänomen der inversiven Symbiose. Danach können zwei grundlegende Formationen – z.B. Autonomie und Ordnung – eine sich gegenseitig befruchtende Symbiose eingehen, wenn sie im Gleichgewicht bleiben. Sobald aber eines der beiden Elemente über einen bestimmten Punkt hinauswächst, beginnt es das andere Element zu mindern. Nehmen wir die Anarchie: Diese entsteht, wenn ein exzessiver Individualismus die Ordnung zurückdrängt. In diesem Sinne werden Universitäten organisationswissenschaftlich auch als „organisierte Anarchien“ bezeichnet.<sup>19</sup>

Wenig vereinbar mit dem augenblicklichen Selbstverständnis der Wissenschaftler/innen ist es auch anzuerkennen, dass sich die Wissenschaft und ihre Organisation gegenseitig bedingen. Andernfalls müsste die Wissenschaft denjenigen einen höheren Stellenwert einräumen, die für das Funktionieren der Organisation sorgen – der Verwaltung. Konkret hieße das: Wissenschaftler/innen und Verwaltung müssten Seite an Seite ihre Arbeitskraft in den Dienst der Organisation stellen, damit diese ihr Ziel bestmöglichst erreichen kann. Verwaltung wäre dann nicht mehr wie bei Karl Jaspers die „Pfleger der geistig schaffenden Menschen wie kostbare Pflanzen“, sondern das Management von Expert/inn/en.

Von einer gleichberechtigten Arbeitsteilung zwischen Management und Expert/inn/en ist die Universität im Jahre 2001 allerdings noch weit entfernt. Im Wesentlichen ist die Universität noch genau so, wie Karl Jaspers sie beschrieben hat. Die Universität begreift sich im Grunde kaum als Organisation, sondern eher wie Niklas Luhmann sie in seinem Aufsatz aus dem Jahr 1992 beschreibt, nämlich als „organisierte Institution“,<sup>20</sup> oder wie Karl E. Weick sie bezeichnet: als „lose gekoppeltes System“.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Etzioni, Amitai: Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie, Darmstadt 1997.

<sup>19</sup> Cohen, M.D./March, J/Olsen, J.: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Quarterly* 1/1972, S.1-25.

<sup>20</sup> Luhmann, Niklas: Die Universität als Milieu, hrsg. von André Kieserling, Bielefeld 1992.

<sup>21</sup> Weick, Karl.E: Educational organizations as loosely coupled systems, in: *Administrative Science Quarterly* 21/1976

Für die Praxis der Universitätsentwicklung stellt dieses mangelnde Selbstverständnis der Universität als Organisation eines der Haupthindernisse dar. Hochschulmodernisierer/innen müssen eine Organisation entwickeln, die – wie es die Wiener Hochschulforscherin Ada Pellert formuliert – sich selber nicht primär als Organisation, sondern als Institution versteht und deshalb für Organisationsentwicklung wenig ansprechbar ist. Versucht man dennoch, einen Organisationsentwicklungsprozess an einer Universität durchzuführen, kann es zunächst nur darum gehen, erst einmal eine erkennbare Organisation herauszubilden. Doch welche Organisationsform ist die richtige? Darüber wird in Universitäten leider zu wenig diskutiert. Aktive Willenbildungsprozesse dazu laufen eher schleppend und meist nur unter geringer Beteiligung von Universitätsangehörigen. Statt dessen wird lieber auf äußeren, d.h. vorrangig politischen Druck reagiert, was dazu führt, dass über die bestehenden Strukturen system- und kulturfremde Muster und Instrumente darüber gelegt werden. So zum Beispiel das New Public Management.

## **2. Organisation und Rechtsform**

### *2.1. Die Rolle des New Public Management*

Die Universität in ihrer jetzigen Form steht in einem rechtlichen Spannungsverhältnis. Einerseits ist sie seit dem Mittelalter eine Korporation, das heißt ein Zusammenschluss von Individuen, die sich weitgehend selbst verwalten und relative Unabhängigkeit genießen. Zugleich ist sie eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und damit dem Staat unterstellt. Nicht selten kollidiert das Prinzip der Autonomie mit dem Prinzip der staatlichen Aufsicht. Sofern sich eine Universität als „Institution mit Entlastungsfunktion“ begreift, scheint die Korporation, die Körperschaft, die richtige Rechtsform zu sein. Die Frage ist, ob diese Rechtsform noch passt, wenn sich die Universität stärker als bisher als Organisation versteht.

Um dieser Frage nachzugehen, möchte ich zunächst auf die Rolle des New Public Management eingehen. Wie bereits eingangs geschildert, führen derzeit die meisten Universitäten Instrumente des NPM ein, wie zum Beispiel Budgetierung, Zielvereinbarungen oder lei-

stungsorientierte Mittelzuweisung. In der Schweiz ist das NPM unter dem Begriff New University Management (NUM) auf die Universitäten übertragen worden.<sup>22</sup>

Beim New Public Management (NPM) handelt es sich um einen umfassenden Modernisierungsansatz, der die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Sektors zum Wohl der Gesellschaft verbessern soll. Dies geschieht vor dem Hintergrund des Konzepts der „Zivilgesellschaft“, das heißt die Eigeninitiative sowohl der Bürger/innen als auch der öffentlichen Einrichtungen soll gestärkt werden, während sich der Staat mehr darauf konzentriert, geeignete Rahmenbedingungen für die selbstorganisierten Aktivitäten zur Verfügung zu stellen. Im Universitäts-Bereich findet dieses Konzept seinen Ausdruck z.B. in der Erhöhung der Autonomie. Politik und Gesellschaft gewähren diesen Zuwachs an Selbstständigkeit jedoch nicht bedingungslos, sondern verknüpfen ihn mit der Forderung nach mehr Leitungstransparenz und einer stärkeren Ausrichtung am gesellschaftlichen Nutzen. Genau dazu dienen u.a. die NPM-Instrumente.

NPM-Instrumente sind – wie bereits geschildert – Managementinstrumente, die sich für zielgerichtet arbeitende Organisationen eignen. Das bedeutet im Umkehrschluss, ihre Anwendung kann nur gelingen, wenn sie in einer Einrichtung eingesetzt werden, die wie eine Organisation funktioniert und auch ein dementsprechendes Selbstverständnis hat. Dies ist aber – wie im zurückliegenden Kapitel gezeigt wurde – in Universitäten nicht der Fall. Die Instrumente treffen nicht auf eine Management-Struktur, wie es eigentlich erforderlich wäre, sondern auf eine Selbstverwaltungsstruktur.

Die Folge ist, dass Wissenschaftler/innen im Rahmen der Selbstverwaltung immer häufiger genötigt sind, sich mit Managementaufgaben zu beschäftigen. Dabei haben sie wenig Lust, sich selbst zu managen, weil ihre eigentliche Berufung die Forschung ist, von der auch ihre Reputation wesentlich abhängt. Nach wie vor ist zum Beispiel das Amt des Dekans/der Dekanin nicht sehr beliebt. Ein Ausweg aus der unbequemen Situation wäre, sich managen zu lassen und zwar durch die Verwaltung, das aber würde ein neues Rollen-

---

<sup>22</sup> Kopp, Daniel: New University Management. WWZ-Forschungsbericht 1/98, Basel 1998.

verständnis von Wissenschaft und Verwaltung erfordern. Die beiden Prinzipien Wirtschaftlichkeit und Wissenschaftlichkeit, die sich jetzt noch feindlich gegenüber stehen, müssten sich aussöhnen. Dieser Meinung ist auch Jürgen Heß, Generalsekretär der Hochschulrektorenkonferenz (HRK). Die Trennung von akademischer und rechtlich-wirtschaftlicher Sphäre an Universitäten sei eine „reine Fiktion“ und eine „Fehlentwicklung“ und gehöre deshalb abgeschafft, so der langjährige Kanzler der Universität Freiburg.<sup>23</sup>

Wenn es also in Universitäten durch die Einführung des NPM einerseits verstärkt zur Ausprägung privatwirtschaftlicher Verhaltensweisen kommt und andererseits die Autonomie, d.h. also die Staatsferne, erhöht wird, warum dann nicht Nägel mit Köpfen machen und die Universitäten rechtlich verselbstständigen, so wie es zum Beispiel gerade Österreich mit seinen Universitäten macht?<sup>24</sup> Ist es von den Universitäten richtig zu glauben, dass sie bei größtmöglicher Staatsferne trotzdem weiterhin an der finanziellen Nabelschnur der Gesellschaft hängen dürfen?

### 2.1. Rechtsformänderung – ein Beitrag zur Universitätsentwicklung?

Wer Universitäten als zielgerichtete Organisationen entwickeln will, steht in der Regel vor dem Problem, dass dieses Engagement auf auszehrende defensive Routinen und Widerstände trifft. Immer wieder schafft es die über Jahrhunderte gewachsene Institution „Universität“ zu oszillieren, d.h. Veränderungen zu neutralisieren und damit die alte Systemlogik wieder herzustellen. Dieser Mechanismus entfaltet bisweilen so starke Kräfte, dass in der Öffentlichkeit Zweifel aufkommen, ob Universitäten überhaupt reformierbar sind.

Die Frage ist deshalb, ob die beabsichtigte Systemveränderung effektiviert und beschleunigt werden kann. Und hier kommt die Rechtsform ins Spiel. Es gibt Stimmen, die meinen, Übernahmen privatwirtschaftlicher Verhaltensweisen durch das NPM reichten allein nicht aus, seien zu schwach, um eine nachhaltige Modernisierung zu bewirken. Universitäten müssten stärker als bisher einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbssituation ausgesetzt werden. Der Zwang, die

---

<sup>23</sup> Heß, Jürgen in: *hochschule innovativ* 5/2000.

<sup>24</sup> [www.bmbwk.gv.at](http://www.bmbwk.gv.at) und [www.weltklasse-uni.at](http://www.weltklasse-uni.at)

wirtschaftliche Überlebensfähigkeit eigenverantwortlich zu sichern, würde den Drang zu gemeinschaftlichem Handeln steigern, den exzessiven Individualismus der Wissenschaftler/innen Grenzen setzen und in der Folge die innere Funktionsfähigkeit der Gesamtorganisation stärken. Zudem bestünde Grund zu der Annahme, dass die Beweglichkeit und die Innovationskraft durch die Wettbewerbsorientierung erhöht würden.

Der Weg zu mehr Beweglichkeit und Innovationskraft führt in dieser Logik über die Privatisierung. Es muss nicht gleich eine echte, direkte Privatisierung sein, sondern es gibt inzwischen genügend Möglichkeiten, Universitäten im öffentlich-rechtlichen Rahmen mehr privatwirtschaftlich zu organisieren. Die Markt- und Wettbewerbsorientierung wäre dadurch erheblich abgeschwächt, aber die Vorteile der privatrechtlichen Organisation blieben erhalten. Erhoffte positive Effekte sind: Entfesselung vom staatlichen Dienst-, Vergütungs- und Besoldungsrecht und vom Haushaltsrecht, welche beide als zu starr und als inadäquat empfunden werden, mehr Unabhängigkeit von politischen Vorgaben und die bessere Nutzung von steuerlichen Vorteilen und Subventionen.

Im Falle einer indirekten Privatisierung würde die Universität also dem sogenannten Dritten Sektor angehören, dem Sektor zwischen Staat und Markt, dem Non-Profit-Bereich bzw. dem Public-Profit-Bereich. Die Universität wäre dann nicht mehr mittelbare Staatsverwaltung, sondern eine unabhängige Organisation, die zur Maximierung des Gemeinnutzens eine in gewissen Maßen wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Eine solche Universität passt sehr gut in das Konzept einer modernen Zivilgesellschaft. Zumindest organisatorisch.

### **3. Die Universität als Genossenschaft?**

In anderen europäischen Ländern, wie z.B. den Niederlanden und Großbritannien, haben Universitäten schon große Schritte hin zur Wandlung in Public-Profit-Organisationen gemacht. In jüngster Zeit hat sich auch Österreich sehr weit in das Feld der indirekten Privatisierung bewegt. Nach den augenblicklichen Plänen der ÖVP-FPÖ-Regierung werden die Universitäten dort zwar öffentlich-rechtliche Einrichtungen bleiben, doch erhalten sie die „Vollrechtsfähigkeit“, d.h.

finanziell und personell werden sie eigenständig. Eine entsprechende Gesetzesänderung wird vermutlich noch in diesem Jahr umgesetzt.

In Vorbereitung der Vollrechtsfähigkeit hatte die österreichische Regierung eine Reihe von Gutachten zur Prüfung unterschiedlicher Reformen in Auftrag gegeben.<sup>25</sup> Eines davon stammt von den Rechtswissenschaftlern Günter H. Roth und Hanns Fitz.<sup>26</sup> Das Gutachten der beiden Innsbrucker ist deshalb erwähnenswert, weil es zu dem Ergebnis kommt, dass – sofern man überhaupt eine wirtschaftliche Organisationsform für Universitäten in Betracht zieht – sich die Genossenschaft am besten eignen würde. Der Grund: Anders als bei der GmbH, der AG, der Co. KG, dem Verein oder aber auch der Stiftung lasse sich die Selbstverwaltungsstruktur und damit auch der Korporationsgedanke am besten realisieren.

In einer genossenschaftlich organisierten Universität wären alle Mitarbeiter/innen und alle Studierenden Genosschafter/innen und müssten als solche eine – wenn auch geringe – Kapitaleinlage übernehmen. Studierende könnten die Kapitaleinlage anstelle von Studiengebühren entrichten und ihren Anteil auch als Alumni behalten und damit die Hochschule weiter fördern. Die Genossenschaft hätte einen klaren Förderungsauftrag, nämlich der Förderung des Gemeinwohls sowie dem Erwerb ihrer Mitglieder zu dienen, wobei sie natürlich Gewinne erzielen darf. Die Mitgliederzahl der Genossenschaft ist offen. Die Mitglieder der Genossenschaft bilden die Generalversammlung. Ihre Rechte – also z.B. die Bestellung des Vorstands, Fassung von Grundlagenbeschlüssen – könnten sie an eine von ihnen gewählte Delegiertenversammlung oder einen Senat weitergeben. Die Mitglieder des Vorstands können auch von außen kommen, sofern sie bereit sind, Mitglieder der Genossenschaft zu werden. Der Vorstand hat zwar eine hohe Rückkoppelungsverpflichtung nach innen, besitzt aber dessen ungeachtet das Vertretungsmonopol nach außen.

Dieser einiger Maßen originelle Vorschlag hat in Österreich keine Beachtung gefunden.

---

<sup>25</sup> Titscher, Stefan et.al. (Hrsg.): Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, München 2000.

<sup>26</sup> Roth, G.H./Fritz, H.: Organisationsformen des Privatrechts für Universitäten, in: ebd., S. 182-212, hier vor allem 193-197.

#### 4. Schlussfolgerung

Die Universität befindet sich in einer ernsthaften Krise, die sie produktiv nutzen sollte, um sich zu überdenken und zu erneuern. Das betrifft nicht nur ihre Organisation, sondern ihre Idee, ihre Identität. Die Universität muss sich fragen, wer sie ist und was ihr Beitrag zu der Gesellschaft ist, die sie braucht und die sie deshalb bezahlt. Das bedeutet nicht, dass Wissenschaft sich einem platten Nützlichkeitsdenken ausliefert. Die Universität ist gefordert, zu reflektieren, welche Reformen notwendig sind – auch bei sich selbst. Das hieße sich an einem Experiment zu beteiligen, dass „alte Grenzziehungen aufhebt und an die Stelle der Exklusion Inklusion, Aktivierung, neue Identitäten, Verantwortlichkeiten, Macht- und Aufgabenteilung setzt“.<sup>27</sup> Dieses Experiment mit Namen „Zivilgesellschaft“ ist allerdings eine zarte Pflanze, welche ständig von der ökonomischen Logik zerdrückt zu werden droht. Oft genug entsteht der Eindruck, das ein erstarkendes Engagement von Bürgerinnen und deren wachsende Emanzipation von staatlicher Fürsorge, letztlich doch wieder nur der Kostensenkung dient und das hohe Ziel, die Steigerung des Gemeinwohls, verfehlt. So beschreibt der Soziologe Ulrich Beck die Gefahr der Zivilgesellschaft als „die größte denkbare Rationalisierungsmaßnahme im öffentlichen Dienst“, die im Hochschulbereich zu einer „völlig wissenschaftsfremden, bürokratischen McDonaldisierung“ führt.<sup>28</sup> Gemeint ist damit u.a. die Umstrukturierung der Wissenschaft in eine vorrangig leistungsorientierte und weniger kreativitätsfördernde Sphäre, wie es möglicherweise durch das NPM geschieht. Für den Bereich der Universität heißt das, das es nicht genügt, die Organisation zu verändern ohne ihre Idee zu erneuern. Mit seinem Weit- und Scharfblick sah das auch schon Karl Jaspers 1946 so: „Entweder gelingt die Erhaltung der deutschen Universität durch Wiedergeburt der Idee im Entschluss zur Verwirkli-

---

<sup>27</sup> Beck, Ulrich: Zivilgesellschaft light?, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 23./24. Juni 2001

<sup>28</sup> ebd.

chung einer neuen Organisationsgestalt oder sie findet ihr Ende im Funktionalismus riesiger Schul- und Ausbildungsstätten für wissenschaftlich-technische Fachkräfte“.