

# Hochschulreform durch Leistungswettbewerb und mehr Autonomie im bestehenden öffentlich-rechtlichen System

## Analyse- und Thesenpapier

Symposium der Stiftung Westfalen und des Stifterverbandes

Professor Dr. Detlef Müller-Böling

### 1. Ein Gewirr von Leitbildern für die deutsche Hochschule - Bestandsaufnahme der Misere

Als eines der Kernprobleme in der augenblicklichen Diskussion um die Weiterentwicklung des deutschen Hochschulsystems empfinde ich die unterschiedlichen Bilder, die die Reformer, Hochschulpolitiker, Betroffenen, Berufenen und Mitdiskutanten im Kopf haben. An diesen **Leitbildern** sind die vielfältigen Vorschläge und Kuren, Sälbchen sowie Therapien für den angeblich so kranken Patienten Hochschule orientiert. Ich werde dabei zuerst einmal grundsätzlicher analysieren müssen, um die inhaltlichen Grundlagen des teilweise diffusen Handelns in der Hochschulpolitik zu verdeutlichen, das eher einem **Aktionismus** gleicht, ohne das die ganzheitliche Perspektive erkennbar wird. Die unterschiedlichen Wirkungen und Schlußfolgerungen für die politische Debatte will ich an den unterschiedlichen

- Gremien und Entscheidungsstrukturen
- Finanzierungen
- Ergebnisse der Hochschularbeit im Sinne von Leistungen
- Lösungen für die unbestrittene Überlast sowie
- Steuerungsinstrumenten seitens des Staates

festmachen.

### 1.1. Die Gelehrtenrepublik

Das Modell der Gelehrtenrepublik sieht die Hochschule als Ort ausgewiesener Forscher, die der **akademischen Freiheit** folgend, interessante ggfls. 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. Andererseits ist Hochschule in diesem Modell **Lebensraum** sowohl für die Lehrenden wie die Lernenden. Berufs- und Privatleben verschmelzen miteinander, bei den Gelehrten wie bei den Studenten.

### Gremien und Entscheidungsstrukturen

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.

### Finanzierung

Die Finanzierung erfolgt nach dem **Alimentationsprinzip**. Die Gelehrten formulieren ihre Forderungen nach Finanzmitteln, die von der Gesellschaft erfüllt werden müssen. Die Ansprüche der Gelehrten sind nicht hinterfragbar. Niemand ist in der Lage, die Anforderungen sachgerecht zu beurteilen. Daher müssen sie realisiert werden.

### Ergebnisse der Hochschularbeit im Sinne von Leistungen

Die Leistung der Hochschule in Forschung und Lehre ist ein **öffentliches Gut**. Daher kann es keiner Kosten- und Preisdiskussion unterliegen. Die **Quantität** des Gutes, insbesondere im Bereich der **Forschung** wird nicht gesteuert, da Kreativität nicht produzierbar ist. Die **Qualität** unterliegt dagegen einer Kontrolle der "Gleichen". Inwieweit die Forschungsleistungen angesichts des Anwachsens von Projekten und Veröffentlichungen noch transparent und überschaubar sind, muß fraglich bleiben. Über die Deutsche Forschungsgemeinschaft besteht ein "expertengesteuerter Wettbewerb"<sup>1</sup>. Im Bereich der **Lehre** ist die **Quantität** über die Anzahl (hoch)qualifizierter Abiturienten bestimmt. Die **Qualität** in der Lehre wird in erster Linie an der Verwendungsfähigkeit der Absolventen in der Wissenschaft beurteilt. Kontakte oder Rückkopplungen zum übrigen

---

1) Alewell, Karl: Autonomie mit Augenmaß, Göttingen 1993, S. 34.

Arbeitsmarkt sind bei den Gelehrten individuell und eher zufällig, in keinem Fall jedoch organisiert.

### Lösung für Überlast

Ein Abbau der Überlast kann nur in **zusätzlichen Mitteln** für die Universitäten bestehen, damit dort die forschungsbezogene Lehre in kleinen Arbeitsgruppen fortgeführt werden kann, oder ergänzend in zusätzlichen Mitteln für die Fachhochschulen zur Aufnahme der (anders)qualifizierten Abiturienten.

### Steuerungsinstrumente seitens des Staates in der Gelehrtenrepublik

Kennzeichnend für die Gelehrtenrepublik ist in der europäischen Tradition der Universitäten das 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. die 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. Hierbei wird am deutlichsten, daß bei der ex-ante-Steuerung ein Wechsel auf die Zukunft gezogen wird.

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

- eine große **Homogenität** in 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.

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 Anwesenheit. Der Mißbrauch besteht vielmehr in der fachlichen Spezialisierung und Nischenpolitik von Lehrenden, so daß Lernende nicht mehr umfassend (aus)gebildet werden (akademischer Individualismus).

- den Problemen, sofern der Staat seiner **Finanzverantwortung** nicht mehr nachkommen kann.

## 1.2. Die (nachgeordnete) Behörde

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

### Gremien und Entscheidungsstrukturen

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.

### Finanzierung

Die Finanzierung erfolgt im Rahmen staatlicher Haushalte, ursprünglich auf der Basis von definierten Anforderungen, mittlerweile hinsichtlich der Sach- und Personalmittel "**überrollt**". Lediglich im Bereich von Bauten und Großgeräten erfolgt (noch) eine sachbezogene Anforderungsprüfung. Allerdings bestimmen die Möglichkeiten der Finanzministerialbürokratie die Finanzierung mittlerweile vollständig. Sacherfordernisse spielen angesichts der geringen Haushaltsspielräume nur noch eine untergeordnete Rolle.

### Ergebnisse der Hochschularbeit im Sinne von Leistungen

Betrachtet wird lediglich der **Input** im Rahmen von Zuweisungen. Zugewiesen werden Studenten mit Hilfe einer Kapazitätsverordnung oder Sach- und Personalmittel im Rahmen eines Haushalts. Eine Ergebnis- oder Output-Betrachtung erfolgt nicht. Allerdings wird noch der regelgerechte Ablauf der Prozesse kontrolliert. Dabei zählt nicht das Ergebnis, sondern der **ordnungsgemäße Weg** dahin. Die Einhaltung der Regel wird zum Ziel. Leistung ist erreicht, wenn es keine Beanstandung durch den Rechnungshof gibt.

## Lösung der Überlast

Die Lösung der Überlast ist einerseits ein Problem der **Kapazitätsverordnung**. Je nach Möglichkeit verfügbaren Finanzmittel muß eine höhere oder geringere Überlast in Kauf genommen werden inklusive der daran gekoppelten Stellensperren. Varianten sind das Lehrdeputat, das festgesetzt werden kann, oder die Delegation der Verantwortung auf den Dekan mit einer Amtszeit von vier Jahren als organisatorisch-dekretische Lösung.

## Steuerungsinstrumente seitens des Staates

Für die nachgeordnete Behörde ist nicht die ex-ante-Steuerung, sondern eine **Prozeßsteuerung** charakteristisch. Prozeßsteuerung bedeutet, daß mit Hilfe von Richtlinien, Erlassen und sonstigen Vorgaben der Arbeits- und Entscheidungsprozeß festgelegt wird. Wir erleben den direkten Eingriff in den Ablauf der Prozesse in den Universitäten derzeit sehr intensiv, beispielsweise durch Einführung detailliert festgelegter Tutorenprogramme, Kontrolle der Deputate oder Verbot von Blockveranstaltungen (Nordrhein-Westfalen), Lehrverpflichtungsverordnung (Bayern), durch Eingriffe in die Studienorganisation, durch Einrichtung anderer "effizienter" Organisationselemente wie dem "starken" Dekan.

Keine Organisation kann ohne Richtlinien oder Regeln auskommen, aber der Ausbau der **Prozeßsteuerung** durch den Staat ist ein **grundsätzlich falscher Ansatz**, da er nicht imstande sein wird, die Probleme zu lösen. Vielmehr wird er lediglich neue, immer wieder "nachzuschiebende" Reglementierungen erfordern. Dieses Nachbessern ist erforderlich, weil

- generelle Regeln immer auch Ausnahmen nach sich ziehen müssen (Blockveranstaltungen sind durchaus auch sinnvoll),
- die Verhaltenswirkungen der jeweiligen Regelungen völlig unvorhersehbar sind,
- kreative Leistung nicht in vorgegebenen Funktionsabläufen erarbeitet werden kann, weil daher
- Hochschulen keine Tradition in der Ausübung durchkontrollierter Organisationen besitzen und sie insofern zu Recht
- erhebliche Kreativität zur Interpretation der Regeln entfalten.

### 1.3. Die 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 aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit die besseren Lösungskonzepte vertritt.

## Gremien und Entscheidungsstrukturen

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.<sup>2</sup> 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 Wahl- oder Zielkoalition

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

## Finanzierungen

Hinsichtlich der Finanzierung fragt jede Gruppe nach dem gruppenbezogenen Nutzen etwa hinsichtlich der **Arbeitsplatzsicherheit** für wissenschaftliche oder nichtwissenschaftliche Mitarbeiter oder des **Stundenentgelts** für studentische Hilfskräfte. Dazu kommt die Forderung nach der Finanzierung der Organisation der Interessenvertretung, derzeit am stärksten ausgeprägt bei den Frauenbeauftragten.

## Ergebnisse der Hochschularbeit im Sinne von Leistungen

Die Gruppensicht bestimmt die Erwartung an die Leistung der Hochschule mit einer erheblichen **Bandbreite**. Die Studenten wollen ein Examen, das beste Eintrittschancen in den Beruf ermöglicht, oder eine Allgemeinbildung, die sie in die Lage versetzt, die ökologischen, ökonomischen oder kriegsbedingten Probleme dieser Welt zu lösen. Die Wissenschaftler streben nach individueller oder gesellschaftlicher Wissensbereicherung oder nach Reputation in Forschung und Lehre zur beruflichen und wissenschaftlichen Karriere. Die Fraueninteressenvertreter oder gesellschaftliche Minderheitenvertreter erstreben die Veränderung der Gesellschaft über den Vorreiter Hochschule.

---

2) In den USA-Universitäten sind diese Entwicklungen bereits weiter ausgeprägt.

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

## Lösung der Überlast

Die Gruppensicht ermöglicht jeweils unter Ausschluß der eigenen Gruppe die Lösung der Überlast durch die **anderen**. Professoren halten die Studenten für zu faul, schlecht vorgebildet sowie freizeit- und konsumorientiert. Die Studenten sehen in der schlechten Organisation, der Abwesenheit der Professoren und ihrer Forschungsorientierung den Grund für die Überlast.

## Steuerungsinstrumente seitens des Staates

Die Steuerungsinstrumente der Gruppenuniversität sind grundsätzlich die gleichen wie bei der nachgeordneten Behörde. Mit gesetzlichen Regeln will man den tatsächlichen und vermeintlichen **Interessen** der einzelnen Gruppen zum Durchbruch verhelfen. Es scheint fraglich, ob dies in der derzeitigen Form, in der jedes Entscheidungsgremium paritätisch besetzt ist, wirklich optimal erfolgt. Hat der Mittelbau auf seine Weiterbildung und Förderung entsprechenden Einfluß? Können die Studierenden ihre Wünsche nach einer umfassenden Bildung einerseits oder erfolgversprechenden Berufsausbildung andererseits angemessen artikulieren und durchsetzen? Dies ist nicht der Fall. Auch wenn die Studierendenvertreter in allen Gremien die Mehrheit hätten, würde sich damit keinesfalls automatisch eine bessere Befriedigung ihrer Interessen an der Lehre einstellen. Instrumente der Befragung, der direkten Rückkopplung von Lehre, der Analyse der Anforderungen von Arbeitgebern usw. sind sicherlich hierzu besser geeignet.

Zweitens müssen wir feststellen, daß die im Hochschulrahmengesetz Mitte der siebziger Jahre definierten Gruppen gar keine Ausschließlichkeit für sich in Anspruch nehmen können. Mehr noch als die bisherigen Gruppen treten etwa die Frauen als Interessengruppe innerhalb der Universität mit Forderungen innerhalb der Hochschulen auf und wissen sie durchzusetzen. Der Staat steuert auch hier mit einer detaillierten **Prozeßsteuerung**. Die Frauenfördererlasse enthalten in der Regel Verfahrensrichtlinien, die alle Beteiligten bis zu mehreren Stellen hinter dem Komma binden. An diesem Beispiel soll keineswegs das Ziel der Frauenförderung in Frage gestellt werden, sondern lediglich noch einmal verdeutlicht werden, daß die Handlungsträger vielfältige Möglichkeiten finden, die Vorschriften zu umgehen, was folgerichtig zu detaillierteren Vorschriften und Regelungen führt, ganz im Sinne meiner vorherigen These, daß eine Prozeßsteuerung Nachsteuern und damit Folgeregeln erfordert.

### 1.4. Der Dienstleistungsbetrieb

In letzter Zeit taucht nun immer häufiger das Bild vom Dienstleistungsunternehmen Hochschule auf. 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).

### Gremien und Entscheidungsstrukturen

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.

### Finanzierungen

Die Finanzierung der Hochschulen muß sich an den Marktleistungen orientieren. Nicht mehr die Ansprüche der Gelehrten oder die im Finanzhaushalt freizumachenden Mittel bestimmen die Finanzzuweisungen der Hochschulen, sondern die **Kosten** für die erbrachten Leistungen bzw. der **Preis**, den die Gesellschaft oder das Individuum für die Leistung zu zahlen bereit ist. Damit wird keineswegs die durch den "Kunden" zu zahlende Studiengebühr zwingend. Vielmehr kann der Staat auch weiterhin die Kosten übernehmen, dann aber nachfrageorientiert auf die Studentenzahlen bezogen (im Rahmen von Einschreibezahlen oder mit Voucher). Darüber hinaus treten eine Vielzahl von Einnahmen aus Dienstleistungen in der Forschung und Entwicklung oder im Bereich der Patentverwertung.

### Ergebnisse der Hochschularbeit im Sinne von Leistungen

Die Ergebnisse sowohl in der Forschung als auch in der Lehre sind zu beurteilen an den Kosten, d.h. am **Input**, ebenso wie an dem **Output**, d.h. der Qualität und der Quantität der Dienstleistungen. Dies geht nur im Vergleich mit den Ergebnissen ähnlicher Institutionen, zuallererst vergleichbarer Fachbereiche in Deutschland, dann weltweit. Dazu müssen die Leistungen transparent und bewertbar gemacht werden. Dies muß durch **quantitative Performance-Indikatoren** und durch **qualitative Evaluationen** erfolgen. Dabei ist die Hochschule auf verschiedenen Dienstleistungsmärkten, d.h. Studiengängen bzw. Forschungsfeldern, aktiv und unterschiedlich erfolgreich. Sie wird daher die Studiengänge und Forschungsprogramme ihren Stärken oder Schwächen entsprechend aus- oder abbauen.



## Lösung der Überlast

Die Lösung der Überlast ergibt sich einerseits aus der **effizienteren Organisation** des Hochschulbetriebs, andererseits aus dem **nachfrageorientierten Mittelzufluß** in Verbindung mit einer flexiblen Entscheidungsstruktur, so daß die (knappen) Mittel an den Ort der höchsten Nutzenstiftung fließen.

## Steuerungsinstrumente seitens des Staates

Während für die Gelehrtenrepublik die ex-ante-Steuerung, für die nachgeordnete Behörde und die Gruppeninstitution die Prozeßsteuerung charakteristisch ist, setzt der Dienstleistungsbetrieb an einer Ergebnis- oder **ex-post-Steuerung** an. Die Hochschulen werden dann entsprechend den vorzeigbaren Ergebnissen in Forschung und Lehre finanziert, ansonsten greift der Staat nicht regelnd ein. Zur Ergebnisfeststellung müssen allerdings zuerst einmal **Ziele** festgelegt werden, deren Erreichung dann als Leistung der Hochschule angesehen wird. Diese Zieldefinition kann nicht einseitig durch den Staat oder die Ministerialbürokratie erfolgen, sondern muß in einem gesellschaftlichen Diskurs erarbeitet werden. Dabei haben die Hochschulen ein nicht unerhebliches Gewicht in der Diskussion, insbesondere was die unmittelbar wissenschaftsbezogenen Fragen anbetrifft. Dagegen hat die Gesellschaft - durch wen auch immer repräsentiert<sup>4</sup> - das Recht und die Pflicht Ansprüche an die Hochschulen zu stellen, wie etwa die Förderung des Technologietransfers oder von Minoritäten.

### 1.5. Zwischenresümee

Weder Gelehrtenrepublik, noch nachgeordnete Behörde oder Gruppeninstitution und Dienstleistungsbetrieb sind augenblicklich dominant charakteristisch für die deutsche Hochschule. Wir haben es vielmehr mit einem **Mischsystem** zu tun, bei dem allerdings nicht die besten Elemente des jeweiligen Einzelsystems tragend sind, sondern das sich zu einem Gemisch aus widerstreitenden Elementen mit einer Vielzahl **dysfunktionaler Wirkungen** entwickelt hat. Hierbei schließe ich auch und gerade das Bewußtsein der handelnden Träger dieses Systems mit ein. Einen breit getragenen Konsens zu einem der vorgetragenen Modelle oder zu einer Kombination gibt es nicht. Unterschiedliche Gruppen oder Individuen argumentieren jeweils bewußt oder unbewußt mit Tendenz zum einen oder anderen Modell. Dabei erschöpft man sich lediglich in Einzelmaßnahmen wie der Verkürzung von Studienzeiten, der Stärkung der Dekane oder der Einrichtung eines Globalhaushaltes ohne eine gesamtheitliche Vision und ohne die Interdependenzen etwa zwischen Globalisierung des Haushalts und der Notwendigkeit neuer Willensbildungsstrukturen zu sehen. Denn bekanntlich ist unser Gremienwesen eine auf Wachstum und Zuwachsverteilung ausgelegte Organisationsstruktur, aber nicht unbedingt eine auf Verteilungskonflikte orientierte Entscheidungsstruktur, um nur ein Beispiel für die Zusammenhänge zwischen den Systemelementen zu nennen.

---

<sup>4</sup> Dies kann die Landesregierung, das Parlament, aber auch ein Board of Trustees sein.

Im folgenden soll daher zumindest der Rahmen einer gesamtheitlichen Vision im Sinne von grundlegenden Eigenschaften abgesteckt werden, an denen in einem späteren Organisationsentwicklungsprozeß die zukünftigen Strukturen der deutschen Hochschulen ausgerichtet werden können. In besonderer Weise soll dabei der Aspekt des Verhältnisses Staat zu Hochschule akzentuiert werden, wiewohl auch das Binnenverhältnis nicht völlig ausgeklammert werden kann.

## 2. Leitbild der neuen deutschen Hochschule

Die neue deutsche Hochschule muß wie bisher eine staatliche, zumindest eine (überwiegend) staatlich finanzierte Hochschule sein. Dies hat sie im übrigen auch mit dem amerikanischen Hochschulsystem gemein, in dem zwar nur 45% der Institutionen staatliche Einrichtungen sind, diese aber 80% aller Studenten ausbilden. Darüber hinaus werden die privaten Einrichtungen zu einem großen Teil öffentlich finanziert, ebenso wie die staatlichen Institutionen einen erheblichen Anteil ihrer Ausgaben privat finanzieren.<sup>5</sup>

Auf dieser Grundlage sollte die Hochschule der Zukunft

- autonom
- wissenschaftlich
- profiliert
- wettbewerblich und
- wirtschaftlich

sein.

### 2.1. Autonome Hochschule

Die Autonomie<sup>6</sup> der Hochschule ist für uns ein fast schon plakativer Wert, der neu mit Inhalten gefüllt werden muß. Autonomie bedeutet nicht, daß Wissenschaftler im Namen der Wissenschaftsfreiheit uneingeschränkte Individualrechte ohne jede Kollektivverantwortung reklamieren können (**individuelle Wissenschaftsfreiheit**).<sup>7</sup> Universität muß mehr sein als die Ansammlung von Benutzern einer zentralen Heizungsanlage. Autonomie hat auf der anderen Seite auch eine institutionelle Komponente, die im Zuge einer intensivierteren Prozeßsteuerung durch den Staat zunehmend ausgehöhlt wurde. Die Frage der Autonomie berührt also einerseits die internen Beziehungen in der Hochschule, andererseits das Verhältnis Hochschule - Staat. Meine These ist, daß die **individuelle Autonomie** bis zum Mißbrauch ausgeweitet ist, während die **institutionelle Autonomie** der Hochschule gegenüber dem **Staat** zu weit eingeschränkt ist.

<sup>5</sup> Das extremste Beispiel dürfte derzeit die University of Michigan sein, die als staatliche Universität nur noch zu einem Anteil von rund 20% öffentlich finanziert wird.

<sup>6</sup> Die Diskussion wird im folgenden eher organisationstheoretisch, weniger (verfassungs)rechtlich geführt. Es ist möglich, daß sich dann andere Akzentuierungen ergeben.

<sup>7</sup> van Vught bezeichnet das als "academic individualism which brings along a disinterest in the welfare of the broader organisation"; vgl. van Vught, Frans: Management for Quality, Paper presented at the CRE 10th General Annual Assembly, Budapest, 31 August - 3. September 1994.

### 2.1.1. Institutionelle vs. individuelle Autonomie

Unstrittig ist, daß Wissenschaft Kreativität benötigt und diese sich nur im auch **individuellen Frei- raum** von eingrenzenden Regeln entfalten kann. Das setzt eine große Freiheit des einzelnen Wissenschaftlers und seines Lehrstuhls voraus. Aus einer teilweisen Überbetonung der individuellen Wissenschaftsfreiheit resultieren allerdings 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**, müßte aber stärker 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.

Von daher muß es wieder zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen individueller und institutioneller Autonomie kommen.

### 2.1.2. Autonomie gegenüber dem Staat

Die starke Betonung der individuellen Wissenschaftsfreiheit mag auch mit den Einschränkungen des Staates hinsichtlich der institutionellen Autonomie zusammenhängen.<sup>8</sup>

Gehen wir von den Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des Staates aus, so ist festzustellen:

Die **ex-ante-Steuerung** reicht nicht mehr aus, weil

- die Festlegungen bei Berufungen über einen Zeitraum von 25 Jahren den Erfordernissen der rasanten Umweltentwicklung nicht mehr gerecht werden, darüber hinaus unterschiedliche Leistungsstufen im Verlauf eines Wissenschaftlerlebens bestehen oder Fehler nicht zu perpetuieren sind,
- die Abstimmungsprozesse zu langsam gehen und
- der Staat seiner Finanzverantwortung nicht mehr in ausreichendem Maß gerecht wird.

In gleicher Weise wird die **Prozeßsteuerung** scheitern, weil ein derartig komplexes Gebilde wie die Hochschulen - ebenso wie Staatsgebilde oder Großunternehmen - nicht zentral detailliert gesteuert werden kann.

Erfolgreich wird daher nur eine Kombination aus **ex-ante- und ex-post-Steuerung** sein, die einerseits an den formulierten Zielen und andererseits am Zielerreichungsgrad (den Ergebnissen) ansetzt,

---

<sup>8</sup> Ursache und Wirkung sollen nicht vermischt werden, aber die Verfassungsklage gegen das nordrhein-westfälische Universitätsgesetz unter Berufung auf die (individuelle) Wissenschaftsfreiheit scheint mir Ausdruck des Kampfes gegen den Eingriff in die institutionelle Autonomie, die mit Regelungen zur Organisationsstruktur der Hochschulen eingegrenzt wird.

wie sie im übrigen in fast allen westeuropäischen Ländern bereits praktiziert oder augenblicklich eingeführt wird. Dazu müssen allerdings die **Ziele** ebenso transparent gemacht werden wie die **Leistungen**. Die autonome Hochschule hat daher einmal die Aufgabe, **Prozesse der Zielbildung** zu entwickeln und zum anderen der **Rechenschaftspflichtigkeit** gegenüber der Gesellschaft nachzukommen. Im Hinblick auf die Zielbildung haben die Hochschulen allerdings verständlicherweise Probleme, insbesondere auch weil ihre Ziele sehr heterogen, teilweise diffus, in der Regel wenig operational sind.<sup>9</sup> Das bedeutet für die Hochschulen den Aufbau von Willensbildungsstrukturen, die die "Anarchie organisieren"<sup>10</sup>. Im Hinblick auf die Rechenschaftspflichtigkeit müssen die Hochschulen von Berichtssysteme aufbauen, die sowohl die Ressourcen wie die Leistungen abbilden.

Der Staat hat diese Leistungen lediglich informatorisch entgegenzunehmen, sie gesellschaftlich zu bewerten und dann behutsam (finanzielle) Konsequenzen daraus zu ziehen.

## 2.2. Wissenschaftliche Hochschule

Das impliziert, daß die Hochschule **wissenschaftsdominiert** sein muß und andere Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen benötigt. Dabei muß die Möglichkeit der individuellen Entfaltung einerseits und der Entwicklung gemeinsamer Ziele und Wege andererseits gegeben sein.

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 vorschlagen. Es ist wohl 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. Es zum Beispiel ist nicht einsehbar, daß die Amtszeiten der Dekane oder Rektoren und Präsidenten gesetzlich vorgeschrieben werden. Sie könnten vielmehr an den unterschiedlichen Fach- und Organisationskulturen, differenzierten Anforderungen von verschiedenen Disziplinen, inhaltlichen Profilen von Hochschulen oder Qualifikationen und Sozialisationen von Persönlichkeiten ausgerichtet werden. Wenn von daher auch kein generelles Modell vorgeschlagen werden kann, so können dennoch Prinzipien der organisatorischen Gestaltung formuliert werden:

- **Partizipation** von Hochschulangehörigen muß sich am **Wissen** und der **Motivation** zur Mitwirkung orientieren, nicht am Status.
- **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 dies kann etwa auch durch Kuratorien im Sinne von Boards of Trustees geschehen. Dieser Bottom-Up-Ansatz entspricht einer weitgehenden Autonomie und Dezentralisierung von Entscheidungen und Verantwortung.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Vgl. Cohen, M. D.; March, J.G.: Leadership and Ambiguity, Boston 1974.

- **Entscheidungsträger** müssen im Rahmen dieses Zielvereinbarungsprozesses **persönliche Verantwortung** übernehmen. Kollegialorgane sind hierzu nicht in der Lage.
- Die **Entscheidungsprozesse** bedürfen einer **Prozeßpromotion durch Personen**. Regeln und Erlasse sind dazu nur bedingt in der Lage.
- 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.

### 2.3. Profilierte Hochschule

Die profilierte Hochschule hat **keine Universalität** mehr im Sinne der Gemeinschaft aller Wissenschaften. Sie hat vielmehr Profile, die sie von anderen Hochschulen in Deutschland in Hinsicht auf die Fachdisziplinen und die Qualität unterscheidet. Das bedeutet, die **Fiktion** der **Einheitlichkeit** und der **Gleichwertigkeit** der Universitäten aufzugeben. Für diese Fiktion wird derzeit ein erheblicher **Koordinationsaufwand** betrieben. Rahmenprüfungsordnungen werden für alle Fächer dieser Republik mit einem unglaublichen Aufwand an Gremienarbeit erstellt, um einheitliche Studiengänge an den jeweiligen Hochschultypen Universität bzw. Fachhochschule zu gewährleisten. Diese sollen dazu dienen, daß das Examen in Bayreuth oder Berlin dem in Essen oder Hamburg gleichwertig ist. Dieses System verhindert den Leistungswettbewerb zwar nicht, trägt aber auch nicht gerade zu seiner Förderung bei.

Die Profilierung umfaßt mehrere Aspekte.

#### 2.3.1. Profile

Zum einen haben die Hochschulen **strategische Positionierungen** im Verbund der deutschen und der internationalen Hochschulgemeinschaft zu finden. Sowohl die Fachbereiche wie die Universitäten insgesamt haben sich **Profile** zu geben durch Verständigung auf Ziele und Strategien wie etwa

- beste Diplombildung Deutschlands,
- Versorgung der Region mit kultureller Infrastruktur,
- international konkurrenzfähige Forschung,
- regionaler Technologietransfer,
- Schwerpunktbildung in experimenteller Physik, bei kleinen und mittelständischen Unternehmen etc.

- Internationalisierung, Integration, Implementation, Innovation<sup>11</sup>

### 2.3.2. Transparenz

Diese Profilierung wird aber nur dann wettbewerbsfähig wirken, wenn sie transparent wird. Hier sind wir wieder bei der Zielformulierung einerseits und der Berichtspflichtigkeit andererseits. Diese **Transparenz** führt letztlich zu umfassenden bundesweiten Gegenüberstellungen, die Betriebsvergleichen in der Wirtschaft oder Rankings in den USA oder in Großbritannien entsprechen.

### 2.3.3. Leistungsentlohnung

Die Differenzierung darf aber auch vor Unterschieden innerhalb der Hochschulen nicht haltmachen. Dies schließt sehr viel breiter gestreute **Entlohnungssysteme**, die insbesondere an Leistungselemente gekoppelt sind, für alle Beschäftigten der Hochschulen ein. Insbesondere dürfen davon auch die Hochschullehrer nicht ausgenommen werden. Leistung sollte auch im Hauptamt entlohnt werden und nicht auf das Nebenamt konzentriert werden müssen. Sofern diese Entlohnung in der Autonomie der Hochschule liegt, was unabdingbar ist, führt dies auch zu einem Arbeiten **für** die Hochschule, nicht lediglich **in** der Hochschule<sup>12</sup>.

## 2.4. Wettbewerbsfähige Hochschule

Wettbewerb ist im wissenschaftlichen Bereich keine Erfindung der letzten Tage. Er ist immer Motivationselement für jeden einzelnen Wissenschaftler gewesen, beispielsweise etwas früher oder besser zu erfinden oder zu entdecken. Zwischen den Hochschulen in Deutschland gibt es von daher auch einen deutlich spürbaren Wettbewerb um das **Personal** und um **Forschungsleistungen**<sup>13</sup>. Hochschulwettbewerb wird aber erst dann voll zur Entfaltung kommen, wenn er auch die Lehrleistungen mit einschließt. Das setzt einen Wettbewerb um die **Studienanfänger** einerseits sowie um die **Arbeitsplätze** für die Absolventen andererseits voraus.

---

<sup>11</sup> So die Ziele der Columbia Business School, New York, in der jeder Wissenschaftler sein Forschungs- und Lehrprogramm an diesen "4I" auszurichten hat. Vgl. Rühli, Edwin: Wie erhält eine Hochschule Schwung? in: Neue Zürcher Zeitung vom 27. 7. 1994.

<sup>12</sup> Der ehemalige Präsident der Johns Hopkins University, Stephen Muller hat so zumindest einen wesentlichen Unterschied zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Hochschulsystem charakterisiert: "Der amerikanische Professor arbeitet *für* die Universität, der deutsche *in* der Universität."

<sup>13</sup> In weiten Bereichen ist es jedoch lediglich ein Wettbewerb um Fördermittel, die in einem ex-ante-Evaluationprozeß vergeben werden, so daß lediglich vorhergehende Leistungen

### 2.4.1. Hochschulzugang

Das **Recht auf Bildung** und damit auf einen Studienplatz in der Bundesrepublik Deutschland, sofern man die formale Qualifikation hat, soll keineswegs bestritten werden. Allerdings haben sich in Deutschland eine Reihe von Begleitumständen oder Arbeitsmechanismen gebildet, die keineswegs zwangsläufig sind: Erstens der **Numerus Clausus**, zweitens eine Fixierung der Kapazitäten durch eine zwar justiziable, aber wenig realistische **Kapazitätsverordnung** und drittens die **Zuweisung** von Studenten an Hochschulen in einem bürokratischen Prozeß. Die Frage ist, inwieweit das grundsätzliche Recht auf Bildung realisiert werden kann bei gleichzeitiger **Auswahl der Studenten** durch die Hochschulen.<sup>14</sup> Denkbar wäre beispielsweise, daß zuerst ein **freier Auswahlprozeß** stattfindet und nur dann eine **Zuweisung** erfolgt, wenn ein Bewerber an drei, vier oder fünf Hochschulen abgewiesen wurde. Im freien Auswahlprozeß hätten die Hochschulen die Freiheit, ihre Aufnahmekapazität selbst festzusetzen, die dann ggfls. durch die Zugewiesenen aufgefüllt würde bis zur tatsächlichen Kapazität. Eine an den Studenten orientierte Finanzierung der Hochschulen ist dafür allerdings Voraussetzung (s.u.).

### 2.4.2. Arbeitsmarkt der Absolventen

Der Wettbewerb muß sich aber nicht nur auf die Eingangsseite, sondern auch auf die **Abgangsseite** der Hochschule beziehen. Wettbewerb muß auch über die Arbeitsplätze der Absolventen entstehen. Wenn auch die Hochschulen zu einem Teil eine allgemeine Bildungsfunktion erfüllen, die nicht unmittelbar an den Arbeitsmarkt geknüpft ist, so ist unbestreitbar, daß das Hochschulwesen insgesamt und zu einem großen Teil auch die Universitäten eine **Ausbildungsfunktion** für die Gesellschaft erfüllen. Der unterschiedliche Wert dieser Ausbildung muß einmal transparent gemacht, zum anderen auch entsprechend mehr oder weniger **belohnt** werden durch Mittelzuweisung, Ansehen, Gewinnbarkeit von Professoren.

## 2.5. Wirtschaftliche Hochschule

Letztlich sollte die Hochschule der Zukunft eine wirtschaftliche und wirtschaftlich denkende Hochschule sein, die selbstverständlich nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist oder sich dem Primat der Wirtschaftlichkeit unterstellt, wohl aber eine Optimierung der **Zweck-Mittel-Relation**<sup>15</sup> anstrebt. Zu der Input-Betrachtung, die bisheriges (Haushalts-) Verhalten prägt, muß eine Beurteilung des Outputs im Sinne einer individuellen und gesellschaftlichen Bewertung der Leistung treten. Wir kommen nicht umhin, die Kosten in Relation zur Leistung zu sehen. Dazu brauchen wir die Entwicklung eines Kostenbewußtseins. Es kommt nicht von ungefähr, daß wir die Kosten eines Studiums in Deutschland nicht kennen.

<sup>14</sup> Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, daß dies keineswegs so einseitig ist, wie es sich anhört. Vielmehr gibt es dort sowohl eine Annahmquote von Bewerbern wie auch eine Einschreibquote der Angenommenen, die sich - so sie gut sind - ihre Hochschule unter mehreren auswählen können.

<sup>15</sup> Vgl. Fircks, Wolf-Dietrich von: Durch neues Finanzierungsmodell zu Transparenz, Effizienz und selbstverantwortlicher Steuerungsmöglichkeit im Hochschulbereich, in: HIS-Kurzinformation A 13/93, S. 1f.

- **globalen Zuweisungen** des Staates, die sich an Volumenkriterien einerseits wie Anzahl der Studenten, Anzahl des wissenschaftlichen Personals, Einzugsgebiet in der Region, zum anderen an Leistungskriterien wie Anzahl von Abschlußprüfungen, eingeworbene Drittmittel oder Erreichen von definierten Zielen orientieren,
- **Drittmitteln** im Bereich der Forschung bezogen auf die Forschung und Entwicklung einerseits wie auch die Verwertung von Forschungsergebnissen andererseits (Patente, Gebrauchsmuster etc.), wobei eine Unterscheidung in hochschulinduzierte oder fremdinduzierte Forschung (Auftragsforschung) entfallen sollte,
- **Gebühren für Studenten**, die auch im Rahmen von Voucher-Systemen mit den Zuwendungen des Staates gekoppelt werden können,<sup>18</sup>
- **Gebühren** für gesellschaftliche Dienstleistungen von der Vermietung von Räumen über die Weiterbildung bis hin zu Laborleistungen,
- **Spenden**, Stiftungen, Sponsoring.

### 3. Rolle des Staates

Zusammenfassend ist die Rolle des Staates in einer auf diese Weise selbstgesteuerten Hochschule neu zu definieren. Der Staat hat

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

Bei allen Überlegungen für Eingriffe in das jetzige System muß beachtet werden, warum es zu den unerwünschten Wirkungen gekommen ist. Im Wesentlichen sind die Belohnungsmechanismen falsch gesetzt, so daß sich die Handlungsträger zwar zweckrational, aber nicht im Sinne eines Gesamtergebnisses verhalten. Das bedeutet alles in allem, daß die wesentliche Aufgabe des Staates die **Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbs** ist, national wie international. Denn das scheint die eigentliche Herausforderung für die deutschen Hochschulen zu sein: Wenn - wie tatsächlich zunehmend der Fall - unsere besten jungen Leute in St. Gallen, Cambridge oder Harvard studieren, dann ist das ein nicht zu überhörendes Alarmsignal.

---

<sup>18</sup> Gerade in diesem Zusammenhang ist zu betonen, daß die studentenbezogene Gebühr weniger ein Instrument der Erschließung neuer Finanzquellen als vielmehr ein Instrument des Wettbewerbs ist, das dafür sorgt, daß Geldströme an den Ort der besten Verwendung fließen.