



**Centrum
für Hochschulentwicklung**

**Abbau staatlicher Reglementierungen
Stärkung der Hochschulsebstverwaltung**

**Vortrag während der
Sommerschule der GEW auf Sylt am 30. August 1994**

Professor Dr. Detlef Müller-Böling

**Arbeitspapier
Nr. 4**

August 1994

Erwartungen an das Thema

"Abbau staatlicher Reglementierungen" und "Stärkung der Hochschulsebstverwaltung" - dieser Titel weckt möglicherweise Erwartungen, denen ich gleich eingangs widersprechen möchte. Weder werde ich einzelne Regeln, Gesetze, Vorschriften oder Erlasse aufzählen, die entfallen könnten, noch werde ich ein Loblied auf die Selbstverwaltung der Gruppenuniversität singen. Denn beide haben versagt, sowohl die Steuerungsinstrumente des Staates wie auch die Willensbildungsprozesse der Gruppenuniversität. Dazu anfangs nur zwei plakative Beispiele:

Beispiel 1: "Staatliche Steuerung"

Die aufgabenkritische Überprüfung von Stellen in Nordrhein-Westfalen in den achtziger Jahren - obwohl vielleicht grundsätzlich ein sinnvolles Instrument der Strukturveränderung von Hochschulen - zeitigt nunmehr Mitte der neunziger Jahre das Wirksamwerden von kw-Vermerken¹ in Bereichen, die völlig überlastet sind, z.B. in der Primarstufenlehrausbildung. Eine Korrektur ist wegen des bestehenden Haushaltsrechts nicht mehr möglich, die Hochschulen müssen allein sehen, wie sie mit diesen Problemen fertig werden.

Beispiel 2: "Gruppenuniversität"

Die Willensbildung in der augenblicklichen Hochschulwirklichkeit mit den nach Gruppen besetzten Gremien führt nicht etwa zu einem Interessenausgleich oder gar einer demokratisch legitimierten Entscheidung, sondern erschöpft sich in Prozeduren, in denen Abstimmungsformalisten wichtiger sind als Inhalte von Forschung und Lehre. Darüber hinaus wurden die Selbstkontrollmechanismen der Professoren zugunsten einer Gruppensolidarität ausgehebelt; eine Wirkung, die sicherlich von niemandem erwartet wurde.

Beide, weder Staat noch Gruppenuniversität, sind derzeit in der Lage, die anstehenden Probleme der Hochschulen aus sich **selbst heraus** und **allein** zu lösen. Dabei will ich nicht verkennen, daß es hier wie dort sinnvolle und vielversprechende Ansätze gibt. Vielleicht kam es auch deswegen zur Gründung des **CHE - Centrum für Hochschulentwicklung** - das von der Bertelsmann Stiftung und der Hochschulrektorenkonferenz getragen wird. Mit dem CHE ist eine finanziell und politisch von staatlichen Institutionen unabhängige Einrichtung entstanden, die trotz ihrer Hochschulnähe nicht in den unmittelbaren Problemen der Hochschulen gefangen ist. Die Nähe zu den Hochschulen ist besonders wichtig, denn nur mit ihnen und unter Ausschöpfung ihres innovativen Potentials erscheint eine wirklich sinnvolle Veränderung möglich. Dieses Potential können sie derzeit nur unzureichend entfalten.

Hochschule als Vorstellungstereotype

Wie sieht die augenblickliche Situation aus, und wo sind die Hemmnisse innerhalb der heutigen Hochschulen? Sie lassen sich meines Erachtens an den unterschiedlichen **Bildern** und **Vorstellungen** von Hochschulen festmachen. Ich habe sie zwischenzeitlich vielfach mit den vier Typen

- Gelehrtenrepublik
- nachgeordnete Behörde

¹ kw = kann wegfallen; ein Haushaltsvermerk, der nach Ausscheiden des Stelleninhabers dafür sorgt, daß die Stelle eingezogen wird.

- Gruppeninstitution
- Dienstleistungsbetrieb

beschrieben. Jeder dieser Hochschultypen hat Auswirkungen auf Entscheidungs- und Willensbildungsstrukturen, Finanzierungen und Interpretation von Leistung.² Es zeigt sich, daß wir zur Zeit kein einheitliches Bild von Hochschule haben, sondern daß alle Verantwortlichen unterschiedliche Vorstellungsinhalte mit der Universität verbinden, die - da sie faktische Realität sind - zu einer großen **Dysfunktionalität** führen. Insofern sind viele der in letzter Zeit vorgeschlagenen Reformmaßnahmen nicht miteinander kompatibel und führen auch nicht zu einem neuen, einheitlichen Bild von Hochschule.

Ex-ante-Steuerung vs. ex-post-Steuerung

Die entscheidende Frage ist, wie hochqualitative Forschung und Lehre zukünftig gesichert werden kann. Das ist kein neues Problem. Die **Sicherung von Qualität** erfolgte auch in der Vergangenheit bzw. erfolgt derzeit durch ein System der **ex-ante-Steuerung** seitens des Staates. Etliche Maßnahmen sollen im vorhinein sicherstellen, daß qualitativ hochwertig gearbeitet wird, beispielsweise:

- In der Hochschule als **staatlicher Einrichtung** bzw. unter **staatlicher Anerkennung** wacht der Staat über seine eigenen Einrichtungen oder vergibt die Anerkennung als Hochschule. Damit ist die Einrichtung einer privaten Institution, die sich Hochschule nennen darf, verwehrt. Jeder, der eine Hochschule besucht, kann sicher sein, daß sie zumindest staatlich geprüft ist.
- Bei der **Genehmigung** von Verfahren innerhalb der Hochschule in Form von festgelegten Ordnungen (z.B. Genehmigung von Prüfungsordnungen, Studienordnungen etc.) nimmt der Staat Einfluß auf zukünftiges Handeln der Hochschulangehörigen.
- Die **Berufung** von Professoren erfolgt durch den Staat, Dienstvorgesetzter ist der Minister.

Dieses System der vorsorglichen Qualitätssicherung hat unbestreitbare **Vorteile**. Es sichert

- eine große **Homogenität** der Qualität, ohne allerdings zwingend hohe Qualität zu garantieren (dabei ist die Gleichwertigkeit und Einheitlichkeit der Abschlüsse allerdings eine Fiktion, für die sehr viel Koordinationsaufwand betrieben wird.),
- eine große **individuelle Freiheit** derjenigen, die berufen sind,
- eine **Finanzverantwortung** des Staates im Hinblick auf die Alimentierung der Hochschulen.

² Vgl. Müller-Böling, Detlef: Von der Gelehrtenrepublik zum Dienstleistungsunternehmen. Hochschulen als Vorstellungstereotypen, in *Forschung & Lehre*, 7, 1994, S. 273 - 275.

Die **Nachteile** dieses Systems bestehen in

- der hohen **Inflexibilität**:
Bis Prüfungsordnungen entsprechend neuen gesellschaftlichen Anforderungen oder einem europäischen Wettbewerb geändert werden, vergehen Jahre.
- einem **individuellen Freiheitsmißbrauch**:
Dabei handelt es sich weniger um tatsächliche Rechtsbrüche, etwa durch die Mißachtung von Lehrdeputaten oder durch zu geringe Arbeitszeiten. Der Mißbrauch besteht vielmehr in der fachlichen Spezialisierung und Nischenpolitik von Lehrenden, so daß Lernende nicht mehr umfassend (aus)gebildet werden.
- den Problemen, sofern der Staat seiner **Finanzverantwortung nicht mehr nachkommen** kann.

Die Antwort des Staates auf diese **negativen Wirkungen** des bestehenden Qualitätssicherungssystems besteht im wesentlichen aus zwei Maßnahmen, dem

- Ausbau der **Prozeß-Steuerung** als nächstem Glied in der Steuerungskette nach der ex-ante-Steuerung. Beispiele hierfür sind die Kontrolle der Deputate (Nordrhein-Westfalen), die Lehrverpflichtungsverordnung (Bayern), Eingriffe in die Studienorganisation, die Einrichtung anderer "effizienter" Organisationselemente wie dem "starken" Dekan

sowie der
- Aufgabe der Finanzverantwortung durch **Globalisierung** der Haushalte.

Die Globalisierung der Haushalte ist zwar aus anderen Gründen (Autonomie) zu begrüßen, und vielleicht kommt es insofern auf die Motive zu ihrer Etablierung nicht an. Nichtsdestotrotz ist sie das Eingeständnis des **Versagens** der staatlichen ex-ante-Steuerung.

Insbesondere der Ausbau der **Prozeß-Steuerung** durch den Staat ist ein **grundsätzlich falscher Ansatz**, da auch er nicht imstande sein wird, die Probleme zu lösen. Vielmehr wird er lediglich neue, immer wieder "nachzuschiebende" Reglementierungen erfordern. Dieses Nachbessern ist erforderlich, weil

- die Verhaltenswirkungen der jeweiligen Regelungen völlig unvorhersehbar sind,
- kreative Leistung nicht regelgerecht erarbeitet werden kann,
- Hochschulen keine Tradition in der Ausübung durchkontrollierter Organisationen besitzen und sie insofern zu Recht
- erhebliche Kreativität zur Interpretation der Regeln entfalten.

Die Alternative besteht daher in einer Kombination aus **ex-ante- und ex-post-Steuerung**, die einerseits an den formulierten Zielen und andererseits am Zielerreichungsgrad (den Ergebnissen) ansetzt. Dazu müssen allerdings die **Ziele** transparent und operational definiert werden. Diese Definition kann nicht einseitig durch den Staat oder die Ministerialbürokratie erfolgen, sondern muß **hochschuldominant** gestaltet werden. Allerdings weisen die Hochschulen derzeit noch erhebliche

Defizite bei der Zieldefinition ebenso wie bei der Zielkontrolle auf. Die Defizite der Zielkontrolle schließen das Berichtswesen und die Evaluationen ein.³

Willensbildung

Auf Fragen des Berichtswesens und der damit einhergehenden Problematik von Leistungsindikatoren will ich hier nicht detaillierter eingehen, da es zuerst einmal um Fragen der Selbstverwaltung geht. Insofern erscheint mir das Problem der Willensbildung, innerhalb der Hochschule zu **gemeinsamen, organisationalen Zielen** auf Fachbereichs- und Universitätsebene zu gelangen, zunächst entscheidend. Zu dieser gemeinsamen Willensbildung kommt es nicht mehr in ausreichendem Maße. Dagegen bestimmt in weiten Bereichen die **Erfüllung individueller Ziele** das universitäre Handeln, ob auf der Ebene der Studierenden, des Mittelbaus, der Nichtwissenschaftler oder der Professoren. Aus der Überbetonung individueller Ziele resultieren auch die allseits beklagten **Defizite** in der Studienorganisation hinsichtlich nicht abgestimmter Lehrveranstaltungen, Prüfungstermine, inhaltlichen Überschneidungen oder Leerfeldern usw. Dies gilt in gleicher Weise für die **Forschung**, die zwar hochspezialisiert ist, aber kaum noch die gesamtheitlichen, interdisziplinären Fragen der Gesellschaft beantworten kann. So sind wir z. B. in der Lage immer genauer die Umweltbelastung zu analysieren, neue Pflanzen können gentechnologisch gezüchtet werden, aber auf die komplexen Probleme wie Ozonloch oder Welternährung liefert die fachspezifische Forschung keine Antwort. Die Freiheit von Forschung und Lehre wird vielmehr **mißverstanden** als die **individuelle Freiheit des Einzelnen**, sollte aber eher begriffen werden als die Freiheit **der Hochschule oder des Fachbereichs insgesamt** gegenüber dem Staat, Studiengänge und Forschungsprogramme zu gestalten. Dazu bedarf es zweifellos auch individueller Freiräume, allerdings unter Bezug auf gemeinsame Zielsetzungen.

Gesucht wird demnach eine **Organisationsstruktur**, die die innovativen Potentiale zur gemeinsamen Entfaltung zu bringen in der Lage ist. Hierzu kann ich selbstverständlich kein fertiges Modell vortragen. Es ist auch nicht sinnvoll, dieses am grünen Tisch zu entwerfen. Vielmehr sollte es hochschulbezogen in Organisationsentwicklungsprozessen erarbeitet werden. Notwendig ist dabei gerade **keine einheitliche Organisationsstruktur** für die gesamte Republik. Wenn von daher auch kein generelles Modell vorgeschlagen werden kann, so will ich dennoch **Prinzipien der organisatorischen Gestaltung** formulieren:

1. **Partizipation** von Hochschulangehörigen muß sich am **Wissen** und der **Motivation** zur Mitwirkung orientieren, nicht am Status.
2. **Zielbildung** und **Zielkontrolle** sind "**von unten**", d.h. vom Lehrstuhl über die Institute, Fachbereiche, Rektorate und die Gesellschaft zu entwickeln. Dabei muß die "Gesellschaft" nicht zwangsläufig durch die Landesministerien repräsentiert werden, sondern etwa auch durch Boards of Trustees. Dieser Bottom-Up-Ansatz entspricht einer weitgehenden Autonomie und Dezentralisierung von Entscheidungen und Verantwortung.

³ Vgl. Müller-Böling, Detlef: Leistungsbemessung - Leistungstransparenz - Leistungsfolgen, Vortrag während der Jahrestagung der Hochschulrektorenkonferenz in Halle/Saale am 6. Mai 1994, Arbeitspapier Nr. 2 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Mai 1994, 8 Seiten.

3. **Entscheidungsträger** müssen im Rahmen dieses Zielvereinbarungsprozesses **persönliche Verantwortung** übernehmen. Kollegialorgane sind hierzu nicht in der Lage.
4. Die **Entscheidungsprozesse** bedürfen einer **Prozeßpromotion durch Personen**. Regeln und Erlasse sind dazu nur bedingt in der Lage.
5. Das **Management** auf Instituts-, Fachbereichs und Universitätsebene ist zu **professionalisieren**. Dazu gehört allerdings mehr als die legislative Festlegung von **Amtszeiten**. Professionalisierung setzt zumindest zusätzlich andere **Auswahlmechanismen**, andere **Einkommen**, die Übertragung von **Verantwortung** inklusive des zur Verantwortung Ziehens sowie die Entwicklung einer **beruflichen Perspektive** bzw. **Karriere** als Dekan oder Präsident voraus.
6. **Leistung** und **Finanzierung** von Instituten, Fachbereichen und Hochschulen sind zumindest indirekt zu **koppeln**.

Rolle des Staates

Die Rolle des Staates in einer auf diese Weise selbstgesteuerten Hochschule muß dann ebenfalls neu definiert werden. Er hat

- die **Wissenschaftsfreiheit** zu sichern,
- **Schwerpunkte** im Rahmen der Zielvereinbarungen zu setzen,
- die Hochschulen mit **Mitteln** auszustatten,
- die **Verantwortung** für die Qualität zu **übertragen** und bei (vermeintlich) schlechter Qualität nicht selbst regelnd einzugreifen, wohl aber Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen.

Das bedeutet alles in allem, daß seine wesentliche Funktion die **Sicherung des Wettbewerbs** ist, national wie international. Denn das empfinde ich als die eigentliche Herausforderung für die deutschen Hochschulen: Wenn - wie tatsächlich zunehmend der Fall - unsere besten jungen Leute in St. Gallen, Cambridge oder Harvard studieren, dann ist das für mich ein Schrillaen aller Alarmsignale.