

Peer Pasternack

## Effizienz und Effektivität – Eine Demokratieverträglichkeitsprüfung der aktuellen Hochschulreformdebatte

Nehmen wir mal ein Beispiel: 1999 konnte sich die hochschulpolitisch interessierte Öffentlichkeit an einer ergötzlichen Szene erfreuen. Zuerst sprach Klaus Landfried, Präsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), von "faulen Professoren" und den möglichen Techniken, diesen ihre Faulheit auszutreiben. Daraufhin hatte Hartmut Schiedermaier, Präsident des Deutschen Hochschulverbandes, einer Standesvertretung von 16.000 Uni-Professoren, nun endlich die Faxen dicke. Er informierte die Öffentlichkeit darüber, daß Landfried selbst als Professor auch nie zu den Fleißigen gehört habe. Eine solche Verletzung der Standesetikette mußte geahndet werden: Landfried, der eigentlich schon als angeschlagen gegolten hatte, wurde von seinen RektorenkollegInnen erneut zu ihrem Präsidenten gewählt.

Hochschulpolitisch interessanter war an diesen Vorgängen indessen etwas anderes. Im Kern nämlich stritten (und streiten) die HRK und der universitätsprofessorale Hochschulverband nicht darüber, wo die Begabungsreserven ihrer Präsidenten verborgen liegen. Vielmehr geht es darum, ob nun künftig die Hochschullehrer stark bleiben oder die Präsidenten, Rektoren und Dekane stark werden sollen. Gleichzeitig aber hört man allerorten, dass jetzt auch an den Hochschulen mitarbeiterorientierte Managementkonzepte ausbrechen sollen. Im öffentlichen Sektor heißt das *New Public Management* und ist zuvörderst auf flache Hierarchien, möglichst horizontale Aufgabenverteilung und Verantwortungsdelegation nach unten orientiert. Dahinter steht, dass die wettbewerbsverzerrenden, motivationsschwächenden und daher leistungsmindernden Wirkungen von Hierarchien erkannt worden sind.

Nun dürfen Hierarchien nicht nur im marktliberalen, sondern auch im emanzipatorischen Sinne als abschaffungswürdig gelten. Doch sind Hochschulen trainiert im rhetorischen Bedienen und zugleich faktischen Unterlaufen von Außenanforderungen. So wird auch in dieser Sache, aller Voraussicht nach, das Publikum in den nächsten Jahren mannigfache Phantasieentfaltung beobachten können: bei der Suche nach Mitteln und Wegen,

die Hochschule optisch zu enthierarchisieren, ohne die bestehenden Hierarchien anzutasten. Genau dafür war der Landfried/Schiedermaier-Konflikt von 1999 ein anschauliches Beispiel: dafür, wie man das eigentliche Problem, nämlich die Hierarchien, wegdefiniert, indem man das Problem zur Lösung deklariert und diese Deklaration als Grundsatzstreit inszeniert. Man könnte es den Doppelten Landfriedermaier nennen.

Ein modelliertes Bild von der Struktur der aktuellen hochschulpolitischen Debatte kann hilfreich sein, um solche Inszenierungen zu durchschauen. Deshalb werden im folgenden zunächst die Strömungen der hochschulpolitischen Debatte vorgestellt (Abb. 1 und 2), sodann ein 3-Ebenen-Modell der verschiedenen Teilöffentlichkeiten, in denen diese Debatten stattfinden (Abb. 3), präsentiert, bevor schließlich das Verhältnis von Effizienzstreben, Legitimitätsbeschaffung und Demokratie an Hochschulen erörtert wird.

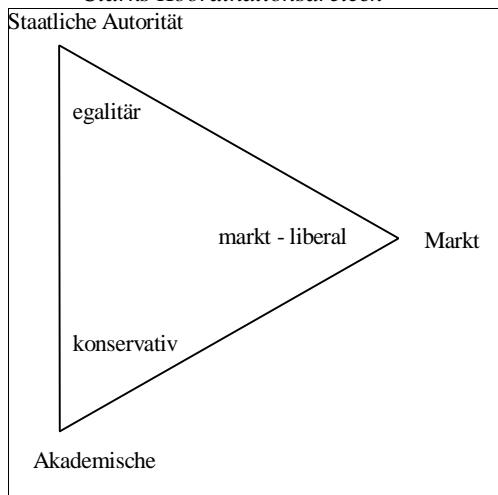
### *Die Strömungen der hochschulpolitischen Debatte*

Burton Clark hatte in einem sog. Koordinationsdreieck eine Typologie der Steuerungsmechanismen entwickelt, die in einzelstaatlichen Hochschulsystemen vorherrschen (vgl. Burton R. Clark: *The Higher Education System*, Berkeley 1983, S. 136-181). Er unterschied drei Kräfte, deren Interaktion den Koordinationsmodus des jeweiligen Systems bestimme: 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 Marktspitze 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 hochschul-

politische 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 (Abb. 1)

Abb. 1: Die deutsche Hochschuldebatte in Clarks Koordinationsdreieck



Die Abbildung 2 soll dies nun verfeinern, indem sie "Die Strömungen der aktuellen hochschulpolitischen Debatte in Deutschland und ihre Schnittmengen" visualisiert. Hierbei ist jedoch sofort vor einem naheliegenden Kurzschluss zu warnen: Diese drei Strömungen (konservativ, marktliberal, egalitär) 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, wengleich 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 Identifizie-

rung von Mehrheitspositionen deutlich indifferenter. In der PDS zum Beispiel 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).

Sodann nennt Übersicht 2 zentrale hochschulpolitische Einstellungen der jeweiligen Strömungen: Abbau staatlicher Einflussnahmen, Leistung + Differenzierung, Etatismus, akademische Selbstverwaltung statt unternehmensartiger Strukturen, Massenqualifikation, Schwächung des Professorats. 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. Das heißt zugleich: Jede der Einstellungen wird aus zwei verschiedenen Richtungen, zum Teil völlig gegensätzlich begründet. So wird etwa die Verteidigung der akademischen Selbstverwaltung von konservativer Seite mit der Notwendigkeit akademischer Autonomie munitioniert; das egalitäre Interesse indes rührt hier daher, dass eine akademisch selbstverwaltete Hochschule politischer Steuerung einfacher zugänglich ist als eine unternehmensförmig gestaltete Organisation.

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.

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



Die hochschulpolitische Debatte lässt sich nicht allein auf Einstellungsdimensionen wie etwa "für mehr Markt im Hochschulsystem" vs. "gegen mehr Markt im Hochschulsystem" reduzieren.

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.

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 ist in Abbildung 2 veranschaulicht: Es ist der Umstand, dass die zentralen hochschulpolitischen Einstellungen jeweils von unterschiedlichen Richtungen her und auf der Grundlage unterschiedlicher Wertsetzungen begründbar sind.

### *Drei Öffentlichkeitsebenen der Hochschulreformdebatte*

Die marktliberale Strömung verfügt mit ihrer ökonomisierenden Betrachtungsweise von Hochschule und Bildung über einen entscheidenden Vorteil gegenüber den anderen beiden Strömungen: Ihre gesellschaftliche Akzeptanz ist außerordentlich groß. Wer Markt, Wettbewerb und Leistung fordert, darf heute auf spontane Zustimmung rechnen, ohne größere argumentative Anstrengungen unternehmen zu müssen. Dennoch ist auch hier, um den einzelnen Beteiligten an der Diskussion gerecht zu werden, zu differenzieren. Die Wahrnehmung der aktuellen Hochschulprobleme wird von unterschiedlicher Tiefenkenntnis geprägt, was Folgen hinsichtlich vergrößerter bzw. verfeinerter Problembeschreibung und Lösungssuche hat. Das ist nicht zwingend an die Zugehörigkeit zum einen oder anderen politischen Lager ge-

bunden. Es finden sich ebenso grobschlächtig argumentierende Egalitaristen wie sublimiert formulierende Marktliberale. Diese Differenziertheit lässt sich in drei verschiedenen Öffentlichkeitsebenen modellieren, auf denen die aktuellen Hochschuldebatten stattfinden.

In der sog. breiten Öffentlichkeit heißt es: Gewiss hätten die Hochschulen zu wenig Geld, wer wolle dies bestreiten, doch weitaus mehr lägen die Probleme wohl darin, dass mit den zugestandenermaßen knappen Ressourcen unzulänglich gewirtschaftet werde. Für diese Auffassung lassen sich dann auch beliebte Klischees mobilisieren: von faulen oder vorrangig nebenerwerbstätigen Professoren über Studenten, die arbeitsscheu seien oder, in der sublimierten Variante, biographische Lebensentscheidungen vor sich herschöben, bis hin zu Hochschulgebäuden, die in den Semesterferien leerstehen. Kurz gefasst lautet auf dieser Öffentlichkeitsebene die Kernaussage, der finanzielle Input stünde in keinem vertretbaren Verhältnis zum Leistungsausgang der Hochschulen. Hier wird mithin das Effizienz-Argument in Anschlag gebracht.

Auf einer nächsten Ebene herrscht ein etwas detaillierterer Blick vor. Die hochschulinterne Öffentlichkeit und die speziell an Hochschulfragen interessierte gesellschaftliche Teilöffentlichkeit insistiert, man dürfe nicht bloß das Input/Output-Verhältnis sehen; schließlich ginge es auch um Qualität und die spezifischen Ziele einer Hochschule. Und in der Tat: eine Innovationsrate von Grundlagenforschung etwa ist kaum messbar, wie bspw. auch die Effizienz der Wirkungen eines musikwissenschaftlichen Lehr- und Forschungsbetriebs auf das jeweilige städtische Kulturleben nicht zu ermitteln ist. Die auf dieser Ebene angesiedelten Teilöffentlichkeiten verweigern sich nicht grundsätzlich einer Effizienz-Betrachtung, wo diese angemessen scheint, möchten aber auch ziel- und qualitätsbezogene Wirkungsaspekte berücksichtigt sehen, kurz: Effizienz durch Effektivität ergänzt wissen.

Eine dritte Öffentlichkeitsebene ist noch näher am Geschehen dran: Sie versammelt insbesondere professionelle Hochschulanalytiker sowie solche Reformakteure, die die Hochschulen als Hochschulen und nicht als administrative Vollzugsorgane oder atomisierte Marktsubjekte reformieren möchten. Hier wird zum einen gesagt, Hochschulen existierten zur Bereitstellung gesellschaftlich relevanter Problemlösungen, und es

müsse gesellschaftliche Akzeptanz erzeugt werden, die dauerhaft ist, indem sie den langwelligen Wirkungszyklen hochschulischer Leistungen in Forschung und Lehre entspricht. Zum anderen wird betont, dass Hochschulen nicht gegen ihre Angehörigen zu reformieren seien, sofern sie anschließend noch Hochschulen sein sollen; mithin müssten jegliche Veränderungsansprüche intern als legitim gelten. Hier werden also, um es auf einen Begriff zu bringen, die Aspekte der Effizienz und Effektivität durch einen dritten Aspekt ergänzt: den der Legitimität.

Der Charme der Betrachtungsweise auf der dritten Ebene liegt wohl im Anspruch der Verknüpfung der drei Elemente: Die gesellschaftlichen Ressourcen seien prinzipiell beschränkt, und wo nicht aus dem Vollen geschöpft werden könne, brauche es Kriterien, nach denen Verteilungsentscheidungen getroffen werden können; insoweit seien die Forderungen nach Leistungsfähigkeit und entsprechenden Input-Output-Vergleichen keineswegs von vornherein inakzeptabel. Gleichwohl sei nicht nur hinsichtlich der Quantitäten, sondern auch in Bezug auf die Qualitäten der hochschulischen Leistungen Optimalität anzustreben; um Qualität erzielen zu können, müsse diese beschrieben werden, was eine Zielbestimmung der Hochschule voraussetze. Quantität und Qualität wiederum müssten dann rückgekoppelt werden an die Debatten der gesellschaftlichen Öffentlichkeit, um der Hochschule Legitimität zu gewinnen.

#### *Effizienz & Legitimität*

Die Hochschulen sollen mit verminderten Mitteln erweiterte Leistungen erbringen. Das ist eine widersprüchliche Anforderung und insoweit ein Problem. Dieses lässt sich, so die mittlerweile weit verbreitete Auffassung, sinnvoll bearbeiten, indem es zur Herausforderung umdefiniert wird: zur Herausforderung für die Steuerung des Sektors insgesamt wie der einzelnen Institutionen. 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 in der Regel 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 (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). 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 Mechanismen 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 ihresgleichen oder anderen Marktteilnehmern um möglichst (preis-)günstige Platzierung innerhalb von Angebots- und Nachfragestrukturen konkurrieren. (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, weist bereits auf ein immanentes Problem: Es gibt hier Widersprüche zwischen Markt- und technokratischer Steuerungsrationalität.)

Ein solches wettbewerbliches Handeln setze 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 hätten sowohl deren Bildungswie ihren Forschungsauftrag zu betreffen:

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.

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 Kenndaten bewähren. Sie versagt dann, wenn sie zur Bewertung von Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungsinhalten herangezogen wird, denn dabei ist Qualität zu erfassen.

Zwar kann man sich der Qualität hochschulischer Leistungseinheiten prinzipiell zumindest auf indirektem Wege mittels quantifizierender Daten annähern, sofern hier ein Indikatorenmix Unschärfen mindert. So können bspw. die gewichtete Publikationsleistung, Drittmiteleinwerbungen oder der Berufserfolg der AbsolventInnen, gemessen fünf Jahre nach Studienabschluss, durchaus Tendenzen der Qualitätsentwicklung aufzeigen. Doch sind die erforderlichen Zeitintervalle für derart erhobene Daten, sofern sie aussagekräftig sein sollen, zu lang, um allein Verteilungsentscheidungen begründen zu können. Entsprechend setzen auch Qualitätssicherungsverfahren, wie sie eine Reihe von Hochschulen derzeit für sich entdeckt, etwa die DIN-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* methodisches 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.

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 die Leistungen der Hochschulen in erster Linie die Lieferung von gesellschaftlich zwar benötigten, aber ungenügend vorhandenen Qualifikationen und die wissenschaftli-

che 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 den Wirksamkeitsgrad und 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 berechnete Zieldefinitionen und gleichen das so bestimmte Soll nach gewisser Zeit mit dem hochschulischen Ist ab.

Aus der hochschulinternen wie -externen Wirksamkeit von Effizienz- und Effektivitätsfeststellungen ergibt sich, 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 Organisierung der umweltrelevanten Problemlö-

sungen gewonnen werden. In der Dimension internen Legitimitätsgewinns bezieht sich 'Organisierung' auf dreierlei: Ablaufgestaltung, inhaltliche Prioritätensetzungen und die Arten der Erfolgskontrolle. Damit ist die Legitimitätserzeugung unmittelbar mit Effizienz und Effektivität verknüpft:

Organisatorische Abläufe können nur optimiert werden, wenn ihnen ein effizientes und effektives, das heißt 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" (Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1980, S. 16), 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 wohnten ihr Selbstblockierungspotenziale sowie organisatorische Ineffektivitäten inne; diese hätten paralysierende Wirkungen. Das Schlagwort von der "Krise der Gruppenuniversität" fasst die Wahrnehmung dieser legitimationsschwachen Strukturen prägnant zusammen.

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 Informations-verarbeitungskapazitäten. Hier liegen Reserven der aktuellen Hochschulreformdebatte, die innerhalb der Effizienzperspektive kaum freigesetzt werden können.

Daher ist immer wieder auf die politische Dimension hochschulreformerischer Entscheidungen zu insistieren. Auch in diesem Bereich ist der sogenannte Sachzwang ein ideologisches Konstrukt, mit dem politische Aushandlungsprozesse vermieden bzw., wo sie dennoch stattfinden, unterlaufen werden sollen. Die Prioritätensetzungen in der aktuellen Hochschulreformdebatte hängen von der

jeweiligen Perspektive ab: Wo Hochschulpolitik zum Bestandteil des Instrumentariums eines Haushaltskonsolidierungs-Zieles erklärt wird, muss Effizienz der Bildungs- und Forschungseinrichtungen 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, kann Effizienz ein ergänzendes wettbewerbliches Moment sein, das die Optimalität der Effektivität des Hochschulsystems befördert und insofern zu dessen Legitimitätsgewinn beiträgt, ohne aber diesen primär zu verursachen.