

Organisations- und Steuerungsprobleme in den Hochschulen - Markt als Ausweg?

Professor Dr. Detlef Müller-Böling

Übersicht

1. Vorstellung des CHE
2. Bilder von Hochschule
3. Markt als Lösung?
4. Wettbewerb als Steuerungsinstrument
5. System hochschulübergreifender Zielvereinbarung

1. Vorstellung des CHE

Da ich eine noch sehr junge Institution vertrete, will ich kurz Struktur und Ziele des CHE (Centrum für Hochschulentwicklung) vorstellen. Das CHE wurde im Februar 1994 als gemeinnützige GmbH mit Sitz in Gütersloh gegründet. Die Aufnahme der Tätigkeit erfolgte im Mai 1994. Gesellschafter sind die Hochschulrektorenkonferenz und die Bertelsmann Stiftung. Für die Konzeptions- und Planungsphase hat das CHE einen Mitarbeiterstamm von derzeit zwei Referenten (plus zwei weiteren ab September), einer Sekretärin (plus eine weitere ab Juli) sowie einen vollamtlichen Leiter. Das Finanzvolumen beträgt vorerst 2 - 3 Mio. DM p.a.

Für 1994 sind folgende Aufgaben vorgesehen:

- Aufbau der Organisation,
- Abstimmung mit

- * Wissenschaftsorganisationen,
- * Landesministerien,
- * Hochschulen,
- Umgrenzen der Aufgabenstellung,
- Einbezug ausländischer Erfahrungen,
- Arbeitsplanung für 1995 bis 1997.

2. Bilder von Hochschule

Wenn man sich mit der Strukturierung der Hochschulen auseinandersetzt, dann muß man berücksichtigen, daß es derzeit in Deutschland völlig unterschiedliche Bilder von Hochschule gibt. Ich habe sie einmal in vier Typen eingeteilt:

- Gelehrtenrepublik,
- (nachgeordnete) Behörde,
- Gruppeninstitution,
- Dienstleistungsbetrieb.

In jedem Typ ergeben sich unterschiedliche Anforderungen in Hinsicht auf

- Finanzierungen,
- Leistung der Hochschule,
- Lösung der Überlast,
- Gremien- und Entscheidungsstrukturen.

Ich kann nicht auf alle diese Punkte hier eingehen, sondern werde mich auf die Gremien- und Entscheidungsstrukturen beschränken, die in erster Linie die Steuerung inner-

halb der Hochschule bewerkstelligen¹. Zur näheren Charakterisierung der derzeitigen Steuerungsprobleme will ich kurz die vier Typen beschreiben.

Hochschule als Gelehrtenrepublik

Das Modell der Gelehrtenrepublik sieht die Hochschule als Ort ausgewiesener Forscher, die der akademischen Freiheit folgend, interessante ggf. auch gesellschaftlich relevante Fragestellungen aufgreifen und sie bearbeiten. Erkenntnisse und Methodik geben sie an Studenten in einem eher unstrukturierten Kommunikationsprozeß weiter. Sowohl hinsichtlich der Forschung wie der Lehre sind diese Gelehrten hoch intrinsisch motiviert. Das gleiche wird im übrigen von den Studenten angenommen. Die Gelehrten zumindest bedürfen von daher keiner Kontrolle. Ihre Leistungen können aus qualifikatorischen Gründen weder Studenten noch der Staat, bestenfalls Peers beurteilen.

Forschung und Lehre sind außerordentlich selbständig. Sie bedürfen innerhalb der Hochschule lediglich hinsichtlich der fachbezogenen Kriterien der Koordination etwa beim Aufbau von Studiengängen oder der Ausrichtung von Lehrstühlen zur Vermeidung von innerfakultativer Konkurrenz. Die Gremien (Fakultätsrat oder Senat) sind daher nach Fachdisziplinen besetzt, wobei die Fächer einzig durch Professoren aufgrund des nur bei ihnen vorliegenden Fachverständs repräsentiert werden können. Die geringe Koordinationsnotwendigkeit bedingt eine "schwache" Führung. Dekan und Rektor sind Repräsentanten oder bestenfalls Moderatoren.

Hochschule als (nachgeordnete) Behörde

Hochschulen sind staatliche Einrichtungen. Von daher unterliegen sie auch Prinzipien der staatlichen Steuerung im Haushaltsrecht, Dienstrecht oder in der Besoldung. Instru-

¹ Vgl. zu den anderen Punkten Müller-Böling, Delef: Von der Gelehrtenrepublik zum Dienstleistungsunternehmen? Hochschulen als Vorstellungstereotypen, in: *Forschung & Lehre*, 7/94, S. 272 - 275.

mente sind Gesetze, Verordnungen und Erlasse mit mehr oder weniger detaillierten Vorgaben bzw. Eckwerten, die wegen des "offensichtlichen Versagens" der Gelehrten intensiviert eingesetzt werden müssen. Dazu treten Genehmigungen bzw. Nichtgenehmigungen von Studiengängen, Prüfungsordnungen, Errichtung von Fakultäten, Berufungen von Professoren, Kanzlern, Rektoren und nicht zuletzt Zuweisung oder Nichtzuweisung von Finanzmitteln.

Akademische Gremien und Entscheidungsstrukturen sind von nachgeordneter Bedeutung. Wichtig ist eine voll ausgebaute Zentralverwaltung, die die Einhaltung der rechtlichen Regelungen überwacht und als Arbeitspartner der Ministerialverwaltung dient. Sinnvoll sind "starke" Dekane und Rektoren, die die Vorgaben des Ministeriums gegenüber der Hochschule umsetzen können.

Hochschule als Gruppeninstitution

Das Gruppenmodell sieht die Hochschule als Ort der Interessengegensätze, die mit Hilfe demokratischer Mechanismen ausgeglichen bzw. geschützt werden müssen. Dabei nimmt jede Gruppe für sich in Anspruch, daß sie entweder aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit die besseren Lösungskonzepte vertritt oder daß ihre (Minderheiten-)Gruppenrechte vor der Mehrheit geschützt werden müssen.

Insofern verlangt jede Gruppe für sich in den Gremien ein größeres Mitspracherecht oder eine höhere Parität. Im Hochschulrahmengesetz sind vier Gruppen definiert: Professoren, wissenschaftliche Mitarbeiter, nichtwissenschaftliche Mitarbeiter und Studenten. Gleichzeitig besteht aber durch das Personalvertretungsrecht eine weitere abgegrenzte Interessenvertretung durch den Wissenschaftlichen und den Nichtwissenschaftlichen Personalrat. Die Studenten verfügen im Rahmen der Verfaßten Studentenschaft in den meisten Bundesländern darüber hinaus fachbereichs- und hochschulbezogen über

eine Selbstorganisation. Zunehmend entwickeln sich "Minderheitsvertretungen", gesetzlich vorgeschrieben bereits als Behinderten- und Frauenbeauftragte, selbstorganisiert als Ausländerbeauftragte, Schwulen- und Lesbenreferate o.ä..² Diese Interessen treten in den Entscheidungsprozessen der Hochschulen

- gruppenbezogen,
- fach(bereichs)bezogen etwa als (ad hoc-)Koalition von Professoren, Mittelbau und Studenten oder
- hochschulpolitischbezogen als Wahlkoalition oder Zielkoalition

auf.³ Entscheidungsergebnisse sind daher häufig nur schwer vorhersehbar, weil zufallsbedingt und kaum einem Gesamtinteresse folgend.

Hochschule als Dienstleistungsbetrieb

In diesem Denkmodell ist die Hochschule Produzent von Dienstleistungen im Bereich von Forschung und Lehre, von Transfer, Wirtschaftsförderung oder Kultur. Sie steht dabei in Konkurrenz zu anderen Hochschulen in Deutschland, europa- und weltweit sowie zu anderen Institutionen:

- in der Forschung zu den anderen Trägern des deutschen Forschungssystems (Max-Planck-Institute, Fraunhofer-Institute, Großforschungseinrichtungen, Institute der blauen Liste oder der industriellen Forschung),
- in der Lehre zu anderen Ausbildungssystemen (der Berufsakademien, der inner- und überbetrieblichen Aus- und Weiterbildung, privater Hochschulen).

² In den USA-Universitäten scheinen diese Entwicklungen bereits noch weiter ausgeprägt.

³ Alewell, Karl: *Autonomie mit Augenmaß*, Göttingen 1993, S. 84f.

Diese Konkurrenz muß die Hochschule unter dem Gesichtspunkt der Optimierung der Input-Output-Relation bestehen. Das impliziert einen ressourcenschonenden Sach- und Personalmiteileinsatz zur Erreichung der Ziele (Effizienz).⁴

Die Gremien sind zu verringern, Entscheidungsprozesse zu verkürzen, um kurzfristiger auf Anforderungen des "Marktes" (Arbeitsmarkt, Forschungsmarkt) reagieren zu können. Mitwirkung in den Gremien richtet sich nach den Kriterien der Beisteuerung entscheidungsrelevanter Informationen und der Einbindung zur Entscheidungsdurchsetzung (Akzeptanz). Studienangebote und darauf aufbauend Fachbereiche und wissenschaftliche Einrichtungen sind autonom und flexibel einzurichten. Der Staat darf selbst nicht lenkend eingreifen, da in einem wettbewerblichen Modell bei aller Vorausplanung der Erfolg letztlich nur durch Versuch und Irrtum entschieden werden kann.

Realität in Deutschland

Weder die Gelehrtenrepublik, noch die nachgeordnete Behörde oder die Gruppeninstitution und der Dienstleistungsbetrieb beschreiben die Realität in der deutschen Hochschullandschaft exakt. Komplizierter: Die deutsche Hochschule hat alle Elemente der unterschiedlichen Typen in sich vereinigt.

3. Markt als Lösung?

Markt ist zu definieren als der ökonomische Ort des Tausches, an dem sich durch Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage die Preisbildung vollzieht.

Die Frage ist - und darauf konzentriere ich mich ausschließlich - wo *innerhalb* der Hochschule Märkte auftreten oder Marktmechanismen zum Greifen kommen könnten.

⁴ Vgl. Fircks, Wolf-Dietrich von: Durch neues Finanzierungsmodell zu Transparenz, Effizienz und selbstverantwortlicher Steuerungsmöglichkeit im Hochschulbereich, in: HIS-Kurzinformation A 13/93, S. 1f.

Produkte in Form von Dienstleistungen

- Forschung,
- Lehre,
- Transfer,
- Kulturinfrastruktur,
- interner Service.

Charakteristisch für diese Produkte ist, daß sie fachbezogen einzigartig sind und keine Preisbildung erfolgt. So ist die Forschungsleistung eines Germanisten nicht mit der eines Physikers über den Preis vergleichbar. Zur internen Steuerung kann der Markt demnach nicht dienen. Vielleicht sind hochschulübergreifende Steuerungen etwa über die Preise der Forschungsprodukte verschiedener Physiker denkbar. Dies ist jedoch nicht mein Thema. Lediglich bezogen auf den internen Service (betriebstechnische Infrastruktur, Kopierdienst, Fahrdienst etc.) sind Marktpreise, die zur internen Steuerung herangezogen werden könnten, vorhanden.

Der Preis als Regulativ innerhalb der Hochschule ist demnach äußerst begrenzt.

4. Wettbewerb als Steuerungsinstrument

Wettbewerb ist definiert als der (wirtschaftliche) Leistungskampf zwischen (Wirtschafts-)Einheiten.

Seine Funktionen sind

- Verteilungsfunktion (gerechte Einkommensverteilung),
- Steuerungsfunktion (Lenkung der Produktionsfaktoren in effiziente Verwendung),
- Anreizfunktion (Leistung zur Marktsicherung).

Mir scheint das Modell des Wettbewerbs, das wir ja auch aus dem Sport kennen, ein für die Hochschulen geeigneteres Instrument zur Leistungs- und Qualitätssicherung zu sein. Allerdings müssen wir dann Kriterien der Leistungsbemessung erarbeiten, nach denen die Verteilung von Ressourcen, die Steuerung von hochschulinternen Schwerpunkten und der Anreiz für die Mitarbeiter erfolgen kann. Erste Vorschläge hierzu liegen vor, so im Bereich der Lehre etwa die Zahl der Studierenden, die Zahl der Prüfungen, die Dauer des Studiums oder die Eintrittsgehälter der Absolventen, im Bereich der Forschung der Umfang eingeworbener Drittmittel, die Zahl der Promotionen und Habilitationen, die Forschungspreise und Auszeichnungen o.ä. Allerdings fügen diese bisherigen Vorschläge sich noch nicht zu einer validen und reliablen Grundlage für tatsächliche Wettbewerbsvergleiche, da die Daten hierzu bisher höchstens hochschulbezogen vorliegen.⁵ Es ist offensichtlich, daß zu einem derartigen Wettbewerb eine größere Datentransparenz vorliegen muß, die in Deutschland erst noch zu schaffen ist.

5. System hochschulübergreifender Zielvereinbarung

Allerdings bestehen aus organisationswissenschaftlicher Sicht weitere Defizite, die keineswegs mit wettbewerblichen Mechanismen gelöst werden können. Eines der Kernprobleme ist, daß Zusammenarbeit in der Hochschule nicht durch die Organisationsstruktur unterstützt wird. Dies führt dazu, daß Individualziele vor gemeinsamen Organisationszielen stehen. Resultate sind

in der Lehre:

- Lehrinhalte verschiedener Lehrstühle sind nicht aufeinander abgestimmt.
- Lehrveranstaltungen werden aufgrund von anderen Verpflichtungen von Hochschullehrern delegiert.
- Wesentliche Lehrveranstaltungen finden gleichzeitig statt.

⁵ Vgl. als Ausnahme Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.): Profilbildung der Hochschulen I und II. Werkstattberichte über ein Pilotprojekt der Hochschulrektorenkonferenz. Dokumente zur Hochschulreform 82/1993 und 89/1994.

- Diplomarbeiten sind quantitativ ungleich verteilt, ihre Menge wird von jedem Lehrstuhl entsprechend dem individuellen Belastungsempfinden selbst gesteuert.
- Das gleiche gilt für die Belastung in Wahl(pflicht)fächern bzw. Prüfungen.

in der Forschung:

- Eine problemlösende, interdisziplinäre Forschung findet zu wenig statt. Hieraus resultiert der Vorwurf der gesellschaftlich irrelevanten Forschung.
- Statt dessen gibt es eine immer spezialisiertere Forschung, die sich "Nischen" für ein konkurrenzloses und kritikloses Arbeiten sucht.

Zusammenarbeit wird nicht ausreichend gefördert, auch wenn immer wieder von der Notwendigkeit der interfakultativen und interdisziplinären Arbeit in Forschung und Lehre gesprochen wird. Lediglich bei den Schwerpunktprogrammen, in erster Linie aber bei den Sonderforschungsbereichen der Deutschen Forschungsgemeinschaft, gibt es eine institutionelle Ausrichtung gemeinsamer, aufeinander bezogener Forschungsarbeit. Innerhalb der Hochschulen haben die Fachbereiche jedoch in der Regel kaum noch die Kraft einer integrierenden Funktion, weder in der Forschung noch in der Lehre.

Von daher muß auch hier ein Zielbildungsprozeß organisiert werden, der zu einer gemeinsamen Leistung führt, die mehr als die Summe der Individualleistungen jedes Lehrstuhls bzw. Lehrstuhlinhabers ist.

Gesucht wird daher eine Organisationsstruktur, die bei großer Autonomie der jeweiligen dezentralen Einheiten eine gemeinsame Zielbildung in Forschung und Lehre auf Instituts-, Fakultäts- und Hochschulebene unterstützt.

Sie könnte bestehen in einem System hochschulübergreifender Zielvereinbarung, in dem auf verschiedenen Ebenen (Lehrstuhl, Institut, Fachbereich, Hochschule) aufeinander abgestimmte Ziele entwickelt werden. Die Zielkontrolle muß dann durch ein

- kontinuierliches Berichtswesen
- diskontinuierliche Evaluationen

installiert werden. Dies setzt allerdings voraus, daß die persönliche Verantwortung vor der kollektiven Gremienverantwortung steht.