

## 8 | Optimierung der Hochschulentwicklung - Motivationsdefizite, Interessenblockaden, Steuerungsmängel?

*Detlef Müller-Böling*

Nach der Aufmunterung durch den „Verwaltungspartisan“ waren die Teilnehmer wieder so wach, daß sie dem logischen Duktus der Tagung folgen konnten.

Im folgenden Beitrag von *Detlef Müller-Böling* werden die Schwierigkeiten mit Widerständen von einem Fachmann in einer Zwitterrolle vorgetragen. Als halb interner, halb externer Organisationsentwickler im Hochschulbereich beschreibt er die zahllosen Widerstände bei der Optimierung der deutschen Universitäten in einer Weise, die die Zuhörer des öfteren zu ironisch-zynischen Lachern veranlaßte. Wenn es nicht so traurig wäre, könnten wir alle darüber lachen.

*Prof. Dr. rer. pol. Detlef Müller-Böling* arbeitet seit eineinhalb Jahren im Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh, das gemeinsam von der Hochschulrektorenkonferenz und der Bertelsmann Stiftung getragen wird, an der Weiterentwicklung des deutschen Hochschulsystems durch praktische Projekte mit Hochschulen und Landesregierungen. Dabei bringt er seine Erfahrungen als Hochschullehrer (seit 1981) sowie als Rektor der Universität Dortmund (1990 bis 1994) ein.

*Detlef Müller-Böling* beschreibt im folgenden Beitrag zunächst verschiedene Leitbilder der Universitäten im Sinne der "Gelehrtenrepublik", der "Behörde", der "Gruppeninstitution" oder des "Dienstleistungsunternehmens". Erstaunen löste bei den Zuhörern und sicherlich auch bei den Lesern die Beschreibung des In-, des Um- und des Koordinierungsystems in ihren vielfältigen Untergliederungen aus.

Allein die verschiedenen Konferenzen, z.B. der KMK-FMK-Konferenz zwischen der Kultusminister- und der Finanzministerkonferenz, verdeutlichen, daß hier Widerständen unendlich viele Möglichkeiten geboten werden und substanzielle Verbesserungen eher unwahrscheinlich erscheinen. Die verschiedenen Widerstandsformen des Nicht-zur-Kenntnisnehmens, des Anzweifeln von Wissenschaftlichkeit, des Aussitzens, der politischen Mehrheiten etc. veranlassen jeden Insider zu bestätigendem Nicken.

## **1. Das CHE als Prozeßpromotor in der Hochschulentwicklung**

Im Jahr 1993 legte das Institut für Demoskopie Allensbach das Image deutscher Bildungseinrichtungen bei unseren Führungskräften offen. Danach rangiert die berufliche Ausbildung ganz oben, die Gymnasien und Realschulen werden ebenfalls überwiegend positiv gesehen, die deutschen Universitäten rangieren jedoch ganz am Ende der Skala gleichauf mit den Hauptschulen (vgl. Daniel 1995). Auch wenn Image nicht gleich Realität ist, so werden doch offensichtlich in der Gesellschaft Änderungen im Hochschulsystems erwartet. Anregungen hierfür zu geben und Umsetzungen in die Wege zu leiten, ist die Aufgabe des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, das im Mai 1994 gegründet wurde und gemeinsam von der Hochschulrektorenkonferenz und der Bertelsmann Stiftung getragen wird.

Das CHE arbeitet nach einer Anfangsphase der Strukturierung und Bewertung von Projektideen nunmehr in fünf Bereichen, um die Hochschulen in Deutschland weiterzuentwickeln und international wettbewerbsfähig zu machen.

Dabei geht es uns einmal um ein neues Leitbild für die deutschen Hochschulen, darauf komme ich gleich noch einmal zurück. Es geht zweitens um Führungs- und Organisationsstrukturen, die geändert werden müssen und zwar sowohl im Verwaltungs-, also im administrativen Bereich, wie auch im Bereich der akademischen Selbstverwaltung. Wir wollen drittens mehr Leistungstransparenz über das, was die Hochschulen machen, einmal um der Rechenschaftspflichtigkeit gegenüber der Gesellschaft nachzukommen, zum anderen aber auch, um den Wettbewerb zu stimulieren. Viertens wollen wir die Wirtschaftlichkeit durch größere Eigenverantwortlichkeit beim Ressourcenverbrauch fördern. Und letztendlich gibt es eine ganze Reihe von Rahmenbedingungen, von denen wir glauben, daß sie hinderlich sind für die weitere Entwicklung. Dazu gehört beispielsweise der Hochschulzugang, der in Deutschland verwaltet wird und der weder Freiräume für die Hochschulen noch für die Studierenden läßt.

In allen diesen Bereichen führen wir Projekte gemeinsam mit den Hochschulen oder Landesregierungen durch (vgl. Müller-Böling 1995a).

## **2. Leitbilder in und für Hochschulen**

Wie steht es mit den Leitbildern, den Visionen? Damit bin ich bereits bei einem der Hauptthemen dieser Veranstaltung.

Ich habe für die Hochschulen vier Leitbilder formuliert, von denen die meisten Menschen in dieser oder einer leicht abgewandelten Form ausgehen, wenn sie augenblicklich über das Hochschulsystem sprechen (vgl. Müller-Böling 1994a):

### **2.1 Gelehrtenrepublik**

Ich meine, die einen sehen die Universität als Gelehrtenrepublik, in der ausgewiesene Forscher, der akademischen Freiheit folgend, interessante, gegebenenfalls auch gesellschaftlich relevante Fragestellungen aufgreifen und sie bearbeiten.

Erkenntnisse und Methodik geben sie an Studierende 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 Studierenden angenommen. Die Gelehrten zumindest bedürfen von daher keiner Kontrolle. Ihre Leistungen können aus qualifikatorischen Gründen weder Studierende noch der Staat, bestenfalls Peers beurteilen.

Andererseits ist Hochschule in diesem Modell Lebensraum sowohl für die Lehrenden wie für die Lernenden. Berufs- und Privatleben verschmelzen miteinander, bei den Gelehrten wie bei den Studierenden. Interessanterweise wird dieses Modell nicht nur von den Gelehrten, sondern in letzter Zeit auch von vielen Studierendenvertretern präferiert.

### **2.2 Nachgeordnete Behörde**

Die anderen sehen die Universität als nachgeordnete Behörde. Zweifellos sind Universitäten 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 beziehungsweise Eckwerten, die wegen des "offensichtlichen Versagens" der Gelehrten intensiver eingesetzt werden müssen.

Dazu treten Genehmigungen beziehungsweise Nichtgenehmigungen von Studiengängen, Prüfungsordnungen, Errichtung von Fakultäten, Berufungen von Professoren, Kanzlern, Rektoren und nicht zuletzt Zuweisung oder Nichtzuweisung von Finanzmitteln.

### **2.3 Gruppeninstitution**

Drittens werden Universitäten als Gruppeninstitutionen gesehen. Das Gruppenmodell impliziert, daß die Hochschule ein Ort der Interessengegensätze ist, die mit Hilfe

demokratischer Mechanismen ausgeglichen beziehungsweise geschützt werden müssen. Dabei nimmt jede Gruppe für sich in Anspruch, daß sie die besseren Lösungskonzepte vertritt.

## **2.4 Dienstleistungsbetrieb**

In der letzten Zeit taucht immer häufiger das Bild auf, Universität sei ein 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 und der Ausbildung.

Weder die "Gelehrtenrepublik", noch die "Behörde" oder die "Gruppeninstitution" und das "Dienstleistungsunternehmen" beschreiben die Realität in der deutschen Hochschullandschaft exakt. Komplizierter: Die deutsche Universität hat alle Elemente der unterschiedlichen Typen in sich.

Das an sich wäre noch nicht dramatisch oder beschwerlich. Wir hätten es eben mit einem Mischsystem zu tun, das die besten Elemente jedes Einzelsystems in sich vereinigt. Leider ist dem nicht so. Denn die einzelnen Bilder oder Systeme bedingen ganz bestimmte Entscheidungsstrukturen, Finanzierungsformen oder Begriffe von Leistung. Ich habe dies bereits verschiedentlich vorgetragen und will es daher hier nur exemplarisch tun (vgl. Müller-Böling 1994a, 1994b, 1994c, 1994d).

## **2.5 Konsequenzen der Leitbilder**

In der Gelehrtenrepublik bedürfen Forschung und Lehre 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 Fachverständnisses repräsentiert werden können. Rektoren und Dekane sind Repräsentanten nach außen, mit der Funktion der Sitzungsleitung nach innen.

Ganz anders dagegen die Entscheidungsstrukturen im Modell Universität als nachgeordnete Behörde: 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. Einen starken Rektor oder Dekan benötigt man zur regelgerechten Durchsetzung der Vorgaben des Ministeriums.

In der Gruppenuniversität geht es dagegen nicht um die Repräsentanz der Fächer in den Gremien wie in der Gelehrtenrepublik, sondern um die Repräsentanz der Gruppen. Gremien müssen dementsprechend immer mehr erweitert werden. Dies erleben wir derzeit sehr deutlich mit den Frauenbeauftragten, die eine noch nicht im Hochschulrahmengesetz vorgesehene Gruppe repräsentieren.

Völlig anders das Bild bei der Universität als Dienstleistungsbetrieb: 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 Besteuerung entscheidungsrelevanter Informationen und der Einbindung zur Entscheidungsdurchsetzung (Akzeptanz).

Mit der Finanzierung läßt sich diese Differenzierung fortführen: Die Gelehrtenrepublik ist zu alimentieren. Ansprüche der Gelehrten sind von der Gesellschaft zu erfüllen und nicht hinterfragbar. In der nachgeordneten Behörde wird der Haushalt nach den Möglichkeiten oder Prioritäten des Finanzministers überrollt, während sich im Dienstleistungsbetrieb die Finanzierung der Hochschulen an den Kosten und den Marktpreisen für Forschung und Lehre orientieren würde.

Es dürfte klar sein, daß bereits diese verschiedenen Bilder von Hochschule nicht zusammenpassen und daraus eine Vielzahl unterschiedlicher Positionen, Interessen und Handlungslinien entstehen, die bereits die Kommunikation über den Objektbereich Hochschule erschweren und konsensuale Veränderungsprozesse fast verhindern.

### **3. Akteure der Hochschulentwicklung**

Führen wir diese Überlegungen fort und kommen zu einzelnen Akteuren im Hochschulbereich: Ich habe bewußt neutral "Akteure" formuliert, aber ich könnte genauso gut "Widerständler" oder zumindest "potentielle Widerständler" sagen. Im föderalen System haben wir 16 Bundesländer, dementsprechend neben einem Hochschulrahmengesetz, das einigermaßen gleiche Verhältnisse im Hochschulbereich schaffen soll, 16 unterschiedliche Landesgesetze, 16 Landesministerien, 16 Ministerinnen und Minister und entsprechende Mitarbeiter. Es erscheint notwendig, darüber hinaus aber weitere Unterteilungen vorzunehmen, um die Vielzahl der unterschiedlichen Akteure zu verdeutlichen.

### 3.1 Insystem

Innerhalb der Hochschule gibt es zuerst einmal die vier im Hochschulrahmengesetz fixierten Gruppen der Studierenden, der wissenschaftlichen sowie nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter und der Professoren. Sie bilden in den akademischen Gremien (Fachbereich, Senat, zahlreiche Ausschüsse) nach festgelegten Paritäten die Entscheidungsträger der Hochschulen. Alle Gruppen haben ihre eigenen Organisationsformen. Darüber hinaus gibt es einen Personalrat, der für zwei dieser Gruppen, nämlich die wissenschaftlichen Mitarbeiter einerseits und die nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter andererseits, die übliche personalpolitische Vertretung übernimmt. Die Studierenden haben neben der Mitarbeit in den akademischen Gremien noch eine eigenständige Vertretung durch das Studierendenparlament und den Allgemeinen Studierenden-Ausschuß (ASTA). Darüber hinaus sind sie auf Fachbereichsebene in Fachschaften organisiert.

Da mit den vier im Hochschulrahmengesetz fixierten Interessengruppen aufgrund weiterer gesellschaftlicher Entwicklungen noch nicht alle Gruppen erfaßt sind, haben sich weitere Gruppierungen gebildet (Frauen, Ausländer, Behinderte), die ebenfalls als Akteure, teilweise mit erheblichen - auch gesetzlich fixierten - Rechten, auftreten.

### 3.2 Umsystem

Neben den Akteuren im Insystem der Hochschulen treten eine ganze Reihe von Akteuren, die teilweise unmittelbare Verantwortung tragen oder Anforderungen, Erwartungen oder Wünsche an dieses System stellen. Hierzu gehören Politiker, Ministerialbeamte, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Journalisten, Eltern. Diese Liste könnte vielfältig fortgesetzt werden.

Beispielhaft auf der Ebene der Ministerialbürokratie möchte ich deutlich machen, welche Probleme und Widerstände bei den Veränderungsprozessen im Hochschulbereich auftreten können. Augenblicklich gibt es einen, im Grunde genommen weitestgehenden Konsens dahin, daß die Hochschulen mehr Finanzautonomie bekommen sollen. In der Endausbaustufe könnte es dann nur noch einen Globalzuschuß pro Jahr geben, den die Hochschulen anstatt des feinziselierten Haushaltsplans mit detaillierten Vorgaben für die einzelnen Ausgaben zugewiesen bekommen. In vielen hochentwickelten Ländern dieser Erde erhalten die Hochschulen seit langem einen derartigen Globalzuschuß, aus dem sie frei Personal- und Sachmittelausgaben sowie Investitionen bestreiten können. Andere europäische Staaten haben bereits Mitte der 60er Jahre mit derartigen Flexibilisierungen des Haushalts begonnen (vgl. Jensen/Neuvians 1995). Sofern Globalhaushalte auch in Deutschland eingeführt werden, dann würden für etliche Ministerialbeamte, die augenblicklich noch über Spezialtöpfe befinden, mit

denen sie Sonderaufgaben der Hochschulen finanzieren, Aufgaben entfallen, die nicht zuletzt auch mit Prestige und Einfluß verbunden sind. Wenn diese Töpfe aber nicht mehr bestehen, dann sind wir unmittelbar beim schlanken Staat, bei dem Aufgaben wie Aufgabenträger überflüssig werden. Für jeden ist damit unmittelbar einsichtig, daß es nicht leicht ist, der Weihnachtsgans zu vermitteln, daß Heiligabend ein wunderschönes Fest ist, genauso wenig wie Ministerialbeamte zu überzeugen, daß Globalhaushalte etwas Großartiges sind.

### **3.3 Koordinierungssystem**

Mit dem Umsystem sind aber keineswegs alle Akteure ausreichend beschrieben. Es besteht darüber hinaus noch ein umfangreiches Koordinierungssystem zwischen den einzelnen oben beschriebenen Akteuren.

#### **3.3.1 Hochschulen**

Bereits das Koordinierungssystem zwischen den Hochschulen ist sehr differenziert. So sind die Rektoren zuerst einmal zu Landesrektorenkonferenzen (LRK) zusammengeschlossen. Bei 16 Ländern, teilweise noch getrennt in Fachhochschulen und in Universitäten, sind wir bei etwa 20 verschiedenen Landesrektoren- oder Landeshochschulkonferenzen<sup>1</sup>. Auf Bundesebene gibt es dann die Hochschulrektorenkonferenz, der Bundeszusammenschluß aller Rektoren und Präsidenten.

Neben diesen Gesamtrepräsentationen der Hochschulen haben sich auch die Kanzler zusammengeschlossen, und zwar auf Landes- wie auf Bundesebene. Die Studierenden hatten früher den Verband deutscher Studentenschaften (vds) und sind nach dessen Auflösung in den 70er Jahren soeben dabei, sich mit dem Freiwilligen Zusammenschluß der Studierendenschaften (fzs) neu zu organisieren. Natürlich gibt es auch auf der Ebene der Frauenbeauftragten wieder Zusammenschlüsse auf Landesebene und auf Bundesebene zum Austausch der Erfahrungen und zum Absprechen von Strategien. Ebenso sind die Personalräte landesweit durch Hauptpersonalräte vertreten, bundesweit übernehmen die Gewerkschaften Koordinierungsfunktionen.

### **3.3.2 Bundesländer und Bund**

Wenn wir nun zum Koordinationssystem des Umsystems kommen, dann haben zuerst einmal die Bundesländer eine Kultusministerkonferenz eingerichtet. Darüber hinaus gibt es noch eine Bund-Länder-Kommission, die in den 70er Jahren entstanden ist zur Erarbeitung eines Gesamtbildungsberichts für die Bundesrepublik und die nunmehr Koordinationsfunktionen zwischen dem Bund und den Ländern übernimmt. Ähnlich sieht es beim Wissenschaftsrat aus, der aus einer wissenschaftlichen Kommission mit insgesamt 32 Wissenschaftlern sowie einer Verwaltungskommission, paritätisch besetzt mit 16 Bundesstimmen sowie 16 Länderstimmen, besteht.

Allerdings sind dann auch die Koordinationssysteme untereinander noch einmal zu koordinieren. So gibt es etwa zwischen der Kultusminister- und der Finanzministerkonferenz eine KMK-FMK-Konferenz. Weiterhin bestehen gemeinsame Arbeitsgruppen zwischen der Kultusministerkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz, also KMK-HRK, so zum Beispiel die Gemko, die insbesondere für die Verabschiedung von Rahmenprüfungsordnungen zuständig ist. Bei der Vielzahl von Ausschüssen, Kommissionen und Arbeitsgruppen muß man sich natürlich fragen, ob auch ein hochentwickeltes Land wie die Bundesrepublik Deutschland überhaupt in der Lage ist, so viele Gremien angemessen mit kompetenten Leuten zu besetzen. Vielleicht liegt hier ein Hinweis für den Befund, daß "Kommissionen Angelegenheiten sind, wo viele hineingehen und wenig herauskommt"<sup>2</sup>.

## **4. Formen des Widerstandes**

Nachdem ich nunmehr die Schwierigkeiten von Veränderungen allein an der Anzahl der Akteure dargelegt habe, möchte ich nunmehr, einige für die Hochschulen besonders spezifische Formen des Widerstandes jeweils mit Beispielen auflisten.

### **4.1 Nicht zur Kenntnis nehmen**

Eines der am meisten geübten Verfahren ist es, Veränderungen gar nicht zur Kenntnis zu nehmen. Das funktioniert in den Hochschulen auch insofern ganz hervorragend, als es gar kein vernünftig ausgebautes Informationssystem gibt. Aus eigener Erfahrung weiß ich, daß wenn etwa der Rektor Informationen in Schriftform zuerst an die Dekane weiterleitet, die diese dann an die Professorinnen und Professoren weitergeben sollen, insofern ein Problem auftaucht, als keiner davon ausgeht, daß später jemand den Inhalt kennt. Entschuldigt werden immer die unzuverlässigen Postwege angeführt, allerdings frage ich mich, wo all die Post bleibt, die in deutschen Hochschulen verlorengeht.

#### **4.2 Wissenschaftlichkeit anzweifeln**

Wer wäre geeigneter die wissenschaftliche Fundierung einer Maßnahme anzuzweifeln als die Hochschulen. Insofern eignet sich auch diese Methode des Widerstands hervorragend. Auch hierfür ein Beispiel: Die Universität Dortmund hat unter meinem Rektorat ein neues Verteilungsmodell für die Mittel innerhalb der Universität einführen wollen. Der bisherige sogenannte tradierte Verteilungsschlüssel sollte aus verschiedenen Gründen geändert werden.

Der neue Schlüssel führte dazu, daß der Fachbereich Mathematik viel weniger Mittel erhalten sollte. Da der Schlüssel auf einem mathematischen Modell beruhte, versuchten die Mathematiker mir und der Universität zu beweisen, daß dieses Modell wissenschaftlich falsch war. Dies ist zwar nicht gelungen, weil die Dekanekollegen der anderen Fachbereiche ebenso wie der Senat weniger den wissenschaftlichen Beweisen als der Auffassung folgten, hier sollte Wissenschaft für eigene Interessen instrumentalisiert werden. Dennoch ist natürlich gerade das Anzweifeln von Lösungen mittels wissenschaftlicher Methoden ein in Hochschulen sehr verbreitetes Verfahren.

#### **4.3 Aussitzen**

In gleicher Weise gilt dies für das Aussitzen von Veränderungen. Die älteren Hochschulen haben hierin besondere Erfahrungen gesammelt. So hat etwa die Universität zu Köln Strukturveränderungen, die durch schnelle Gesetzesänderungen indiziert waren, mehrfach "übersprungen". Aufgrund der Anpassungszeiten zwischen Rahmenrechtsänderungen im Hochschulrahmengesetz und der Anpassung des Landesgesetzes entstanden Freiräume, die in Köln durch Abwarten genutzt wurden, während andere Hochschulen ihre besondere Willfährigkeit gegenüber der Landespolitik mit mehrfachen Änderungen bezahlen mußten.

#### **4.4 Politische Mehrheiten**

Ein weiteres Verfahren des Widerstands in dem durch politische Entscheidungsstrukturen geprägten Hochschulsystem ist, politische Mehrheiten zu bilden. Augenblicklich versuchen beispielsweise die Studierenden in den Senaten der Universitäten in Deutschland, Beschlüsse gegen Studiengebühren herbeizuführen, obwohl diese bekanntermaßen nicht dafür zuständig sind, ebensowenig wie die Rektoren, auf die über den Umweg der akademischen Senate Druck ausgeübt werden soll.

#### **4.5 Problemverlagerung mit Warteschleife**

Eine letzte Methode habe ich Problemverlagerung genannt. Wir haben zum Beispiel mit der Universität Münster einen Reorganisationsprozeß der Philosophischen Fakultät vorvereinbart und auch schon detaillierte Gespräche mit Verantwortlichen innerhalb der Fakultät geführt. Als das Projekt zur Beschlußfassung ins Rektorat kam, wurde dort plötzlich thematisiert, warum die Aktivitäten mit den Philosophen und nicht mit den Juristen vorgesehen seien.

Mit dieser Thematisierung war das Problem der Reorganisation einfach verlagert und vorerst blockiert. Erst in einer nächsten Rektoratssitzung wurde dann das Projekt mit den Philosophen freigegeben. Diese Problemverlagerung mit zumindest zeitlicher Blockierung ist ein häufig zu beobachtendes Phänomen, das keineswegs nur auf bewußtes Widerstandsverhalten hindeutet, sondern teilweise auch trotz oder gerade wegen der lediglich formalen demokratischen Entscheidungsstrukturen an der unzureichenden Einbindung von Entscheidungsträgern in die Informationsprozesse herrührt.

### **5. Rahmenbedingungen zur Verhinderung von Entwicklungen**

Nach der Vielzahl der Akteure und den besonderen Widerstandsformen möchte ich nun auf die besonderen Rahmenbedingungen im Bereich der Hochschulen eingehen, die Weiterentwicklungen verhindern.

#### **5.1 Gremien verantwortungslos**

Entscheidungen in Hochschulen werden von Gremien getroffen. Dabei ergibt sich das Problem, daß Gremien tendenziell verantwortungslos sind. Sie haben kaum für die Folgen ihrer Entscheidungen einzustehen, weil sie dann in der Regel nicht mehr in der Verantwortung stehen. Im universitären Bereich sind die Gremienmitglieder zwischen ein und zwei Jahren, die Studierenden alle ein Jahr, die anderen auf zwei Jahre gewählt. Andere Verantwortungsträger, wie die Rektoren in Nordrhein-Westfalen, sind auf vier Jahre gewählt.

#### **5.2 Hohe Fluktuation**

Die Hochschulen sind darüber hinaus durch eine hohe Fluktuation gekennzeichnet, nicht nur in den Gremien, sondern generell bei den Mitgliedern, also den Studierenden, die im Schnitt fünf bis sechs Jahre an der Hochschule sind, den wissenschaftlichen Mitarbeitern, die

Zeitverträge zwischen drei und fünf Jahren haben, und nicht zuletzt den Professoren, deren Weiterqualifikation auf dem Wechsel an eine andere Hochschule basiert.

Die Organisation der Hochschule ist von einer starken Fluktuation geprägt, bei der immer wieder organisatorisches Wissen aufgrund des Wandels verloren geht. Dies wirkt sich eher hemmend aus, da Veränderungsnotwendigkeiten ebenso wie die Lösungen immer wieder neu diskutiert und entschieden werden müssen, ohne auf Erfahrungen zurückgreifen zu können.

### **5.3 Hobby-Manager vs. Beamte**

Problematisch ist auch, daß wir es im Hochschulbereich auf der einen Seite mit Hobby-Managern in Form des Dekans oder Rektors und auf der anderen Seite mit versierten Beamten zu tun haben, deren Verständnis zueinander nicht immer wirkungsvoll ausgeprägt ist.

Auch hierzu ein Beispiel aus meiner Erfahrung als Rektor: Gleich am Anfang meiner Amtszeit hatte ich für die Universität ein neues Logo entwickeln lassen, mit dem sie bei allen Veranstaltungen, Ankündigungen und auf Briefköpfen nach außen hin auftritt. Das Ergebnis war ein blaues Rautenmuster mit einem roten Punkt. Nach entsprechendem Beschluß im Rektorat bin ich davon ausgegangen, daß nach Verbrauch des alten Briefpapiers (sparsame Haushaltsführung!) neues mit diesem Logo gedruckt würde. Dem war keineswegs so.

Nach einem dreiviertel Jahr stellte ich fest, daß Briefpapier mit dem alten Briefkopf nachgedruckt wurde. Auf Nachfrage stellte sich heraus, daß sich die Verwaltung nicht in der Lage sah, Briefpapier mit dem neuen Logo zu drucken, da ein Erlaß oder Monitum des Landesrechnungshofs aus den 60er Jahren vorlag, der farbiges Briefpapier bei einer Landesbehörde beanstandet hatte. Auch der Hinweis auf mittlerweile vielfarbig bedrucktes Briefpapier anderer Hochschulen im Lande führte nicht zu einem sichtbaren Erfolg. Erst gegen Ende meiner Amtszeit hatte ich soviel zum Verhältnis zwischen Rektor und Verwaltung gelernt, daß ich einen Erlaß schrieb, in dem festgelegt war, ab 1. November unterschreibe der Rektor nur noch Briefe mit dem neuen Briefkopf. Dieses Vorgehen war letztlich erfolgreich, weil nunmehr auch schriftlich klar war, wer die Verantwortung für die Maßnahme trug.

## **6. Koordinationsinstrumente**

Verwaltungen ebenso wie Hochschulen sind Organisationen, die von der Arbeitsteilung einerseits und von der Koordination andererseits geprägt sind. Problematisch ist, welches die angemessenen Koordinationsinstrumente sind.

Ich möchte insgesamt 7 Instrumente unterscheiden und auf ihre Eignung für die Hochschulen untersuchen (vgl. Müller-Böling 1995b).

### **6.1 Persönliche Weisung**

Das Instrument der persönlichen Weisung setzt eine deutliche hierarchische Über- und Unterordnung voraus, die an der Hochschule lediglich im Bereich der Verwaltung und im akademischen Bereich an Lehrstühlen oder in Werkstätten gegeben sind. Von daher ist dieses Instrument nur sehr bedingt für die Hochschulen geeignet.

### **6.2 Schriftliche Regelungen**

Schriftliche Regelungen setzen Daueraufgaben voraus, die in gleicher Weise immer wieder auftreten. Diese sind im Verhältnis zu anderen Organisationen im akademischen Bereich der Hochschulen relativ selten. Als Beispiel kann etwa der Ablauf einer Berufung gelten, für die es an etlichen Hochschulen Verfahrensrichtlinien gibt<sup>3</sup>. Die Wirksamkeit derartiger schriftlicher Regeln ist aufgrund empirischer Erfahrungen weitgehend zu bezweifeln. Weder sind Erlasse des Ministeriums bekannt, noch werden Regeln der Hochschulleitung oder des Senats zur Kenntnis genommen. Das Instrument der schriftlichen Regelung zur Koordination in Hochschulen ist daher sehr skeptisch zu beurteilen.

### **6.3 Interne Märkte**

Interne Märkte als Koordinationsinstrument werden in wirtschaftlichen Unternehmen als pretiale Lenkung beim Einsatz von Verrechnungspreisen oder bei der Ermittlung von Investitionsentscheidungen eingesetzt. Sie setzen einheitliche Vergleichsmaßstäbe voraus, wie sie dort in Form von Preisen oder Kosten auch zwischen dezentralen Einheiten bestehen.

In Hochschulen erscheinen auf den ersten Blick derartige Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Leistungen - etwa von Fachbereichen - zu fehlen. Allerdings wird in der Kapazitätsverordnung über die Deputatwochenstunden der Wissenschaftler und festgesetzten Curricularnormwerte sowie Curricularnormwertanteile versucht, eine derartige Vergleich-

barkeit herzustellen. In letzter Zeit werden in etlichen Hochschulen darüber hinaus - insbesondere im Zusammenhang mit der Verteilung von Mitteln - weitere Kriterien, wie die Anzahl der Studierenden, der Prüfungen oder Absolventen, der Promotionen oder der Umfang der eingeworbenen Drittmittel als Vergleichsmaßstäbe herangezogen.

Interne Märkte sind insofern bedingt für Hochschulen geeignet, sofern es gelingt, die Leistungen einzelner Fachbereiche oder Professuren untereinander vergleichbar zu machen.

#### **6.4 Standardisierung von Rollen**

Standardisierung von Rollen setzt an der Ausbildung an, die gleiche und damit dann vorhersehbare Verhaltensweisen im Sinne einer Konditionierung sichern soll. Auf diese Art und Weise können Aufgabenträger ohne Einsatz weiterer Koordinationsinstrumente miteinander arbeiten<sup>4</sup>. In der Regel setzt dieses Instrumentarium repetitive, immer wiederkehrende Aufgaben voraus, die in der Hochschule nicht vorzufinden sind. Insofern ist die Standardisierung von Rollen für Hochschulen nicht geeignet.

#### **6.5 Organisationskultur**

Koordination durch gemeinsam getragene Wertvorstellungen und Identifikation (Organisationskultur) ist eines der traditionellen Instrumente in Hochschulen. Eine Vielzahl von Prinzipien beruht darauf, wie etwa das Anciennitätsprinzip, das Hausberufungsverbot oder die Verantwortung für den Wissenschaftlernachwuchs, um nur einige wenige zu nennen. Zwar setzt dieses Koordinationsinstrument nicht zwingend homogene Gruppen hinsichtlich Status, Vorbildung und sozialer Herkunft voraus, es ist aber leichter in homogeneren Gruppen umzusetzen. In den Massenhochschulen, die darüber hinaus noch durch einen schnellen Ausbau gekennzeichnet waren, so daß eine Sozialisation neuer Mitglieder erschwert wurde, ist eine gemeinsam getragene Organisationskultur verlorengegangen. Dennoch ist sie weiterhin ein sehr geeignetes Koordinationsinstrument, das aber anders als früher nicht von selbst entsteht, sondern durch bewußtes Handeln erarbeitet werden muß<sup>5</sup>.

#### **6.6 Selbstabstimmung**

Selbstabstimmung ist das beherrschende Koordinationsinstrument für die deutschen Hochschulen. Gleichgestellte kommen in einem kommunikativen Prozeß nach dem Konsensprinzip (Organisationskultur!) zu von allen getragenen Entscheidungen. Voraussetzung hierfür ist einerseits die Hierarchiefreiheit, in die sich auch der Dekan oder der

Rektor als primus inter pares einzuordnen haben, und auf der anderen Seite eine Überschaubarkeit, sowohl hinsichtlich der beteiligten Personen, als auch der Entscheidungsgegenstände. Dieses Instrument entspricht nicht nur der Tradition der deutschen Universität, sondern erweist sich im Hinblick auf die notwendigen Freiräume und die individuelle Autonomie des einzelnen Wissenschaftlers auch als überaus sinnvoll. Allerdings versagt es in weiten Bereichen bei der Selbstkontrolle der Gremien. Dies unter anderem auch wegen der dysfunktionalen Wirkungen der Gruppenhochschule, die dazu führt, daß sich in öffentlichen Gremien wegen der knappen Mehrheiten für die Professoren alle auch um die "schwarzen Schafe" scharen müssen. Die Selbstabstimmung erscheint unter den Bedingungen einer Fremdkontrolle oder zumindest einer möglichen Fremdkontrolle als Koordinationsinstrument für die Hochschulen allerdings weiterhin als bestens geeignet.

### **6.7 Zielvereinbarung**

Das Instrument der Zielvereinbarung beruht darauf, daß weitgehend gleichberechtigte Partner sich über Ziele verständigen, deren Erfüllung zu einem späteren Zeitpunkt auch überprüft werden. Die Resultate münden dann ein in einen erneuten Zielvereinbarungsprozeß. Dieses Instrument, das auf großer Selbständigkeit der dezentralen Einheiten einerseits, aber auch der Rechenschaftspflicht und Kontrolle über die erbrachten Leistungen andererseits basiert, scheint von daher besonders geeignet als Koordinationsinstrument in und für Hochschulen.

## **7. Arbeitsformen des CHE**

Ich möchte zum Schluß kommen, und die Frage stellen, was kann das CHE tun, als eine Institution, die zu den in Abschnitt 3 genannten Akteuren auch noch hinzutritt.

Der Vorteil und die Chance des CHE ist es, ungebunden von bisherigen Entscheidungsprozessen, politisch und parteilich unabhängig neue Ideen und Modelle in die Hochschullandschaft bringen zu können. Diese Ideen sind häufig als Problemlösungen aus dem In- und Ausland adaptiert und werden von uns auf drei verschiedenen Wegen in das System eingebracht.

### **7.1 Pilotprojekte mit Modellcharakter**

Zuerst einmal werden Ideen in Pilotprojekten mit Modellcharakter zusammen mit Fakultäten, Hochschulen oder Landesregierungen auf ihre Tauglichkeit hin erprobt und weiterentwickelt.

Ich hatte eben schon das Beispiel der Universität Münster genannt, wo wir mithelfen, die Philosophische Fakultät neu zu organisieren und zu profilieren. Um die Problemstellung etwas zu verdeutlichen: Die Philosophische Fakultät der Universität Münster hat 200 Professorinnen und Professoren, 15.000 Studierende im ersten Fach und 45.000 Studierende in Nebenfächern. Diese Fakultät teilt sich auf in augenblicklich elf Fachbereiche und wird geleitet von einem Dekan, der kaum fixierte Rechte hat.

Dies ist auf Dauer sicherlich kein professionelles Management, insbesondere wenn man bedenkt, daß viele Universitäten in Deutschland mit großem Verwaltungsapparat kleiner sind als die Philosophische Fakultät der Universität Münster. Aufgabe ist es nunmehr, die Fachbereichsstruktur zu straffen, den einzelnen Subeinheiten in einer umfassenden Leitbilddiskussion ein eigenständiges Profil zu geben und zu überprüfen, wie weit für die zukünftigen Aufgaben gerade auch mit einer größeren Finanzautonomie eine stärkere dezentrale Verwaltungsunterstützung notwendig ist.

Andere Projekte beziehen sich auf ganze Hochschulen, wenn wir etwa mit den Fachhochschulen Bochum und Dortmund eine Kostenrechnung entwickeln. Letztlich gibt es Pilotprojekte auf Landesebene, wenn in Niedersachsen drei Hochschulen in Landesbetriebe mit eigenem Wirtschaftsplan und kaufmännischem Rechnungswesen entlassen wurden, die wir begleiten, um Restriktionen zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu machen, die wir dann sowohl an die Landesregierung weitergeben, als auch an die Hochschulen selbst.

## **7.2 Politische Initiativen**

Etliche Punkte des deutschen Hochschulsystems müssen geändert werden, ohne daß es Versuchen in Richtung von Pilotprojekten bedarf. So besteht beispielsweise ein Konsens, daß es mehr Wettbewerb geben sollte. Um Wettbewerb aber wirklich zum Tragen kommen zu lassen, muß beispielsweise der Hochschulzugang geändert werden (vgl. Müller-Böling & Hailbronner 1995). Hierzu schafft das CHE Bewußtsein durch Symposien, Publikationen und politische Einflußnahme.

## **7.3 Informationsdrehscheibe**

Darüber hinaus empfinden wir uns als Informationsdrehscheibe. In gesonderten Veranstaltungen bieten wir den Hochschulen Gelegenheit, Problemlösungen untereinander auszutauschen.

## Literatur

- Daniel, H.-D. (1995). Bewertung der Lehre aus Sicht der Studierenden und Absolventen. In D. Müller-Böling (Hrsg.), *Qualitätssicherung in Hochschulen* (S. 160f.). Gütersloh.
- Jensen, M. K. & Neuvians, K. (1995). Globalhaushalte für Hochschulen - Ein Vergleich Dänemark - Deutschland. In *Wissenschaftsmanagement*, 1. Jg. 1995, S. 14-20.
- Müller-Böling, D. (1994a). Von der Gelehrtenrepublik zum Dienstleistungsunternehmen? Hochschulen als Vorstellungstereotypen. In *Forschung & Lehre*, 7/94, S. 272-275.
- Müller-Böling, D. (1994b). 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.
- Müller-Böling, D. (1994c). Qualitätsmanagement in Hochschulen (Vortrag beim 6. Deutschen Bibliothekskongreß in Dortmund am 25. Mai 1994). Arbeitspapier Nr. 3 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Mai 1994.
- Müller-Böling, D. (1994d). Abbau staatlicher Reglementierungen - Stärkung der Hochschulselbstverwaltung (Vortrag bei der Sommerschule der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft am 30. August 1994). Arbeitspapier Nr. 4 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, September 1994.
- Müller-Böling, D. & Hailbronner, K. (1995). Wettbewerb und Hochschulzugang, Notwendigkeiten und verfassungsrechtliche Möglichkeiten einer Änderung des Hochschulzugangs in Deutschland. In *Wissenschaftsmanagement*, 1. Jg. 1995, S. 266-276.
- Müller-Böling, D. (1995a). Tagungserkenntnisse und zukünftige Arbeit des CHE Centrum für Hochschulentwicklung. In D. Müller-Böling (Hrsg.), *Qualitätssicherung in Hochschulen* (S. 357-370). Gütersloh.
- Müller-Böling, D. (1995b). Überlegungen zur Organisationsstruktur von Hochschulen - unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen - (Vortrag anlässlich der 4. Mitgliederversammlung der Mitgliedergruppe Fachhochschulen in der HRK, 24. Oktober 1995). Arbeitspapier Nr. 9 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Oktober 1995.

## Anmerkungen

---

<sup>1</sup> Nicht in allen Bundesländern wird Trennung in Universitäts- und Fachhochschulkonferenzen vorgenommen.

<sup>2</sup> So zumindest der verstorbene Kabarettist Werner Finck.

<sup>3</sup> So etwa an der Universität Dortmund. In dieser Verfahrensrichtlinie sind die Termine für Antragstellung zur Freigabe der Professur beim Rektorat im Falle einer anstehenden Emeritierung, Regeln zur Bildung der Berufungskommission unter dem Gesichtspunkt der Frauenförderrichtlinien bis hin zu Gliederungsregeln für die Senatsvorlage enthalten.

<sup>4</sup> Beispiel: OP-Schwester, die aufgrund ihrer Ausbildung ohne tieferegehende vorherige Absprache mit jedem Arzt arbeiten kann.

<sup>5</sup> Das CHE hat in einem gemeinsamen Projekt mit der Fachhochschule Hamburg konkrete Vorschläge zur Bildung einer Organisationskultur erarbeitet.