



Institut für Hochschulforschung Wittenberg e.V.  
an der  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

LEUCOREA

4 '98

# ARBEITS BERICHTE

Peer Pasternack

**Effizienz, Effektivität  
& Legitimität**

**Die deutsche Hochschul-  
reformdebatte am Ende  
der 90er Jahre**

**HOF  
WITTENBERG**

## **Inhalt**

1.	Von der Legitimitäts- zur Effizienzkrise	5
2.	Die aktuelle Reformdebatte	8
2.1.	Die Strömungen der hochschulpolitischen Debatte	8
2.2.	Die Problembereiche in der Reformdebatte	13
3.	Effizienz & Legitimität	22
4.	Fazit	29

## **Übersichten**

Übersicht 1:	Die deutsche Hochschuldebatte in Clarks Koordinationsdreieck	9
Übersicht 2:	Die Strömungen der aktuellen hochschulpolitischen Debatte in Deutschland und ihre Schnittmengen	11
Übersicht 3:	Die aktuelle hochschulpolitische Reformdebatte in Deutschland: Problembereiche	15

## 1. Von der Legitimitäts- zur Effizienzkrise

Sollen die Anforderungen, denen sich die Hochschulen aktuell gegenüber sehen, erfüllt werden, ist zweierlei verlangt: Erweiterungen des traditionellen Leistungsprofils sowie Leistungssteigerungen. Beides ließe sich, sofern die bisherigen Funktionsabläufe an den Hochschulen beibehalten werden sollen, nur bei erhöhter Mittelzuweisung realisieren. Dem stehen jedoch die Prioritätensetzungen der öffentlichen Haushaltsverwalter und -gesetzgeber entgegen: Diese bewirken eine Mittelverknappung im Hochschulbereich. Infolgedessen sollen die Hochschulen mit verminderten Mitteln erweiterte Leistungen erbringen. Das stellt eine widersprüchliche Anforderung dar und ist insoweit ein Problem.

Wenn mit verminderten Mitteln erweiterte Leistungen erbracht werden sollen, wird Leistungsverdichtung erwartet. Das heißt: Pro Zeiteinheit sind mehr Leistungen als bisher zu erbringen, bzw. mit verminderten Ressourcen sind pro Zeiteinheit die gleichen Leistungen zu erbringen wie zuvor mit unverminderten Ressourcen. Leistungsverdichtungen sind indessen Grenzen gesetzt. Auf der individuellen Ebene finden sie ihr Limit in dem Punkt, der um des Erhalts der Regenerationsfähigkeit individueller Arbeitskraft willen nicht überschritten werden kann.

Anders auf der Ebene sozialer Interaktion. Dort bestehen die Grenzen der Leistungsverdichtung in den hochschulischen Handlungsbedingungen. Diese Bedingungen sind

- vorgegebene Organisationsziele (z.B. Erhaltung der Hochschulen als Grundpfeiler des deutschen Forschungssystems, Versorgung der Studierenden mit Hochschulbildung, dabei aber auch inoffizielle Ziele wie die Versorgung anderweitig nicht in Ausbildung zu bringender junger Erwachsener mit einer sinnvollen Beschäftigung);
- selbstdefinierte Organisationsziele (z.B. Erhalt oder Ausprägung eines bestimmten Hochschulprofils);
- verfügbare Instrumente zur Zielerreichung (z.B. Hochschulpersonal, Sach- und Finanzausstattung, Symbolverwaltung, öffentliches Dienstrecht oder Obstruktionspotentiale, mit denen Außenanforderungen unterlaufen werden können);

- externe Rahmenbedingungen (z.B. Leistungen des Sekundarbereichs, Aufnahme-fähigkeit des Beschäftigungssystems, Erwartungen der Öffentlichkeit, politische Mehrheiten);
- Organisationsstrukturen (Rollen-, Leitungs-, interne Kommunikationsstrukturen, Gruppenuniversität);
- Organisationsfunktionen (z.B. Lehrbetrieb, Prüfungswesen, Forschungsorgani-sation);
- Organisations-Umwelt-Beziehungen (z.B. öffentliche und Drittmittel-Finanzie-rung, Hochschule in gesellschaftlicher Verantwortung).

Diese hochschulischen Handlungsbedingungen lassen sich - anders als die individuel-len Regenerationserfordernisse - beeinflussen: Bisherige Abläufe an Hochschulen und deren Voraussetzungen können verändert werden, um auf diese Weise Leistungsverdich-tungen zu ermöglichen, die unter den aktuellen Bedingungen nicht möglich sind.

Hochschulen lassen sich als Organisationen betrachten. Organisationen werden gebildet, um umweltrelevante Problemlösungen optimal bereitzustellen. Gelingt ihnen dies, be-ziehen sie daraus Legitimität: Die Gesellschaft anerkennt ihre Existenzberechtigung. Umweltrelevante Problemlösungen, die von den Hochschulen erwartet werden, sind insbesondere die Lieferung von gesellschaftlich zwar benötigten, aber ungenügend vor-handenen Qualifikationen und die wissenschaftliche Beantwortung bislang offener Fra-gen. Ob diese optimal bereitgestellt werden, wird anhand eines Input-Output-Vergleichs entschieden, indem die Frage beantwortet wird: Ist beim gegebenen Input ein quantitativ größeres und/oder qualitativ besseres Output zu erzielen, als dies aktuell geschieht?

In verbreiteter Wahrnehmung stellen die Hochschulen die von ihnen gesellschaft-lich erwarteten umweltrelevanten Problemlösungen nicht optimal bereit. Überlange Studienzeiten, Betreuungsmängel sowie Unverträglichkeiten zwischen vermittelten Qualifikationsprofilen und den Anforderungen des Beschäftigungssystems sind einige der einschlägigen Vorwürfe. Dadurch schwindet ihre Akzeptanz bei Hochschulangehö-rigen, Wissenschaftsverwaltungen, Öffentlichkeit und Wirtschaft. Infolgedessen sind die Hochschulen in einer Legitimitätskrise, d.h. es mangelt ihnen an zureichender gesell-schaftlicher Akzeptanz.

Die Hochschulen reagieren hierauf zuallererst mit dem Verweis auf ihre chronische Unterfinanzierung. Das löst bei Politikern dreierlei Erwiderungen aus: 1. Die Unterfi-

nanzierung sei in der Tat nicht völlig von der Hand zu weisen. 2. Gleichwohl gäbe die öffentliche Kassenlage kaum mehr her. 3. Im übrigen hätten die Hochschulen bislang versäumt, über Organisationsoptimierung interne Effizienzpotentiale zu erschließen, um mit den gegebenen Mitteln gestiegene Leistungsanforderungen zu bewältigen. Mit anderen Worten: Die über die Mittelzuweisung entscheidenden Akteure - Haushalts- und Hochschulpolitiker - übersetzen die Legitimitätskrise in eine Effizienzkrise. Mangelhafte Organisationsstrukturen in den Hochschulen seien es, die ein inakzeptables Verhältnis von monetärem Input und Leistungsoutput bewirkten.

Hier setzt nun ein Großteil der aktuellen Hochschulreformdebatte an.

## 2. Die aktuelle Reformdebatte

### 2.1. Die Strömungen der hochschulpolitischen Debatte

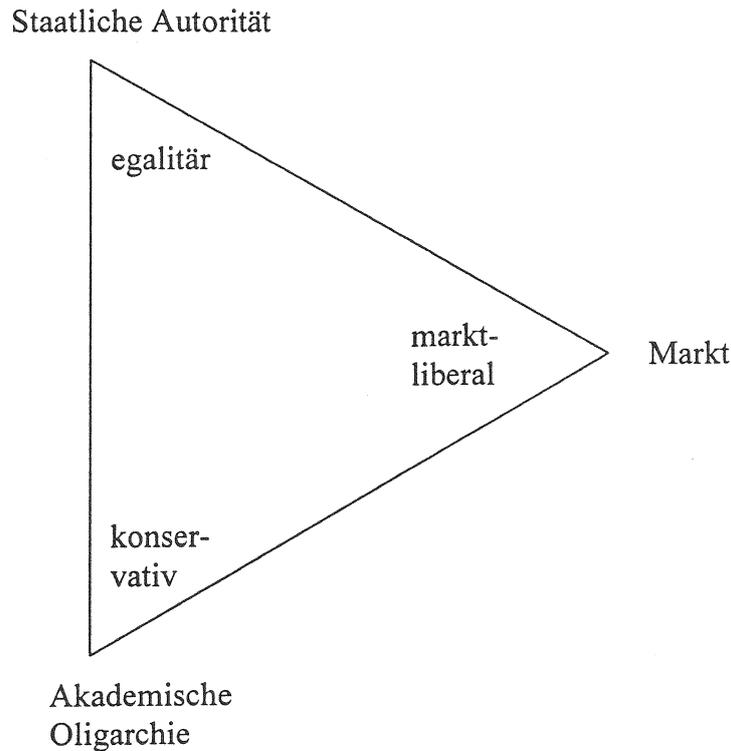
Eingangs scheint es sinnvoll, sich den Charakter der politischen Debatten zu vergegenwärtigen, in deren Kontext aktuelle Reformbemühungen von und mit Hochschulen stattfinden.

Burton Clark hatte in seinem bekannten sog. Koordinationsdreieck eine Typologie der Steuerungsmechanismen entwickelt, die in einzelstaatlichen Hochschulsystemen vorherrschen.<sup>1</sup> (Übersicht 1) Er unterschied drei Kräfte, deren Interaktion den Koordinationsmodus des jeweiligen Systems bestimmt: Staatliche Autorität, Markt und Akademische Oligarchie. Jede Spitze des Dreiecks repräsentiere die stärkste Ausprägung einer Organisationsform, die mit einem Minimum der anderen beiden Formen einhergehe. Das US-amerikanische Hochschulsystem bspw. wurde dann von Clark ziemlich weit in der Markt-Spitze plaziert, das britische System hingegen in der Mitte zwischen Markt und Akademischer Oligarchie, aber weit weg von der Staatlichen Autorität.

Unabhängig vom tatsächlichen Dominieren des einen oder anderen Koordinationsmodus läßt sich mithilfe dieses Dreiecks auch die hochschulpolitische Debatte in Deutschland strukturieren; denn die normativen Vorstellungen, die innerhalb dieser Debatte formuliert werden, lassen primäre Bezugnahmen auf je eines der Kraftfelder Staatliche Autorität, Markt und Akademische Oligarchie erkennen. Die deutsche Debatte wird von drei konkurrierenden Diskurssträngen bestimmt: einem marktliberalen, einem konservativen und einem egalitären. In das Clark'sche Dreieck eingeordnet, lassen sich diese Hauptströmungen in erster Näherung folgenderweise strukturieren (Übersicht 1), was dann in Übersicht 2 verfeinert werden soll:

---

<sup>1</sup> Burton R. Clark: *The Higher Education System*, Berkeley 1983, S. 136-181.



**Übersicht 1: Die deutsche Hochschuldebatte in Clarks Koordinationsdreieck**

Übersicht 2 soll dies nun verfeinern, indem sie "Die Strömungen der aktuellen hochschulpolitischen Debatte in Deutschland und ihre Schnittmengen" visualisiert. Zur Erläuterung dieser Übersicht:

- (1) Es werden **drei wesentliche Strömungen** der aktuellen hochschulpolitischen Debatte unterschieden: konservativ, marktliberal, egalitär.

Hierbei ist jedoch sofort vor einem naheliegenden Kurzschluß zu warnen: Diese drei Strömungen sind *hochschulpolitische*. Sie laufen indes nicht umstandslos parallel mit den üblichen parteipolitischen Zuordnungen der entsprechenden Begriffe: In allen Bundestagsparteien von CSU bis PDS finden sich jeweils VertreterInnen jeder der drei Strömungen. Bei der CDU/CSU dominiert hochschulpolitisch gegenwärtig - darin der FDP ähnlich - die marktliberale Strömung, wenngleich es auch noch starke Verfechter einer konservativ geprägten Auffassung von Hochschule gibt. Bei SPD und FDP finden sich immerhin mehrheitliche Affinitäten zwischen den Strömungen der hochschulpolitischen Positionierung und den diesen Parteien üblicherweise zugeordneten Attributen: In der SPD bspw. neigt also eine Mehrheit

einer egalitären Hochschulpolitik zu (was aber nicht mehr so selbstverständlich ist, daß es auf alle Zeiten so bleiben müßte). Bündnisgrüne und PDS erscheinen hinsichtlich der Identifizierung von Mehrheitspositionen deutlich indifferenter. In der PDS z.B. sind konservative und egalitäre Positionen in der Hochschulpolitik nahezu gleichstark (auch wenn die Parteiführung aus strategischen Gründen den konservativen Positionen die Darstellungsmöglichkeiten zu begrenzen sucht).

- (2) Sodann nennt Übersicht 2 **zentrale hochschulpolitische Einstellungen** der jeweiligen Strömungen: Abbau staatlicher Einflußnahmen, Leistung + Differenzierung, Etatismus, akademische Selbstverwaltung statt unternehmensartiger Strukturen, Massenqualifikation, Schwächung des Professoriats. Das innere Dreieck der Übersicht bezieht sich hierbei auf materiell-inhaltliche Aspekte der hochschulischen Prozesse; das äußere Dreieck hingegen auf strukturell-organisatorische Aspekte.

Hervorhebenswert an diesen zentralen hochschulpolitischen Einstellungen ist ihr Schnittmengencharakter. Jede der Einstellungen findet sich bei jeweils zwei verschiedenen Strömungen. D.h. zugleich: Jede der Einstellungen wird aus zwei verschiedenen Richtungen, z.T. völlig gegensätzlich begründet. So wird etwa die Verteidigung der akademischen Selbstverwaltung von konservativer Seite mit der Notwendigkeit akademischer Autonomie munitioniert; das egalitäre Interesse indessen rührt hier daher, daß eine akademisch selbstverwaltete Hochschule politischer Steuerung einfacher zugänglich ist als eine unternehmensförmig gestaltete Organisation.

- (3) Schließlich verzeichnet Übersicht 2 wichtige **normative Referenzbegriffe**, auf die sich die einzelnen Strömungen beziehen: bspw. Deregulierung, Chancengleichheit oder Elitenförderung.

In diesen Referenzbegriffen drücken sich wertgeleitete politische Prioritätensetzungen aus. Diese Prioritätensetzungen führen die Strömungen zu den unter (2) erläuterten zentralen hochschulpolitischen Einstellungen. Werden die einzelnen Einstellungen zwar jeweils noch mit einer der konkurrierenden Strömungen geteilt, so verhält sich das bei den Prioritätensetzungen anders: Sie sind jeweils originär allein einer der drei Strömungen zuzuordnen.

**Legende:**

wesentliche Strömungen der aktuellen hochschulpolit. Debatte

zentrale hochschulpolit. Einstellungen der Strömungen

wichtige normative Referenzbegriffe, auf die sich die Strömungen politisch beziehen

Das innere Sechseck bezieht sich auf materiell-inhaltliche Aspekte der hochschulischen Prozesse; das äußere Sechseck auf strukturell-organisatorische Aspekte.

**Anm.:** Die hier voneinander unterschiedenen Strömungen sind solche der *hochschulpolitischen* Debatte. Sie sind nicht umstandslos mit den jeweiligen Parteien identisch, die in anderen Zusammenhängen als liberal, konservativ oder emanzipatorisch orientiert gelten.

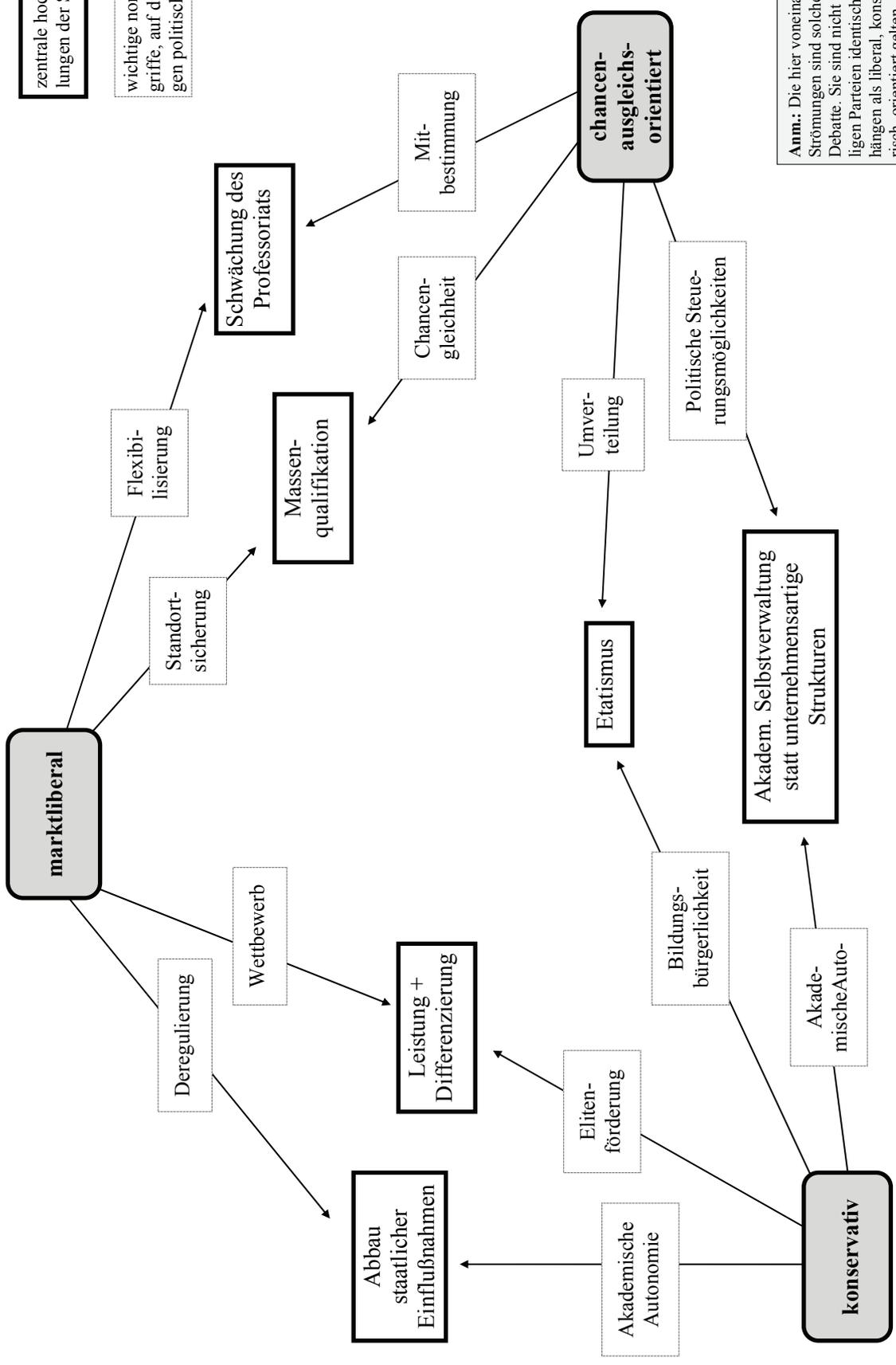


Abb. 2: Die Strömungen der aktuellen hochschulpolitischen Debatte und ihre Schnittmengen

Übersicht 2 läßt einige Umstände deutlich werden, deren Kenntnis Akteuren und Beobachtern mehr Transparenz des aktuellen hochschulpolitischen Betriebes verschaffen kann:

- (a) Die hochschulpolitische Debatte läßt sich nicht auf Einstellungs-dichotomien wie etwa "für mehr Markt im Hochschulsystem" vs. "gegen mehr Markt im Hochschulsystem" reduzieren.
- (b) Es gibt inhaltliche Schnittmengen zwischen den konkurrierenden Strömungen, jedoch immer nur zwischen jeweils zwei der drei. Eine Schnittmenge, die zwischen allen drei Strömungen gemeinsam besteht, besteht wohl allein in einem relevanten Punkt: der Hochschulfinanzierung. Doch genau in diesem Punkt ist diese Schnittmenge dann auch sofort interessenpolitisch gespalten: Konservative, Marktliberale wie Egalitaristen in Regierungsverantwortung halten Haushaltsumschichtungen, die zu einer angemessenen Hochschulfinanzierung führen würden, übereinstimmend für so undurchführbar, wie solche Haushaltsumschichtungen von Konservativen, Marktliberalen und Egalitaristen, die als Hochschulvertreter auftreten, übereinstimmend vehement eingefordert werden.
- (c) Immer wieder sind im hochschulpolitischen Tagesgeschäft bei unterschiedlichen Einzelproblemen wechselnde Koalitionen zu beobachten. Sie machen die hochschulpolitische Debatte zu einem wesentlichen Teil so unübersichtlich. Die Ursache dieser Unübersichtlichkeit läßt sich Übersicht 2 entnehmen: Es ist der Umstand, daß die zentralen hochschulpolitischen Einstellungen jeweils von unterschiedlichen Richtungen her und auf der Grundlage unterschiedlicher Wertsetzungen begründbar sind.

## 2.2. *Die Problembereiche in der Reformdebatte*

Die Akteure handeln entsprechend der politischen Problemdefinition, mangelhafte Organisationsstrukturen in den Hochschulen seien es, die ein inakzeptables Verhältnis von monetärem Input und Leistungsoutput bewirkten: Sie akzeptieren es de facto als hinzunehmende Handlungsvoraussetzung, daß keine zusätzlichen bzw. geringere Mittel bei gleichzeitig steigenden Leistungserwartungen bereitgestellt werden, und versuchen folglich, über möglichst ausgabenneutrale Maßnahmen im System selbst verborgene Leistungsreserven zu erschließen. Das ist zunächst eine rationale Schlußfolgerung aus der hochschulpolitischen Situationsanalyse. Sie wird zudem erleichtert dadurch, daß zumindest die Erschließungskosten für die internen Reserven des Hochschulsystems im Rahmen verschiedener Programme teilweise ersetzt werden. Dies geschieht durch verschiedene strukturierte Programmverbindungen, innerhalb derer Reformprojekte erprobt werden. Zu nennen sind hier insbesondere:

- Programm “Autonomie durch Eigenverantwortung” der Volkswagen-Stiftung,
- Programm “Reformuniversitäten” des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft,
- CHE-Coaching,
- wissenschaftliche Projektbegleitungen durch HIS und HoF,
- Gesetzesnovellierungen auf Bund- und Länderebene,
- durch Landesregierungen unterstützte Modellversuche.

Daneben existieren schließlich auch zahlreiche frei organisierte Projekte an Hochschulen, die dafür z.T. Projektmittel von europäischen oder deutschen Förderorganisationen akquirieren.

In Übersicht 3 sind die Problembereiche, die in der aktuellen Reformdebatte eine Rolle spielen, zusammengestellt. Es wird dort erkennbar, daß aus der in Teilen unterschiedlichen Problemwahrnehmung bei Hochschulen einerseits und Politik andererseits auch z.T. andere Schwerpunktsetzungen in den Problemlösungsbemühungen resultieren. Allerdings gibt es „die Politik“ und „die Hochschulen“ selbstredend auch nicht als geschlossene Kollektivsubjekte: Die Zusammenstellung in Übersicht 3 zielt darauf, einen Überblick des aktuellen Hochschulreformbetriebes zu gewinnen; da in diesem Betrieb auch widerstreitende Bestrebungen verfolgt werden, versteht es sich, daß in den einzel-

nen Rubriken z.T. sich ausschließende Reformprojekte aufeinanderfolgend aufgelistet sind.

Eine vorläufige Auswertung des in diesen Stichworten zusammengefaßten Hochschulreformbetriebes erlaubt einige zwischenresümierende Einschätzungen:

**(1.) Die aktuell betriebenen Reformprojekte werden - auf der Hochschulsystemebene betrachtet - als Problemlöser bislang weithin überschätzt: Die Reformprojekte befinden sich zum größten Teil im Experimentalstadium, und von ihrem Ausgang sind zwar Anregungen, aber keine verlässlichen Prognosen über Wirkungen bei großräumiger Umsetzung zu erwarten.**

Hier gibt es allerdings eine Ausnahme: die Globalisierung der Hochschulhaushalte. Dabei ist die Interessenschnittmenge zwischen den konfligierenden Partnern der Hochschulpolitik so groß, daß die flächendeckende Durchsetzung prinzipieller Globalzuweisungen absehbar ist. Eine Reihe von Problemen wird dann 'lediglich noch' der Umgang mit diesen globalisierten Haushalten aufwerfen: d.h. wie die Höhe der Globalzuweisung zu bestimmen und wie hochschulintern die Mittelverteilung zu bewerkstelligen ist.

Jedenfalls: Das Interesse der Hochschulen an Selbststeuerungszuwachs einerseits und das Interesse des Staates an der Delegation der Konflikte um die Verteilung geminderter Mittel andererseits überlappen sich hinreichend. Das vereint beide Partner darin, sonstige Bedenken über Risiken und Nebenwirkungen der Budgetierung zurückzustellen.

**(2.) Bei den Reformprojekten, die Organisationsentwicklung/Leistungs- und Entscheidungsstrukturen betreffen, erfolgt vielfach kein systematischer Rückgriff auf die vorliegenden Ergebnisse der institutionalisierten Forschung über Hochschulen.**

Die übliche Übung eines Wissenschaftlers, sich zu Beginn eines neuen Projekts zunächst über die vorhandene Literatur zum Thema - also den Forschungsstand - zu informieren, scheint mitunter außer Kraft gesetzt, sobald dieser Wissenschaftler als Hochschulorganisationsreformer wirkt. Wenn hingegen Literatur genutzt wird, um hier Reformprojekte zu fundieren, dann vielfach zwei Arten, die nicht der institutionalisierten Hochschulforschung entstammen: einerseits Veröffentlichungen sog. Gelegenheits-

**Hochschulische Eigenwahrnehmungen von Unzulänglichkeiten:**

- insuffiziente Entscheidungsstrukturen/Krise der Gruppenuniversität
- schwerfällige und wenig leistungsfördernde Mittelbewirtschaftung
- Qualität(sunterschiede in) der Lehre

**Politische Problemdefinitionen:**

- Ineffizienz der Hochschulen
- Innovationsresistenz der Hochschulen
- Studiendauer & Studienabrecher
- unzureichende Abgestimmtheit zwischen Studienangeboten, Studienernennungen und Arbeitsmarkt
- Hochschule als Standortfaktor

**Politisch akzeptierte, aus fiskalischen Gründen aber als nachgeordnet eingestufte Problemdefinitionen:**

- Hochschulfinanzierung
- Studienfinanzierung

**autonom von Interessengruppen betriebene Projekte:**

- Frauenuniversität
- Studiengänge und Forschungsverbände zu Geschlechterstudien/gender studies
- studentische Alternative/Kritische/Sommer-Unis als Kontrastprogramme zum herkömmlichen Betrieb

**Reaktionen der Hochschulen auf politische Problemdefinitionen und selbstwahrgenommene Unzulänglichkeiten:**

**(a1) Organisationsreform / Entscheidungsstrukturen:**

- Strategiebildung & Zielvereinbarung
- Identifikation & interne Kommunikation
- Profilbildung & Leitbildentwicklung
- Objektivierung der Strukturplanung
- Verwaltungsmanagement

**(a2) Hochschulfinanzierung / Ressourcensteuerung:**

- Finanzierungsmodelle (Studiengebühren bzw. Fondsmodelle, Fund raising, Absolventenarbeit, Hochschulklinika als Landesbetriebe)
- hochschulinterne Mittelverteilung (Globalhaushalt/-steuerung, kaufmännisches Rechnungswesen, Kennziffern/Leistungsindikatoren, Kosten-/Leistungsrechnung/formelgebundene Mittelvergabe, Leistungsanreize, dezentrale Mittelbewirtschaftung)

**(b) Studienreform:**

- Qualität der Lehre
- gestufte Abschlüsse (Bachelor, Master)
- Modularisierung
- Studiengangsprüfungen/Auswahl der Studienbewerber
- Internationalisierung (fremdsprachige Studiengänge,

- angelsächsische Abschlüsse, integrierte Auslandssemester, Credit points)
- Multimedia
- Interdisziplinäre Studiengänge & Forschungsverbände
- Optimierung der Studienberatung
- Doktorandenausbildung

**(c) Personal(struktur):**

- Personalhoheit der Hochschulen
- Teilzeitprofessuren
- Professuren im Angestelltenverhältnis
- Leistungsorientierte Besoldung/Gehaltszahlung

**(d) Querschnittsbereiche:**

- Selbstevaluation & peer review
- Qualitätsentwicklung und -sicherung, u.a. durch Zertifizierung nach ISO 9000ff.
- Benchmarking
- Multimedia-Entwicklung
- Weiterbildungsinitiativen
- Projekte zur Stärkung des regionalen Bezugs

**Politisch induzierte oder ventilierte Reformvorhaben:**

**(a1) Organisationsreform / Entscheidungsstrukturen:**

- Stärkung der Funktionsträger (Dekane, Rektorat/Präsidium)
- Hochschulrat
- Evaluation
- Förderung privatrechtlich organisierter Hochschulen

**(a2) Hochschulfinanzierung / Ressourcensteuerung:**

- Globalhaushalt & kaufmännisches Rechnungswesen/
- Möglichkeit direkter Einnahmenerzielung für Hochschulen
- Studiengebühren/"Verwaltungsgebühren"
- Akquisition privaten Kapitals für Hochschulbau (Leasingmodelle)
- Konzentration der Fächerangebote & hochschulübergreifende Studiengänge

**(b) Studienreform:**

- Studienzeitbegrenzung
- Studienergangsprüfungen & Gewichtung der Abiturnoten
- frühzeitige Leistungsnachweise & Zwischenprüfungen
- Entschlackung der Studiengänge

**'Freischuß' in allen geeigneten Studiengängen**

- Lehrevaluation & Lehrberichte
- Nachweis pädagogischer Eignung als Berufungsvoraussetzung
- Erhöhung der Durchlässigkeit (Hochschulzugang für Berufstätige ohne Hochschulzugangsberechtigung, Promotionsmöglichkeit für FH-Absolventen an Universitäten)
- Tutorenprogramme
- Teilzeitstudiengänge
- Multimedia
- Mobilitätsförderung durch credit points
- Doktorandenstudium

**(c) Personal(struktur):**

- Dienstreform, Personalhoheit der Hochschulen
- Professuren im Angestelltenverhältnis, Teilzeitprofessuren, befristete Professuren, Probezeiten, Befristung von Berufungszusagen
- Habilitation nicht mehr als Regelvoraussetzung für Berufung
- Leistungsorientierte Besoldung/Gehaltszahlung

**Problemdefinitionen**

**Problemlösungsbemühungen**

**Übersicht 3: Die aktuelle hochschulpolitische Reformdebatte in Deutschland: Problembereiche**

hochschulforscher<sup>2</sup> aus der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre, andererseits Literatur der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre und Managementtheorie. Indem die sozialwissenschaftliche Hochschulforschung unzureichend berücksichtigt bleibt, bleiben auch Eigengesetzlichkeiten und Kontingenzen sozialer Prozesse - hier: an der Hochschule - vielfach unterbelichtet.

Das verweist indes nicht allein auf eine gesellschaftliche Stimmung, die ökonomisierende Betrachtungsweisen für nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche bevorzugt, und auf Rezeptionspräferenzen der als Hochschulreformer wirkenden Akteure. Es verweist ebenso auf Defizite der Selbstdarstellung der deutschen Hochschulforschung.

**(3.) Wenn auch die Reformdebatte nicht *durchgehend* von einer betriebswirtschaftlichen Perspektive geprägt ist, so gibt es doch eine gewisse Sedimentierung ökonomisierender Argumentationsmuster. 'Ökonomisierend' heißt hier: auf Marktsimulation zielend.**

Daß zahlreiche Konzepte auf *Marktsimulation* zielen, keines jedoch auf tatsächliche Marktwirtschaft im Hochschulsektor, wird an zweierlei Umständen deutlich:

- (a) Keines der Konzepte sieht ein echtes Scheiternsrisiko vor: Niemand hat bislang vorgeschlagen, daß Hochschulen auch in Konkurs gehen können sollen.
- (b) Auch solche Hochschulen, die noch am ehesten als am Markt agierende Teilnehmer gelten könnten, nämlich private Hochschulen, werden nicht grundsätzlich als marktfähig eingeschätzt, weshalb fast überall<sup>3</sup> Subventionierungen anzutreffen sind: Am bekanntesten ist das Beispiel der Universität Witten-Herdecke; noch interessanter aber sind die beiden in Gründung befindlichen sog. Privat-Universitäten in Bruchsal und Stuttgart: Bruchsal sind in den ersten fünf Jahren (für jährlich 40 Studienanfänger) 10 Mio. DM als Landeszuschuß zugesichert, Stuttgart (jährlich 50 Studienanfänger) 15 Mio. DM. Zudem werden die Immobilien einschließlich deren Umbaukosten von der öffentlichen Hand getragen.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Vgl. die Aufzählung von Ulrich Teichler: Hochschulforschung. Situation und Perspektiven, in *Das Hochschulwesen* 4/1994, S. 169-177, hier 171.

<sup>3</sup> Außer an der Wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung Koblenz (WHU). Vgl. Markus Herzberg: Hochschulen ganz privat. Ein Überblick über nicht-staatliche Hochschulen, in *Forum Wissenschaft* 2/1997, S. 42-45.

<sup>4</sup> Vgl. "Privat"-Unis in Baden-Württemberg, in *Forum Wissenschaft* 2/1998, S. 4.

**(4.) Die Sedimentierung ökonomisierender Argumentationsmuster führt zu einer vorrangig funktionalen Sicht auf die involvierten Individuen. Diese werden in erster Linie als ein 'Faktor' im zu gestaltenden Prozeß gesehen oder/und als zu überwindender Widerstand wahrgenommen.**

Es muß als bislang ungeklärt gelten, inwiefern dies eher zielkonformes oder zielignorantes Verhalten der Hochschulangehörigen befördert.

Zahlreiche Reformprojekte reagieren auf die Blockade- und Subversionspotentiale, die von Individuen gegen Veränderungen mobilisiert werden bzw. werden können, indem nach subjektunabhängigen Steuerungselementen gesucht wird. Maßstäbe und Verfahren sollen objektiviert werden, z.B. durch wettbewerbliche Elemente. Das hat zunächst den Vorteil, intersubjektive Überprüfbarkeit zu erzeugen. Zugleich beinhaltet jede Objektivierung auch entsubjektivierende Momente. Da jedoch die Reform des theoretisch modellierten Systems unweigerlich wieder auf den Eigensinn der hochschulischen Lebenswelt treffen muß - also z.B. im Rahmen von Hochschulorganisationsreformen -, können aus der Entsubjektivierung gravierende Konsequenzen für Reformimplementationen entstehen.

In der Zuspitzung ließen sich diese Konsequenzen als folgende Alternative formulieren: Entweder bilden die von den Reformen betroffenen Hochschulangehörigen ein Höchstmaß an zielignorantem Verhalten aus; die Folgen wären zunächst ein komplettes Unterlaufen der anvisierten Reformen, die damit ins Leere gingen, und sodann ein maximaler Problemlösungsstillstand auf höherer, nämlich reflektierterer Ebene. Oder aber die Reformen werden zwar durchgesetzt, jedoch unter gleichzeitiger faktischer Auflösung der Hochschule: d.h. unter Abschaffung der Hochschule als einer Einrichtung, die ihren Angehörigen erhebliche Freiräume für selbstbestimmtes Handeln bietet, und die mit solch weichen organisationalen Bedingungen wesentliche Voraussetzungen für Pluralität und Kreativität bereitstellt.

**(5.) Verschiedentlich finden sich in den Reformprojekten Lösungen angedacht, die die Konfrontation von Modellannahmen über das System Hochschule mit Problemen, die sich aus der Soziabilität der Hochschulen ergeben, entschärfen sollen: Es handelt sich einesteils um Bemühungen um Entwicklung einer *Corporate Identity*, andernteils um vertragsförmig gestaltete Vereinbarungen.**

Identitätsbildungs-Prozesse zu initiieren ist ein Versuch, organisationsinterne Widerstände gegen Veränderungen mithilfe positiver immaterieller Anreize zu demobilisieren. Das hierbei mindestens zu lösende Problem ist ein jeder Identitätsfindung innewohnendes: das der Spannung zwischen Identifikation und subjektiver Autonomie. Reformfreudige Institutionen benötigen Mitglieder, die Entscheidungsspielräume ausfüllen, damit Verhaltensrisiken eingehen und auf diese Weise Kreativität entwickeln. Identifikation verbindet sich nicht per se mit individueller Autonomie, sondern fördert eher das Gegenteil. Die Spannung kann jedoch produktiv ausgefüllt werden, indem die subjektiven Entscheidungsspielräume eingeräumt und die Verhaltensrisiken institutionell akzeptiert und aufgefangen werden. Das erscheint jedenfalls als eine tragfähigere Identitätsbildungsstrategie als vordergründige *Corporate Design*-Bemühungen u.ä.

Vertragsförmig gestaltete Vereinbarungen gelten vielfach als gleichsam Königsausweg, um Leistungsbewertungsprozessen die hohe Konfliktbelastung zu nehmen. Solche Vereinbarungen kommen sowohl zwischen Staat und einzelnen Hochschulen zur Herstellung von Planungssicherheit vor wie hochschulintern als Zielvereinbarungen zwischen jeweils einer über- und einer untergeordneten Ebene.

Ungeklärt ist bislang, inwieweit vertragsförmige Konstruktionen tragfähig sein können, deren Partner über gravierend verschiedene Sanktionspotentiale verfügen. Diese Frage stellt sich insonderheit bei Verträgen zwischen Staat und Hochschulen. Die Berliner Erfahrungen z.B. legen hier eine gewisse Skepsis nahe. Zugespitzt lautete die hier zu stellende Frage, ob der Staat im Verhältnis zu den Hochschulen überhaupt die Voraussetzung der Vertragsschließung besitzt, nämlich Vertragsfähigkeit im Sinne der Erfüllung eingegangener Vertragspflichten außerhalb gesetzlicher Regelungen.

Auch innerhalb der Hochschulen dürfte sich ein vordringlich zu lösendes Problem ergeben, das mit der Sanktionsstruktur zusammenhängt: Zielvereinbarungen, die bei Nichterfüllung negative Sanktionen - z.B. Mittelkürzung - vorsehen, bei Erfüllung hingegen lediglich die Beibehaltung des Ausstattungs-Status-quo, werden außerordentliche Akzeptanzschwierigkeiten beim Hochschulpersonal produzieren. Es müßte daher in jedem Falle gesichert werden, daß durch zusätzliche Mittelzuweisungen und/oder interne Umverteilungen negative Sanktionsinstrumente mit positiven Gratifikationen transparent verkoppelt werden.

**(6.) Effizienz ist zwar einer der Leitbegriffe der aktuellen Hochschuldebatte, doch die Überblicksbetrachtung gibt hier zu Relativierungen Anlaß: In vielen Fällen geht es - entgegen der hochschulischen Selbstwahrnehmungen - keineswegs um Effizienz, sondern um Effektivität oder um die Erzeugung von Legitimität.**

Effizienz ist ein ökonomischer Maßbegriff. Ein Prozeß wird hinsichtlich seines Input-Output-, Kosten-Nutzen- bzw. Ziel-Mittel-Verhältnisses quantifizierend bewertet. In diesen Bereich gehören vornehmlich die Reformprojekte, die sich auf die Gestaltung der Mittelverteilung beziehen. Zahlreiche andere Projekte, insbesondere die zur Neugestaltung von Organisation und Entscheidungsstrukturen, zielen dagegen auf Effektivitätssteigerungen.

Effektivität bezeichnet den Grad der Zielerreichung, d.h. das Soll-Ist-Verhältnis. Am deutlichsten zeigt sich dies bei den verschiedenen Bestrebungen, mit Zielvereinbarungen zu arbeiten und, als Voraussetzung dafür, Strategiebildung als Instrument zu verankern. Auch Leitbildentwicklung oder Profilbildung, Qualitätsentwicklung und -sicherung zielen eher auf Effektivitäts- denn auf Effizienzsteigerung.

Weitere Projekte, die sich der Entwicklung von Identifikation oder interner Kommunikation widmen, haben schließlich vorrangig Legitimitätsgewinn für die Institution Hochschule im Visier. Legitimität bezeichnet die soziale Akzeptanz, die aus der optimalen Bereitstellung von Problemlösungen bezogen wird.<sup>5</sup>

**(7.) Die tatsächliche wie die vermeintliche Effizienzorientierung setzt im Hochschulalltag bislang an einem Punkt regelmäßig aus: sobald es um die Initiierung bzw. Umsetzung potentialadäquater frauengleichstellender Maßnahmen geht.**

Es ist hier ein beachtenswerter Unterschied zu konstatieren: Ist in sonstigen Reformbereichen durchaus eine gewisse Kampfrhetorik üblich, welche die Inkaufnahme von Härten, Unbill und Infragestellung von Besitzständen um der übergeordneten Reformzwecke willen fordert, so verhält sich das im Bereich der Frauengleichstellung signifikant anders. Dort dominiert die Betonung von nur schwer und wenn überhaupt, dann behutsam zu überwindenden Hindernissen. Die Forderung nach einem optimalen

---

<sup>5</sup> Zu beachten ist die bei der Verwendung des Begriffes 'Legimität', daß dieser hier bewußt von 'Legitimation' abgesetzt ist: Legitimität bezeichnet 'legitim sein', Legitimation hingegen 'legitimiert sein'. Erstere meint erworbene Akzeptanz, die allein durch erbrachte Leistung begründet ist; letztere meint solche Akzeptanz, die auf einem formalen Verleihungsakt beruht (der freilich erbrachte Leistung nicht ausschließt).

Verhältnis von Input und Output ist immer dann *nicht* zu vernehmen, wenn die effiziente Mobilisierung derjenigen Ressourcen zu thematisieren wäre, die durch Frauen in den Hochschul- und Wissenschaftsbetrieb eingebracht werden könnten.

Dies muß verwundern. Bekanntermaßen gibt es eine geschlechtsspezifische Hierarchiepyramide: Einem 43prozentigen Studentinnen-Anteil an deren Sockel steht ein 4,5prozentiger C4-Professorinnen-Anteil an der Spitze gegenüber.<sup>6</sup> Sofern nun kein "wesensbedingtes" Talentgefälle zwischen Männern und Frauen hinsichtlich wissenschaftlicher Arbeit angenommen wird, informiert diese geschlechtsspezifische Hierarchiepyramide über eine eklatante Ressourcenvergeudung. Ginge es allein nach Leistungsfähigkeit, dürften in einer statistischen Betrachtung 38% der männlichen C4-Professoren nicht auf ihren Professuren sitzen, da diese Stellen in einem ausschließlich wettbewerblichen Berufungsverfahren durch Frauen erklommen worden wären, bzw. es müßte eine fast hälftige weiblich-männliche Besetzung der C4-Professuren in naher Zukunft erreicht werden. Auch eine realitätsnähere Betrachtung - die sich der anhaltenden Wirksamkeit traditionaler Prägungen und Rollenstrukturen bspw. bei der Kindererziehung oder der Frage, ob die Karriere des Ehemannes oder die der Ehefrau vorrangig betrieben werden soll, nicht verschließt - kommt jedenfalls nicht zu dem Ergebnis, daß die Investitionen in die knappe (weibliche) Hälfte aller Studierenden optimal ausgeschöpft werden, wenn aus diesem Reservoir am Ende lediglich ein Zwanzigstel aller C4-Professuren besetzt wird. Hier gibt es folglich ein reiches Betätigungsfeld für Wettbewerbsbefürworter.

Solange der freie Wettbewerb noch durch männliche Kartellbildungen behindert wird, werden politische Interventionen nötig bleiben. Nun gibt es zwar auch im Bereich der Frauenförderung/-gleichstellung durchaus entsprechende Initiativen und Projektumsetzungen. Doch sind diese entweder von interessierten Gruppen selbst initiiert und insoweit kein integraler Bestandteil des dominierenden Hochschulreformbetriebs,<sup>7</sup> oder

---

<sup>6</sup> Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Chancengleichheit von Frauen in Wissenschaft und Forschung, Mainz 1998, S. 16 und 26.

<sup>7</sup> Als eine von wenigen Ausnahmen kann die FU Berlin genannt werden, wo es gelungen ist, gleichstellungsfördernde Maßnahmen an den sonstigen Reformbetrieb anzukoppeln (wenngleich in einem Umfang, der noch viel Raum für weitere Entwicklungen in diese Richtung läßt): 1% der Sachmittel der Fachbereiche wird entsprechend den Erfolgen in der Frauenförderung verteilt (oder aber vorenthalten). Vgl. Freie Universität Berlin/Frauenbeauftragte: Anreizsystem zur Frauenförderung an der Freien Universität Berlin, Pressemitteilung vom 9.7.1996; detaillierter dazu Christine Färber: Anreizsysteme zur Frauenförderung an der FU Berlin, in Bundeskonferenz der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten an Hochschulen, Kommission Globalhaushalt/Evaluation (Hg.): Reader Finanzautonomie und Frauenförderung,

sie haben ihre Ausgangspunkte außerhalb der Hochschulen, etwa das Hochschulsonderprogramm (HSP) III oder Initiativen von Landesministerien. Für die Hochschulen selbst jedoch sind mit gleichstellungsfördernden Maßnahmen bislang offenbar keine solchen zusätzlichen Legitimationspotentiale zu erschließen, die eine aktive Wirkungsbeschränkung traditioneller Mechanismen der Männerförderung nahelegen würde.

### 3. Effizienz & Legitimität

Die Hochschulen sollen mit verminderten Mitteln erweiterte Leistungen erbringen. Dies ist eine Herausforderung für die Steuerung des Sektors insgesamt wie der einzelnen Institutionen.<sup>8</sup> Die Steuerbarkeit der Hochschulen wird als unzulänglich empfunden, denn die als notwendig definierte Leistungserweiterung und -verdichtung schreitet in der Wahrnehmung von Politik, Öffentlichkeit und Wirtschaft nicht in erforderlichem Maße voran.

Die Reaktionen darauf gehen in zwei Richtungen:

- Zum einen werden Eingriffsmöglichkeiten von außen favorisiert, was i.d.R. zusätzliche ministerielle Steuerungskompetenzen meint.
- Zum anderen wird eine wettbewerbliche Selbststeuerung empfohlen. Wettbewerbsfähigkeit setzt Austauschfähigkeit der Leistungen voraus, diese wiederum deren Bewertbarkeit. Damit ließe sich dann Erfolg und Mißerfolg feststellen, wonach zugleich Ressourcen verteilt werden könnten. Hinter dem Vorschlag wettbewerblicher Selbststeuerung des Hochschulsektors steht daher die Erwartung, auf diese Weise objektivierte und intersubjektiv nachvollziehbare Maßstäbe zu erlangen. Wenn dann Erfolg und Mißerfolg feststellbar geworden sind, ließen sich, so die Erwartung, In- und Outputs rational ins Verhältnis setzen.

Debattendominierend ist gegenwärtig die letztgenannte Reaktionsrichtung: Der Hochschulsektor und die einzelnen Hochschulen werden hierbei als ein "Produktionssystem von wissenschaftlicher Qualifikation" gesehen, das sich aus drei miteinander verbundenen Subsystemen zusammensetzt: der Ausbildung von Studierenden, der Qualifikation des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie der Schaffung neuer Erkenntnisse durch die Forschung.<sup>9</sup> Dieses "Produktionssystem" könne im Prinzip mit dem gleichen wissenschaftlichen Instrumentarium wie Teilbereiche der Ökonomie analysiert werden, und zu seiner Steuerung und effizienten Bewirtschaftung könnten gleiche oder ähnliche Me-

---

<sup>8</sup> Steuerung verstanden als "Einwirkung mit Gestaltungsabsicht und nicht im engen Sinne von Befehl und Eingriff". (Renate Mayntz: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in dies. (Hg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts. 1980, S. 1-19, hier 5)

<sup>9</sup> Erich Hödl: Ökonomische Anreizsysteme zur Hochschulsteuerung, in G. Grözinger/E. Hödl (Hg.), Hochschulen im Niedergang? Zur Politischen Ökonomie von Lehre und Forschung, Marburg 1994, S. 147-163, hier 148.

chanismen herangezogen werden, wie sie aus der marktwirtschaftlich verfaßten Ökonomie bekannt sind.

Das Leitmotiv dieses Stranges der aktuellen Hochschuldebatte ist folglich Effizienz: Die Prozesse sollen hinsichtlich des jeweiligen Input-Output-, Kosten-Nutzen- bzw. Ziel-Mittel-Verhältnisses quantifizierend bewertet werden. Das Referenzmodell dieser wettbewerblichen Selbststeuerung des Hochschulsektors ist der Markt: Die Hochschulen sollten sich als quasi-ökonomische Subjekte begreifen, die auf einem Quasi-Markt, also innerhalb von Tauschverhältnissen operieren. Dort müßten sie mit ihregleichen oder anderen Marktteilnehmern um möglichst (preis-)günstige Plazierung innerhalb von Angebots- und Nachfragestrukturen konkurrieren.<sup>10</sup> Ebenso wie die Hochschulen als ganze sollten sich hiernach auch die Fachbereiche und Institute innerhalb ihrer jeweiligen Hochschule verstehen und entsprechend handeln. Ein solches wettbewerbliches Handeln setzte dann - so die Annahme, die diesen Vorschlägen zugrunde liegt - Ressourcen frei, die mit verminderten Mitteln erweiterte Leistungen ermöglichen.

Klärungsbedürftig ist hier nun eine Frage: Welche Leistungsfähigkeit vermag eine Hochschulreform zu entfalten, die sich (a) leitmotivisch an Effizienz und (b) modellreferentiell am Markt orientiert?

Dazu muß zunächst geklärt werden, welchen Charakters die von den Hochschulen in erweitertem Umfang zu erbringenden Leistungen sind. Im Anschluß daran ließe sich näher bestimmen, in welcher Weise Hochschulen und ihre Untergliederungen leistungsfördernd zu organisieren wären.

Die neuen Leistungserwartungen an die Hochschulen betreffen sowohl deren Bildungs- wie ihren Forschungsauftrag:

- Als Bildungsanstalten haben die Hochschulen insbesondere zu berücksichtigen, daß eine marktwirtschaftlich verfaßte Vollbeschäftigungsgesellschaft endgültig illusorisch ist, sich gleichzeitig eine Szientifizierung weiter Teile der Arbeitswelt vollzieht, und daß über Bildung nicht nur Chancen verteilt, sondern auch neue Chancen produziert werden. Aus diesen Umständen ergibt sich zweierlei: Zum

---

<sup>10</sup> Solche anderen Marktteilnehmer wären z.B. Studieninteressenten. Daß nun gerade die studieninteressierten Nachfrager einerseits als Kunden aufgefaßt werden sollen, die Hochschulen aber sich andererseits aus dem 'Kundenangebot' - qua Eignungsprüfungen - ihre Leistungsabnehmer aussuchen möchten, verweist bereits auf ein immanentes Problem: Es gibt hier Widersprüche zwischen Markt- und technokratischer Steuerungsrationalität.

einen werden an die Hochschulabsolventen erhöhte Flexibilitätsanforderungen gestellt (diesbezügliche Stichworte sind Mobilität, lebenslanges Lernen oder Berufswechsel als biographischer Normalfall). Deren Einlösung erfordert kognitive Fertigkeiten wie kritisches Denken, innovative Neugier, vernetztes und Mehrebenenendenken, methodische Reflexion, Polyzentrismus und Befähigung zur gesellschaftlichen Kontextualisierung sowie soziale Kompetenzen wie Kommunikationsfähigkeit, Konfliktmanagement, Multitasking und Streßstabilität. Hochschulbildung wächst daher die Aufgabe zu, innerhalb exponentiell wachsender Komplexitäten Handlungsfähigkeit zu sichern, mithin die Fähigkeit zu möglichst risikoneutraler Komplexitätsreduktion zu vermitteln. Zum anderen werden von den Hochschulen noch höhere Anteile pro Altersjahrgang mit wissenschaftlicher Ausbildung zu versorgen sein, als dies bisher der Fall ist.

- Ihren Forschungsauftrag betreffend, haben die Hochschulen vorrangig ein Erfordernis produktiv zu verarbeiten: Es ist ein völlig verändertes wissenschaftliches Wissen über gesellschaftliche Problemlösungsoptionen bereitzustellen, als dies bislang geschieht. Dieses Wissen hat zentral die Abschätzung der Risikopotentiale wissenschaftlicher Lösungen mitzuliefern. Das ist ein Erfordernis, welches zuallererst die traditionelle Fächerstruktur infragestellt. Risikoerkundung kann nicht länger in nachgeschaltete 'Ethiken' oder Technikfolgenabschätzungsbereiche delegiert werden, sondern wäre in die Kerne der traditionellen Disziplinen zu integrieren.<sup>11</sup> Inhaltlich betrifft dies, um es zu illustrieren, nicht allein die gängigen Megathemen Ökologie/Klimawandel, Hunger, ethnische Konflikte oder Bevölkerungswanderung, sondern bspw. auch Probleme wie Verstädterung oder die Gestaltung der Informationsgesellschaft als sozial integrierendes oder desintegrierendes Projekt.

Daß solche Outputs des 'Produktionssystems Hochschule' meßbar im Sinne quantifizierender Datenerfassung gestaltet werden könnten, erscheint unwahrscheinlich. Die Messung einer Innovationsrate von Grundlagenforschung bspw. bereitet beträchtliche Schwierigkeiten. Ebenso entzieht sich etwa das Studienziel 'kritisches Denken' einer quantifizierenden Erfolgs-/Mißerfolgsbewertung.

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu Carsten von Wissel: Disziplinäre Kontraktion anstatt Interdisziplinarität. Überlegungen zur Nachhaltigkeit von Universität, in *Forum Wissenschaft* 2/1998, S. 48-50.

Die Unmöglichkeit dessen unterstellt, kann sich die Leistungsfähigkeit einer Effizienzbetrachtung dann nicht auf die Bewertung der Inhalte hochschulischer Leistungen beziehen. Andererseits müssen diese Inhalte mit gesellschaftlichen Ressourcen erzeugt werden, die prinzipiell beschränkt sind. Wo nicht aus dem Vollen geschöpft werden kann, muß es Kriterien geben, nach denen gesellschaftliche Verteilungsentscheidungen getroffen werden können. Wenn hierbei Leistungsfähigkeit im Vordergrund steht und diese anhand von Input-Output-Vergleichen objektiviert wird, erscheint dies in einer bestimmten Perspektive einleuchtend.

Eine solche Effizienzbetrachtung kann sich bei der Auswertung quantitativer Kenn-  
daten bewähren. Sie versagt dann, wenn sie zur Bewertung von Bildungs-, Ausbildungs-  
und Forschungsinhalten herangezogen wird, denn dabei ist Qualität zu erfassen. Qualität  
soll hier verstanden werden als die Güte der hochschulischen Leistungseinheiten im  
Hinblick auf deren Eignung für ihre Verwender: Die Qualität ist desto besser, je höher  
der Eignungsgrad einer hochschulischen Leistung für die vom Verwender angestrebte  
Erfüllung einer bestimmten Aufgabe ist. Verwender hochschulischer Leistungen sind  
sowohl Studierende/Absolventen und Forschungsauftraggeber wie auch - aufgrund der  
individuell nicht zurechenbaren externen Effekte - die Gesellschaft im ganzen.

Solcherart verstandene Qualität hochschulischer Leistungseinheiten ließe sich zwar  
prinzipiell zumindest auf indirektem Wege in quantifizierenden Daten formulieren, so-  
fern hier ein Indikatorenmix Unschärfen mindert. So können bspw. die gewichtete Pu-  
blikationsleistung, Drittmittelleinwerbungen oder der Berufserfolg der AbsolventInnen,  
gemessen fünf Jahre nach Studienabschluß, durchaus Tendenzen der Qualitätsentwick-  
lung aufzeigen. Doch sind die erforderlichen Zeitintervalle für derart erhobene Daten,  
sofern sie aussagekräftig sein sollen, zu lang, um allein Verteilungsentscheidungen be-  
gründen zu können. Entsprechend setzen auch Qualitätssicherungsverfahren, wie sie  
eine Reihe von Hochschulen derzeit für sich entdeckt, etwa die ISO-Norm, an formalen  
Kriterien an, insbesondere der Ablauforganisation. Über Forschungs- und Lehrinhalte  
im qualitativen Sinne können Zertifizierungen, die korrektes Arbeiten bescheinigen,  
nichts aussagen.

Da nun durch die Hochschulen aber auch Quantitäten zu bewältigen sind - etwa  
einen bestimmten Prozentsatz jeden Altersjahrgangs mit begrenztem Hochschulbudget  
durch einen Studiengang zu schleusen -, können Effizienzmessungen gewiß *ein* me-  
thodisches Element innerhalb heuristischer oder evaluativer Strategien sein. So ließe

sich Effizienz bei der Gestaltung von hochschulischer Ablauforganisation meßbar gestalten, bspw. über die Heranziehung von Vergleichsdaten anderer Hochschulen oder Fachbereiche. Hier könnte die betriebswirtschaftliche Effizienzbestimmung durchaus zu voller Ehre gelangen: Ein effizienter Zustand ist danach der, in dem es zu den gegebenen Bedingungen nicht möglich ist, von mindestens einem Gut mehr als und zugleich von allen anderen Gütern mindestens genauso viel wie aktuell geschehend zu fertigen. Oder anders gesagt: Effizienz ist gegeben, sofern das Input-Output-Verhältnis eine optimale Gütererzeugung erkennen läßt.

Optimalität nun muß aber auch für Bereiche angestrebt werden, die sich der Bewertung innerhalb einer Effizienzperspektive versagen, da sie bestimmte Qualitäten erzeugen und diese sich quantifizierender Beurteilung entziehen. Optimalität ist auch hierbei eine entscheidende Kenngröße, weil eine Organisation ihre soziale Akzeptanz daraus bezieht, daß sie umweltrelevante Problemlösungen optimal bereitstellt. Gelingt ihr dies, gilt sie als legitim. Zu klären ist daher, wie zu einer sachgerechten Bestimmung von hochschulischer Optimalität gelangt werden kann.

Dazu ist es zunächst nötig, sich zu vergegenwärtigen, wie die Qualitätsbestimmungen für hochschulische Leistungseinheiten zustande kommen sollen. Dies ist Voraussetzung dafür, um eine qualitätsintegrierende Optimalitätsfeststellung zu ermöglichen. Wenn nun einerseits Qualität die Güte der hochschulischen Leistungseinheiten im Hinblick auf deren Eignung für ihre Verwender ist, und wenn andererseits die Leistungen der Hochschulen in erster Linie die Lieferung von gesellschaftlich zwar benötigten, aber ungenügend vorhandenen Qualifikationen und die wissenschaftliche Beantwortung bislang offener Fragen sind, dann müssen die Qualitätsanforderungen gesellschaftlich bestimmt werden. Zugleich legt die Gesellschaft - derzeit repräsentiert durch die Politik - ihrer Beurteilung hochschulischer Leistungsfähigkeit die Frage zugrunde, ob mit den gegebenen Ressourcen ein quantitativ größeres und/oder qualitativ besseres Ergebnis zu erzielen wäre, als dies aktuell geschieht.

Die Gesellschaft definiert also (bzw. hätte zu definieren), welche quantitativen und qualitativen Ziele die Hochschulen erreichen sollen, und beurteilt sodann die Zielerreichung. Die quantitative Zielerreichung läßt sich qua Effizienzmessung - Input-Output-Verhältnis - eruieren. Die Ermittlung qualitativer Zielumsetzung hingegen ist Gegenstand von Effektivitätsfeststellungen: Effektivität bezeichnet den Grad der Zielerreichung, d.h. das Soll-Ist-Verhältnis. Von der gesellschaftlichen Beurteilung der Effizienz

und Effektivität hängt schließlich das Ausmaß des Legitimitätsgewinns der Hochschulen ab.

Effizienz als Maßbegriff findet, obzwar nur eingeschränkt verwendbar, sowohl bei der internen wie der externen Bewertung hochschulischer Leistungen Anwendung. Lehrkräfte-Studierenden- bzw. Lehrkräfte-Absolventen-Relationen, der Umfang der Einwerbung von Drittmitteln, die Anzahl von Dissertationen und Habilitationen oder die Platzierung der Absolventen auf dem Arbeitsmarkt werden ebenso als Ausweis der (Nicht-)Leistungsfähigkeit einer Hochschule insgesamt wahrgenommen, wie solche Kennziffern auch hochschulintern Prestige und Verteilungserfolge einzelner Fachbereiche beeinflussen.

Auch die hochschulische Effektivität wird intern und extern eingeschätzt. Sowohl die Hochschulangehörigen wie gleichfalls Politik, Öffentlichkeit und Wirtschaft formulieren Ansprüche an die Hochschulen, sehen darin berechtigte Zieldefinitionen und gleichen das so bestimmte Soll nach gewisser Zeit mit dem hochschulischen Ist ab.

Es ergibt sich aus der hochschulinternen wie -externen Wirksamkeit von Effizienz- und Effektivitätsfeststellungen, daß auch Legitimität nicht nur im Außen-, sondern ebenso im Innenverhältnis zu erzeugen ist. Sind im Außenverhältnis die zu erbringenden umweltrelevanten Problemlösungen durch gesellschaftliche Erwartungen bestimmt, so muß hochschulintern soziale Akzeptanz für die Organisation der umweltrelevanten Problemlösungen gewonnen werden. In der Dimension internen Legitimitätsgewinns bezieht sich 'Organisation' auf dreierlei: Ablaufgestaltung, inhaltliche Prioritätensetzungen und die Arten der Erfolgskontrolle. Damit ist die Legitimitäts erzeugung unmittelbar mit Effizienz und Effektivität verkoppelt:

Organisatorische Abläufe können nur optimiert werden, wenn ihnen ein effizientes und effektives, d.h. ein input-output-optimales und zielorientiertes Entscheidungsstruktursystem zugrundeliegt. Organisationsinterne (In-)Effizienz und (In-)Effektivität sind zuvörderst die (In-)Effizienz und (In-)Effektivität der Entscheidungsstrukturen. Damit wiederum handelt es sich zugleich um die Gestaltung sozialer Prozesse, also von Interaktionen zwischen individuellen und kollektiven Akteuren. Diese sind nicht erfolgreich zu gestalten, indem sie allein den Prämissen der Kostenminimierung bei gleichzeitiger Nutzenmaximierung folgen. Entscheidungen werden innerhalb von Verfahren erzeugt, und diese benötigen bei Verfahrensbeteiligten wie bei Entscheidungsbetroffenen, in den

Worten Max Webers, ein "Prestige der Vorbildlichkeit oder Verbindlichkeit",<sup>12</sup> d.h. Legitimität. Aktuell werden von den Hochschulangehörigen insbesondere solche Entscheidungserzeugungen wahrgenommen, die legitimationsschwach sind: Die Hochschule sei doppelt, nämlich in Mitgliedergruppen und Fächer fragmentiert; daher wohnt ihr Selbstblockierungspotentiale sowie organisatorische Ineffektivitäten inne; diese hätten paralysierende Wirkungen. Das Schlagwort von der "Krise der Gruppenuniversität" faßt die Wahrnehmung dieser legitimationsschwachen Strukturen prägnant zusammen.<sup>13</sup>

Mangelt es den Verfahren an Legitimität, besteht die Wahrscheinlichkeit, daß die Organisationsmitglieder zielignorantes Verhalten ausbilden. Auch an Hochschulen bleibt Organisationsentwicklung, die ohne Beteiligung der Mitglieder erfolgt, unproduktiv und führt ggf. zur Mobilisierung von Obstruktionsreserven. Dies zu verhindern, wird dauerhaft nur über Beteiligung möglich sein. Beteiligung an Entscheidungserzeugungen benötigt nicht nur deren strukturelle Ermöglichung, d.h. die Reform oder den Ersatz der Gruppenuniversität, sondern auch subjektive Entscheidungsbefähigung, die wiederum Urteilsfähigkeit voraussetzt. Urteilsfähigkeit entsteht auf der Grundlage von Informiertheit, also Informationen und entsprechenden individuellen Informationsverarbeitungskapazitäten. Hier liegen Reserven der aktuellen Hochschulreformdebatte, die innerhalb der Effizienzperspektive kaum freigesetzt werden können.

Schließlich müssen die Zusammenhänge zwischen den internen Abläufen einerseits und den Hochschule-Umwelt-Beziehungen andererseits berücksichtigt werden. So sind etwa hochschulinterne Effizienzsteigerungen unmittelbar an die Gestaltung der organisationalen Handlungsbedingungen geknüpft, von denen zahlreiche extern vorgegeben sind. Und die Legitimitätskrise der Hochschulen, die auf der externen Wahrnehmung unzureichender Bereitstellung umweltrelevanter Problemlösungen beruht, spiegelt sich in der innerhochschulischen Wahrnehmung defizitärer interner Problemlösungskapazitäten. Letztere äußert sich bspw. in der mangelnden Akzeptanz der Entscheidungsstrukturen in der Hochschule bei ihren eigenen Angehörigen.

---

<sup>12</sup> Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1980, S. 16.

<sup>13</sup> Was darauf reagierend konzeptionell diskutiert wird, hat Ayla Neusel übersichtlich zusammengestellt in A. Neusel: *Selbstregulierung oder staatliche Steuerung? Wandel der Hochschulpolitik in den neunziger Jahren*, in A. Neusel/U. Teichler/H. Winkler (Hg.): *Hochschule - Staat - Politik. Christoph Oehler zum 65. Geburtstag*, Frankfurt a.M. 1993, S. 185-191.

#### 4. Fazit

Zusammenfassend läßt sich formulieren: Die Übersetzung der hochschulischen Legitimitäts- in eine Effizienzkrise greift zu kurz, indem sie allein bei quantifizierenden Kosten-Nutzen-Betrachtungen stehen bleibt. Die Qualitäts- und Innovationsbindung hochschulischer Leistungen erfordert die Hereinnahme der Effektivitätsdimension in die Reformdebatte. Zugleich müssen sich die Hochschulen Legitimität nach innen und außen verschaffen, da sie sanktionsschwach und insofern auf leistungsbegründete soziale Akzeptanz angewiesen sind: nach innen, um zielkonformes Verhalten der Mitglieder zu erzeugen; nach außen, um Ressourcenzuweisungen zu sichern.

Hier nun ist darauf zu verweisen, daß Effizienzerzeugung, Effektivitätsstreben und Legitimitätsgewinn keine isoliert voneinander voranzutreibenden Prozesse sind. Vielmehr benötigen sich Effizienz, Effektivität und Legitimität gegenseitig. Denn effizient-effektive Struktur- und Prozeßkonzeptionen, die Beteiligten, Nutzern und Betroffenen als nicht legitim gelten, werden von diesen kaum mit effizienten oder effektiven Handlungsabläufen ausgefüllt werden. Und legitime Struktur- und Prozeßkonzeptionen, denen es an Effizienz und/oder Effektivität mangelt, führen zu Legitimitätsmängeln bei der Gestaltung der Handlungsabläufe. Mit anderen Worten: Im hochschulischen Betrieb sind Effizienz und Effektivität ebenso Legitimitätsressource, wie Legitimität dort Effizienz- und Effektivitätsressource ist.

Die wechselseitige Instrumentalität ist indes nicht mit Gleichrangigkeit zu verwechseln. Die Prioritätensetzung hängt von der Perspektive ab: Wo Hochschulpolitik zum Bestandteil des Instrumentariums eines Haushaltskonsolidierungs-Zieles erklärt wird, muß Effizienz Vorrang haben und das Hochschulsystem seine Legitimität daraus beziehen, daß es zur Haushaltskonsolidierung beizutragen vermag. Wo das Ziel hochschulischer Tätigkeiten in Beiträgen zur sozialen Entwicklung, Risiko- und Konfliktbewältigung besteht, ist Effizienz ein ergänzendes wettbewerbliches Moment, das die Optimalität der Effektivität des Hochschulsystems befördert und insofern zum Legitimitätsgewinn beiträgt, ohne diesen primär zu verursachen.

Es stehen hier also zwei Paradigmen gegeneinander:

- ◆ Innerhalb des einen wird die offenkundige Legitimitätskrise der Hochschulen in eine Effizienzkrise übersetzt. Deren Lösung könne im Rahmen einer Organisation des Hochschulsektors, die sich am Referenzmodell von Gütermärkten ori-

entiert und diese Orientierung marktsimulierend umgesetzt, erzielt werden. Es handelt sich also um ein **Ökonomisierungsparadigma**.

- ◆ Innerhalb des anderen wird die Bewältigung der ebenso offenkundigen Effizienzdefizite zum wettbewerbsfördernden Instrument einer leistungsorientierten Optimierung von Effektivitätsbestrebungen, die zur Wiedergewinnung gesellschaftlicher Akzeptanz der Hochschulen, mithin zur Überwindung ihrer Legitimitätskrise führen. Hier erfolgt die Orientierung an gesellschaftlich relevanten Problemlösungen, d.h. Hochschule wird im gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang wahrgenommen. Es handelt sich also um ein **Reproduktionsparadigma**.

Doch auch dabei dürfte weiterhin gültig bleiben, was für die traditionelle Universität behauptet worden ist: "Jedes Element des universitären Systems ist suboptimal effektiv, aber das Ensemble ist konkurrenzlos leistungsfähig."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Zit. bei Michael Daxner: Hochschulentwicklung, Evaluation und Indikatoren, in Wulf Damskowsky/Claus Precht (Hg.), *Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis*, Stuttgart 1998, S. 357-370, hier 358.