

Wer erkannt hat, dass die zerstörerischen Trends in fast allen Gesellschaften maßgeblich, wenn auch nicht nur, durch das sich verselbständigende kapitalistische System verursacht werden, der muss dennoch an mehr partizipativer Basis-Demokratisierung auch unter der Vorherrschaft dieses Systems festhalten bzw. diese erkämpfen:

- weil die Ausschöpfung dieses noch demokratischen immanenten Spielraumes die Systemgrenzen immer deutlicher wahrnehmbar macht,
- weil dann der Übergang in system-verändernde Transformationsbewegungen breiter und verbunden mit basisdemokratischen Strukturen erfolgen kann,
- und elitäre bis totalitäre anti-kapitalistische Bewegungen oder Herrschaftsformen besser bekämpft werden können,
- weil es auch subalterne, abgespaltene soziale Reproduktionsbereiche gibt, in denen Reste älterer Moralökonomie mit Ansätzen befreiender Partizipation verbunden werden müssen,
- weil es schließlich auch eine spezifische partizipatorische Transformation des kapitalistischen Arbeitsregimes von innen und oben gibt, die nur durch unabhängige basisdemokratische Bewegungen und solidarisch-genossenschaftliche Wirtschaftsformen zurückgedrängt werden kann, wobei der Kampf zwischen diesen gegensätzlich ökonomischen und damit auch ökologischen Logiken und Mustern immer mehr durch den gleichen Betrieb, die gleiche Bildungseinrichtung, den gleichen Familienverband, die gleiche Partnerschaft und schließlich innerhalb der gleichen Person hindurchgeht.

Das letztere erfordert Mut zum Handeln und Solidarität in einer auferzwungenen mehrfachen Spaltung in den Menschen und Gruppen, zwischen asozial-ausbeuterischen und sozial-emanzipativen Partizipationsformen.

Peer Pasternack

Die Qualitäten der Hochschulreformen

Warum sich nicht nur Hochschulen, sondern auch Hochschulreformen Qualitätsstandards stellen sollten

Die deutschen Hochschulen waren und sind seit den 90er Jahren einem reformierenden »Overkill durch Parallelaktionen«¹ ausgesetzt. Wirklich unberührt von einschlägigen Aktivitäten dürfte wohl kein Bereich des Hochschulalltags geblieben sein, wenn man sich vergegenwärtigt, was im Laufe der Jahre alles in Angriff genommen worden ist:

- *Organisationsreform und Entscheidungsstrukturen*: Stärkung der Hochschulautonomie, neue Gremien- und Entscheidungsstrukturen, Abschaffung der Fachaufsicht der Ministerien, Neues Steuerungsmodell, Stärkung der FunktionsträgerInnen (Rektorat/Präsidium, DekanInnen), Strategiebildung und Zielvereinbarungen, Profilbildung und Leitbildentwicklung, Verwaltungsmanagement, Hochschulräte mit Aufsichtscharakter, Stiftungshochschulen;
- *Hochschulfinanzierung, Ressourcensteuerung und Finanzbewirtschaftung*: Globalhaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung, Outputorientierung, formelgebundene Mittelverteilung, Steuerung über vertragsförmige Vereinbarungen, Studiengebühren, Public-Private-Partnerships, Ausstieg des Bundes aus dem Hochschulbau, Möglichkeit der Bildung von Körperschaftsvermögen der Hochschulen;
- *Personal(struktur)*: Dienstherreneigenschaft der Hochschulen, befristete Professuren, Professuren im Angestelltenverhältnis, W-Besoldung, Dienstrechtsreform, Zurückdrängen der Habilitation, Juniorprofessur, Gleichstellungsförderung;
- *Studienreform*: Qualität der Lehre, Lehrevaluation und Lehrberichte, gestufte Abschlüsse, Modularisierung, Workload- und Kompetenzorientierung, Credit Points, Akkreditierung, Auswahlverfahren für StudienbewerberInnen, Internationalisierung, Multimedia, e- bzw. Blended Learning, interdisziplinäre Studiengänge, Konzentration der Fächerangebote, Studienzeitebegrenzung, Öffnung für Berufserfahrene ohne formale Hochschulzugangsberechtigung, Teilzeitstudiengänge, strukturierte DoktorandInnenausbildung;

1) Pellert, Ada 2002: »Hochschule und Qualität«, in: Reil, Thomas / Martin Winter (Hg.): *Qualitätssicherung an Hochschulen: Theorie und Praxis*, Bielefeld: 21-29, hier: 25f.

– *Querschnittsbereiche*: Qualitätsentwicklung, Evaluation, Benchmarking, Weiterbildungsinitiativen, Stärkung der regionalen Bezüge.

Diese zahlreichen Parallelreformen trafen und treffen auf die jeweils gleichen Fachbereiche, die dann »durch diesen ›Gesamtangriff‹ in ihrem Funktionieren beeinträchtigt werden«². Die Reformbewältigungskapazitäten der Hochschulen sind bereits weitestgehend absorbiert, während schon das nächste Reformansinnen im Anmarsch ist. Wie gehen unter diesen geschilderten Bedingungen Hochschulreformen aus? Erreichen sie ihre proklamierten Ziele oder gegebenenfalls andere? Gibt es hinreichende Ziel-Mittel-Zusammenhänge? Führen defizitäre Zielerreichungen zu Reformanpassungen? Wie werden Reformergebnisse geprüft? Kurz: Wie steht es um die Qualität der Hochschulreformen?

Angesichts der prominenten Rolle des Qualitätsbegriffs in den Reformbestrebungen der letzten Jahre sollte diese Frage nicht übergangen werden. Nun müsse man noch »von der Studienreform zur Studienqualität« gelangen, lautete etwa das Resümee des Wissenschaftsrates nach über einem Jahrzehnt Bologna-Reform in Deutschland.³ Die so formulierte Erfahrung ist insofern bemerkenswert, als in der Rhetorik des Bologna-Prozesses Studienreform und Studienqualität nahezu als Synonyme verstanden wurden. Gegebenenfalls könnte es daher sinnvoll sein, dass die HochschulreformakteurInnen ihren Fokus verschieben: von qualitätsorientierten Reformen hin zur Qualität solcher Reformen.

Reformergebnisse

Betrachten wir exemplarisch neun wichtige Hochschulreformen der letzten zwei Jahrzehnte, die die wesentlichen der oben genannten Themen abdecken, um im Ergebnis die Reformqualitäten vergleichen zu können. In aller Kürze lassen sich die Ergebnisse der hier betrachteten Reformen so zusammenfassen:

– *Wissenschaftsumbau Ost*: In revolutionärer Geschwindigkeit war ein evolutionärer Wandel umzusetzen. Dies mündete in Kompromissen zwischen Unverträglichkeiten. Vollbracht wurde eine Systemintegration der ostdeutschen Wissenschaft, die ohne Sozialintegration auskam. Seit 1990 befinden sich die ostdeutschen Hochschulen zudem in einer Dauerreformschleife, zusammengesetzt aus einem sich wechselseitig überlappenden Dreierlei: Systemtransformation, allgemeine Hochschulreformkaskade – Neue Steuerung/Verwettbewerblichung/Bo-

2) Ebd.

3) Wissenschaftsrat 2012: »Wissenschaftsrat empfiehlt Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems«, Pressemitteilung vom 29.5.2012, <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf> (29.5.2012).

logna-Prozess – und seit den 2000er Jahren die Folgen des demografischen Wandels. So befanden und befinden sich die ostdeutschen Hochschulen mittlerweile ein Vierteljahrhundert in einem fortwährenden Transformationszustand, der dadurch gekennzeichnet ist, dass eine Großtransformation noch nicht vollständig verarbeitet war, doch bereits die nächste Großtransformation bewältigt werden musste.⁴

- *Reform des Entscheidungssystems*: Die Verantwortung ist diffundiert, die Kompetenzen haben die Rektorate und Präsidien der Hochschulen eingesammelt. Die Erweiterung der Hochschulautonomie erwies sich daher vorrangig als Erweiterung der Hochschul^{leitungs}autonomie. Dagegen gab es nur wenig Widerstand, vielmehr etablierte sich ein bonapartistisches Modell, d. h. die Herrschaftsunterworfenen sind aktiv einverstanden in der Annahme, dass sich dadurch die größten Begünstigungen für die Hochschule organisieren ließen.⁵
- *Studiengebühren*: Dort, wo Studiengebühren eingeführt worden waren, wurden die Hochschulen nicht vor ihrer fortschreitenden Substanzauszehrung gerettet. Zugleich waren infolge der Durchsetzung der Studiengebühren alternative Modelle diskursiv verbrannt worden – AkademikerInnensteuer, Studienkonten, Bildungsgutscheine, Bildungssparen. Dies wirkt auch über die Wiederabschaffung der Studiengebühren hinaus. Die mit den Studiengebühren befürchtete Selbstökonomisierung der Studierenden hinsichtlich ihres individuellen Studienwahl- und Studienverhaltens hat sich gleichwohl durchgesetzt, allerdings weniger bewirkt durch die Studiengebühren, sondern vielmehr durch die Bologna-Studienreform.⁶
- *Kennziffern und Indikatoren*: Am Ende läuft es immer auf Qualitätsbewertung zu. Dabei wurde Qualität ebenso zum Kampfbegriff, zur Metapher und zum Verschleierungsinstrument. Der Ruf nach Qualitätsentwicklung wird immer dann besonders laut, wenn mit weniger Mitteln als zuvor Gleiches oder mit gleichen Mitteln mehr geleistet werden soll, das heißt: wenn Leistungsverdichtung

4) Vgl. Pasternack, Peer 1999: »Demokratische Erneuerung«. Eine universitätsgeschichtliche Untersuchung des ostdeutschen Hochschulumbaus 1989-1995. Mit zwei Fallstudien: Universität Leipzig und Humboldt-Universität zu Berlin, Weinheim sowie Pasternack, Peer 2007: *Forschungslandkarte Ostdeutschland*, unter Mitarbeit von Daniel Hechler, Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg.

5) Vgl. Pasternack, Peer 2008: »Teilweise neblig, überwiegend bewölkt. Ein Wetterbericht zur deutschen Hochschulsteuerung«, in: Kehm, Barbara M. (Hg.): *Hochschule im Wandel. Die Universität als Forschungsgegenstand. Festschrift für Ulrich Teichler*, Frankfurt am Main/New York: 195-206.

6) Vgl. Pasternack, Peer 2003: »Über Gebühr. Was spricht denn nun eigentlich noch gegen die studentische Beteiligung an der Hochschulfinanzierung?«, in: *Das Hochschulwesen* 2/2003: 67-74.

erwartet wird. Gezeigt hat sich aber vor allem eines: Leistungsorientierte Indikatoren erzeugen indikatorenorientierte Leistungen.⁷

- *Juniorprofessur*: Die Juniorprofessur fristet inzwischen ein Schattendasein und wird zum Beispiel gerne genutzt, um die Streichung von Vollprofessuren abzufedern. Die traditionelle akademische Machtmechanik wurde nicht außer Kraft gesetzt. Die Politik war daran nicht unbeteiligt: Sie vermochte nur mit Mühe anzuerkennen, dass Karrierewege innerhalb des akademischen Systems vielfältig sind. Wirksam wurde eine doppelte Habilitationsbefangenheit: Wo die konservative akademische Oligarchie positiv auf die Habilitation fixiert ist, da waren wesentliche politische AkteurInnen negativ auf die Habilitation fixiert. Als heikles Nebenergebnis erbrachte die Personalstrukturreform, dass dem deutschen Hochschulsystem gleichsam aus Versehen die Post-Doc-Passage abhanden gekommen ist.⁸
- *Hochschulverträge*: Unterschieden werden muss zwischen offiziellen und inoffiziellen Funktionen der Hochschulverträge. Ein Bündnis zwischen Hochschulministerium und Hochschulen dient der Erzeugung des Anscheins einer Rationalisierung der Hochschulfinanzierung: Es wird eine (zeitweilige) Simulation der Hochschulen als Pflichtaufgabe des Landes erzeugt. Ein Bündnis zwischen Hochschulleitung und Hochschulministerium zielt auf die Integration politischer Gestaltungsabsichten in wissenschaftliches Handeln. Die Verträge organisieren eine zweiseitige Legitimationsbeschaffung: nach außen, indem Politik und Gesellschaft die Finanzierungsbedürftigkeit der Hochschulen nicht nur allgemein, sondern auch ihrer Höhe nach akzeptieren; nach innen, indem in den Hochschulen die Verträge und ihre Anforderungen als hinnehmbares Übel gelten, da sie zugleich die Planbarkeit der Ausstattung mit sich bringen.⁹
- *Exzellenzinitiative*: Zum ersten wurde die Differenzierung innerhalb der deutschen Universitäten sichtbar gemacht. Damit ging eine Verabschiedung von der Fiktion eines qualitativ homogenen Hochschulwesens in Deutschland einher. Diese Fiktion war für die AbsolventInnen produktiv: Jeder Studienabschluss er-

öffnete im Beschäftigungssystem prinzipiell die gleichen Einstiegschancen. Zweitens wurde einer dichotomen Wahrnehmung des deutschen Universitätssystems Vorschub geleistet: Es gibt nun Exzellenzuniversitäten und andere, die es »nicht geschafft« haben. Drittens hatte das sportive Element des Wettbewerbs bislang unbekannte Aufmerksamkeitschancen für die Universitäten erzeugt – ohne dass damit die öffentliche Aufmerksamkeit für das zentrale Problem, die strukturelle Unterfinanzierung, gestiegen wäre. Zum vierten wurde der Exzellenzbegriff im öffentlichen Raum verankert: Während die Politik mit dem komplexeren Qualitätskonzept wenig anfangen kann, erwies sich Exzellenz als anschlussfähig an das politische Marketing. Fünftens war die Initiative eine nochmalige Zuspitzung eines Vorgangs, der bereits seit Mitte der 90er Jahre läuft: Seither nimmt die Programm- und Projektförderung generell zu und dementsprechend der Anteil der Grundförderung an der Hochschulfinanzierung ab.¹⁰

- *Bologna-Reform*: Zahlreiche Universitäten reagierten auf die Anforderungen der Studienstrukturreform faktisch mit gesamthochschulischer Binnendifferenzierung – allerdings reduziert um das in den 70er Jahren zentrale Anliegen, möglichst weitgehende Durchlässigkeit zu ermöglichen. Die Einführung gestufter Studiengänge wird genutzt, um Fachhochschulelemente in die eigenen Angebote zu inkorporieren, aber dies zu den universitätsspezifischen Kosten. Hinsichtlich seiner Form ist »Bologna« unterdessen praktisch flächendeckend realisiert, allerdings inhaltlich allenfalls punktuell. Daraus ergeben sich Reform-Reformchancen. Die vorhandene Form kann, da vielfach noch mit alten Inhalten gefüllt, vergleichsweise aufwandsarm angepasst werden: abstoßen, was hinderlich, und beibehalten, was nützlich ist.¹¹
- *Föderalismusreform*: Wo es Differenzen zwischen den Ländern gibt und diese sich in jüngerer Zeit verstärkt haben, betrifft dies vorrangig solche Bereiche, die von der Föderalismusreform nur marginal oder gar nicht berührt wurden. Die Bereiche hingegen, in denen sich mit der Föderalismusreform 2006 den Ländern größere Gestaltungsspielräume eröffneten, sind eher durch Trends homogenisierender Entwicklungen – bei Abweichungen im Detail – gekennzeichnet. Im Verhältnis von Ländern und Bund setzen sich erneut eher ver- als entflech-

7) Vgl. Pasternack, Peer 2008: »Kennziffern und Indikatoren: Politische und soziale Sprengkraft«, in: Zimmermann, Karin / Marion Kamphans / Sigrid Metz-Göckel (Hg.): *Perspektiven der Hochschulforschung*, Wiesbaden: 353-362.

8) Vgl. Pasternack, Peer 2001: »Juniorprofs. Junioren-ProfessorInnen oder verjüngte Professorenschaft?«, in: *hochschule ost* 2/2001: 183-188 sowie Pasternack, Peer (Hg.) 2011: »Bis dass das Leben euch scheidet. Die Hochschulen und ihr wissenschaftliches Personal«, in: AQA Österreichische Qualitätssicherungsagentur (Hg.): *Personalmanagement als Schlüssel zur nachhaltigen Hochschulentwicklung*, Wien: 41-46.

9) Vgl. Pasternack, Peer (Hg.) 2011: »Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt. Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge«, in: *Das Hochschulwesen* 2/2011: 38-43.

10) Vgl. Pasternack, Peer 2008: »Exzellenzinitiative als politisches Programm. Fortsetzung der normalen Forschungsförderung oder Paradigmenwechsel?«, in: Bloch, Roland / Andreas Keller / André Lottmann / Carsten Würmann (Hg.): *Making Excellence. Grundlagen, Praxis und Konsequenzen der Exzellenzinitiative*, Bielefeld: 13-36.

11) Vgl. Pasternack, Peer 2001: »Bachelor und Master – auch ein bildungstheoretisches Problem«, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 2/2001: 263-281 sowie Pasternack, Peer 2010: »Bologna« in Deutschland. Eine erklärungsorientierte Rekonstruktion«, in: *Das Hochschulwesen* 2/2010: 39-44.

tende Tendenzen durch. Die Föderalismusreform hat insoweit vor allem den Abstimmungsbedarf erhöht und weniger die grundsätzliche Auseinanderentwicklung der Landeshochschulsysteme bewirkt. So ist es nachvollziehbar, dass im Mittelpunkt der Debatten das sogenannte Kooperationsverbot (zwischen Bund und Ländern) steht. Im übrigen stehen die Mobilitätsanforderungen zwischen den Bundesländern, das Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die internationalen Verflechtungen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.¹²

Risikofaktoren von Hochschulreformen

Nimmt man die regelmäßig wiederkehrenden Ursachen, die in verschiedenen Reformbemühungen das jeweils teilweise oder vollständige Scheitern begründen, dann führt das zu den zentralen Risikofaktoren für den Erfolg von Hochschulreformen:

- Unterfinanzierung und eine daraus folgende Qualitätsorientierung als schlichte *Ausweichreaktion auf Kostendruck* («Qualität statt Kosten!») produzieren Akzeptanzprobleme für jegliche Reformmaßnahmen.
- *Übermäßig viele Interessenkollisionen*, die Reformmaßnahmen mit sich bringen, entstehen durch Situationsferne und Ignoranz gegenüber der akademischen Leistungstypik.
- Wird nicht berücksichtigt, dass Bildung und Forschung vom Grundsatz her *nichtfinalisierbare Prozesse* sind und ein prinzipielles Handeln in einer *Situation der Ungewissheit* darstellen, dann kann nicht bedacht werden, dass Hochschulreformziele immer lediglich pragmatische Zwischenschritte formulieren können.
- Hemmend wirkt die *Unterkomplexität* des Reform-Instrumentariums, wenn ein einziges oder einige wenige Reforminstrumente gewählt werden, von dem bzw. denen dann die Lösung sämtlicher Fragen erwartet wird, obgleich jedes Instrument nur über einen begrenzten Wirkungsgrad verfügt.
- Eine *Überforderung der Organisation* ergibt sich dann, wenn für Forschung, Lehre und Administration parallel bzw. überlappend zahlreiche neue Verfahren eingeführt werden.
- Reformbedingte *zusätzliche Arbeit* ohne hinreichend nachvollziehbaren Nutzen in Gestalt von Aufwandsminderung an anderer Stelle erzeugen Widerstände.

12) Vgl. Pasternack, Peer (Hg.) 2011: *Hochschulen nach der Föderalismusreform*, Leipzig.

Insbesondere Doppel- oder Dreifach-Aufbereitungen immer gleicher Daten für immer wieder andere Verwendungen – Berichtswesen, Evaluationsverfahren, Akkreditierungen, Antragstellungen usw. – wirken höchst motivationstörend.

- Die Entstehung *reforminduzierter Bürokratie*: Die Reformmaßnahmen haben typischerweise einen ausgeprägten Dokumentationsaspekt, da nur so Status-quo-ante- und Soll-Abweichungen nachvollziehbar werden. Zu diesem Zweck aufzubauende bzw. neu auszurichtende Verwaltungseinheiten können sinnvoll sein, um die WissenschaftlerInnen zu entlasten. Sie können aber auch zu einem bürokratischen Apparat werden, der neue bürokratische Anforderungen produziert.
- Hochschulreformen zielen auf organisationale Innovationen. Die *Paradoxie der Innovation* besteht darin, dass Innovation generell einerseits verbreitetes Organisationsziel ist, andererseits aber nicht mehrheitsfähig. Eine Innovation stellt eine Änderung des bisherigen dominanten Schemas dar. Sobald eine Innovation mehrheitsfähig geworden ist, verliert sie augenblicklich ihren innovativen Charakter, denn durch breite Anwendung wird sie Standard oder Mainstream. Solange aber eine Innovation, da noch nicht mehrheitsfähig, noch Innovation ist, bleibt sie auf Unterstützung gegen vorherrschende Orthodoxien angewiesen.
- Maßnahmen, die infolge ihrer *Unverträglichkeit mit der Hochschulkultur* keine Akzeptanz zu erlangen vermögen, provozieren nahezu zwangsläufig obstruktives Handeln – und zu dessen Entfaltung wiederum ist kaum eine Berufsgruppe talentierter als die der WissenschaftlerInnen.¹³

Vergleichende Reformbewertung

Bewertet man nun die ausgewählten neun Reformen, so lässt sich ein Gesamtbild über das zurückliegende Reformgeschehen gewinnen. Dazu werden vier Kriterien herangezogen:

1. die Problemadäquatheit der Reformziele und -umsetzung,
2. die Ausfinanzierung der reformbedingten Mehrkosten,
3. das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Reform sowie
4. die Reformziele, letztere bewertet anhand der drei Teilkriterien Zielerreichungschancen, Zielkonstanz und Zielerreichungsgrad.

Um ein übersichtliches Bild des Reformgeschehens zu erzeugen, werden die einzelnen Reformen mittels der genannten Kriterien auf einer vierstufigen Skala von

13) Vgl. Teichler, Ulrich 1999: »Profilierungspfade der Hochschulen im internationalen Vergleich«, in: Olbertz, Jan-Hendrik / Peer Pasternack (Hg.): *Profilbildung – Standards – Selbststeuerung. Ein Dialog zwischen Hochschulforschung und Reformpraxis*, Weinheim: 27-38, hier: 38.

»hoch« (++) bis »gering« (--) bewertet. Dabei erfolgen die Bewertungen unabhängig von Wünschbarkeiten. Stattdessen liegen ihnen (subjektive) Einschätzungen des realisierten Reformpotenzials zur Lösung des jeweils definierten Problems zugrunde. Die Bewertungen werden also reformimmanent vorgenommen, das heißt: Es interessiert im Folgenden beispielsweise nur, ob die Reform des hochschulinternen Entscheidungssystems Ineffektivitäten beseitigt hat, nicht aber, ob damit auch die Hochschulautonomie gesteigert oder die Effizienz der Leistungsprozesse in Forschung und Lehre verbessert wurden oder ob die Umsetzung dieser normativen Ideen wünschenswert gewesen wäre.

Die Einschätzungen »hoch« bis »gering« stellen Übersetzungen qualitativer Würdigungen in quantitative Punktbewertungen dar. Insoweit handelt es sich bei diesen Einschätzungen um ein heuristisches Vorgehen: Mit ihnen sollen die diversen Hochschulreformen in eine vergleichende Perspektive gerückt werden können, die ihre wesentlichen Ergebnisse auf einen Blick erfassbar macht (Tab. 1).

Entsprechend der Übersetzung von ++ bis -- in Punktwerte von +2 bis -2 hätte in dieser Bewertung jede Einzelreform bis zu +9 Punkte erreichen bzw. bis zu -9 Punkte abrutschen können. Vier der neun Reformen landen in der Gesamtbewertung im positiven Bereich, fünf Reformen im negativen:

- *Positive Gesamtbeurteilungen* ergeben sich in den hier unternommenen reformimmanenten Bewertungen für den Wissenschaftsumbau Ost, die Einführung der Juniorprofessur, die Hochschulverträge und die Exzellenzinitiative.
- Die *Exzellenzinitiative* schneidet mit 5,5 Punkten am besten ab, das heißt: Die Problemadäquatheit der Reformziele und -umsetzung, die Ausfinanzierung der reformbedingten Mehrkosten, das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Reform sowie die Reformziele, bewertet nach ihren Zielerreichungschancen, der Zielkonstanz und dem Zielerreichungsgrad, erreichen hier 61 Prozent der maximal erlangbaren Bewertung.
- *Negative Gesamtbeurteilungen* ergeben sich in den hier unternommenen reformimmanenten Bewertungen für die Reform des hochschulischen Entscheidungssystems, die Studiengebühren, die Kennziffern/Indikatoren-Reform, die Förderalismusreform im Hochschulbereich und den Bologna-Prozess.
- Die *Bologna-Reform* erhält mit -6 Punkten die schlechteste Gesamtbewertung. Sie kann für keines der Beurteilungskriterien eine positive Bewertung zugewiesen bekommen. Dadurch werden hier zwei Drittel der maximal zuweisbaren Negativbewertungen ausgeschöpft.
- Ebenfalls wenig eindrucksvoll schneiden mit jeweils -4,5 Punkten die *Kennziffern/Indikatoren-Reform* und die *Föderalismusreform* ab. Das entspricht 50 Prozent der maximal erreichbaren Negativbewertung. Der Föderalismusreform, so-

Tab. 1: Synopse der Hochschulreformen*

Reform	Charakteristika			Bewertung**						Gesamt
	Zugrundeliegendes Problem	Adressierte Leistungsbereiche	Normativer Ansatz	Problemadäquatheit	Ausfinanzierung	Kosten-Nutzen-Verhältnis	Reformziele***			
							Zielerreichungschancen	Zielkonstanz	Zielerreichungsgrad	
Wissenschaftsumbau Ost	Systemwechsel	F&L	Demokratisierung, Delegitimierung	-	+	-	++	++	++	+2
Hochschulisches Entscheidungssystem	Ineffektivität	F&L	Autonomie, Effizienz	+	-	-	-	++	-	-1
Studiengebühren	Unterfinanzierung	Lehre	Wettbewerb	-	+	--	+	--	--	-3,5
Kennziffern und Indikatoren	Accountability	F&L	Wettbewerb	-	--	-	-	+	-	-4,5
Juniorprofessur	Habilitation	F&L	Wettbewerb	+	+	+	+	-	--	+2
Hochschulverträge	Steuerungsresistenz	F&L	Entstaatlichung	+	-	+	+	+	-	+1,5
Exzellenzinitiative	Forschungsqualität	Forschung	Wettbewerb	+	++	+	+	+	+	+5,5
Bologna-Reform	Europ. Hochschulraum	Lehre	Homogenisierung	-	--	-	-	-	--	-6
Föderalismusreform	Gestaltungskompetenzen	F&L	Wettbewerb	-	-	-	-	-	-	-4,5
Über alle Reformen							+2	+2	-7	
							x 0,5			
				-1	-2	-4	-1,5			

* Die Bewertungen erfolgen unabhängig von normativen Wünschbarkeiten.

Ihnen liegt ihr Potenzial zur Lösung des jeweils definierten Problems zugrunde.

** Legende: ++ = hoch = 2; + = eher hoch = 1; - = eher gering = -1; -- = gering = -2

*** Die zielbezogenen Bewertungen gehen jeweils mit ihrem halben Wert in die Summenbildungen ein.

weit sie die Hochschulen betraf, konnte für keines der Beurteilungskriterien eine positive Bewertung zugewiesen werden.

Reformreparaturen

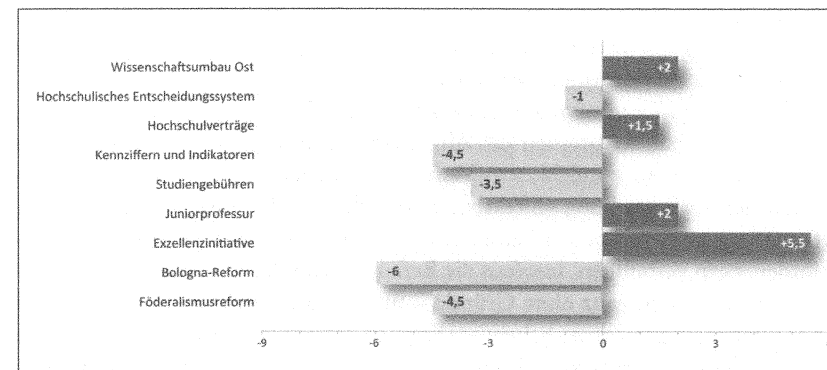
Wer angesichts solcher Zielerreichungsgrade ein wenig stänkern möchte, verlangt nach Wirkungsnachweisen von Hochschulreformen. Wer den Stänkerer auflaufen lassen möchte, antwortet darauf: Dann müssen wir das mal evaluieren lassen. Anschließend vergehen Monate: Ausschreibung und Auswahl der EvaluatorsInnen oder Kommissionsbildung und Berufung, dann Auftragsformulierung, Beauftragung, Durchführung, Vorabentwurf, Überarbeitung, Schlussmanuskript. Es ist nach der Funktion solcher Evaluierungen von Reformvorhaben zu fragen. Sie sollen, so lässt sich annehmen, Stärken und Schwächen identifizieren und Vorschläge formulieren, wie sich die Schwächen beheben ließen. Gleichzeitig aber werden sie häufig aus einem anderen Grund angekündigt und durchgeführt: um SkeptikerInnen, beispielsweise unter ParlamentarierInnen, zu beruhigen.

Erkennbar wird Letzteres an einem leicht zu prüfenden Punkt: Inhaltlich zeichnen sich Reformmodellevaluationen in aller Regel durch unpräzise Evaluationszieldefinitionen aus. So ist beispielsweise die explizite Erfassung von etwaigen Nachteilen, die sich aus umgesetzten Reformmaßnahmen ergaben, üblicherweise kein Bestandteil von Evaluationsaufträgen. Folglich können solche gegebenenfalls vorhandenen Nachteile auch nicht gegen die Vorteile abgewogen werden. Bereits methodisch bleibt in Evaluationsaufträgen regelmäßig unklar, was eigentlich durchgeführt werden soll: ein Vorher-Nachher-Vergleich, ein Ziel-Zielerreichungs-Abgleich oder eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse?

Schon gar nicht werden ganz konkrete Fragen gestellt. Etwa: Hat denn nun im Ergebnis der Veränderungen das Kostenbewusstsein an einer Hochschule zugenommen? Welche Auswirkungen hatte dies auf den Ressourcenverbrauch? Konnte eine Steigerung in der Sponsoring-Akquise verzeichnet werden? In welcher Weise hat sich die Studienabbrecherquote verringert? Ist der Beschäftigungserfolg der Absolventen und Absolventinnen spürbar gestiegen? Wurde durch die Professionalisierung von Leitungspersonen die Drittmittelquote oder die Frustquote der Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gesteigert?

Infolgedessen kommen dann, wenig verwunderlich, meist Allgemeinplätze heraus. Faktisch kann gar nicht evaluiert werden, wenn die Evaluationsziele unpräzise definiert sind. Ersatzweise werden die Evaluationen dann typischerweise modellimmanent vorgenommen. Es wird also zum Beispiel folgende Frage gestellt: Hat die Professionalisierung der Hochschulleitung, d. h. die (recht kostenintensive) Beschäftigung aller Leitungsmitglieder als hauptamtliche Hochschul-

Abb. 1: Reformimmanente Gesamtbewertungen der Hochschulreformerfolge



managerInnen, dazu geführt, dass Entscheidungen schneller erzeugt werden, als dies zuvor unter Bedingungen nebenamtlicher Hochschulleitungen der Fall war? Dies konnte bislang immer bejaht werden (und es wäre ja auch desaströs, wenn nicht einmal dies bei einer solch teuren Umstellung festgestellt werden könnte).

Doch das eigentlich Interessierende sind weniger die Geschwindigkeiten der Entscheidungserzeugung. Viel stärker interessieren die Entscheidungsinhalte, genauer: die Frage, ob die nunmehr professionalisiert erzeugten Entscheidungen eher zielführend oder eher zielverfehlend waren. Die EvaluatorsInnen indes sind meist zufrieden, keinen allzu präzisen Evaluationsauftrag bekommen zu haben. Sie gehen mehrheitlich ohnehin davon aus, dass Managementkonzepte die Dinge verbessern. Diese Überzeugung ist so stark, dass ihre empirische Erschütterung für nicht möglich gehalten wird. Daher findet sich dann in den Evaluationsberichten immer wieder ein beträchtliches Maß an Hochschulreformlyrik.

Diese wird in ein unterkomplexes argumentatives Schema eingebaut, das aus drei Schritten besteht: (1) Den einzelnen managerialistischen Reformelementen wird lapidar bescheinigt, die Hochschule auf den richtigen Weg gebracht zu haben. (2) Allerdings gebe es noch Implementationshemmnisse. (3) Diese seien dadurch auszuräumen, die bereits unter (1) als positiv bewerteten Reformelemente nun endlich in voller Konsequenz umzusetzen. Dieses Argumentationsschema zeichnet sich dadurch aus, dass es unwiderlegbar ist: denn managerialistische Strukturen sind dadurch charakterisiert, niemals in voller Reinheit umgesetzt werden zu können. Selbst in ihrem Heimatsektor, der Wirtschaft, gelten sie nur in eingegegneten Varianten als sozialverträglich: Regelungen zur Mitbestimmung und Personalvertretung, das Arbeitsrecht, Wettbewerbsrecht, Kartellrecht usw. suchen die negativen Auswirkungen des reinen Wirtschaftlichkeitskalküls zu neutralisieren.

Ob nun aber mehr oder weniger aussagekräftig evaluiert: Regelmäßig erweist sich eine Reformanschlussphase als notwendig, welche die reforminduzierten Probleme bearbeitet. Vier Detailbeispiele für die Nachbereitungserfordernisse aus dem Bereich der Governance-Reformen:

- *Beispiel Deregulierung durch Neue Steuerung:* Das Modell der Neuen Steuerung wartete mit dem Versprechen auf, Alltagsärgernisse der Hochschulsteuerung zu beseitigen, das Aufwand-Nutzen-Verhältnis (Effizienz) zu verbessern und den Grad der Zielerreichung (Effektivität) zu erhöhen. Gleichzeitig ist die Neue Steuerung auch mit neuen Verfahrens- und insbesondere Dokumentationsanforderungen verbunden, insofern die Befreiung von der bürokratischen Detailsteuerung – nicht ganz ohne Gründe – nur in Tateinheit mit Evaluation und Qualitätsmanagement zu haben ist. Folglich schickt sich mancherorts die neu entstandene Reformbürokratie an, in gleichsam rasender Gelassenheit die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen zur formulargestützten Dokumentation ihrer Aktivitäten, Ergebnisse, Vorhaben und Zielverfehlungen anzutreiben. Diese werden häufig als neue Bürokratisierung wahrgenommen. Die Ersetzung einer Bürokratievariante durch eine andere trägt nicht dazu bei, die Effektivität von Forschung und Lehre zu steigern, bei WissenschaftlerInnen Zeitbudget-Entlastungen herbeizuführen sowie Arbeitszufriedenheit und -motivation zu verbessern.
- *Beispiel Akkreditierung:* Annonciert war das Akkreditierungswesen als ein Beitrag zur Entstaatlichung und Deregulierung. Es ersetzt die zuvor übliche ministerielle Prüfung neuer Studiengänge (Programmakkreditierung) bzw. Qualitätssysteme (Systemakkreditierung). Wo damit die Hoffnung nach weniger aufwendigen Verfahren verbunden war, wurde sie enttäuscht. Der Unterschied ist ein anderer: Für die mit erhöhten Dokumentationsanforderungen befrachteten Verfahren müssen die Hochschulen, anders als bei der ministeriellen Genehmigung früher, nun bezahlen. Die Akkreditierungsagenturen bewerten, als eine Art vervielfachte Stiftung Warentest im Hochschulsektor, die Studiengänge, doch während dies, wie es heißt, zur Qualitätssicherung führen soll, häufen sich die Klagen über die Akkreditierungsqualität. Die Agenturen sind jedoch nur unzulänglich zur Rechenschaft zu ziehen (im Extremfall kann ihnen vom Akkreditierungsrat, den die Länder gemeinsam unterhalten, die Berechtigung zum Akkreditieren entzogen werden). Einerseits sollen sie streng bewerten, andererseits aber sind sie genötigt, sich bei der Abwicklung jedes Akkreditierungsauftrags für den nächsten Auftrag zu empfehlen. Denn damit verdienen sie ihr Geld.
- *Beispiel Autonomieerweiterung:* Auch diese sollte der Entstaatlichung und Deregulierung dienen. Das erscheint sinnvoll, wo es um die Rücknahme staatlicher

Detailsteuerung geht, denn mit dieser ist der Staat überfordert. Allerdings lässt sich auch kaum davon absehen, dass an Hochschulen weit überwiegend öffentliches Geld ausgegeben wird und die Hochschulen einen öffentlichen Auftrag haben. Das begründete traditionell die (auch) staatliche Verantwortung für das Hochschulwesen. Dem halten die DeregulierungsbefürworterInnen entgegen, dass die Hochschulen in Eigenverantwortung die öffentlichen Gelder am wirkungsvollsten ausgeben, da sie sich nicht durch suboptimales Ausgabeverhalten ins eigene Fleisch schneiden werden. Diese Argumentation hat eine spontane Plausibilität, aber auch einen Nachteil: Sie baut auf einer eindimensionalen Betrachtungsweise auf. Diese geht von der impliziten Annahme aus, alle Beteiligten würden einem hinreichend rationalen Ziel allein deshalb folgen, weil es hinreichend rational begründet ist. Das erscheint recht lebensfremd: Es sieht völlig ab von institutionellen und individuellen Interessen, Machtverhältnissen und Konkurrenzen in den Hochschulen selbst. Diese zu neutralisieren dienten bislang Checks-and-Balances-Verfahren zwischen Staat und Hochschulen, die nun abgeschafft wurden.

- *Beispiel Hochschulräte:* Sie sollen die neuen Checks-and-Balances-Instrumente sein und haben dementsprechend mitunter beträchtliche Entscheidungs- und Beaufsichtigungskompetenzen. Sie sind mehrheitlich mit hochschulpolitischen Laien besetzt: ein Beitrag zur realen Diffusion der Verantwortung. Die Kompetenzen haben währenddessen die Rektorate und Präsidien der Hochschulen eingesammelt. Die Erweiterung der Hochschulautonomie erweist sich vorrangig als Erweiterung der Hochschulleitungsautonomie. Befreit von mancherlei Transparenzanforderung, wie sie beispielsweise ein Konzil herstellte, handeln die Hochschulleitungen nun erheblich freier. Zum Teil steuern sie, durch ihren Informationsvorsprung, auf informelle Weise die Entscheidungen des Hochschulrates, der sie eigentlich beaufsichtigen soll, berufen bzw. bestätigen die DekanInnen der Fakultäten, die dann wiederum den kompetenzamputierten Akademischen Senat dominieren, und verteilen über ihre Haushaltskompetenz Wohltaten oder aber enthalten sie vor.

Einen Wettbewerb um gute Hochschulreformen eröffnen

Insgesamt zielten die wichtigsten Hochschulreform-Ideen der letzten zwei Jahrzehnte auf mehr Wettbewerblichkeit, um die (teils vermeintliche, teils tatsächliche) öffentlich-rechtliche Gemütlichkeit zu untergraben. Was den AdressatInnen angetragen wird, sollte indes immer auch auf die AbsenderInnen anwendbar sein. Demgemäß erscheint ein produktiver Wettbewerb um die beste und wirkungsvollste Hochschulreform durchaus als erstrebenswert. Mit sechzehn Ländern ist das

TeilnehmerInnenfeld auch groß genug. Um die Vergleichbarkeit in diesem Wettbewerb sicherzustellen, müssen intelligente Kriterien bestimmt werden, denen zukunftsstaugliche Hochschulreformen zu genügen hätten. An Hand der Kriterien lassen sich dann die Vorhaben, Programme, Gesetzentwürfe und Aktivitäten prüfen. Um die Sache von Beginn an transparent zu machen, können die Kriterien als Standards formuliert werden – als Qualitätsstandards für Hochschulreformen.

Hochschulpolitik und HochschulreformaktivistInnen innerhalb der Einrichtungen könnten durch eine Selbstbindung an solche Standards zeigen, dass sie auch selbst ernst nehmen, was sie den Hochschulen abfordern: Qualitätsorientierung. An die Reformumsetzung ließen sich dann die gleichen Kriterien anlegen, welche auch die diversen und den Hochschulen angesonnenen Qualitätsmanagement-Instrumente anleiten: Null-Fehler-Programme, Kontinuierliche Verbesserungsprozesse oder Qualitätscontrolling müssten wohl auch für die Organisation und Durchführung von Hochschulreformen qualitätssteigernd wirken können. Wenn jedenfalls allenthalben Qualitätsstandards für die Hochschulen gefordert werden, dann müsste – so möchte man meinen – auch Akzeptanz für Qualitätsstandards für Hochschulreformen zu gewinnen sein.

Bei all dem wird man gleichwohl einen realistischen Blick bewahren müssen. Einerseits besteht bei Nichteinbeziehung derjenigen, auf deren Mitarbeit jede Hochschulreform angewiesen ist, die Gefahr der Ausbildung zielignoranten Verhaltens. Andererseits verfügt das Hochschulpersonal über Obstruktionsmöglichkeiten, die potenziell umso größer sind, je mehr es einbezogen wird. Dieses Dilemma lässt sich nicht eliminieren, nur prozessieren.

Am Ende entsteht flächendeckende Akzeptanz von Veränderungen im Wissenschaftsbetrieb immer erst dann, wenn sie kulturell verankert ist. Daher stellt sie sich im allgemeinen erst über einen Wechsel der akademischen Generationen ein. Für Hochschulreformen heißt das: Kurzfristig sind in den Hochschulen selbst typischerweise nicht *Mehrheiten* für eine Reform zu erobern; vielmehr ist dafür zu sorgen, dass die Hochschulangehörigen *nicht mehrheitlich gegen* die Reform sind. Dabei könnten nachvollziehbare Qualitätsstandards für Hochschulreformen unterstützend wirken.

Oliver Iost

Hochschulrankings

Rolle, Bedeutung und Alternativen

Rankings sind aus der hochschulpolitischen Debatte nicht mehr wegzudenken. Sie sind zu einem wichtigen Instrument der Steuerung und Differenzierung der Hochschulen gemacht worden. Die Hochschulen werden in eine Rangordnung gebracht, so in Konkurrenz zueinander gesetzt und nicht mehr als gleichwertig, sondern als besser und schlechter bewertet. Dies ist ein Bruch mit der bundesdeutschen Tradition, in der Universitäten grundsätzlich gleichwertig waren. Rankings waren daher immer umstritten: Einerseits gab es eine grundsätzliche Ablehnung dieses Instruments, andererseits gab es immer wieder auch methodische Kritik an einzelnen Rankings. Im Folgenden sollen zunächst die im deutschsprachigen Raum bekanntesten Hochschulrankings und -ratings vorgestellt werden. Soweit bekannt, wird der Anlass der Entstehung erwähnt und kurze Hinweise zu den Institutionen gegeben, die das jeweilige Ranking verantworten. Anschließend wird ein Überblick über Kritikpunkte an verschiedenen Rankings gegeben, wobei Kritik und Informationen aus den USA, Großbritannien und schließlich Deutschland zusammengetragen werden. Abgeschlossen wird der Beitrag mit einigen Überlegungen zu möglichen Alternativen – von denen es manches zumindest in Ansätzen schon gibt, anderes noch einer Realisierung harrrt.

Times Higher Education World University Rankings (»TIMES-Ranking«)

Das Times Higher Education World University Rankings gibt es seit 2004 (bis 2009 mit leicht anderem Namen und anderem Datenerheber). In der englischsprachigen Wikipedia¹ wird als ein Auslöser für die Erstellung eines globalen Uni-rankings der Lambert Review of Business-University Collaboration² erwähnt. In diesem im Auftrag des britischen Finanzministeriums erstellten Bericht wird explizit die Erstellung eines Rankings (»league table«) empfohlen: »A league table of the world's best research-intensive universities would provide the Government with a way of assessing its research funding efforts. It would provide academics with a va-

1) http://en.wikipedia.org/wiki/QS_World_University_Rankings (abgerufen am 18.03.2014).

2) Lambert Review of Business-University Collaboration, December 2003, HM Treasury; Download möglich unter http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/lambert_review_final_450.1151581102387.pdf (abgerufen am 18.03.2014).