

Interventionen in ein komplexes System überdurchschnittlich reformresistenten Charakters

Barbara M. Kehm

Peer Pasternack

Unsere zentralen Ausgangspunkte waren – zusammengefasst –: Hochschulreformen sind gezielte Interventionen in ein komplexes System. Die deutschen Hochschulen gelten als überdurchschnittlich reformresistent. Aus den Erklärungen für diese Resistenz lassen sich zwei einander entgegenstehende Auffassungen destillieren: Die eine attestiert den reformerischen Lösungsversuchen, unterkomplex zu sein, weshalb Hochschulreformen immer wieder stecken blieben. Die andere macht den Umstand, dass die Problemlösungsansätze überkomplex seien, dafür verantwortlich, dass Hochschulreformen fortwährend unterhalb der angezielten Veränderungen endeten. Hinzu tritt: die aktuelle Hochschulsituation lässt sich als Hochschulkrise kennzeichnen, und die reformerischen Bemühungen werden als Innovationen konzipiert. Krisen wie Innovationen aber sind gleichermaßen durch hohe Komplexität und Entscheidungsunsicherheit gekennzeichnet. Folglich erzeugt Krisenbewältigung durch Innovation eine Verdoppelung der Komplexität und Entscheidungsunsicherheit. Wie ist angesichts dessen mit der gesellschaftlichen Anforderung umzugehen, dass auch im Hochschulsektor die Problemlösungen den aufgelaufenen Problemen entsprechen sollen?

Eine Reihe diesbezüglich relevanter Erfahrungen konnte in unseren sechs Fallstudien herausgearbeitet werden:

- Die ostdeutsche Hochschultransformation der 90er Jahre bestand in einer unsystematischen fortwährenden Vervielfältigung der Prozessinstrumentierung, welcher die dominierenden Akteure mit Priorisierungen Herr zu werden versuchten, die in dichotomisierenden Vereinfachungen endeten.
- Internationalisierung an deutschen Hochschulen ist von ersten Ansätzen eines strategischen Management und zielgerichteter Profilbildung gekennzeichnet,

die aber noch nicht durch eine neue Balance zwischen staatlicher Rahmensetzung und institutioneller Selbststeuerung gestützt werden und daher zum Teil instabile, unsystematische und oft überkomplexe Bearbeitungsmuster und Verfahren erzeugen.

- Die aktuellen Debatten um gestufte Abschlüsse sind entweder dadurch gekennzeichnet, dass die Orientierung auf Formalia der Studiengänge die Aufmerksamkeit für eine adäquate Behandlung der inhaltlichen Fragen absorbiert; oder die Implementation von Bachelor- und Master-Studiengängen wird befrachtet mit überdimensionierten Erwartungen im Hinblick auf Lösungen für die verschiedensten Probleme, die man immer schon einmal angehen wollte.
- Die mit der Umsetzung von Konzepten lebenslangen Lernens verbundenen externen Erwartungen und Anforderungen überfordern die Hochschulen in mehrfacher Hinsicht und werden deshalb nur rhetorisch bedient oder mit einer Vielfalt von Aktivitäten ohne konsistente institutionelle Strategie beantwortet.
- Qualitätssicherung avanciert zwar gegenwärtig zu einem Zentralthema der Hochschulreform, baut aber auf einem simplifizierenden Begriffsverständnis von Qualität auf, das zudem in der Regel nicht explizit formuliert wird und sich auf eine eher intuitive Unterscheidung von Quantitäten und Qualitäten beschränkt, die wiederum entweder trivial bleibt oder nicht systematisch durchgehalten wird.
- Qualitätsentwicklung in Europa will gemeinsame Verfahren der Qualitätsbewertung internationaler Hochschulkooperation und Studienphasen im Ausland entwickeln, kommt aber aus dem Dilemma einer hochelaborierten Instrumentierung und einer unterkomplexen Behandlung ihres eigentlichen Gegenstands nichts heraus, weil auf nationaler Ebene Differenzierung und Wettbewerb im Vordergrund stehen, während supra-national auf Konvergenz und Harmonisierung gesetzt wird.

In dieser Weise also lassen sich wesentliche der beobachtbaren Strategien zur Hochschulkrisenbewältigung durch Innovation beschreiben, wenn sie in der Perspektive einer zentralen Reformfrage betrachtet werden: Verhalten sich die Problemlösungen adäquat zu den aufgelaufenen Problemen?

Das Ergebnis kann nicht vollständig befriedigen. Die Suche nach Ursachen dafür macht eine Betrachtung der Mikroebene – der Hochschulen als soziotopische Geflechte mit politischen Implikationen – und der Makroebene – des Hochschulsystems als politisches Geflecht mit soziotopischen Implikationen – nötig.

1. Mikroebene

Zunächst ist analytisch etwas weiter auszugreifen. Zu prüfen sind die Voraussetzungen dafür, dass Universitäten heute als Organisationen verstanden werden, denen mit betriebswirtschaftlich inspirierten Begriffen ein Verhalten angemutet wird, dass ihnen zunächst fremd erscheint.

Universität als Organisation oder als Institution?

Noch in den 70er Jahren wurden Universitäten von amerikanischen Soziologen und Politikwissenschaftlern als "organisierte Anarchie" (Cohen/March 1974, 104) oder "loosely coupled systems" (Weick 1976) beschrieben, in denen zielgerichtetes und strukturiertes Management kaum möglich sei. Auch Pellert (1999, 71) hat die These vertreten, dass die heutigen Universitäten erst noch lernen müssten, sich als Organisation zu begreifen. Nach Scala/Grossmann (1997, 20 in Pellert 1999, 74) erzwingen wachsender Legitimationsdruck und knappere Ressourcen nicht nur einen bewussteren Umgang mit Organisationsfragen. Vielmehr hängt auch die Bewertung der Leistung und Qualität von Hochschulen wesentlich von den organisatorischen Rahmenbedingen ab.

Noch die Gruppenuniversität, Ergebnis der Reformperiode zu Beginn der 70er Jahre, war wesentlich von Modell des Kollegiums – wenn auch im erweiterten Sinne – geprägt. Daneben verstanden sich die Forschenden und Lehrenden als Individuen, für die die Institution Hochschule zwar den Rahmen ihrer Arbeit bildete, deren Leistungen aber durch die disziplinär orientierte Gemeinschaft der Wissenschaftler ihre Weihen erfuhren. Dienstleistungen für die Hochschulen wurden eher widerwillig und immer nur vorübergehend erbracht.

Die Unterschiede zwischen der Gruppenuniversität und der Universität als Organisation lassen sich im wesentlichen wie folgt charakterisieren:

"Während in Gruppen eher die ganze Person im Vordergrund steht, so ist es in Organisationen der funktionale Aspekt – es werden Positionen nach formalen Kriterien, wie z.B. Ausbildung, besetzt. In der Organisation überwiegt die sachliche Dimension gegenüber der emotionalen, was häufig den Bedürfnissen des Individuums widerspricht. Daher ist zur Leistungserbringung und effizienter Arbeit – den für die Organisation wesentlichen Normen – nicht selten Zwang von seiten der Organisation nötig. Während in Gruppen die Ziele oft austauschbar sind, die Gruppenmitglieder aber nicht, besteht die Effizienz der Organisation darin, daß sie ihre eher konstant bleibenden Ziele längerfristig dadurch erreicht, daß sie die Personen funktional reduziert und dadurch austauschbar macht." (Pellert 1999, 79)

Nun gibt es aber auch in der Organisationstheorie Ansätze, die dem Modell der Gruppenuniversität durchaus angemessen sind. Insbesondere sind systemische, d.h. die innere Dynamik von Organisationen und ihres Verhältnisses zur Umwelt untersuchende Ansätze verwendet worden, die – je nach Schwerpunktsetzung und Perspektive – die Organisation als ‘lebendigen Organismus’, als ‘symbolisch-kulturellen Raum’ oder als ‘politische Arena’ beschreiben (Pellert 1999, 98ff.; Middlehurst 1997, 187):

- Wird die Hochschule als ‘lebendiger Organismus’ betrachtet (z.B. Malik 1984, 49ff. und Morgan 1998, 81), stehen Selbstorganisationsprozesse sowie Rückkoppelungsprozesse mit und Anpassungsleistungen an die relevante Umwelt, aber auch ‘Artenvielfalt’ im Sinne von Diversifizierung im Vordergrund.
- Bei einer Perspektive auf die Hochschule als ‘symbolisch-kultureller Raum’ (z.B. Kaspar 1987 und Bolman/Deal 1991, 323) wird die kommunikative Konstruktion der Hochschule als Organisation in den Normen, Werten, Überzeugungen und Ritualen ihrer Mitglieder betont.
- Die Auffassung der Organisation als ‘politische Arena’ (z.B. Türk 1990, 122) schließlich sieht die Hochschule als Raum interessegeleiteter Interventionen, Aushandlungen und Konflikte, in dem es um Kontrolle, Macht, Einfluss, Prestige und Zugang zu Ressourcen geht. Systemische Ansätze betonen insbesondere, ”dass sich die Eigenschaften eines Gesamtsystems aus der Art und Weise der Verknüpfung seiner Elemente und Subsysteme ergeben” (Pellert 1999, 103).

Veränderungen der Organisationskultur

Aus der juristischen Perspektive betrachtet sind Hochschulen in Deutschland Körperschaften des öffentlichen Rechts. Soziologisch gesehen wurden sie zumeist eher neutral als ‘Institutionen’, manchmal ironisch als ‘Anstalten’ und hin und wieder auch als ‘Lebenswelt’ oder ‘Milieu’ charakterisiert. In den letzten Jahren – insbesondere mit dem Aufkommen der Ansätze des New Public Management und anderer managerialistischer Modelle – werden Hochschulen als Organisationen gefasst. Dies deutet auf einen gesellschaftlichen Funktionswandel der Hochschule hin, zumindest was die externen Erwartungen an die Leistungen und Leistungsfähigkeit von Hochschulen anbelangt. Wollen die Hochschulen sich den gesellschaftlichen Anforderungen stellen und sich damit zugleich mehr Legitimität verschaffen, reicht es nicht mehr aus, Forschung zu betreiben und Lernprozesse zu organisieren.

Vielmehr sind darüber hinausgehende Anpassungsleistungen zu erbringen: Diese müssen auf einen intensiveren Austausch zwischen Wissenschaft und Gesellschaft sowie effizienteres und effektiveres Reagieren auf den immer schnelleren gesellschaftlichen Wandel und den daraus entstehenden Problemlösungsbedürfnissen hinauslaufen. Die Multiplikation der Herausforderungen, Funktionen und Erwartungen fordert den Hochschulen zugleich selbstgesteuerte Veränderung und Entwicklungsfähigkeit ab, die in dem Begriff der 'lernenden Organisation' fokussiert worden ist.

Der Zuwachs von externen Anforderungen wird von den Hochschulen als krisenhaft, ja bedrohlich erfahren. Nicht nur müssen sie diesen Anforderungen gerecht werden, sie müssen dies unter Überlastbedingungen und mit geringeren finanziellen Mitteln tun. Darüber hinaus tritt zur herkömmlichen inhaltlichen Autonomie (Selbstregelung der akademischen Angelegenheiten) eine wachsende prozedurale Autonomie durch staatliche Deregulierung hinzu, für die erst einmal Normen, Verfahren und Routinen gefunden werden müssen. Dadurch werden die hochschulischen Leitungsaufgaben vielfältiger und die Leitungsstrukturen komplexer. Die Folge ist, dass es innerhalb der Hochschule zu Spannungen im traditionellen Verhältnis zwischen dem durch Habitus und Wissenschafts- bzw. Fachkultur bestimmten 'normativen Modus' und dem durch akademische Selbstverwaltung, schwache Dekane und Präsidenten sowie einer bürokratisch operierenden Verwaltung gekennzeichneten 'operativen Modus' (vgl. Becher/Kogan 1992) kommt.

Zugleich aber ist und bleibt die Hochschule, soweit sie kognitive und kreative Prozesse organisiert bzw. diese durch gerade organisationsschwache Abläufe ermöglicht, eine radikalisierte Variante der Expertenorganisation. Die Angehörigen von Expertenorganisationen sind charakterisiert durch aufwendige Ausbildung, hohen Spezialisierungsgrad, sehr eigenständigen Umgang mit Wissen und die Lieferung sehr komplexer, nicht trivialer Produkte. Infolge dessen ist die wesentliche sachliche Bedingung, um die Expertentätigkeit ausüben zu können, hohe individuelle Autonomie. Dies korrespondiert mit organisationalen Notwendigkeiten: Das wichtigste Produktionsmittel einer solchen Organisation ist das Wissen, und dieses befindet sich in der Hand der Experten; die Leistungsfähigkeiten des Experten und der Expertin stellen das Kapital der Organisation dar; schließlich werden die zentralen Organisationsdienstleistungen sehr oft direkt für Klienten erbracht, was bedingt, dass dies in Form personaler Beziehungen geschieht – mit entsprechenden Anforderungen an Fertigkeiten und Kompetenzen der Organisationsmitglieder. Aus all dem resultieren eine starke Stellung des Experten in der Organisation sowie der

Umstand, dass Leitungsentscheidungen meist mit der fachlichen Arbeit verknüpft sind. Parallel aber ist die Expertenorganisation durch den Widerspruch gekennzeichnet, dass ExpertInnen einerseits an ihrer jeweiligen (innovativen) Profession orientiert und andererseits gegenüber ihrer (trägen) Organisation eher gleichgültig sind (Grossmann/Pellert/Gotwald 1997).

Was verspricht man sich also von den neuen Managementansätzen? Was sollen sie in der Hochschule und für die Hochschule leisten? Um dies zu beantworten, ist ein kurzer Exkurs zu Fragen der institutionellen Steuerung in den verschiedenen Managementkonzepten zu unternehmen.

Steuerung und Managementkonzepte

Bereits seit den frühen 60er Jahren ist die institutionelle Steuerung und Leitung von Hochschulen – zunächst in den USA, später dann auch mehr und mehr in den europäischen Ländern – als Managementaufgabe gefasst worden. Die Tatsache, dass die für die Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Methoden und Techniken wesentlich aus dem Bereich der Betriebswirtschaft und Leitung marktwirtschaftlich operierender Unternehmen stammen, ist zwar vielfach kritisiert worden. Doch hat sie nichts daran geändert, dass immer wieder Versuche unternommen wurden, diese Methoden und Techniken auch auf die Leitung von Hochschulen zu übertragen.

In den letzten Jahren konnte in diesem Kontext zweierlei beobachtet werden. Erstens können sich die Kritiker einer managerialistischen Auffassung von Hochschulleitung immer weniger Gehör verschaffen: Mit der sich durchsetzenden Bestimmung von Hochschulen als Organisation kommen zunehmend auch eben diese managerialistischen Leitungs- und Führungsansätze zum Zuge. Zweitens sind die Erfolgs- oder Anwendungszyklen der einzelnen Ansätze immer kürzer geworden. Das heißt: die verschiedenen Managementansätze lösen einander in immer schnellerer Folge ab oder werden zu immer neuen 'Führungsstilen' amalgamiert. Der amerikanische Hochschulforscher Robert Birnbaum hat die 'Lebenszyklen akademischer Managementmoden' untersucht, die seit den sechziger Jahren mit einer gewissen Zeitverzögerung aus der Wirtschaft in den Hochschulbereich eingewandert sind – sein Ergebnis: Weder haben sie die positiven Resultate erzeugt, die von den jeweiligen Proponenten versprochen, noch sind die negativen Folgen eingetreten, die von den jeweiligen Opponenten vorausgesagt wurden (Birnbaum 2000, 14).

Für Europa ist derzeit eine Amalgamierung verschiedener institutioneller Steuerungsziele zu einem Steuerungsmodell zu beobachten, das insbesondere von der CRE, der Assoziation europäischer Universitäten (CRE 1998), aber auch von einer Reihe von Hochschulforschern propagiert wird, die sich mit den diesbezüglichen Fragen beschäftigen (z.B. Middlehurst 1997). Das Modell ist wesentlich unter zwei Bezeichnungen bekannt geworden, die zugleich die damit verbundenen Steuerungsziele zum Ausdruck bringen: 'strategisches Management' oder 'change management'. Aber auch dieses Modell hat seine kontexterzeugende Vorgeschichte.

Mit den immer größer und auch lauter werdenden Zweifeln an der Qualität der Lehre, zum Teil auch an der Qualität der Hochschule als solcher, wurden etwa ab Anfang der 80er Jahre Qualitätsmanagementkonzepte populär. Insbesondere aus England wurden die kontinentaleuropäischen Hochschulen mit Begriffen wie 'quality assessment', 'quality assurance' und 'quality improvement' überschwemmt, die im wesentlichen ein reaktiver Ausfluss der nicht sonderlich hochschulfreundlichen neoliberalen Politik Margaret Thatchers waren. Doch stießen sie auf fruchtbaren Boden, denn auch in anderen europäischen Ländern wurde seitens der Öffentlichkeit und Politik die Kritik an der Reformunwilligkeit und gleichzeitigen Selbstzufriedenheit der Hochschulen immer lauter.

In Deutschland endete die Auseinandersetzung zwischen Reformgegnern und Reformbefürwortern zunächst im "Reformstau". Erst vereinzelt, dann hier und da im Verbund, schließlich sich weiter verbreitend nahmen die Hochschulen die massiver werdende Kritik an der Qualität der Lehre jedoch ernster und ergriffen die unterschiedlichsten Maßnahmen zu deren Evaluation und Verbesserung, nicht zuletzt angetrieben durch diverse Zeitschriften-Rankings. Derweil entwickelte sich Evaluation zum Geschäft und zur Technik, deren Methoden immer ausgefeilter wurden bis hin zum 'total quality management'-Ansatz und zur Normierung nach ISO 9000ff.

Damit setzte aber auch die dritte Stufe von Birnbaums Lebenszyklus der Managementmoden ein, nämlich umfangreichere Untersuchungen darüber, ob die von den Proponenten versprochenen Erfolge tatsächlich festzustellen sind. Für die meisten Qualitätsmanagementansätze zeigte sich schon bald, dass damit zwar Verbesserungen in der Hochschulverwaltung und bestimmten Dienstleistungseinheiten (z.B. Bibliothek, Computerzentrum etc.) erreicht werden konnten, weniger aber in den Bereichen, um die es in der Ausgangsdiskussion eigentlich ging: etwa Qualität der Lehre oder Öffnung der Hochschulen für externe Anforderungen und Interessen.

Dafür, so die derzeit dominante Lehre, brauche es Führungskraft und strategisches Management – auf der Grundlage einer Vision, einer Mission und einer Policy. In Deutschland wird dies unter dem Begriff der Leitbildentwicklung diskutiert. Als flankierende Maßnahmen sind Zielvereinbarungen, Experimentierklauseln, größere institutionelle Autonomie und Globalhaushalte vorgesehen. Da strategisches Management Führungskraft voraussetzt, wird auch in Deutschland über eine Stärkung und Professionalisierung der Präsidenten und Dekane nachgedacht. Allerdings ist man hier noch nicht ganz so weit wie in einigen anderen europäischen Ländern, die in den Diskussionen immer wieder als Vorbild erhalten müssen (insbesondere Großbritannien und die Niederlande).

Veränderungen, Anpassung, Reformen sind Elemente des Konzepts der Hochschule als ‘lernende Organisation’, die strategisches oder ‘change’ Management benötigt, um die Kritik von außen in institutionelle Chancen und organisationalen Wandel umzusetzen. Das bedeutet: die Hochschulleitung muss bzw. soll Führungsqualitäten und systemische Perspektiven entwickeln, um aus den Umweltbedingungen und den möglichen Potentialen für Organisationsentwicklung die für eine bestimmte Hochschulorganisation optimale Strategie auswählen zu können. Nach Middlehurst (1997, 192ff.) bedeutet strategisches Management von Hochschulen die Umwandlung von äußeren Bedrohungen in Chancen und von Niedergang in Erneuerung und zwar in drei Dimensionen:

- (a) in der konzeptionellen und analytischen Dimension (Vision, Kreativität, Generierung neuer Ideen und Perspektiven);
- (b) in der strukturellen und systemischen Dimension (Koordinierung, Integration, Kooperation mit externen Partnern, Neubestimmung von Zwecken, Funktionen und Zielen);
- (c) in der motivationalen und verhaltensbezogenen Dimension (Berücksichtigung der spezifischen ‘Kulturen’ und der wissenschaftlichen Normen und Werthaltungen, Verhandlungsbereitschaft bei Interessenkonflikten, kollegiales Verhalten, Engagement für die eigene Aufgabe, Vorbildfunktion, Konsistenz von Führungsstil, Werten und Verhalten, Initiative und Risikobereitschaft, Fähigkeit zur Erzeugung von Folgebereitschaft und Loyalität).

Für die CRE (1998, 7ff.) heißt managen, ”kollektives Handeln organisieren”, und zwar unter Berücksichtigung der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Situationen, der Flexibilität der Strukturen und der notwendigen Veränderungen, sei es als Innovation, sei es als Anpassung an Umweltveränderungen. Unter Berücksichtigung

von Forschungsergebnissen und Policy-Empfehlungen der Europäischen Kommission und der OECD wurde eine Modellstruktur für strategisches Management von Hochschulen entwickelt, die als eine Art Anleitung für Praktiker zu verstehen ist (CRE 1998, 25ff.). Sie umfasst drei Stadien:

1. eine systematische institutionelle Evaluation, die folgende Elemente einschließt: Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren (SWOT), kollektive Kritik der strategischen Einschränkungen, der Prioritäten und Balancen in der Policy, Diskussion von Standards und Entwicklungspotentialen;
2. die Entwicklung einer zukunftsweisenden Vision, die den neuen Policies und Strategien Gestalt geben kann, aber auch die Relevanz der bestehenden Policies betont, die die Identität der Hochschule zum Ausdruck bringen;
3. die Umsetzung struktureller Reformen mit dem Ziel, mehr Flexibilität und die Fähigkeit zu erzeugen, Chancen wahrzunehmen und mit neuen Lösungen zu experimentieren.

Soweit die konzeptionelle und situative Darstellung der komplexen Gemengelage auf der Mikroebene der institutionellen Steuerung. Wenden wir uns nun der Makroebene der Steuerung von Hochschulsystemen zu.

2. Makroebene

Burton Clark hat vor vielen Jahren die Hochschulen als Institutionen zwischen Staat, Markt und akademischer Oligarchie (akademischer Zunft) eingeordnet und damit ein lange Zeit für die Hochschulforschung gültiges Paradigma formuliert (Clark 1983). (Vgl. Abb. 1) Angesichts der Modernisierung und Veränderung von Hochschulen und Hochschulsystemen weltweit lässt sich derzeit beobachten, dass diese Kategorien nicht mehr so eindeutig zu bestimmen sind wie vormals. Der Markt ist zunehmend weniger national und zunehmend mehr international, ja sogar global definiert. In einigen Ländern sind die staatlichen Steuerungsprozesse intensiver, in vielen anderen weniger intensiv geworden (Deregulierung). Die Autonomie der Hochschulen wurde gestärkt, um sie zu eigenständigeren Akteuren auf neuen Märkten zu machen. Der Ruf nach institutioneller Profilierung und stärkerer Leitung setzt die alte akademische Oligarchie zunehmend unter Druck. Hochschulen sollen unternehmerisch tätig werden und rücken damit von Institutionsmodellen

ab, um – wie oben bereits verhandelt – eher den Charakter von Organisationen anzunehmen.

Neue Komplexität ergibt sich aber nicht nur auf der Mikroebene (einzelne Hochschule), sondern auch auf der Makroebene (nationales Hochschulsystem). Um besser auf die Vielfalt der gesellschaftlichen Anforderungen und Bedürfnisse eingehen und sich dem gesellschaftlichen Wandel anpassen zu können, wird Diversifizierung gefordert, und zwar als Systemdifferenzierung, Programmdifferenzierung und strukturelle Differenzierung (vgl. Pellert 1999, 113):

”Sowohl diese Einsicht als auch die Überforderung des Staates, derartig komplexe Systeme zu steuern, führen in vielen Ländern dazu, unter dem Schlagwort ‚Autonomisierung‘ weniger zentral steuern zu wollen und die Hoffnungen vielmehr in die Selbstorganisationsfähigkeiten der Hochschulen zu setzen.” (Ebd., 113f.)

Mit dem Übergang vom Modell enger staatlicher Kontrolle mit großer Regelungsdichte zum Modell der staatlichen Aufsicht (Neave/van Vught 1991, 239ff.) mit eher indirekten Formen der staatlichen Steuerung (‘remote control’) und größerer institutioneller Autonomie verbindet sich zweierlei: zum einen die Forderung nach einem stärker professionalisierten institutionellen Management, zum anderen die Hoffnung auf die Herausbildung stärker differenzierter Organisationsprofile der einzelnen Hochschulen. Für Deutschland heißt dies, dass das viele Jahrzehnte dominierende Prinzip der Homogenität des staatlichen Hochschulsystems aufgegeben wird.

Widersprüche und Probleme im Steuerungsmix

Hochschulen werden aus guten Gründen widersprüchlich gesteuert. Denn sie leben aus konstitutiven Spannungen. Diese Spannungen existieren in den Verhältnissen von Theorie und Praxis, Forschung und Lehre, Autonomie und staatlicher Aufsicht, Subjektivität und Objektivität, Naturwissenschaften und Geisteswissenschaften, Grundlagen- und Anwendungsforschung, Spezialistentum und Generalistentum, Bildung und Ausbildung, Tradition und Innovation, Disziplinarität und Interdisziplinarität. Die spezifischen Leistungsqualitäten von Hochschule werden nicht aus einzelnen Polen dieser Polarisierungen produziert, sondern aus den Spannungen zwischen den Polen. Deshalb dürften Reformversuche fehlgehen, die, statt diese Spannungen zu pflegen, darauf zielen, einzelnen Polen Dominanz zu verschaffen – etwa anwendungsorientierter Forschung, Praxisorientierung, Spezialistentum oder Ausbildungsorientierung:

”Sicherlich kann man versuchen, eindimensionale Experten auszubilden, Fach- und Sachidioten, Leute, die Detailkenntnisse mit unbefragten Wertvorstellungen verbinden. Von der Unerträglichkeit der auf solche Weise entstehenden Gesellschaft ganz abgesehen, ist es indessen schlicht nicht sehr praktisch, Unternehmungen und Verwaltungen und Schulen von derlei Kreaturen leiten zu lassen: Sie sind nämlich unflexibel, nicht innovationsfähig und in ihrer Starre ein Beitrag zu explosiver Unbeweglichkeit.” (Dahrendorf 1977, 15)

Um die Spannungen fortwährend auszuhalten und zu reproduzieren, verfügt die Hochschule über ein Arsenal an tradierten Normen, Werten und Verfahren: Methodenbindung, Objektivitätsanspruch – dieser allerdings unterdessen fragwürdig geworden, daher heute eher: intersubjektive Überprüfbarkeit und Geltungsansprüche –, Diskursivität, Infragestellung und Kritik, Kollegialitätsprinzip (mit eingeschränkter Geltung durch dessen Bindung an das Professoriat), Selbstergänzung des Lehrkörpers, Selbstverwaltung oder Besetzung von Leitungssämtern durch Wahl. In der Aufbau- und Ablauforganisation der Hochschule werden diese konstitutiven Spannungen strukturell untersetzt: Die Hochschulen sind einerseits Körperschaft öffentlichen Rechts, andererseits staatliche Anstalt; sie organisieren ihre internen Abläufe sowohl im Rahmen der akademischen Selbstverwaltung wie als staatliche Auftragsverwaltung; der Hochschulhaushalt speist sich aus staatlicher Grundfinanzierung und wettbewerblicher Drittmittel-Zusatzfinanzierung; die Selbstergänzung des Lehrkörpers wird relativiert durch die ministerielle Auswahl der ProfessorInnen aus nicht-bindenden Vorschlagslisten, usw.

Wenn nun die deutsche Hochschulreform seit den 90er Jahren unter den Stichworten der Deregulierung und Stärkung von Eigenverantwortung versucht, Managementorientierung einzubeziehen, zugleich aber auf wesentliche Instrumente staatlicher Regulierung nicht verzichtet werden soll, dann ließe sich nicht ohne Söffisanz fragen: Wie gelingt so etwas – eine staatlich regulierte entstaatlichende Deregulierung?

Theoretisch ist der Vorgang als Übergang von staatlicher Kontrolle zu staatlicher Aufsicht gefasst worden – weg vom ‘state control model’ und hin zum ‘state supervisory model’ mit Einführung von ‘accountability’ und Evaluation als Quasi-Ersatz für die ehemalige ‘state control’ (Neave 1998). Während in anderen Ländern dieser Übergang als eine Relozierung der Kontrollfunktion in neu gebildete, zwischen dem Staat und den Hochschulen angesiedelte Gremien (‘intermediary bodies’, buffer organisations oder Pufferorganisationen genannt) zu beobachten ist, tendiert man in Deutschland, nicht zuletzt aufgrund der föderalen Zuständigkeitsstruktur, dazu, eine Verschiebung von der Prozess- zur Outputkontrolle einzuleiten.

Normativ ließe sich sagen: Die Steuerungskorrekturen sollten, um den konstitutiven Spannungen, aus denen die Hochschule lebt, gerecht zu werden, nicht auf die Beseitigung der Inkonsistenzen des Steuerungsmixes zielen, sondern auf dessen Optimierung. Dann wäre die Frage nach Optimalität oder Suboptimalität der Hochschulsteuerungsreformen anzuschließen. Denn immerhin bestehen nach wie vor Inkonsistenzen des Steuerungsmixes, die unbeabsichtigte und wenig kalkulierbare Wirkungen und Nebeneffekte produzieren. Dies soll am Beispiel des "principal-agent"-Modells gezeigt werden (vgl. auch Caswill 1998).

Ausgangsthese bleibt, dass die derzeitigen Steuerungskorrekturen auf die Optimierung des deutschen Hochschulsystems zielen. Diese Optimierung wird mit Hoffnungen auf größere Effizienz und mehr Effektivität verbunden. Mit dem Versuch der Stärkung von Rektoren/Präsidenten und Dekanen sowie einer Erhöhung der prozeduralen Autonomie der Institutionen soll das vormals oligarchisch-bürokratische (Selbst-)Verwaltungsmodell von einem Effizienz-Modell abgelöst werden, das von drei Merkmale gekennzeichnet ist:

- (a) ein stärker utilitaristisches Verständnis der Funktion von Hochschulen;
- (b) weniger substantive Autonomie und
- (c) größere prozedurale Freiheiten.

Die Stärkung der Leitungsebene dient dabei zugleich der Umgestaltung der Hochschule zu einem korporativen Akteur mit internen Hierarchien, die das traditionelle Kollegialitätsprinzip ablösen sollen.

Nicht nur der deutsche Föderalismus, auch die Beharrungstendenzen innerhalb der Hochschulen haben bisher die Umsetzung eines allgemeinen und kohärenten Reformprojekts verhindert. Zwar war die mühsam zustande gekommene Zustimmung zum neuen HRG im Sommer 1998 ein Anfang, doch werden die Landeshochschulgesetze unterschiedlich angepasst. In der Folge ergeben sich Kohärenz- und Konsistenzdefizite sowohl auf der institutionellen als auch auf der legislativen Ebene, die die Problemlösungskapazitäten der Hochschulen zusätzlich einschränken (vgl. Stucke 1999 und Schimank et al. 1999).

Braun (1999, 257ff.) hat die Ergebnisse mehrerer Länderstudien zur Einführung neuer Governance-Modelle unter der Perspektive des "principal-agent"-Modells analysiert. Dabei werden bestimmte Aufgaben von einem 'Principal' (hier Staat) an einen 'Agent' (hier die Hochschulen) delegiert. In diesem Prozess sind zwei bedeutsame Probleme beobachtet worden: Entweder der Agent erfüllt die delegierte Funktion nicht in der Weise, wie der Principal es gerne möchte, und versucht darüber hinaus, dies zu kaschieren ('moral hazard'), oder der Principal nimmt

einen Agenten unter Vertrag, ohne genügend Informationen über seine Qualität zu haben ('adverse selection'). Beide Probleme machen eines erforderlich: Der Principal – obwohl er versucht, sich durch Delegation oder Übertragung von Funktionen zu entlasten – muss ein beträchtliches Maß an Kontrolle ausüben, um zu gewährleisten, dass die übertragenen Funktionen ordnungs- bzw. wunschgemäß und in der erforderlichen Qualität erfüllt werden. In diesem Moment schlägt die Hoffnung auf mehr Effizienz in ihr Gegenteil um, da der Staat die Transaktionskosten in Form von erhöhter Kontrolle trägt.

Die Transaktionskosten für die Regierung steigen aus zweierlei Gründen. Erstens muss die Formulierung und Umsetzung hochschulpolitischer Reformziele ex post bewertet werden. Zweitens erhöht die größere prozedurale Autonomie der Hochschulen die Gefahr des Eintretens eines 'moral hazard', d.h. die schlechte Erfüllung der übertragenen Funktion wird kaschiert.

Typisch für das effizienzorientierte Modell des neuen Managerialismus in föderalen Staaten ist seine Einführung als 'gemischtes Modell' statt als 'exekutives Modell', also die Strategie einer schiebchenweisen Einführung. In Deutschland wurden die Dekane noch nicht gestärkt und die starke Rolle der Selbstverwaltungsgremien blieb erhalten, so dass zum einen – im Falle stärkerer Marktorientierung – zentrifugale Tendenzen zu beobachten sind, zum anderen eine fragmentierte Entscheidungsmacht des Rektors/Präsidenten. Daraus ergibt sich folgendes Dilemma: Obwohl das neue managerialistische Modell eingeführt wird, um die Transaktionskosten des Staates zu reduzieren ('accountability-Zwang' ersetzt Kontrolle), wird zugleich eine stärkere staatliche Kontrolle und Überwachung erforderlich, um substantielle Verluste durch 'moral hazard' zu vermeiden. De Boer und Huisman (1999) haben nachgewiesen, dass das Modell des 'supervisory state' (Deregulierung) solange eine Fiktion bleibt, wie das dem 'principal-agent'-Modell inhärente Problem der erforderlichen Kontrollmaßnahmen nicht gelöst wird. Darüber hinaus sind enge Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen mit den Vorstellungen vom neuen "Entrepreneurialismus" der Hochschulen nicht kompatibel.

Die Einführung des gemischten Governance-Modells, wie es zur Zeit in Deutschland vorgesehen ist, kann auch zu einer neuen Unbeweglichkeit der Hochschulen führen, weil sich alte und neue Selbstverwaltungs- und Entscheidungsstrukturen wechselseitig neutralisieren. Zwar kommt Braun (1999) zu dem Schluss, dass der Steuerungsmix und die graduelle Einführung des neuen managerialistischen Effizienzmodells vielleicht die besten Möglichkeiten bieten, eine Balance zwischen den kulturellen Normen und Werten der *scientific community* und dem

utilitariatischen Norm- und Wertsystem herzustellen. Doch warnt er auch davor, dass ein solcher Weg die derzeitige unbequeme und hybride Balance zwischen alten und neuen Kräften konservieren könnte. Stucke (1999) und Schimank et al. (1999) haben für Deutschland gezeigt, dass sich die bestehenden intra-universitären Nicht-Angriffspakte noch eine Weile als zumindest stark genug erweisen werden, um umfassendere Reformen zu verhindern.

Dagegen wird – wie oben gezeigt – in den aktuellen Reformbemühungen versucht, die innerhochschulische Effizienzorientierung über erhöhte staatliche Kontrolle – wenn auch in anderen Bereichen als zuvor – durchzusetzen, was jedoch die Effizienzorientierung des staatlichen Handelns unterläuft. Die Reform der Organisation der Hochschulen und der Steuerung des Hochschulsektors in den 90er Jahren blieb suboptimal. Denn sie konzentrierte sich auf den Versuch einer Regulierung der Deregulierung und erzeugte damit ein Steuerungsdilemma, statt eine von den hochschulischen Leistungsinhalten und -qualitäten abgeleitete Neubestimmung des Verhältnisses von Steuerung und Regulierung einerseits sowie Autonomie und Selbstorganisation andererseits in den Mittelpunkt zu rücken.

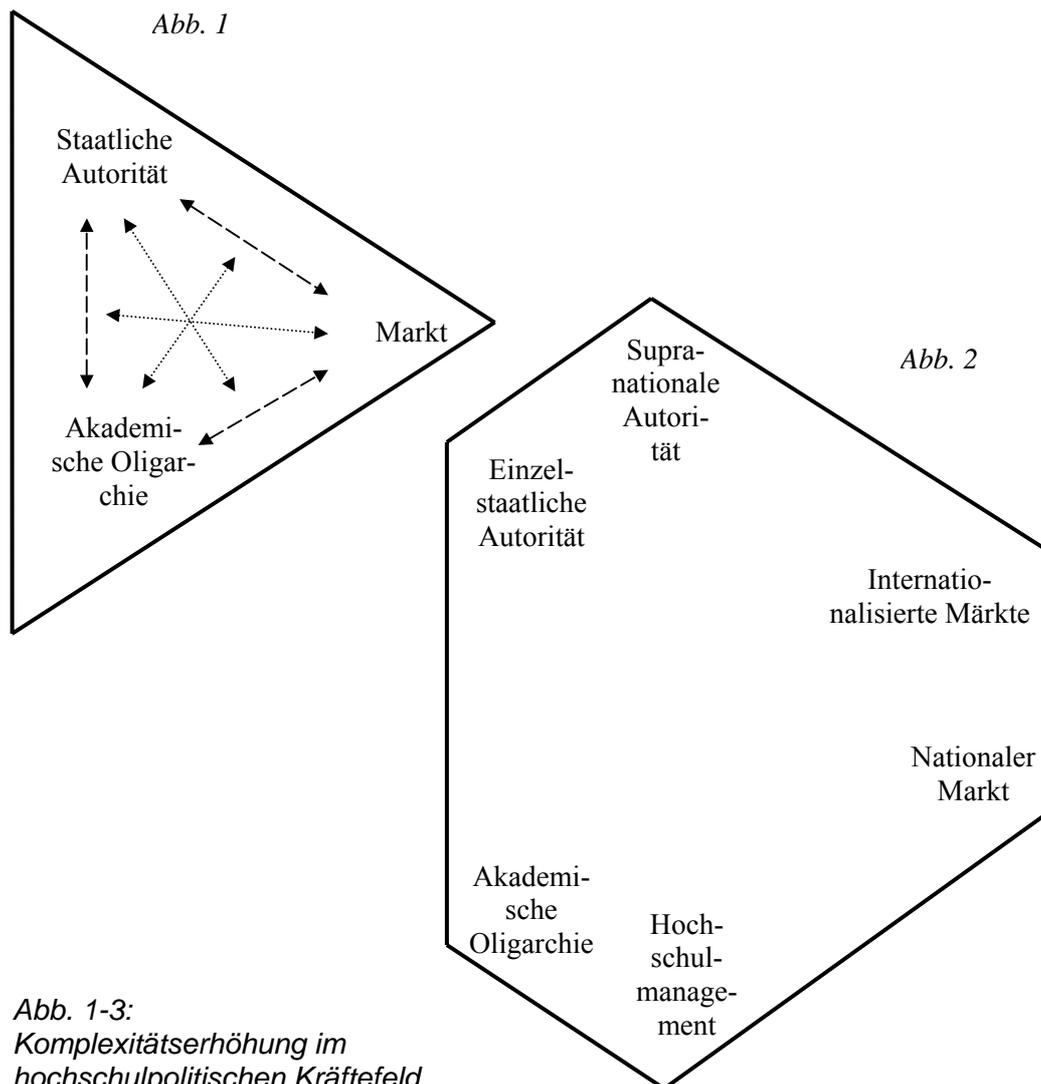
Wenn aber eine solche Neubestimmung von den hochschulischen Leistungsinhalten und -qualitäten abgeleitet werden soll, dann ist dabei auf einer Zielhierarchie zu bestehen, die sich aus der gesellschaftlichen Funktion von Hochschulen ergibt: Hochschulen existieren weder deshalb, weil sie einen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erbringen können, noch weil sie in der Lage sind, hochschulexterne Steuerungsinsuffizienzen auszugleichen. Sie existieren vielmehr, weil sie Bildungs- und Forschungsleistungen erbringen, die gesellschaftlich notwendig sind. Folglich sind davon – und unter Berücksichtigung der Veränderungen entsprechender gesellschaftlicher Nachfrage – die primären Reformziele abzuleiten. Hochschulsystemische oder organisationale Optimierungen müssen daher sekundäre Reformziele sein, die als Ableitung aus dem primären Ziel der Gestaltung von Bildungs- und Forschungsprozessen formuliert werden – über die freilich ein geringerer Konsens besteht als etwa noch vor zehn Jahren.

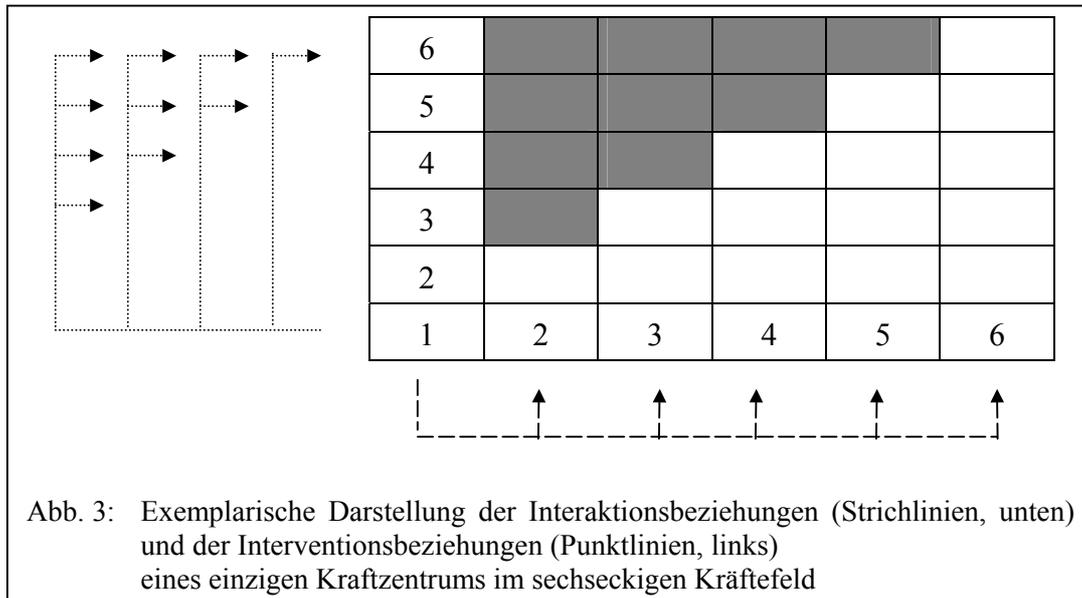
Durch den Rückgang staatlicher Steuerung (und Finanzierung) wird die Rolle der Hochschule als Akteur im Rahmen dieser Prozesse gestärkt. Durch die Entwicklung supranationaler markt- und wettbewerbsförmiger Elemente hat zugleich die (Hochschul-)Politik internationaler Organisationen und anderer Länder an Bedeutung für das je eigene Land gewonnen. Solchermaßen haben sich die Beziehungsbeziehungen des Clark'schen Dreiecks vervielfacht und an Komplexität gewonnen. (Abb. 1-3)

Abbildung 1 geht auf Burton Clark zurück und veranschaulicht die Kraftzentren, innerhalb derer sich Hochschulen *traditionell* im hochschulpolitischen Kräftefeld positionieren mussten. Ergänzend eingefügt worden sind die dort bestehenden Relationsbeziehungen: drei Interaktionsbeziehungen (Strichlinien) und drei Interventionsbeziehungen (Punktlinien).

Abbildung 2 differenziert das Clark'sche Dreieck zum Sechseck aus. Dieses veranschaulicht die Kraftzentren, innerhalb derer sich Hochschulen *gegenwärtig und künftig* im hochschulpolitischen Kräftefeld positionieren müssen. Ihre Anzahl hat sich verdoppelt, dadurch haben sich die Relationsbeziehungen vervielfacht und sind graphisch innerhalb des Sechsecks nicht mehr darstellbar. Daher werden diese in der Matrix (Abbildung 3) exemplarisch für ein einziges Kraftzentrum dargestellt.

Dort (Abbildung 3) zeigt sich: Wo im Clark'schen Dreieck noch *insgesamt* 6 Relationsbeziehungen bestanden, sind dies im postclarkschen Sechseck bereits für ein *einziges* Kraftzentrum 15 Relationsbeziehungen; mithin bestehen heute in der Summe zwischen sämtlichen Kraftzentren 90 Relationsbeziehungen. Innerhalb dieser Verflechtungen müssen sich Hochschulen heute und künftig positionieren.





Die neuen "Power Broker" oder: neue Rollenverteilung der Steuerungsagenturen

Obwohl die Europäische Kommission ursprünglich keine Kompetenzen im Bereich der allgemeinen und der Hochschulbildung hatte, ist es ihr gelungen, im Verlauf von etwa 20 Jahren und insbesondere seit dem Vertrag von Maastricht (1992) in diesem Bereich aktiv zu werden und oft mehr Veränderungen zu bewirken als nationale Reformen und Reformversuche erreichen konnten. Unter CDU-Bildungsminister Rüttgers wurde auch in Deutschland eine großangelegte politische Kampagne für eine stärkere Internationalisierung der Hochschulen begonnen, um die 'Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschaftsstandortes Deutschland' zu erhalten und auszubauen, zum Teil sogar erst einmal wieder zu erringen. Ergebnis dieser Kampagne für die Hochschulen waren zusätzliche Mittel für die Umsetzung von Pilotprojekten zur Internationalisierung von Studiengängen und die Einführung von Bachelor- und Master-Abschlüssen. Aber es gab noch ein weiteres Ergebnis.

Der Grad der Internationalisierung – gemessen sowohl an quantitativen als auch an qualitativen Indikatoren – wird zunehmend als Maßstab nicht nur für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems angesehen, sondern dient auch als Gradmesser für institutionelle Reputation und die Qualität von Forschung und Lehre. Noch ist dies ein weites, weitgehend undifferenziertes Feld, auf

dem 'Entrepreneurship' und Innovativität gefragt sind, oder etwas ironischer formuliert: alles, was irgendwie ins Konzept passt, wird zunächst einmal zugelassen, Maßnahmen zur Regulierung des 'Wildwuchses' (z.B. durch Akkreditierung) kommen später.

Der Prozess der Internationalisierung läuft nicht von allein ab, sondern muss aktiv betrieben werden, d.h. es sind Steuerungsfragen auf der Makroebene und Managementfragen auf der Mikroebene tangiert. Unsere These ist, dass der Prozess der Internationalisierung von Hochschulen in Deutschland – gestützt auf die nationale Politik – von neuen "power brokern" bzw. Agenten in diesem Bereich betrieben wird. Insbesondere sind hier die Europäische Kommission, im weiteren Feld auch OECD, UNESCO und die World Bank zu nennen sowie die Hochschulen selbst. Letztere erhalten durch Experimentierklauseln in den meisten der neuen Hochschulgesetze den notwendigen Spielraum dazu. In diesem Spielraum, der durch staatliche Deregulierung erweitert wird, ergeben sich neue Konstellationen für politisches Handeln. Staatliche Deregulierung ist zunächst die bewusste Aufgabe von Steuerungsbereichen und Instrumenten, während im Vergleich dazu das politische Handeln der EU gerade im Bildungsbereich als "policy entrepreneurship" (Schink 1993, 25) bezeichnet worden ist.

Von Teichler und anderen ist die These aufgestellt worden, dass die Europäisierungs- und Internationalisierungsprozesse im Hochschulbereich tendenziell zu einer Entnationalisierung von (Hochschul-)Bildung beitragen werden – z.B. durch den direkten Abschluss von Verträgen zwischen EU und den einzelnen Hochschulen, durch Übertragung von Reformelementen anderer Hochschulsysteme in das eigene, durch Anerkennung von im Ausland erbrachten Studienleistungen für den Abschluss an der Heimathochschule, durch europaweite Angleichung akademischer Strukturen und Abschlüsse, durch Internationalisierung der Curricula, durch Übernahme vergleichbarer Management- und Leitungsmodelle etc. (Teichler 1998, Blumenthal et al. 1996). Auch wirkt die Europäische Kommission gerade in diesem Politikbereich als eine stark konvergierende Kraft. Zusätzlich gibt es immer häufiger Erklärungen der europäischen Bildungsminister, in denen sie sich auf eine gemeinsame Politik in diesem oder jenem Punkt bzw. auf die Einführung bestimmter Strukturen oder Maßnahmen verpflichten (z.B. neuerdings die *Sorbonne Declaration*, die *Bologna Declaration*, die *Lissabon Convention*).

Wird diese Entwicklung also auf den Aufbau eines neuen einheitlichen Hochschulsystems in Europa hinauslaufen? Oder wird der Prozess fragmentierter vonstatten gehen, z.B. als Konkurrenz von Hochschulen untereinander oder als Her-

ausbildung eines Dreiklassensystems (Hochschulen mit internationaler, nationaler und regionaler Reputation), in dem nur Institutionen innerhalb einer Klasse miteinander kooperieren oder gegeneinander konkurrieren? Wie sieht überhaupt eine mögliche Balance der beiden gleichermaßen geförderten Prinzipien von Kooperation und Konkurrenz aus?

Bereits 1990 hat der ehemalige Präsident der University of California, Clark Kerr, die These vertreten, dass Entnationalisierung den supranationalen Wettbewerb der Institutionen verstärkt (Kerr 1990; 1994). Dabei hatte er insbesondere die Hochschulpolitik der Europäischen Kommission im Blick, die dazu tendiert, die nur mühselig zu erreichenden inter-gouvernementalen Abkommen so gering wie möglich zu halten und statt dessen auf die Unterstützung inter-institutioneller Kooperation und Wettbewerb zu setzen. Die in vielen EU-Mitgliedstaaten beobachtbaren Trends zu staatlicher Deregulierung des Hochschulbereichs führen auf der nationalen Ebene zu einer Dezentralisierung der Kontrolle, so dass supra-nationale wettbewerbliche Elemente bessere Voraussetzungen finden. Wenn dabei auch noch die vermehrte Gründung von Hochschulstandorten amerikanischer Universitäten in Deutschland und anderen europäischen Ländern berücksichtigt wird, lässt sich dies mittlerweile sogar als globaler Trend identifizieren.

Angesichts dieser beobachteten Trends finden wir nicht nur eine Ausweitung der Steuerungsagenten und -agenturen im Hochschulbereich, sondern – um beim deutschen Hochschulsystem zu bleiben – eine Vermehrung der Ebenen, auf denen Steuerung stattfindet:

- die Makroebene der zunehmend regulierungsfreudigen internationalen und supra-nationalen Organisationen und ‘policy entrepreneurs’,
- die Mesoebene des bislang steuerungsfreudigen Staates, der sich aus der engen Kontrolle zurückzieht, und
- die Mikroebene der sich zunehmend marktförmig organisierenden Hochschulen, die mit managerialistischen Modellen experimentieren.

Was passiert, wenn sich Makro- und Mikroebene miteinander verbünden, um der ohnehin angeschlagenen Mesoebene die letzten Kompetenzen zu entwenden? Siegt dann der Markt oder nur eine neue, diesmal supra-nationale Bürokratie?

Die einzelstaatliche Ebene freilich – also in Deutschland vornehmlich die Bundesländer – sieht durchaus die Gefahren. Sie reagiert, indem sie sich um die Regulierung der Deregulierung bemüht. Markt- und gouvernementale Steuerung sollen miteinander verbunden werden – eine auch aus anderen Bereichen vertraute Kompromisslinie, um einerseits den Markt zu zähmen, andererseits staatlich unter-

haltene Strukturen in Bewegung zu bringen. Das Hochschulsystem soll unter der radikal komplexitätsreduzierenden Wirkung des marktförmigen Wettbewerbs nicht aus dem Ruder laufen. Deshalb werden zahlreiche gegenläufig wirkende, nämlich komplexitätssteigernde Regulierungselemente eingebaut – von Genehmigungsvorhalten über Hochschulräte bis hin zu Akkreditierungsverfahren.

Hochschulen und Öffentlichkeit

Parallel zu den strukturorientierten Änderungsversuchen gibt es einige Bemühungen, die Öffentlichkeit zu konditionieren. Diejenigen Hochschulen, die sich nicht von allein in gewünschte Reformrichtungen bewegen, sollen in den Sog eines erzeugten öffentlichen Mainstreams geraten, so dass der Widerstand gegen Veränderungen letztlich kräftezehrender wäre als ein, wenn auch begeisterungsloses Mitmachen.

Selbstredend werden nun nicht allein außerhalb der Hochschulen, sondern auch in diesen selbst eigene Unzulänglichkeiten wahrgenommen. Die daraus resultierenden wichtigsten Problembestimmungen sind: schwerfällige und wenig leistungsfördernde Mittelbewirtschaftung; insuffiziente Entscheidungsstrukturen, zusammengefasst im Schlagwort von der “Krise der Gruppenuniversität”; Qualität(sunterschiede in) der Lehre. Aber die Hochschulpolitik identifiziert noch sehr viel mehr Probleme und weiß sie eifrig in der Öffentlichkeit zu ventilieren: Ineffizienz der Hochschulen und Innovationsresistenz; zu lange durchschnittliche Studiendauer und die hohe Zahl der StudienabbrecherInnen; unzureichende Abgestimmtheit zwischen Studienangeboten, Studierneigungen und Arbeitsmarkt; Hochschule als Standortfaktor. Daneben akzeptiert die Politik verbal zwei weitere Probleme als wichtig, stuft sie aber aus fiskalischen Gründen zugleich als nachrangig ein: Hochschulfinanzierung und Studienfinanzierung.

Von den Problemdefinitionen geht der Weg zu den Themensetzungen. Auch diese erfolgen in der aktuellen Hochschulpolitik in ihren wesentlichen Punkten nicht durch die Hochschulen, sondern durch die Politik. Sie lassen sich in einem Satz zusammenfassen: Die Hochschulen sollen mit verminderten Mitteln erweiterte Leistungen erbringen. Das ist eine widersprüchliche Anforderung und insoweit wiederum 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. Der Hochschulsektor und die einzelnen Hochschulen werden zu diesem

Zweck 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 (Hödl 1994, 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.

Die marktliberale Strömung verfügt mit ihrer ökonomisierenden Betrachtungsweise von Hochschule und Bildung über einen entscheidenden Vorteil: 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 gebunden. Es finden sich ebenso grobschlächtig argumentierende Etatisten 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 leer stehen. Kurz gefasst lautet auf dieser Öffentlichkeitsebene die Kernaussage, der finanzielle Input stünde in keinem vertretbaren Verhältnis zum Leistungoutput 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 sind prinzipiell beschränkt, und wo nicht aus dem Vollen geschöpft werden kann, braucht es Kriterien, nach denen Verteilungsentscheidungen getroffen werden können. Insofern sind die Forderungen nach Leistungsfähigkeit und entsprechenden Input-Output-Vergleichen keineswegs von vornherein inakzeptabel. Gleichwohl ist nicht nur hinsichtlich der Quantitäten, sondern auch in Bezug auf die Qualitäten der hochschulischen Leistungen Optimalität anzustreben. Um Qualität erzielen zu können, muss diese beschrieben werden, was eine Zielbestimmung der Hochschule voraussetzt. Quantität und Qualität wiederum müssen dann rückgekoppelt werden an die Debatten der gesellschaftlichen Öffentlichkeit, um der Hochschule Legitimität zu gewinnen.

Indes: Diese Betrachtungsweise ist unter den relevanten Akteuren gegenwärtig nicht mehrheitsfähig. Die Anforderung an die Hochschulen, mit verminderten Mit-

teln erhöhte Leistungen zu erbringen, wird im Kontext eines gesellschaftlichen Klimas erhoben, das wir als sich Sachzwängen unterwerfende Markteuphorie kennzeichnen wollen: Marktsteuerung gilt als unentrinnbarer Sachzwang, nachdem vermeintlich allerorten ein allgemeines Staatsversagen erkennbar wird; und das ökonomische Prinzip wirkt euphorisierend, da es sowohl den alten Feind, die Planwirtschaft, überlebt hat, wie es sich auch in der New Economy, dem neuen Freund der globalisierten Welt, bewährt hat, und zwar, wie man bislang annimmt, erfolgreich.

Die Protagonisten dieser Entwicklung entdecken in der ihnen entgegen gehaltenen Forderung, die Spezifik des ausdifferenzierten Funktionssystems Hochschule zu berücksichtigen, wenig mehr als Besitzstandswahrungsinteresse und Bedenkträgerei. Da es beides auch über die Maßen gibt, herrscht kein Mangel an plausibel erscheinenden Argumenten für diese Auffassung. Das erleichtert die Fokussierung der hochschulpolitischen Debatte. Zwar müsste, wo ein ausdifferenziertes Funktionssystem reformiert werden soll, eine differenzierte Reformdebatte – d.h. eine, die funktional begründete Differenzen berücksichtigt – selbstverständlich sein. Doch stehen dem politische Interessen entgegen, die mehr Gründe haben, die Hochschulen dem andernorts bereits selbstverständlichen neoliberalen Paradigma zu unterwerfen, als sie vor diesem zu verschonen. Akteure der Mikro-, Meso- und Makroebene finden – bei aller sonstigen Unverträglichkeit – einen gemeinsamen Nenner darin, die Komplexität der Reformsituation ökonomisierend zu reduzieren. Die Diskursarchitektur der aktuellen Hochschulpolitik ist bereits entsprechend umgebaut.

3. Komplexitätsreduktion durch Diskursorganisation

“Der Markt wird sehr schnell herausfinden, welches Studienprofil die Absolventen mitbringen.” Mit diesem Satz beantwortete der HRK-Generalsekretär unlängst die Frage: “Wie erklären Sie potentiellen Studierenden und Personalchefs den Unterschied zwischen einem Master- und einem Magisterstudiengang?” (Heß 2000, 11) Der Satz verdient – exemplarisch – eine ausführlichere Betrachtung: Er enthält die wesentlichen Konstruktionselemente, die der Diskursarchitektur der aktuellen Hochschulpolitik zu Grunde liegen.

Wir beginnen mit einer kleinen Inhaltsanalyse, werden den Satz anschließend kontextualisieren, indem wir unsere bisherige Darstellung diskursanalytisch aus-

werten, um dann abschließend die Formationsregeln des aktuellen deutschen Hochschulreformdiskurses zu formulieren.

Alsdann: “Der Markt wird sehr schnell herausfinden, welches Studienprofil die Absolventen mitbringen.” Zunächst fällt auf, dass der Satz weder ein Argument enthält, noch in einem Anschlusssatz durch ein Argument untersetzt wird – dort heißt es statt dessen nur: “Die Entwicklung geht möglicherweise schneller voran, als wir annehmen.” (Ebd.) Das wiederum kann in der Tat sein. Möglicherweise aber geht es auch langsamer voran. Die Prognostik hinsichtlich der erkenntnisproduzierenden Wirkungen des Marktes ist sehr unterentwickelt.

Einen Sinn macht die Aussage, dass der Markt sehr schnell die Studienprofile der AbsolventInnen herausfinden werde, nur in Bezug auf einen Umstand: “Der Markt” hat eben dies bislang noch nicht herausgefunden. Vielmehr scheuen, im Gegenteil, Personalchefs noch vor der aktuell stattfindenden Vervielfältigung von Studienabschlüssen zurück. Was ein Dipl.-Ing. oder Dipl.-Ing. (FH) ist, davon hat man eine hinreichende Vorstellung. Also wird begrüßt, dass die ingenieurwissenschaftlichen Fachbereiche an den Hochschulen diese Abschlüsse nicht aufgeben werden (nicht zuletzt, weil sie international zu bekannt sind). Daher vermag man bei den Arbeitgebern den Sinn zusätzlicher Bachelor- und Masterabschlüsse noch nicht in jedem Falle einzusehen. Wenn sie dennoch kommen, wird es geraume Zeit benötigen, ehe z.B. der Berufsakademie-Bachelor vom FH-Bachelor und diese beiden wiederum vom Universitätsbachelor durch die einstellenden Unternehmer und Personalchefs unterschieden werden können.

Doch die neuen Studienabschlüsse brauchen *jetzt* Akzeptanz in den Hochschulen, und diese Akzeptanz hängt erfahrungsgemäß stark von der Reaktion des Beschäftigungssystems ab. Also muss die diesbezügliche Unzulänglichkeit der personaleinstellenden Individuen überindividuell aufgehoben werden: “der Markt” ist für derartiges eine erprobte Referenzinstanz. Er “wird sehr schnell herausfinden, welches Studienprofil die Absolventen mitbringen”. Da aber die künftigen AbsolventInnen sehr unterschiedliche Studienprofile mitbringen werden – nämlich entweder den Bachelor oder den Master, jeweils von einem der drei Hochschultypen, oder das Diplom von einem der drei Hochschultypen oder den Magister oder das Staatsexamen, ergänzt um hochschulspezifische Abweichungen innerhalb der jeweiligen Studiengangsformen –, deshalb wird “der Markt” nur zwei Möglichkeiten haben, damit umzugehen. Beide setzen voraus, die unterschiedlichen Studienprofile zu ignorieren: Die Studienprofile werden vom Markt, genauer: den einstellenden Unternehmen selbständig abzu prüfen (Assessment-Center) oder in einer Einarbei-

tungsphase an die je konkreten Arbeitsfeldanforderungen zu adaptieren sein. In beiden Fällen werden die an den Hochschulen aufwändig entwickelten Studienprofile auf die marktgerechten Anforderungen hin ergänzt oder reduziert. Überspitzt gesagt: deren Spezifika werden als überflüssig oder ergänzungsbedürftig eingestuft; ihr vorrangiger Wert besteht dann darin, wie mehr oder weniger gut die derart studienprofilieren AbsolventInnen zurichtungsfähig für die nivellierten Anforderungen „des Marktes“ sind.

Es mag dennoch gewichtige Gründe geben, gestufte Studiengänge mit hierzu-lande ungewohnten Namen einzuführen, doch festzuhalten ist: „Der Markt“ wird voraussichtlich nicht die erfolgsentscheidende Evaluationsinstanz sein. Gleichwohl gilt „der Markt“ im hochschulpolitischen Diskurs der Gegenwart als Argument per se, wie daran zu erkennen ist, dass die Berufung auf den Markt keine weiteren Argumente benötigt.

Der Verweis auf den ‚Markt‘ spielt auch bei der Erwartung eine gewichtige Rolle, die Hochschulen mögen ihre wissenschaftliche Weiterbildung zu einem Konzept des lebenslangen Lernens umstrukturieren und diesbezügliche Angebote deutlich erweitern. Die für die individuelle wie wirtschaftliche Bewältigung der entstehenden Wissens- und Informationsgesellschaft erforderlichen Qualifikationen und Kompetenzen sollen von den Hochschulen vermittelt werden, indem sie auf dem Markt nachgefragte Angebote entwickeln, ohne dass sie dazu die geeignete institutionelle Basis haben. Zugleich ist aber der Markt auch nicht in der Lage, jenseits gängiger Schlüsselqualifikationen zu formulieren, was er denn gerne hätte. Lebenslanges Lernen wird solchermaßen zum leeren, formelhaften Konstrukt, das mit unterschiedlichem Sinn aufgeladen werden kann, je nach der Position des jeweils sprechenden Subjekts.

Die Unterscheidung zwischen externen und internen Ansprüchen, Anforderungen und Erwartungen lässt sich diskursanalytisch als Grenzziehung verstehen, die über Verwerfungen funktioniert und die Ebene der Gegenstände bestimmt (vgl. Foucault 1977). In bezug auf die verhältnismäßig geschlossene Diskursgesellschaft der institutionalisierten Wissenschaft konstituiert der Markt ein ‚Außen‘, gegen das es sich abzuschließen gilt oder – im Falle der Öffnung – von dessen Ereignishaftigkeit man überrollt wird wie von einer Naturkatastrophe. Der Einbruch des Marktes in den relativ geschlossenen Raum der Hochschule wird solchermaßen von diesen selbst als bedrohlich und destabilisierend erfahren, und dies ist genau das Ziel hochschulpolitischer Reformprojekte in Zeiten staatlicher Deregulierung und institutioneller Selbststeuerung. Den Hochschulen wird die ‚Wahrheit‘ des Marktes

quasi als Ersatz für zurückgehende staatliche Alimentierung und Kontrolle angeboten. Das ehemals staatlich besetzte Territorium wird vom Markt erobert. So werden bestimmte diskursive Ereignisse gleichsam naturalisiert und verstehen sich in der Folge von selbst, weil Alternativen kaum in Sicht sind.

Wir haben damit die präferierte Technik der modernen Hochschulverwalter und -manager beschrieben. Auf Seiten der traditionellen akademischen Elite gibt es eine diskursive Komplementärpraxis, die vordergründig mit der Marktrhetorik kollidiert (was aber noch genauer zu prüfen sein wird). Sie konnte eindrücklich 1999 besichtigt werden, als erst Klaus Landfried, Präsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), von “faulen Professoren” und den möglichen Techniken, diesen ihre Faulheit auszutreiben, sprach und daraufhin Hartmut Schiedermaier, Präsident des universitätsprofessoralen Hochschulverbands, ausgesprochen heftig wurde (Reumann 2000a). Hochschulpolitisch ging es bei dem nachfolgenden Streit freilich weniger um den Fleiß der Professoren und ihre wöchentliche Arbeitszeitbelastung. Vielmehr ging es darum, ob nun künftig die Hochschullehrer stark bleiben oder die Präsidenten, Rektoren und Dekane stark werden sollen – wer also künftighin die Oligarchen des akademischen Betriebs sein dürfen.

Gleichzeitig aber ist allerorten zu hören, dass jetzt auch an den Hochschulen mitarbeiterorientierte Managementkonzepte Fuß fassen sollen. Im öffentlichen Sektor heißt das *New Public Management* (NPM) 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. An den Hochschulen hält NPM auch Einzug, allerdings ohne den darin konzeptionell eigentlich angelegten Hierarchieabbau – ein kompromissloses Jein also. Auf der hochschulpolitischen Diskursebene ist jede Pirouette recht, um dies nicht allzu deutlich werden zu lassen – wie der Landfried-Schiedermaier-Konflikt gezeigt hat: Das eigentliche Problem einer zeitgemäßen und aufgabenadäquaten Hochschulorganisation, nämlich die Hierarchien, wurde wegdefiniert, indem man das Problem zur Lösung deklarierte und diese Deklaration gekonnt als Grundsatzstreit inszenierte.

Ähnlich funktionieren Reformmaßnahmen, die auf größere institutionelle Autonomie und Selbststeuerung setzen, ohne die Hochschulleitungen mit den entscheidenden Zuständigkeiten auszustatten – was jedoch nötig wäre, um innerhochschulisches Kräftegleichgewicht herzustellen und damit die wichtigste Voraussetzung für aussichtsreiche Aushandlungsprozesse zu schaffen. Ähnlich funktionieren auch

Reformmaßnahmen, die Qualität von Lehre und Studium verbessern wollen, ohne einen gemeinsamen Referenzrahmen für Qualität zu besitzen.

Darin verbinden sich zwei Diskurstechiken: die der Verknappung diskursiver Gegenstände durch Themenreduzierung und die der systematisch gepflegten Inkonssequenzen. Themenreduzierung meint die Zurückstutzung einer komplexen Debatte auf einen Topos oder einige wenige Topoi durch Ausschluss oder Tabuierung von Gegenständen, über die dann nicht mehr gesprochen werden kann. Das muss nicht zwangsläufig holzschnittartig wirken, sondern kann im Gegenteil durchaus auch recht spitzfindig angelegt sein. Um so größer ist dann die Herausforderung an die individuellen Fähigkeiten zur Selbstaufklärung. Wir haben solche Prozesse der Diskursverknappung insbesondere in den Fallstudien zur Transformation des ostdeutschen Hochschulsystems und zur Qualitätsentwicklung in Europa im Kontext der Internationalisierung von Hochschulen analysiert. Führte die Diskursverknappung im ersteren Fall zur Dichotomisierung der Gegenstände, über die gesprochen werden konnte, so führte sie im letzteren Fall zur Tabuierung des eigentlichen Gegenstands, nämlich der Qualität von Studium und Lehre in internationalisierten Studiengängen. Die Ordnung des Diskurses entsteht solchermaßen aus dem Schweigen, d.h. aus dem, was als Nicht-Sagbares abgespalten und verworfen wird.

Systematisch gepflegte Inkonssequenzen bezeichnen zwei (oder mehr) gleichzeitig präsent gehaltene, obschon sich in der aktuellen Praxis ausschließende diskursive Ereignisse, deren parallele Präsenz gleichwohl Voraussetzung ist, um das Miteinandersprechen und -handeln der Beteiligten zu ermöglichen. Diskurskontrolle wird hierbei durch die Verknappung der sprechenden Subjekte ausgeübt, die in das relevante Ritual des Sprechens und seine Formelhaftigkeit eingeweiht sind. Ein anschauliches Beispiel ist die permanente Gleichzeitigkeit der Effizienz- und der Frauenförderungsrhetorik in der Hochschulreformdebatte.

Beim Effizienzthema ist, um öffentliche Unterstützung zu mobilisieren, eine gewisse Kampfrhetorik üblich. Sie fordert die Inkaufnahme von Härten, Unbill und Infragestellung von Besitzständen um der übergeordneten Reformzwecke willen. Dies kann man angemessen oder unangemessen finden – überraschen müsste, dass diese Effizienzorientierung bislang an einem Punkt regelmäßig aussetzt: sobald es um die Initiierung bzw. Umsetzung potentialadäquater frauengleichstellender Maßnahmen geht. Dann dominiert die Betonung von nur schwer und, wenn überhaupt, höchstens behutsam zu überwindenden Hindernissen. Die Forderung nach einem optimalen 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.

Nun gibt es bekanntermaßen eine geschlechtsspezifische Hierarchiepyramide: Einem 43prozentigen Studentinnen-Anteil an deren Sockel steht ein 4,5prozentiger C4-Professorinnen-Anteil an der Spitze gegenüber (Wissenschaftsrat 1998, 16, 26). Sofern 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 ausschließlich wettbewerblichen Berufungsverfahren durch Frauen erklommen worden wären. Ersatzweise müsste eine fast hälftige weiblich-männliche Besetzung der C4-Professuren in naher Zukunft erreicht werden. Doch bliebe es bei der bisherigen Steigerungsrate, so würde es noch acht Jahrzehnte bis zur paritätischen Besetzung der Professuren dauern (Burkhardt 2000, 189).

Nun ließe sich mit einer ‚realitätsnäheren Betrachtung‘ argumentieren, also einer 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. Doch auch diese 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 und Effizienzstreber. Das freilich ist noch nicht allgemeines Gut der öffentlichen Hochschuldebatte.

Eine andere systematische Inkonsequenz besteht in dem gern behaupteten Zusammenhang von Sparzwängen einerseits und Kreativität und Freisetzung innovativer Impulse andererseits. Durch die jüngere Wissenschaftsgeschichte ist ein solcher Zusammenhang jedoch nicht belegbar, wie von Wissel (1998, 49) herausarbeitet:

“Institutionelle Innovation im universitären Wissenschaftsbereich war bislang stets mit Expansion und Addition verbunden. Konflikte mit traditionellen Ansätzen konnten so vermieden werden. Der außerhalb der Hochschule so gerne verwendete Nexus zwischen Sparen und inhaltlicher und organisatorischer Kreativität ist innerhalb der Hochschule bislang Legende geblieben. Folgerichtig führt strukturelle Kontraktion zunächst einmal nicht zu Innovation, sondern zu ihrem Gegenteil, einer Rückbesinnung auf disziplinäre Essentials.”

Die Schlussfolgerung liegt auf der Hand, bleibt jedoch in der Hochschulreformdebatte unberücksichtigt, wenn es nicht gerade um Professuren für Mobilfunktechnik oder Immobilienmanagement geht: "Die Organisation Universität konnte bislang nur dann innovieren, wenn sie gleichzeitig expandieren konnte." (Ebd., 50)

Solche systematisch gepflegten Inkonsequenzen benötigen soziale und kognitive Brücken, mit Hilfe derer sie individuell aushaltbar werden. Dafür hält die Hochschulreformdebatte ein vergleichsweise umfangreiches Repertoire an Techniken symbolischer Entlastung bereit. Nehmen wir z.B. Leitbilder: Sie liegen im Trend der Hochschulpolitik. "Planer und Hofdichter sind an allen Universitäten zwecks Imageförderung mit deren Abfassung beschäftigt", spottet Michael Daxner (1999, 53) und sieht aus "dem Wesen, der Idee und der Bestimmung der Universität das *Leitbild* geworden, und unterhalb des Leitbildes erscheint die Zielvereinbarung als gerade noch zu bewältigendes Instrument akademischer Selbstreflexion".

Ebenso kreierte der ökonomistische Strang der aktuellen Hochschulreformdebatte eine Reihe handlungsleitender Entlastungsformeln. Ein Beispiel ist "Enttabuisierung". Dahinter versteckt sich ein Vorgang, der die einen Tabus (z.B. Chancengleichheit statt Hochschuleingangsprüfungen) bricht, um die anderen Tabus (z.B. hierarchische Sozialstrukturen in Instituten und Kliniken) zu schützen. Dort wird Offenheit für Neues ("Innovation") demonstriert, werden alte Üblichkeiten neu etikettiert ("Centers of Excellence") und Unannehmlichkeiten der letzten Jahrzehnte entsorgt ("Wettbewerb statt Frauenförderung"). Hier ist eine der von Foucault (1977, 15f.) herausgearbeiteten Techniken der Diskurskontrolle zu erkennen. Aussagenmengen werden innerhalb eines bestimmten Praxisfeldes kontrolliert, selektiert, organisiert und kanalisiert. Durch Klassifikation, Anordnung und Verteilung wird geregelt, welche Aussagen innerhalb eines bestimmten Praxisfeldes ‚wahr‘ oder ‚richtig‘ sind und welche nicht. Solchermaßen kann "Enttabuisierung" dazu dienen, durch Brechung oder Verletzung eines Tabus ein anderes zu errichten.

Zur Absicherung dessen folgt man wiederum der neueren Managementliteratur, die *Corporate Identity* (CI) in den Mittelpunkt der Personalführung und -entwicklung stellt. Es gewinnen Prozesse an Bedeutung, die individuelle und kollektive Identitätsbildung mit der Hochschule befördern sollen. Das ist zunächst ein Versuch, organisationsinterne Widerstände gegen Veränderungen mithilfe positiver immaterieller Anreize zu demobilisieren. Das hierbei mindestens zu lösende Problem ist freilich ein jeder Identitätsfindung innewohnendes: das der Spannung zwischen Identifikation und subjektiver Autonomie. Reformfreudige Institutionen benötigen Mitglieder, die Entscheidungsspielräume ausfüllen, damit Verhaltensrisi-

ken eingehen und auf diese Weise Kreativität entwickeln. Identifikation verbindet sich nicht per se mit individueller Autonomie, sondern fördert eher das Gegenteil.

Kehren wir nochmals zur diskursanalytischen Auswertung unserer bisherigen Darstellung zurück und beginnen mit der Mikroebene der Institution Hochschule als Organisation. In der Organisationstheorie wird die Komplexität einer Organisation mit Hilfe von drei symbolischen Feldern durch Reduktion bewältigt. Wir haben sie bereits als diskursive Techniken beschrieben. Die Darstellung der Organisation als "lebendiger Organismus" folgt einem Verfahren der Naturalisierung. Wie am Beispiel des Marktbegriffs und der Art und Weise seines Einsatzes gezeigt, folgt dieses Verfahren der Umdeutung sozialer, ökonomischer oder politischer Konstrukte dem Verfahren der Bildung anthropologischer Konstanten, gegen die dann nichts mehr auszurichten ist. Die Darstellung der Organisation als "symbolisch-kultureller Raum" macht das diskursive Konstrukt zwar deutlicher, führt aber zur symbolischen Entlastung. Wird die Organisation schließlich als "politische Arena" gefasst, haben wir es in der Regel mit dem diskursiven Verfahren der Verknappung von Themen oder sprechenden Subjekten zu tun.

Die Hochschule als Organisation, die sich aufgrund staatlicher Deregulierung, öffentlicher Kritik und neuen Anforderungen als krisenhaft erfährt, soll ihre neu-gewonnene Autonomie zu gebrauchen lernen, indem sie sich als "lernende Organisation" begreift und selbstgesteuerte Veränderungen vornimmt. Zu diesem Zweck braucht sie qualitätsbezogenes und strategisches Management sowie ein Leitbild, eine Vision von sich selbst, die zugleich die künftige Entwicklung vorzeichnet. Strategisches Management wird verstanden als Umwandlung äußerer Bedrohungen in Chancen durch die Organisation kollektiven Handelns und die Entwicklung einer den neuen Anforderungen angepassten Identität. Dieses Verfahren wird diskursiv durch die Formulierung einer Policy, einer Strategie und eines Leitbilds bewältigt. Alle drei Textmengen dienen der Organisation von Aussagen mit dem Ziel, Sinn oder Bedeutung und damit Legitimität zu generieren. Auch hierbei werden wieder verschiedene diskursive Techniken verwandt:

- *die Verknappung der sprechenden Subjekte*: Leadership bzw. Expertentum berechtigen zum Sprechen in der Öffentlichkeit, andere Sprecher werden zwar gehört, vermögen jedoch entweder keine dauerhaften Positionen im diskursiven Feld zu besetzen oder als ‚wahr‘ bzw. ‚richtig‘ oder ‚gültig‘ anerkannte Aussagen zu treffen;
- *Verknappung der Themen*: das formulierte Leitbild ist immer nur eine Auswahl aus den möglichen Gegenständen und Aussagemengen, die einer

- je bestimmten Hochschule ein Profil verleihen und sie von anderen Hochschulen unterscheiden sollen (Differenzierung und Wettbewerb). Zugleich muss aber die Identität der Hochschule als solche erkennbar bleiben;
- *systematische Inkonsequenzen*: damit sind zum einen fehlende Sanktionsmöglichkeiten im Scheiternsfall, zum anderen die Ausgrenzung relevanter diskursiver Ebenen gemeint, wie das Frauengleichstellungsbeispiel gezeigt hat;
 - *symbolische Entlastung*: die Präsentation eines Leitbildes oder auch einer Zielvereinbarung reduziert die Komplexität der strukturellen Reorganisation und vermag den durch externe Kritik erzeugten Druck zu mindern.

Wenn auch in einer etwas anderen Konfiguration, so finden wir auf der Makroebene des deutschen Hochschulsystems die selben Techniken der Diskursorganisation. Der Versuch, die Differenzierung des Hochschulsystems durch Steuerungsmix zu optimieren, führt, wie gezeigt, zu systematischen Inkonsequenzen durch wechselseitige Neutralisierung der alten und neuen Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen. Das daraus entstehende Steuerungsdilemma wird durch Fragmentierung und zentrifugale Tendenzen verstärkt.

Weil die primären Reformziele entweder tabuiert werden (mehr Leistung mit weniger Mitteln) oder nicht konsensfähig sind (Definition der Qualität von Studium und Lehre) erfolgt eine Themenreduzierung durch Verknappung der Gegenstände, über die gesprochen werden kann. So wird die Neubestimmung der Balance zwischen Steuerung und institutioneller Autonomie nicht aus den hochschulischen Leistungsinhalten und Leistungsqualitäten abgeleitet, sondern aus den hochschulinternen und hochschulexternen Steuerungsinsuffizienzen. Und die sekundären Reformziele werden zu primären undefiniert, weil über die primären keine Konsens herzustellen ist. Zwar wirkt der Versuch der Regulierung komplexitätssteigernd, wird aber durch die komplexitätsreduzierende Berufung auf "den Markt" – der zumindest in Deutschland kein wirklicher ist, aber aus den Elementen Differenzierung und Wettbewerb diskursiv konstruiert und materiell wirksam wird – wieder neutralisiert.

Durch staatliche Deregulierung und institutionelle Internationalisierung erweitert sich jedoch das diskursive Feld und bietet Raum für neue sprechenden Subjekte und neue Topoi, die sozusagen aus den Hochschulreformdebatten anderer europäischer Länder in den deutschen Reformdiskurs eindringen können. Eine neue Makroebene (Europäische Union) tut sich auf und interagiert mit der alten Mikroebene (Hochschulen) unter tendenzieller Umgehung der staatlichen Steuerungsagenten,

die in diesem Geflecht nun die Mesoebene bilden. Die in diesem Feld sprechenden Subjekte können die Aussagemengen nach ihren eigenen Formationsregeln organisieren, so dass der Diskurs um die Kategorien von Harmonisierung und Konvergenz statt Differenzierung und Wettbewerb kreist. In diesem Kontext kann die Internationalisierungsinitiative des damaligen Bildungsministers Rüttgers als Versuch gewertet werden, gegen die EU eigene, d.h. nationale Formationsregeln aufzustellen.

Allerdings gibt es eine Parallele, die sowohl national als auch supra-national als Tabu wirksam wird: die Themensetzung erfolgt unter Ausschluss der Frage, wie die angezielten Reformen ohne hinreichende Finanzmittel durchgesetzt werden können, denn auch die europäischen Förderprogramme im Hochschulbereich sind Anreizprogramme, die eine Sogwirkung oder einen "Mitmach-Effekt" auslösen wollen, um mit wenig Geld möglichst viel zu erreichen.

Hier setzt nun wieder die ökonomisierende Betrachtungsweise der gesellschaftlich akzeptierten marktliberalen Strömung ein. Da Internationalisierung auf allen drei Ebenen (institutionell, national, supra-national) positiv besetzt ist, kann sich über die komplexitätsreduzierenden Verfahren der Naturalisierung (Markt), der systematischen Inkonsequenz (Abspaltung und Verwerfung der Relevanz des Finanzaspekts) und der symbolischen Entlastung durch Rückzug auf den *common sense*, d.h. mit mehr Effizienz lassen sich auch die gewünschten Ergebnisse erzielen, ein Minimalkonsens herstellen; sei es, was die Definition von Qualität im Hochschulbereich als Standard angeht, oder sei es der Ausschluss der Inhalte bei der Harmonisierung.

Fassen wir zusammen: Symbolisierung durch Naturalisierung oder anthropologische Konstanten, Themenreduzierung durch Verknappung in Form von Grenzziehungen, Verwerfungen, und Tabuisierung, systematische Inkonsequenzen durch Abspaltungen diskursiver Ebenen und Erkenntnisgegenstände und symbolische Entlastung durch Reduktion komplexer Themen auf ‚common sense‘-Argumente und Verknappung der sprechenden Subjekte, die gültige Aussagen treffen können, lassen sich als wesentliche diskursive Praktiken der Hochschulreformdebatte identifizieren. Über sie wird technisch bewirkt, dass sich bestimmte Formationsregeln durchsetzen, um die Aussagemenge der aktuellen Hochschulreformdebatte zu organisieren.

Erste Regel: bei Ausfall oder Totalverweigerung eines Hauptakteurs wäre die Funktionsfähigkeit des Hochschulsystems insgesamt in Frage gestellt. Daher wird

die Herstellung eines Minimalkonsens der beteiligten Hauptakteursgruppen benötigt. Hierzu wird aus drei verschiedenen systemischen Funktionslogiken ein diskursives Operationsschema gebildet: hierarchische Selbststeuerung, staatliche Rahmensteuerung und wettbewerbliche Marktsteuerung. Die Berücksichtigung dieser drei Funktionslogiken sichert (a) die Mitwirkung der Hierarchen des akademischen Betriebs als Repräsentanten der Produzenten hochschulischer Leistungen, (b) der staatlichen Bürokratie und (c) der Wirtschaft, letztere beiden gleichermaßen als Repräsentantinnen der Finanziere hochschulischer Leistungserbringung und der hochschulischen Leistungsabnehmer.

Um die widersprüchlichen Funktionslogiken so aufeinander beziehen zu können, dass sie Aussagenmengen organisieren können, müssen die intern anschlussfähigen Module identifiziert und als konzepttragende Leitideen definiert werden. Dazu sind die als unaufgebbar bewerteten Interessen in zielfähige Begriffe zu übersetzen.

Die Diskursagenten der staatlichen Rahmensteuerung erscheinen hierbei vergleichsweise bescheiden, sie haben nur noch eine konzepttragende Leitidee: *Leistungsverdichtung*. Die Agenten der hierarchischen Selbststeuerung liefern immerhin noch die Ideen der *Autonomie* und der *Elite*, während diejenigen der wettbewerblichen Marktsteuerung am umfangreichsten formulieren: *Wettbewerb* – auf nationaler wie internationaler Ebene –, *Leistungsorientierung*, *Deregulierung*. Die zweite Regel also ist: Keine dieser konzepttragenden Leitideen darf innerhalb der Diskursorganisation ignoriert werden; alle sind fortwährend parallel zu berücksichtigen. Die Freiheit jeder Idee (und ihrer Träger) findet ihre Grenze in der Freiheit einer jeden der anderen Ideen.

Alle diese konzepttragenden Leitideen können schließlich an ein großes Adaptermodul angedockt werden, das die Hochschulreformdebatte dann insgesamt zurechtet. Dieses Modul ist *Leadership*, der Operator des diskursiven Schemas der aktuellen Hochschulreform. *Leadership* – als Idee wie als Praxis – vermag Autonomie zu sichern, Eliten zu schützen, Leistungsverdichtung, Wettbewerb und Leistungsorientierung zu organisieren und Deregulierung zu legitimieren. *Leadership* klingt in deutschen Ohren zudem modern, gleichwohl sollte eines nicht verschwiegen werden: Das Konzept entstammt der Old Economy des Industriezeitalters und entspricht durchaus nicht der Produktion von Wissen im "Modus 2", wie es von Gibbons et al. (1994) als kennzeichnend für das Zeitalter der Wissens- und Informationsgesellschaft herausgearbeitet worden ist. Die Qualität der Komplexitätsreduktion durch eine derart formierte Diskursorganisation ist entsprechend.

Die in der zweiten Regel als ‚konzepttragende Leitideen‘ gekennzeichneten Aussagen müssen jedoch auch gesellschaftliche und hochschulpolitische Akzeptanz erringen, um einerseits in dem diskursiven Feld Konsequenzen zu haben, andererseits sich positiv von anderen Aussagen im selben Feld abzugrenzen. Um dies abzusichern, gilt eine dritte Regel zur Formierung des Hochschulreformdiskurses. Sie lautet: Nicht jeder ist befugt, über alles zu sprechen.

Die Verknappung der sprechenden Subjekte, deren Aussagen als ‚wahr‘, ‚richtig‘ oder ‚gültig‘ akzeptiert werden, erfolgt wesentlich über die Konstituierung von Meinungsführerschaft einerseits und Expertise andererseits. Die Meinungsführerschaft eignet insbesondere den institutionellen und politischen Reformakteuren, während Qualitäts- und Evaluationsagenten und -agenturen die erforderliche Expertise bereitstellen. Die Meinungsführer organisieren öffentlich und medienwirksam die Aussagenmengen zu einem spezifischen Ensemble innerhalb des diskursiven Feldes, welches den maßgeblichen Diskurs formiert. Die Experten liefern dafür die instrumentelle, methodische und konzeptionelle Unterfütterung.

Daneben freilich gibt es noch viele andere Sprecher, die über Hochschulen und Hochschulreform reden. Die Rolle dieser „räsonierenden Laien“ (vgl. Teichler 1994, 169) ist vorrangig, bestimmte ‚diskursive Ereignisse‘ zu produzieren. Diese können mitunter durchaus als potentielle Einbrüche in den dominierenden Diskurs erscheinen, etwa in der Form des „Ich möchte hier mal eine ganz provokative These formulieren...“. Vor allem aber sind sie gekennzeichnet durch, positiv formuliert, die Spontaneität der Einsicht oder, kritischer formuliert, die Freiheit von der Anstrengung des wissenschaftlich begründeten Urteils. Wie wir bereits in unserem Einleitungskapitel formulierten: Die übliche Vorgehensweise 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.

Die Rolle der Meinungsführer und Experten ist es dann, bestimmte Aussagen, die dem „Räsonieren der Laien“ entspringen, durch Kanalisierung, Klassifizierung, Kontrolle und Selektion in den dominierenden Diskurs zu integrieren oder, im Notfall, durch die anderen genannten diskursiven Taktiken zu verwerfen oder auszuschließen (durch Naturalisierung, systematische Inkonsequenz, Tabuierung etc.). Auf diese Weise wird ein korrelativer Raum für die Verteilung von als ‚gültig‘ anerkannten Aussagen hergestellt, der den Gegenständen, über die gesprochen werden kann, eine Existenz ermöglicht. Das bedeutet, es wird ein historisch und sozial

determiniertes Praxisfeld begründet (vgl. Foucault 1981, 132f.), welches für die Aussagen ein Referential konstituiert, auf das sie sich beziehen können.

4. Schluss

Es ist üblich geworden, die Hochschule als Paradoxie – d.h. gekennzeichnet durch unauflösbare Widersprüche – zu beschreiben. Das deutet eine gewisse Gelassenheit der Autoren solcher Beschreibungen an, denn mit Paradoxien umgehen zu können, belegt individuelle Souveränität. Es dokumentiert auch das Wissen der AutorInnen darum, dass sich mit Hochschulreform schon fast so viele Hoffnungen verbanden wie Hoffnungen schwanden: man braucht nicht enttäuscht zu sein, wenn das Paradoxon Hochschule auch beim nächsten Versuch wieder das schön erdachte Design der Reformsteuerung unterläuft. Wichtiger freilich ist, dass die Beschreibung der Hochschule als paradoxes Phänomen auch von Handlungszwängen entlasten kann: Was ohnehin paradox ist und bleibt, lohnt ja vielleicht auch gar nicht den Aufwand systematischer Veränderungsanstrengung. Eine Herausforderung besteht dem gegenüber darin, die Paradoxie auch im Rahmen von Steuerungsmodellen abzubilden.

Vier Mechanismen der Problemlösung sind von Clark (1983 und 1998) beschrieben worden: staatliche Steuerung (state), institutionelle Selbstregulierung (academic oligarchy), Wettbewerb (market), Stärkung der Hochschulleitung/professionelles Management (entrepreneurialism). Unbeschädigt aber ist, je für sich genommen, in Deutschland keiner dieser Mechanismen mehr. Die staatliche Steuerung experimentiert seit zehn Jahren mit dem Versuch einer Regulierung der Deregulierung. Die institutionelle Selbstregulierung produziert fortwährend neue Verhinderungskartelle. Der Wettbewerb wirkt ökonomisierend und damit tendenziell sozial desintegrierend. Das professionelle Management wirkt hierarchisierend und damit tendenziell wissenschaftsschädlich.

Um die einzelnen Nachteile zu neutralisieren, wurde der Weg bestimmter Koordinationsmodi gewählt. Bisläng dominierte der Koordinationsmodus Staatliche Steuerung + Institutionelle Selbstregulierung. Angestrebt wird eine Dominanz des Koordinationsmodus Wettbewerb + Stärkung der Hochschulleitung/Professionelles Management. Letzterer hebt sich von ersterem vor allem durch einen Umstand positiv ab. Wo der Koordinationsmodus Staatliche Steuerung + Institutionelle Selbstregulierung keine Veränderungen (mehr) produziert, verspricht der Modus Wett-

bewerb + Management aber immerhin *irgendwelche* Veränderungen. Ob das bereits ausreicht, diesen Koordinationsmodus zu präferieren, hängt von den Ansprüchen der Akteure an Forschung und Lehre ab. Sie dürften nicht allzu avanciert sein. Dann mag es gehen.