

Bildungspolitik als Hochschul- und Wissenschaftspolitik

Rede anlässlich der Tagung „Bildungspolitik als Beruf“ zum Abschluss der Regierungstätigkeit von Frau Regierungsrätin Regine Aepli am 16. April 2015 an der Universität Zürich

Von Otfried Jarren, Prorektor Geistes- und Sozialwissenschaften der Universität Zürich

Bildungs-, Hochschul- wie Wissenschaftspolitik sind ein weites Feld. Schaut man in dieses Feld, so sieht man grosse – zumeist männliche – Gestalten, in Form von Denkmälern. Man sieht vor allem aber stattliche Gebäude, so die von Universitäten. Man sieht aber auch Container-Anlagen oder Bunker, neben attraktiven Villen. In ihnen wird gelehrt, geforscht, gedacht, experimentiert. Viele schauen voller Respekt in dieses Feld, in das sie viel Geld investiert haben, und sie warten auf die Früchte. Vor allem wartet man immer auf das Unerwartete. Man erhofft – Innovationen. Man weiss nicht, was kommt, aber man sehnt sich nach grossen neuen Ideen. Vielfach hofft und wartet man lange – und vergebens.

Um dieses Feld, das heute eher einem wilden Acker als einer gepflegten Gartenanlage gleicht, kümmern sich Bildungspolitikern und –politiker, denn das Feld ist fest in staatlicher Hand, aber nicht mehr allein unter staatlicher Obhut wie Obacht. Will die Bildungspolitik etwas wissen, schaut sie in die Rankingliste oder fragt sie die Evaluationsstelle. Will sie etwas sehen, steigt sie auf die bereitgestellten Hochsitze – und sie entdeckt: ein irres Getümmel. Ab und an will sie dem ein Ende setzen, verlangt von den Chefbeamten Konzepte, wie dieses Feld neu oder besser zu gestalten sei. Bedarf es zur gewünschten Entwicklung gar eines Jägers mit Flinte, so um den Überbesatz zu regulieren? Ab und an muss in die Luft geschossen werden.

Die im Feld tätigen jedoch merken nicht einmal, dass sie beobachtet werden. Sie machen einfach, intrinsisch motiviert wie sie sind, weiter. Sollte einmal eine Beförderung oder die Mittel für ein dringlich nötiges Gerät ausbleiben, so würden sie sich melden. Aber sie sind zumeist sicher, dass das schon kommen wird – wenn nicht in diesem, so sicher im nächsten Jahr.

Wie idyllisch. Zumindest im weiten Zürcher Feld ist das so. Natürlich fehlt es auch uns immer an Dingen: an Gebäuden, Räumen, Personal, Geräten, Büchern. Aber im Vergleich zu anderen Feldern geht es Zürich gut. Und das wissen wir zu schätzen. Und der heutigen Anlass ist deshalb eine gute Gelegenheit, zu danken: der Zürcher Bildungsdirektorin, die scheidet, ihren Vorgängern, wie auch den politisch verantwortlichen Personen. Sie achten auf ihre Universität, sie hegen und pflegen das Feld mit ruhiger, gelassener Hand.

Das Feld von Wissenschaft und Hochschule war schon immer weit, aber durch die institutionelle Konkurrenz, durch die globale Konkurrenz der Weltregionen, hat sich das Feld abermals vergrössert. Es ist zu einem komplexen Mehr-Ebenen-System geworden, nicht allein auf der Stufe des Nationalstaates. Internationale Rankings, Internationalisierung in der Lehre, so durch MOOCs wie durch die Bologna-Reform, die Globalisierung der Publikationssysteme u. a. m. haben auch im Nationalstaat Schweiz erste regulatorische Spuren hinterlassen: Die Wissenschafts- und Hochschulpolitik

erfährt durch das Hochschulförderung- und Koordinationsgesetz eine Hierarchisierung. Die Schweiz benötigt nun auch einen kollektiven Akteur – auch für die neuen Anforderungen in der Aussenvertretung. Das traditionell stark kantonal geprägte, fragmentierte Feld bedarf neuer Formen der verbindlichen Koordination, schlicht weil es immer grösser wird, weil die Systemkomplexität anwächst, und vor allem auch weil die Kosten für immer mehr spezialisierte Formen der Forschung steigen.

Und die Forschung und Wissenschaft soll den Great Challenges oder den Innovationen dienen. Das fordert die Politik. Hochschulen sind nicht länger Reservate, die man in Ruhe und sich selbstverwaltet entwickeln lässt und ein wenig hegt, sondern an ihre Institutionen und Organisationen werden konkrete Erwartungen gestellt. Die Leitung soll Managementqualitäten haben. Das Politikfeld der Wissenschaftspolitik wird von Innovations- und Wettbewerbsanforderungen überwölbt, und so ist es kein Zufall, dass hier in der Schweiz der Wirtschaftsminister für die Hochschulen Zuständigkeiten erhalten hat. Der Wandel im Politikfeld führt zu neuen Akteuren, zu neuen Regimen der Aushandlung und zu neuen Regeln wie Normen.

Das Wissenschafts- und Hochschulsystem ist in allen modernen Gesellschaften seit wenigen Jahrzehnten auf einem steilen Wachstumspfad. Es wächst aber nicht nur linear, sondern es hat sich in recht kurzer Zeit massiv ausdifferenziert. Das können wir auch am Kanton Zürich verfolgen: 1998 Etablierung der Fachhochschulen und der Höheren Fachschulen; 2007 Fusion von Teilschulen und Entstehung von ZHdK und ZHAW als neue staatlichen Fachhochschulen des Kantons. 2002 Eröffnung der PHZH auf Basis eines Gesetzes von 1999, das die sieben vormals bestehenden Lehrerbildungsseminare auflöste. Aufhebung und Auflösung – das sind eigentlich seltene politische Entscheide.

Es entstanden damit, neben der Universität – sie wurde 1998 verselbständigt – neue Hochschultypen, die zwar gleichwertig, aber irgendwie andersartig sein sollen. Sie sollen andersartig sein: Das wurde zur Beruhigung der alteingesessenen Universität so einmal formuliert. Aus der ehrwürdigen Universität wurde per Gesetz die universitäre Hochschule. Nun, ja. Zugleich wurde in einem rabiaten Akt, ohne auf formale Zuständigkeiten und Kompetenzen Rücksicht zu nehmen, ein europäischer Hochschulraum definiert und die sogenannte Bologna-Reform für alle Hochschultypen verordnet. Zugleich wurde der „Qualifikationsrahmen für den schweizer Hochschulbereich“ („nqf.ch-HS“) etabliert. Er erzwingt eine Reihe von weiteren Massnahmen, wiederum im europäischen Kontext. Der nqf.ch-HS ist – zum Glück – noch weit weg vom universitären Alltag. Aber: er ist etabliert.

Alle diese Massnahmen machen deutlich: Wissenschaft, Forschung und Lehre werden immer noch dominant und kräftig politisch – vom Staat oder quasi-staatlichen Instanzen – gesteuert. Rahmensteuerung wie aber auch massive Struktureingriffe sind klar zu erkennen. Aber unbesehen davon werden Hochschulen zunehmend aus dem administrativen Bereich des Staates ausgliedert, so indem eigenständige Anstalten mit eigenen Leitungsorganen geschaffen werden. Ähnlich dem Gesundheits- bzw. Medizinsystem, in das wir allerdings alle ein Leben lang und auch durch direkte Zahlungen inkludiert sind, und dass sich auch deshalb eine ständige Leistungs- und Kostensteigerung leisten kann, entwickelt sich der Hochschulsektor bei nachlassender staatlicher Normung höchst dynamisch. Und dieses System verleibt sich immer mehr Bereiche ein. In dieses System aber sind nie alle Bürgerinnen und Bürger

gleichermaßen und lebenslang inkludiert – und das hat Folgen für die Finanzierung und die Legitimation. Das Hochschulsystem muss sich mehr und mehr über Leistungen – und nicht allein über die Hoffnung von unerwartet erbrachten Leistungen – legitimieren. Das will gelernt werden.

Die Politik verfügt klassisch über die Steuerungsressourcen Geld, Recht, Macht und Information bzw. Kommunikation, um Ziele zu erreichen. Im Wissenschafts- und Hochschulsektor kann die Politik, nicht allein wegen der verfassungsrechtlich garantierten individuellen wie institutionellen Freiheiten, mittels Recht nur einen allgemeinen Rahmen setzen. Das geschieht vor allem durch Organisationbildung. Eine Detailsteuerung ist rechtlich nur partiell möglich und wäre zudem bezogen auf Leistungsziele dysfunktional – denn innovative Forschung oder Lehre kann man nicht erzwingen.

Macht als Ressourcen verbietet sich, da sich Politik nicht selbst an die Stelle von Leistungserbringern setzen kann. Wer Physik will, muss Physiker wählen. Wer eine andere Physik will, muss auf andere Physiker setzen – und muss dann inständig hoffen, dass sich etwas ändert. Fachwissenschaften sind mehrheitlich sehr robuste Professionen. Das ist auch gut so.

Auch mittels Kommunikation, so durch die Formulierung von Anforderungen oder Zeichen der Wertschätzung, kann Politik Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler natürlich anreizen. Diese Ressource, zu der auch Apéros gehören, ist nicht zu unterschätzen, reicht aber für die Gestaltung der grossen Dinge nicht aus.

Es geht bei allen Gestaltungsbemühungen der Politik im Kern um die Steuerungsressource Geld. Mit Geld könnte man viel erreichen. Da aber die von Wählerzustimmung und Wahlperioden abhängige Politik niemals sicher wissen kann, in was man heute am besten investiert, bleibt ihr nur eine Möglichkeit: Sie verteilt die Mittel an bestimmte Wissenschaftsorganisationen, so an solche, die eher für die Grundlagen- oder für Anwendungsforschung sorgen. Oder sie legt Geld in bestimmte Hochschultypen, so die Universitäten oder die Fachhochschulen, an. Portfoliopolitik – in der Hoffnung, dass die eine Investition sich dann auszahlt und die Verluste in anderen Sektoren wettmacht. Dadurch entsteht im Hochschul- wie Wissenschaftssystem Konkurrenz, um Grund- und Forschungsmittel, um Studierende etc..

Die institutionelle Differenzierung, betrieben von der Politik aufgrund unsicherer Erwartungen an Wissenschaft und Hochschulen bezüglich ihrer Beiträge für eine gute gesellschaftliche Zukunft generell, löst massive Wettbewerbe aus. Selbst dann, wenn kein Hochschul-, Forschungs- oder Bildungsmarkt angestrebt war, so ist nun einer entstanden – und der verlangt nach Wettbewerbshütern. Die haben sich, so in Form von Akkreditierungsagenturen, institutionalisiert. Diese legen mehr und mehr die Spielregeln fest, denen – und auch das gehört zu den paradoxen Entwicklungen – auch politische Entscheide zu folgen haben.

Die hohe Eigenkomplexität im Hochschulsystem wird nun durch regelsetzende nicht-politische – nationale wie internationale – Akteure weiter erhöht. Für bestimmte Teilinstitutionen oder Berufsgruppen hat das Autonomie- und Prestigeverluste zur Folge. Schauen wir über die Grenzen der Schweiz, so sehen wir das bei den Titeln: „Prof.

(FH)“ oder „Universitätsprofessor“ – der Unterschied ist relevant, nicht nur für die Visitenkarte.

Generell: Die von der Politik begonnene Kompetenzdelegation an Akkreditierungsagenturen oder auch an öffentliche Anstalten ist in ihren Auswirkungen allein innerhalb des Hochschulsystems, noch nicht abzuschätzen. Auf alle Fälle gilt: die Eigenkomplexität des Gesamtsystems steigt, eine Gesamtsteuerung wird kaum mehr möglich sein, auch weil das Gesamtsystem sich selbst nicht beschreiben kann. Und haben die kantonalen Chefbeamten und ihre Bundeskollegen noch einen Überblick über das System?

Auf drei Problemfelder der Wissenschafts- und Hochschulpolitik, die sowohl für die Bildungspolitik wie auch für die Selbstorganisation der etablierten Institutionen und Organisationen von Relevanz sind, soll im folgenden eingegangen werden:

- Formen und Folgen von Differenzierung bzw. Ausdifferenzierung
- Formen und Folgen von organisationaler Autonomie
- Formen und Folgen von Politisierung und Medialisierung

Differenzierung und Ausdifferenzierung

Wie dargestellt: Neben den Universitäten wurden die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen neu institutionalisiert. Damit sollen bestimmte Fachgebiete, Ausbildungsaufgaben oder bestimmte Forschungsformen spezifischen Trägern zugeordnet werden. Aber geht das? Ein Beispiel: In der Lehrpersonenaus- und weiterbildung für die Sekundarstufe I ist in Zürich die PHZH zuständig, für die Sekundarstufe II die UZH. Für die fachwissenschaftlichen Ausbildungsanteile haben in Zürich die ETH und die UZH aber stufenübergreifend den lead. Im Falle der Lehrpersonen können politisch-rechtliche Kompetenzzuweisungen zwar vorgenommen werden, aber die Leistungserbringung selbst ist zu komplex, um sie abschliessend regeln zu können. Zudem wird die Lehrpersonenausbildung von einem komplexen Organisationsensemble, in dem unser Trägerkanton nur ein Mitwirkender ist, akkreditiert. Wer steuert hier eigentlich was oder wen – und wohin?

Immerhin: Hier, in diesem staatlichen Monoporsektor mit einer hohen politisch-normativen Ladung, in diesem Bereich kann gesteuert werden. In Bereichen hingegen, in denen der Kanton nur begrenzte Kompetenzen hat, ist es schon schwieriger – so im Medizinbereich. Im Gesundheitsbereich wird das dann allein aufgrund der Regelungskompetenzen noch schwieriger – nicht allein für den Kanton, sondern auch für die von ihm begründeten Institutionen wie Universität oder Universitätsspital. Schaut man aus dem Spitalfenster hinaus: Wer entscheidet über Aus- und Weiterbildungsangebote im Gesundheitsbereich? Wird der Bereich Gesundheit in den medizinischen Bereich inkludiert oder neu institutionalisiert? Fakultät für Gesundheitswissenschaften oder Zürcher Fachhochschule für Gesundheit? Egal wie: Wer steuert Inklusion oder Exklusion?

Inklusion und Exklusion sind im Kontext mit Differenzierungsprozessen erhebliche Herausforderungen sowohl für die Politik wie für die Institutionen im Hochschulsektor.

Bei einer bereits extrem hohen Komplexität, so innerhalb der universitären Medizin, sind schon Detailfragen ein Problem: Soll Pflegewissenschaft in diesen Bereich inkludiert oder anderweitig organisational zugeordnet werden?

Ausdifferenzierungsprozesse führen zu Organisationskomplexen mit steigender Binnenkomplexität und zunehmenden Autonomieansprüchen sowohl der einzelnen Organisationen wie des Feldes insgesamt. Die Antwort drauf, um die damit verbundenen komplexen Austauschbeziehungen in den Griff zu bekommen, heisst: Begründung neuer Institutionen oder die Etablierung einer Organisation mit verschiedenen Trägern oder – zumindest – die Etablierung von Koordinationsgremien. Damit werden aber immer mehr Rechte und Kompetenzen delegiert.

Formen und Folgen von Autonomie

Der staatliche Einfluss aus dem Forschungs- und Hochschulsystem ist vor allem aufgrund der Finanzen beträchtlich. Durch die Etablierung von eigenständigen Anstalten, so von Anstalten des öffentlichen Rechts, und durch die Übertragung von Planungs-, Bau-, Finanz- und Personalkompetenzen, hat sich der administrative Grad an Autonomie bei den Hochschulen deutlich erhöht. Entstanden sind dabei aber höchst unterschiedliche Organisationstypen, mit verschiedenen Formen der Governance und Selbstverwaltung. Teilweise finden sich schon Organisationen mit einem relativ hohen Anteil auch privater Mittel. Einheitlich lassen sich die neuen Institutionen wie auch die Organisationskomplexe nicht mehr führen – auch wenn überall New Public-Management-Konzepte angewandt werden.

Schauen wir auf die Universität, so stellen wir fest, dass die Autonomie dann doch noch sehr begrenzt ist: Ein eigenes Budget- oder Personalrecht bspw. besteht nicht. Das leitende Personal wird nicht allein von ihr bestimmt. Die Universität unterliegt den gleichen rechtlichen Regelungen, so bspw. im Bereich des Informations- und Datenschutzgesetzes, wie das vorwiegend hoheitlich tätige kantonale Veterinäramt. Der Autonomie der Hochschulen sind recht enge Grenzen gesetzt. Zugleich sind die Hochschulen massiven Verrechtlichungsprozessen – aus der Sicht eines für die Lehre zuständigen Mitglieds einer Universitätsleitung muss ich hier hinzufügen: Verrechtlichungsexzessen – vor allem durch das Verwaltungsrecht ausgesetzt. Sicher: Auf dem Weg zur Autonomie wurde grosse Schritte gemacht, aber es fehlt an einem spezifischen hochschul- oder forschungsadäquaten Regelungsrahmen und entsprechender Institutionen. Das ist, ich weiss das, leicht gefordert – aber keine einfache Sache.

Autonomie hat ihren Preis, im wahrsten Sinne des Wortes. Die Akademie müsste sich in ihrer Selbstorganisation wie -verwaltung deutlich verbessern. Es bedürfte eine Verantwortungskultur, die gegenüber der Öffentlichkeit zeigt, dass die Selbstverwaltung- wie -kontrolle funktioniert. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit universitären Hochschulen als Expertenorganisationen überhaupt dazu in der Lage sind?

Zudem gilt: Die weitere Entkopplung von der Politik macht zwar Sinn, zumal wenn man damit die Tagespolitik meint, aber das Entstehen weiterer Distanzen wäre aus

legitimatorischen Gründen – und nicht nur aus finanziellen – nicht ohne Risiken. Die durch den Staat gewährte institutionelle Unabhängigkeit und die Zusprache von Mitteln im Wissen auch um die Risiken des Scheiterns von teuren Forschungsvorhaben ist keine Selbstverständlichkeit. Würden private Geldgeber – vergleichbar dem Staat – zur Übernahme dieser allgemeinen Risikobereitschaft bereit sein? Was würde wer an Stelle des Staates bereit sein zu finanzieren?

Damit sind elementare Fragen angesprochen: Die Kopplung an die Politik und somit an den Staat setzt jeder Hochschule Grenzen, nicht allein bei Internationalisierungsvorhaben, sondern generell in ihrer fachlich-disziplinären Entwicklung wie in ihrer Forschungsausrichtung. Schweizer Geschichte, Hausarztmedizin, Kleintierklinik – will oder wollte das die Akademie? Die Kopplung an andere gesellschaftliche Systeme zeitigt erwartbare andere Möglichkeiten wie Abhängigkeiten.

Die wissenschaftliche Autonomie ist ein hohes und funktional – sowohl für die wissenschaftlichen Disziplinen wie auch für die Leistungserbringung – zwingendes Gut. Die institutionelle Gewähr dieser Autonomie aber ist nur über eine politisch induzierte Gremienstruktur möglich, die die hochschulinneren Zielvorstellungen durch eine externe Reflektion und Rahmen- oder Kontextentscheidung ermöglicht. Die Universität als Institution muss die Umwelt beachten und institutionell inkludieren. Dies auch deshalb, weil auch die Wissenschaft intern Entscheidungsunsicherheiten zu bewältigen hat. Die Akademie alleine kann zudem keine Entscheidung zwischen ihren ungleichen Wettbewerbern im Innern, also den Kampf der Disziplinen und Individuen, leisten. Zwar fehlen ihr dafür nicht die Kriterien oder Bewertungsmöglichkeiten, wohl aber fehlt ihr die Fähigkeit zum Interessen- und somit zum angemessenen Machtausgleich. Gremien wie der Zürcher Universitätsrat sind damit vor allem Resonanzeinrichtungen: Der Universitätsrat kennt das innere Gefüge und die Ziele wie Wünsche der Universitätsangehörigen und kann diese vor dem Hintergrund allgemeiner Erwartungen beurteilen und gewichten. Durch seine Finanzkompetenzen, und weniger durch die Personalkompetenzen, setzt der Universitätsrat im Hinblick auch auf die öffentliche Wohlfahrt Zeichen.

Formen und Folgen von Politisierung und Medialisierung

Die Formen und Folgen von Politisierung und Medialisierung kann ich hier und heute und in der gebotenen Tiefe leider nicht ansprechen, allein aus Zeitgründen. Beides ist jedoch von zentraler Bedeutung im Kontext der Auseinandersetzung mit Differenzierung und Autonomie: Wissenschafts- wie Hochschulthemen werden politisch und damit potentiell gesamtgesellschaftlich verhandelt. Durch diese Politisierung findet zumeist eine mediale Thematisierung statt. Diese sichert die Rückbindung an die lokalen oder nationalen Erwartungsstrukturen sowohl an die Institution insgesamt wie auch an die wissenschaftlichen Leistungserbringer. Dieser Modus ist für demokratische Systeme konstitutiv und auch für Hochschulen als öffentliche Einrichtungen grundsätzlich angemessen. Die Autonomie kann aber nur gewahrt werden, wenn einerseits die Wissenschafts- wie Hochschulpolitik von Exekutivpolitikern wesentlich bestimmt wird, und zwar sowohl im allgemeinen politischen Raum als auch in den Gremien der Wissenschaftsorganisationen. Wissenschafts- wie Hochschulpolitik verträgt keine Tages- und Parteipolitik. Zur Vermeidung von naiven politischen Übergriffen, die das Politikfeld stark charakterisieren, ist andererseits eine sowohl kenntnisreiche wie

kritisch-distanzierte Beobachtung des Politikfeldes durch die Medien wichtig. Das was in den Medien vorkommt, was berichtet und bewertet wird, bestimmt für politische Akteure wie für die allgemeine Öffentlichkeit das Bild von dem, was Hochschule, Forschung und Wissenschaft ausmacht. Die Medien beobachten aber immer weniger systematisch und fachkompetent die gesellschaftliche Entwicklung. Marktzwänge und die Aufmerksamkeitsökonomie steuern die Berichterstattung und wirken so auch auf das innere Gefüge innerhalb von Wissenschaftsinstitutionen ein. Medieninduzierte Starsysteme oder Prominenz-Faktoren, dem Wissenschaftssystem im Kern abhold, wirken sich intern aus. Die öffentliche Wahrnehmung von der Institution wie der Leistung sind zunehmend mediengeprägt und damit abhängig vom Medienbild. Dieses Bild kann politische Entscheidungen nachhaltig beeinflussen, weil die Politik das Wissenschafts- und Hochschulsystem weitgehend über die Medien nur beobachten kann.

Medialisierungseffekte sind nicht so leicht durch Institutionen oder Personen zu bearbeiten wie Politisierungseffekte. Und gerade weil Medieneffekte politisch „genutzt“ werden, bedarf es politischer Persönlichkeiten – und ich füge im Beisein unserer Bildungsdirektorin hinzu: kenntnisreicher und starker politischer Persönlichkeiten – und klug politisch institutionalisierter Entscheidungsgremien für die Hochschulen. Daran wurde gearbeitet und daran wird weiter zu arbeiten sein.