

## Editorial

### Deregulierung und Kontrollmaximierung: Verfasste staatliche Steuerung in der Auflösung

Der Auflösungsprozess rechtlich verfasster Formen staatlicher Steuerung wird theoretisch markiert durch die Metapher »Autonomie« auf der einen und ungezügelter Grundrechteverzehr zum Zweck exekutiver »Kontrollmaximierung« auf der anderen Seite. Dieser Steuerungsambivalenz des modernen Staates widmen sich die Beiträge dieses Heftes. Man kann die Beiträge als Belege einer möglichen dialektischen, jedenfalls aber ambivalenten Auflösung rechtlich verfasster Formen lesen. Die Autonomie-Variante nutzt der Staat bei der Delegation und Freistellung von Verantwortung, am Beispiel der Universitäten kann man auch sagen: bei der Zuweisung der Selbstverwaltung des Ressourcen-Elends. Eine beängstigende Mehrheit der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität hat dieses Danaer-Geschenk der Wissenschaftspolitik von Bund und Ländern in einer der veröffentlichten Meinungen überreichten Entschließung (11. Juli 2007) heftig beklagt. Dies nicht, weil Professoren vom Steuerzahler finanzierte Privilegien verteidigen, einem fairen Wettbewerb ausweichen oder echte Rechenschaft vermeiden wollen. Vielmehr sind die Hochschullehrer der Auffassung, dass die deutsche Wissenschaftspolitik die Universitäten in eine Sackgasse getrieben hat:

- Die *chronische Unterfinanzierung* von Forschung und Lehre charakterisiert trotz aller »Elite«- und »Exzellenz«-Debatten die Realität des bundesweiten Universitätsalltags als unerträgliche Mangelsituation in Forschung und Lehre: ein Professor steht in Frankfurt im Fachbereich Rechtswissenschaft 124 Studierenden gegenüber.
- Falsche qualitative *Hierarchisierung der Wissenschaft* gibt wenigen »Eliten« das, was an qualitativvoller Grundausrüstung allen Universitäten für ihren Bildungsauftrag zukommen muss.
- Falsche *hierarchische Führungsstrukturen* kanalisieren den dezentralen Suchprozess der Wissenschaft zu einem untauglichen Befehlsprodukt.
- Universitäten wird die *Rolle von Wirtschaftsunternehmen* übergestülpt, die sich ihre Ressourcen durch private oder öffentliche so genannte *Drittmittel* zu beschaffen haben. Hierbei sind die Gefahren externer Forschungslenkung und die der Erwartung konkreter Gegenleistungen evident. Das ist tödlich für freie Wissenschaft und Lehre.
- Universitäten brauchen *keine universitätsfernen pluralistischen Hochschulräte* als schein-demokratische Gremien, die an die Wirtschaft angelehnte Aufsichtsratsfunktionen haben sollen, ohne über hinreichende universitäre Sachkompetenz zu verfügen.
- Die Universitäten werden mit *opportunistischen Strukturen* überzogen, was eine an so genannten Leistungskriterien orientierte Besoldung deutlich macht. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sich durch Anpassung an vorgegebene Formen der Forschung und Lehre eine Verbesserung ihrer persönlichen und wissen-

schaftlichen Ressourcen »verdienen« können, werden eher durch Masse, denn durch innovative und kritische Qualität ihrer Evaluationsprodukte auffallen.

Der Beitrag von *Ino Augsberg* »Selbstreferenz als Gesetzgebungsauftrag« thematisiert die von der Frankfurter Hochschullehrerversammlung empirisch belegte Entwicklung in systemtheoretischer Ausdeutung. Die theoretische Nachkonstruktion der objektiven Gegebenheiten verspreche schon theorie-immanent keinen Effektivitätszuwachs von Wissenschaft. Die undifferenzierte Oktroyierung des wirtschaftlichen Kalküls im Wissenschaftsbereich führe zu zahlreichen Friktionen, da die im Kern unvereinbaren besonderen Handlungsrationaltäten von Wissenschaft und Recht durch ökonomische Parameter eher gelähmt als gesteigert werden dürften. Die theoretisch fragwürdige Anleihe der Wissenschaftspolitik am Modell »regulierter Selbstregulierung« sei jedenfalls nicht unbesehen, schon gar nicht als Legitimationsgrundlage für die Auflösung traditioneller Steuerungselemente im Wissenschaftsbereich zu übernehmen. Taugt schon die Anleihe bei der Systemtheorie wenig für die Rechtfertigung staatlicher Steuerungspassivität, kollidiert die Hochschulpolitik zumeist auch mit verfassungsrechtlichen Elementarvorgaben. *Anna Lübke* hält in ihrem Beitrag »Der staatliche Zugriff auf künftige Leistungsfähigkeit« dem hessischen Gesetzgeber vor, dass die normierte Darlehenslösung der so genannten nachgelagerten Studiengebühren landesverfassungswidrig sei. Die Hessische Verfassung postuliere, die Studiengeldoption auf wirtschaftlich belastbare Schichten zu beschränken. Gegen diese landesverfassungsrechtliche Selbstverpflichtung verstoße das Hessische Studienbeitragsgesetz. Will man Trost durch einen Blick über den Gartenzaun, also nach Europa, suchen, wird man die »Perspektiven europäischer Juristenausbildung« von *Stefan Braum* aus der Universität Luxemburg mit besonderem Interesse durchmustern. Schnell wird dort deutlich, dass die derzeitige deutsche Universitätsausbildung dem zukünftigen Anforderungsprofil für europäische Juristen nicht gerecht werden kann. Grundlageorientierung und Interdisziplinarität, Rechtsvergleichung, Kommunikationsfähigkeit und Verzahnung von akademischer und praktischer Ausbildung sind Prämissen, die nur in einer grundlegenden Reform der überkommenen Juristenausbildung in Deutschland umgesetzt werden können. Die Komplexität der Bildungsreform erfordert auch die Einbeziehung der gesellschaftlichen Realitäten von Migranten, deren Bedürfnisse in vielen europäischen Gesellschaften zu wenig Berücksichtigung finden. In der deutschen Bildungslandschaft wird jedenfalls in der allgemeinen Schulpflicht kein »Heilmittel« für die Brüche gesehen, die so genannte *Parallelgesellschaften* – häufig nur scheinbar – befürchten lassen. *Thomas Langer* warnt in seinem Beitrag davor, dass sich pluralistische Toleranz zu Intoleranz verkehren kann, wenn der Staat streng Gläubige im Wege der Schulpflicht zu Toleranz zwingt. Der Autor sucht nach Wegen zur Institutionalisierung von Vielfalt, die kompatibel mit der schulischen Integrationsfunktion sind. Allerdings beunruhigen zurzeit die Indizien für die schwindende Akzeptanz der staatlichen Pflichtschule bei Eltern und Kindern. Umso dringlicher wirkt der Ruf nach neuen Formen der Institutionalisierung von Vielfalt und der sozialen Integration gerade im Hinblick auf schulische Erziehung. Die Beiträge zu gesellschaftlichen Bildungssystemen zeigen die Dilemmata, die der Staat durch seinen Steuerungsrückzug produziert. Auf Gefahren staatlicher Passivität ganz anderer Art verweist

*Daniel Elbel*, der im normativen Trend zur Akzeptanz *anonymer Geburten* vor der einseitigen gesetzgeberischen Konzentration der Bewältigung mütterlicher Konfliktlagen zu Lasten der Menschenwürde des Kindes warnt. Anonyme Geburt bedeute »vollständige biographische Enteignung« des Kindes. Anstatt Kinder in diese Existenz bedrohenden Problemlagen unwissend hineinwachsen zu lassen, plädiert der Verfasser für eine ganz andere Aktivität des Gesetzgebers. Die psychologische Situation von Müttern, die in anonymen Geburten und Babyklappen Problemlösungen suchen, sollte dadurch verbessert werden, sie »stärker als bisher von ihrem dem Kinde häufig ablehnend gegenüberstehenden sozialen Umfeld zu schützen«. Keine leichte Aufgabe für einen sich aus vielerlei Verantwortungsbereichen zurückziehenden Gesetzgeber.

Staatliches Steuerungsdilemma liegt nicht nur im Untermaß, sondern auch im Grundrechte verzehrenden Übermaß begründet. Dies kennzeichnet moderne staatliche Steuerung als im höchsten Maße ambivalent. Der Staat als »Sicherheitspartner« soll den Bürger schützen, aber nicht mit Folter, durch Tötung oder Internierung Verdächtiger oder – leider höchst aktuell – nicht mit totaler Überwachung, sondern mit den Mitteln der Verfassung. *Peter Schantz* – Beschwerdeführer und Prozessbevollmächtigter einer der Verfassungsbeschwerden gegen die Befugnis zur Durchführung von »Online-Durchsuchungen« in Nordrhein-Westfalen – reflektiert die verfassungsrechtlichen Problemlagen in angemessener juristischer Behutsamkeit, wobei er eindrucksvoll auf die schleichende Veränderung der Funktionsbedingungen einer freiheitlich demokratischen Gesellschaft verweist. In dem ihm eigenen Menschenrechts-Engagement drückt es Burkhard Hirsch plastischer aus: »Die heimliche Verwanzung eines privaten Computers ist der brutalste Angriff auf die Privatsphäre des Bürgers, den es bisher gegeben hat. Man verschone uns mit immer denselben Phrasen. Wir wissen, dass es einen Terrorismus gibt, aber wir werden deswegen nicht hysterisch. Wir halten Terroristen nicht für Soldaten, gegen die wir einen Krieg führen, sondern für Verbrecher. Wir wollen nicht, dass Verbrecher bestimmen, welche Grundrechte der Staat uns noch erlauben will. Wir haben Anspruch auf eine Regierung, die die Verfassung und die Grundrechte achtet. Wir haben Anspruch auf eine Regierung, die dieselbe Nervenstärke, dasselbe Rechtsbewusstsein und den gleichen selbstbewussten Stolz auf unsere Rechtsordnung hat wie die Richter in Karlsruhe.« (Leserbrief auf Seite 6 der FAZ vom 30. Juli 2007).

*Frankfurt am Main im August 2007*

*Peter-Alexis Albrecht*