

PEER PASTERNAK

Steuerungskordinaten auf Sylt und an Hochschulen

1. Ein Netzwerktätiger

Da die Hochschul- und Forschungspolitik in der Bundesrepublik weitgehend Ländersache ist, verbindet sie sich in der öffentlichen Wahrnehmung nicht direkt mit einer Hauptstadt. Was früher „Bonn“, heute „Berlin“ wissenschaftspolitisch verkündigt, ist eine Meinung unter mehreren. Andere Positionierungen von vergleichbarem Gewicht erteilen und ereilen das Land und seine Wissenschaftseinrichtungen aus Mainz (Zöllner), München (Zehetmaier, MPG), immer noch Bonn (KMK, BLK, DFG, HRK) oder Köln (Wissenschaftsrat). Aber: In die Reihe dieser Orte gehört auch noch einer, der nicht mal eine eigene Bürgermeisterei hat, durchaus etwas abseits liegt, und der dennoch einmal in jedem Jahr als kurzzeitiges Gravitationszentrum der deutschen Hochschul- und Wissenschaftspolitik in der Presse auftaucht. Dass dies so ist, ist nicht allein, aber zum größten Teil Gerd Köhler zu verdanken.

Der Ort hat einen Namen, dessen Konsonatenverteilung bei jedem Eintippen erneut eine Herausforderung darstellt: Klappholttal. Er liegt auf Sylt, aber nicht bei den Quartieren der Reichen und der Schönen, sondern besteht im Wesentlichen aus einer so netten wie etwas schrägen Heimvolkshochschule: Wandervogelhistorie und Gäste mit einem sympathischen, wenn auch ein wenig undurchschaubaren Naturfimmel prägen normalerweise deren Bild. Damit ist sie unter den deutschen Heimvolkshochschulen so ungefähr das, was der Bereich Hochschule & Forschung in der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft darstellt: Schön, dass es so etwas auch noch gibt. Köhler hat beide Schrägheiten zusammengebracht, indem er in Klappholttal die Sommerschule des Bereichs Hochschule & Forschung der GEW etablierte.

Dort werden nun seit 1981 (ich war 1991 erstmals dabei) alljährlich drei Parallelwelten nebeneinander platziert, und Köhler ist der Hexenmeister, der sie dann im Knud-Ahlborn-Saal absichtsvoll aufeinanderprallen lässt. Ein bisschen diabolischen Spaß scheint er daran zu haben: Er konfrontiert die traditionelle gewerkschaftliche Diskussion mit der fatal-fatalen Sachzwänglichkeit des politischen Handelns und nötigt dabei beide Seiten zu wechselseitiger Höflichkeit. Hinzu tritt überdies die Welt der nachwachsenden GEW-Kohorte, die immer alles etwas moderner und etwas grundsätzlicher kontextualisiert haben möchte. So richtig deutlich wurde mir das eigentlich Unverträgliche der verschiedenen Welten, die da in einen vernunftgeleiteten Austausch gezwungen werden, als ich einst folgendes am Mittagstisch erlebte:

Gerade, es war irgendwann Mitte der neunziger Jahre, hatte ein Professor im Knud-Ahlborn-Saal verkündet, dass die aktuelle Lehrerbedarfsprognose voller Düsternis

ausfalle. In den nächsten Jahren würden 50 Prozent der Lehramtsanwärterinnen und Lehramtsanwärter keine Stelle bekommen. (Zwei Jahre später war alles wieder andersherum: Da wurde die Sommerschülerschaft vor dem drohenden Lehrerinnenmangel gewarnt. Aber das ist für unsere Geschichte jetzt nicht so wichtig.) Beim Mittagessen nach dem Vortrag saßen einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus der jüngeren Generation und eine offenkundig kampfgestählte GEW-Aktivistin an einem Tisch. Die Aktivistin nahm wohl an, dass studentisches Publikum bei der GEW nur eines heißen könne: Das sind Lehramtsanwärter und Lehramtsanwärterinnen. Daher vermutete sie eine glückliche Übereinstimmung von individuellen und gesellschaftlichen Interessen, und das war selbstredend für die nun anstehende Überzeugungsarbeit zu nutzen. Also wurde die Kollegin alsbald sehr eindringlich: Warum, um Himmels willen, wir keinen Aufschrei losließen im Angesicht dieser katastrophalen Berufsaussichten im Lehramt? Wenn ihnen – d.h. ihrer Generation (oder präziser: deren politisch aktiven Teilen) – vor 25 Jahren so etwas in einem Vortrag begegnet wäre: Also, sie hätten sich vor Empörung und daraus speisender Aktivität kaum halten können. Solche Chancenlosigkeit – 50 Prozent ohne Aussicht auf ein Lehramt – könne doch nicht einfach so hingenommen werden!

Die jüngere Generation am Tisch sezierte sehr konzentriert die Speisen auf ihren Tellern. Offenkundig waren alle etwas perplex. Ich auch: Als ich die Zahlen im Vortrag gehört hatte, war ich überhaupt nicht erschüttert gewesen. Ich war angenehm überrascht. Das es so etwas noch gibt, dachte ich: Wenn 50 Prozent keine Lehramtsstelle bekommen, dann heißt das doch umgekehrt: 50 Prozent werden eine Stelle haben. Als Politikwissenschaftler, also Vertreter eines sozialwissenschaftlichen Magister- und Diplomfaches, erschien mir das als positive Nachricht. Wogegen ich hätte protestieren sollen, war mir nicht so recht klar: Jeder und jede zweite kriegt einen Job in dem studienhalber erlernten Beruf, das ist doch grandios. Die anderen Lehramtsstudierenden, die sich nicht in der glücklichen Hälfte finden, werden tun, was die meisten Politikstudierenden nach dem Abschluss ebenfalls tun: Sich umsehen, auch fachfremd, gegebenenfalls eine Anpassungsqualifikation absolvieren. Sie werden etwas Zeit verlieren, gewiss, doch was wäre die Alternative? Bedarfsorientierte Studienzulassung, also: wie in der DDR. Wo es so gemacht wird, da lässt sich auch ein Arbeitsplatz garantieren. Wo aber möglichst jeder und jede studieren können soll, was ihn oder sie interessiert, dort kann selbstredend keine Arbeitsplatzgarantie gegeben werden. Meinte unsere Tischgenossin, wir sollten jetzt dafür kämpfen, dass nur noch zwölf Prozent jedes Altersjahrgangs zum Studium können (so viele waren es in der DDR), weil alles weitere die Abnahmegarantie der Arbeitgeber überschreite?

Darum also geht es auch immer wieder in Klappholltal, aber nicht nur darum. Wohl gibt es traditional anmutende Debatten, wie ebenso aktuelle Kampfbereiche aus Landeskabinetten und wissenschaftspolitischen Kungelrunden entgegengenommen werden. Beides passt meist überhaupt nicht zusammen, aber es zielt auf ein gemeinsames Thema. Dieses ist den Titeln zahlreicher Sommerschulen abzulesen: „Qualität von Studium und Lehre“, „Management und Mitbestimmung“, „Wissenschaft als Beruf“,

„Globalisierung der Hochschulhaushalte“, „Virtuelle Wissenschaft“, „Autonomie oder Anpassung?“, „Management of Change“, „Bildung – Ware oder öffentliches Gut?“, „Flexibilisierung und Wettbewerb“. Es ging und geht also, um es zusammenzufassen, immer wieder um die Struktur der Hochschulen und Wissenschaftsinstitute, um die Inhalte, die dort bearbeitet werden, und die Steuerung all dessen. Zu letzterem, der Steuerung, ist wichtiges noch nicht gesagt, weshalb ich die Gelegenheit ergreife, das Überfällige, soweit es Hochschulen betrifft, hier zu erledigen.

2. Hochschulisches Steuerungsregime zwischen Kontextsteuerung, Verträgen, Partizipation, Management und Markt

Michael Daxner hat einmal vorgeschlagen, Hochschulen jenseits der üblichen Dichotomie zu verorten: Jenseits der (wenn auch autonomiebegünstigten) staatlichen Anstalt einerseits wie des Marktsubjekts (und damit auch Marktobjekts) andererseits. Entstaatlichung der Hochschulen solle nicht Ökonomisierung bedeuten, sondern Veröffentlichung, d.h. öffentliche Teilhabe am Wissenschaftsprozess, also Aneignung der Hochschulen durch die Gesellschaft (Daxner 1991, S. 114 - 120). Organisiert werden sollen Hochschulen *wie* Wirtschaftsbetriebe, aber nicht *als* Wirtschaftsbetriebe (Daxner 1997). Was sophistisch anmuten mag, weist möglicherweise in die richtige Richtung – wie im Weiteren zu prüfen sein wird.

2.1 Zielvielfalt und Mittelzuweisung

Die Aufgabenbeschreibung von Hochschulen ist multifunktional und widersprüchlich. Für die deutschen Hochschulen hat Uwe Schimank (2001, S. 225ff.) eine Auffächerung des Zielkatalogs von zwei auf zehn Ziele innerhalb von 20 Jahren identifiziert:

- Bis in die sechziger Jahre galt das traditionelle Zielbündel, das sich aus zwei Zielgrößen zusammensetzte – Forschung und Lehre (wobei die Lehre aus der Forschung abgeleitet war und insofern eine klare Zielhierarchie bestand).
- Mit dem Übergang zur Massenuniversität seit Ende der sechziger Jahre formulierten die Hochschulen seit Mitte der siebziger Jahre zwei weitere Ziele, um sich gegen staatliche Zumutungen zu schützen: Die Aufrechterhaltung der quantitativen Forschungskapazitäten und die Aufrechterhaltung der personellen Verkopplung von Lehre und Forschung.
- In den achtziger Jahren stellte die staatliche Seite zwei weitere Ziele zur Lehre an Hochschulen auf: Passung des Lehrangebots zu den Qualifikationsanforderungen der beruflichen Praxis und größere Praxisrelevanz der Studieninhalte.
- Kurz darauf wurden die Hochschulen als Forschungseinrichtungen wieder entdeckt, nämlich im Hinblick auf ihre diesbezügliche außerwissenschaftliche Relevanz.
- Ebenso wurde nun im Bereich der Lehre der Ausbau von wissenschaftlicher Fort- und Weiterbildung gefordert.
- In Reaktion auf diese hochschulexternen Zieldefinitionen riefen insbesondere die Professoren und Professorinnen zwei Zielgrößen in Erinnerung: Die Wahrung der

Autonomie bei der Themenwahl der eigenen Forschung und die Erhaltung der Chancen auch für unorthodoxe Perspektiven.¹

Steuerung ist ein Instrument zur Erreichung bestimmter Ziele. Folglich ist das leitende Prinzip bei der Konfiguration eines hochschulischen Steuerungsregimes die Zielbindung. Voraussetzung dafür sind präzise Zieldefinitionen, und Zielvielfalt ist in eine klare Zielhierarchie zu überführen. Damit kann dem Handeln der zu koordinierenden Akteure eine Richtung gegeben werden, und damit werden auch Erfolgsbewertungen möglich, indem sich Zielerreichungsgrade bzw. Zielverfehlungen feststellen lassen.

Die Ziele und ihre Hierarchie müssen Gegenstand von Aushandlungsprozessen sein, denn die Funktionslogik der Hochschule integriert widersprüchliche Anforderungen. Widersprüchlichkeiten prozessieren zu müssen, ist indes keine Schwäche der Hochschulen, sondern macht ihre Stärke aus.² Hochschulen leben konstitutiv aus Spannungen zwischen Unverträglichem, und produktive Hochschulen vermögen genau dies in Herausforderungen zu übersetzen: Spannungen etwa zwischen Theorie und Praxis, Autonomie und staatlicher Aufsicht, akademischer Freiheit und gesellschaftlicher Verantwortung, Grundlagen- und Anwendungsforschung, Bildung und Ausbildung oder zwischen Disziplinarität und Interdisziplinarität. Die spezifischen Leistungsqualitäten von Hochschule werden nicht aus einzelnen Polen dieser Polarisierungen produziert, sondern aus den Spannungen zwischen den Polen. Um klare Zielzuweisungen zu bedienen – etwa das Betreiben ausschließlich von Grundlagenforschung oder Anwendungsforschung oder Berufsausbildung – hat das deutsche Wissenschafts- und Bildungssystem je eigene Institutionen in Gestalt von Max-Planck-Instituten, Fraunhofer-Instituten, dualer Berufsausbildung oder Fachschulen. Die Spezifik der Hochschule ist ihre Multifunktionalität.

Wenn Steuerung ein Instrument zur Erreichung bestimmter Ziele ist, dann sind Steuerungsmöglichkeiten danach zu bewerten und auszuwählen, ob sie Zielerreichungschancen verbessern. Es liegt nahe, dass das Prozessieren immanent widersprüchlicher Multifunktionalität nicht einem einzigen Steuerungsprinzip – etwa marktlichem Wettbewerb oder hierarchischer Staatsintervention – unterworfen werden kann. Gefordert ist vielmehr ein Steuerungsmix.

Um das Prozessieren von Widersprüchlichkeiten zur Stärke von Hochschulen werden zu lassen, muss zumindest zweierlei angemessen geregelt sein: Erstens muss das zentrale Problem der Zuweisung öffentlicher Ressourcen einer grundsätzlichen, d.h.

¹ Hinzu sind Ziele getreten, die sich nach Schimank (2001, S. 227) „überhaupt nicht aus Erfordernissen von Forschung und Lehre ableiten lassen“: „So findet man in den Hochschulgesetzen ... Zielvorgaben, die sich auf die anzustrebende Gleichstellung der Frauen beziehen oder den Hochschulen einen Beitrag zur Erhaltung des Weltfriedens, zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit, zur Festigung eines demokratischen Ethos, zur Toleranz gegenüber Andersdenkenden und zur ökologischen Erneuerung abverlangen.“

² Anders Schimank (2001), der ein „veritables Zielwirrwarr“ sieht, „als Kombination von Zielvielfalt, Inkompatibilitäten zwischen Zielen sowie Dissensen und Unklarheiten über Ziele“, weshalb die Hochschulen es „unmöglich jedem recht machen (können), der sie mit Ansprüchen bombardiert“ (ebenda, S. 229).

für die jährlichen Haushaltsauseinandersetzungen tragfähigen Lösung zugeführt sein. Zweitens wird ein sachgemäßer Steuerungsmix benötigt, der durch eine entsprechende institutionelle Verfasstheit stabilisiert ist.

Das zentrale und daher grundsätzlich regelungsbedürftige Problem ist die Zuweisung öffentlicher Ressourcen. Hierfür muss eine Regelung gefunden werden, die nicht permanenter, einseitiger Verfügungsmacht durch den Staat unterliegt – und damit das institutionelle Steuerungsarrangement auszuhebeln vermöchte. Gemeint ist: Die staatliche Mittelzuweisung muss zum konstitutiven Bestandteil der Steuerungskoordination werden.

Einen sehr realitätsnahen Vorschlag hat der „Wissenschaftliche Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten“ 1998 unterbreitet: Er schlägt ein Formelmodell zur Berechnung des Finanzbedarfes der Hochschulen vor, wobei sich der Bedarf nicht aus allerlei Wünschen der Hochschulen ergibt, sondern aus vereinbarten Zielen. Anzustreben sei, dass das Zuweisungsmodell nicht von vornherein als Nullsummenspiel angelegt ist. Gleichwohl müsse die je aktuelle Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts in das Modell integriert werden. Dazu wird vorgeschlagen:

„Die Korrektur des errechneten Budgets von staatlicher Seite mittels eines Gewichtungsfaktors sollte zulässig sein, darf aber die Anreize zur Erzielung von Effizienzgewinnen nicht beseitigen. ... Natürlich stellt die Bestimmung des staatlichen Budgetvolumens für den Hochschulsektor weiterhin ein elementares parlamentarisches Recht dar. Daher kann der Staat den Haushaltsumfang nicht ausschließlich dem ‚freien Spiel der Formelkräfte‘ überlassen. Es muss die Möglichkeit eingeräumt werden, das errechnete Budget gemäß den verfügbaren staatlichen Mitteln zu korrigieren. Es steht dem Staat frei, im Anschluss an die Budgetrechnung in die Formeln einen Gewichtungsfaktor kleiner/größer 1 entsprechend der bestehenden Lage öffentlicher Haushalte einzubauen (man könnte diesen Wert, wenn er denn kleiner 1 ist, auch als ‚Unterfinanzierungsfaktor‘ bezeichnen) und durch parlamentarischen Beschluss den Faktorwert festlegen. Ergibt sich dadurch faktisch doch ein Nullsummenspiel, so ist dies nicht systemimmanent, sondern im Einzelfall voll politisch zu verantworten. Der Staat wird dann gezwungen, eine Zunahme der Unterfinanzierung der Hochschulen über einen einfachen und transparenten Parameter offenzulegen.“

(Wissenschaftlicher Beirat Niedersachsen 1998, S. 34f.)

Auf Basis dieses Modells, so der Beirat, falle es leistungsfähigen Hochschulen leichter, gegenüber dem Staat gegen Kürzungen zu argumentieren und sich im Wettbewerb um staatliche Gelder gegen andere staatliche Aufgabenbereiche zu behaupten. Ist das Problem der Mittelzuweisung zumindest systematisch gelöst, können die einzelnen Elemente des Steuerungsregimes (Übersicht 1) näher bestimmt werden.

Übersicht 1: Elemente des Steuerungsregimes			
Steuerungsorte	Steuerungsfunktionen	Steuerungsakteure	Steuerungsmodi
Gesamtorganisation • Kernleistungsbereiche • Sekundäre Leistungsbereiche • Tertiäre Leistungsbereiche	• Strategische Zieldefinition und -kontrolle • Definition operativer Ziele • Operatives Geschäft	• Politik/Ministerialverwaltung • Kuratorium • Akademische Selbstverwaltung • Professionalisierte Hochschulleitung • Hochschulverwaltung	• Hierarchische Staatsintervention • Kompromissorientierte vertragsförmige Vereinbarungen • Partizipatorische akademische Selbststeuerung • Hochschulmanagement • Kompetitive Marktsteuerung

2.2 Steuerungsorte und Steuerungsfunktionen

Von zwei zentralen Unterscheidungen muss die Entwicklung eines hochschulspezifischen Steuerungsregimes ausgehen. Sie betreffen die Steuerungsorte und die Steuerungsfunktionen.

Hinsichtlich der Steuerungsorte sind die Kernleistungsbereiche der Hochschule von wissenschaftsunterstützenden Bereichen abzusetzen:

- Kernleistungsbereiche sind Lehre & Forschung inklusive Nachwuchsförderung, also die Bereiche, die dem besonderen Schutz der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 (3) GG unterliegen.
- Wissenschaftsunterstützende Bereiche sind alle anderen Bereiche, die auch ohne den besonderen Schutz der Wissenschaftsfreiheit ihre Funktionen adäquat erfüllen können.

Diese Basisunterscheidung ist ausdifferenzieren, sobald es um die je geeigneten Steuerungsmodi geht – worauf im nächsten Punkt zu kommen sein wird. Für diesen Zweck lässt sich folgende Gruppierung der Leistungsbereiche vornehmen:

- a) Gesamtorganisation: strategisch und operativ integrierte Führung
- b) Kern- oder primäre Leistungsbereiche: Kernbereiche der akademischen Autonomie, d.h. Forschung und Lehre einschließlich Nachwuchsförderung
- c) Sekundäre Leistungsbereiche: den Kernbereichen der akademischen Autonomie unmittelbar angekoppelte Bereiche, d.h. akademische Weiterbildung, Transferaktivitäten usw.
- d) Tertiäre Leistungsbereiche: wissenschaftsunterstützende Einrichtungen, also Hochschulverwaltung, sonstige nichtwissenschaftliche Bereiche wie Rechenzentren, Bibliotheken, Hochschulsport, universitätsklinische Krankenversorgung.

Hinsichtlich der Steuerungsfunktionen ist zu unterscheiden zwischen strategischen und operativen Steuerungsentscheidungen:

- Die strategischen Entscheidungen beinhalten die Definition von anzustrebenden Primärzielen und dabei einzuhaltenden Standards sowie die Kontrolle der Zielführung des operativen Handelns.
- Das operative Geschäft hingegen widmet sich der konkreten Umsetzung vorgegebener strategischer Ziele, indem es operative Ziele definiert und diese realisiert.

2.3 Steuerungsmodi

Im Rahmen des Ökonomisierungsparadigmas, das die gegenwärtige Hochschulreformdebatte bestimmt, dominiert die Präferenz für (quasi-)marktliche Steuerung. Voraussetzung dessen wäre allerdings ein marktliches bzw. quasi-marktliches Zielsystem der Hochschule, d.h. die zentralen Organisationsziele müssten Gewinn bzw. Rentabilität, Umsatz, Kostensenkung oder/und Liquidität sein. Dann erschiene in der Tat die kompetitive Marktsteuerung am geeignetsten, um Entwicklungsdynamiken freizusetzen. Doch gibt es hier eine Reihe von Hemmnissen.

So entzieht sich ein Großteil der hochschulischen Leistungsgüter einer preislichen Bewertung. Damit ist eine zentrale Voraussetzung marktförmigen Austausches nicht gegeben. Hochschulbildung als eines dieser Leistungsgüter ist zudem ein meritorisches Gut, d.h. die Informationslage über deren Wert oder Unwert ist für einzelne ökonomische Akteure unzulänglich. Deshalb ist die individuelle Nachfrage – gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad – zu gering. Daher muss Hochschulbildung entweder öffentlich bereitgestellt oder es müssen Anreize zu ihrem höheren Konsum geschaffen werden. Beides ist unverträglich mit reiner Marktsteuerung. Ebenso unterläuft inputseitig die vorwiegend öffentliche Finanzierung eine marktförmige Steuerung. Auch kennen moderne Gesellschaften keinen prinzipiellen quantitativen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten (außer den Punkt, an dem sämtliche Erwerbstätigen wissenschaftlich tätig oder in Ausbildung wären). Vielmehr verfügen sie über eine prinzipiell unendliche Aufnahmekapazität für deren Aktivitäten und Ergebnisse. Deshalb ist niemals definierbar, was Untergrenzen, Optimum oder Obergrenzen öffentlich unterhaltener Wissenschaftspotenziale sind – ein Dilemma, das auch durch die Einführung von Nachfragestrukturen nicht grundsätzlich auflösbar ist: Die Nachfrage nach Bildung und Forschung entsteht nicht allein durch bereits vorhandene Bedürfnisse, sondern wesentlich durch staatliche Stimulation, und diese folgt ebenso aus in Politik übersetzten Wertentscheidungen wie z.B. aus internationalen Standortkonkurrenzen. Schließlich und endlich sollen die in erheblichem Umfang öffentlich finanzierten Einrichtungen Beiträge zu gesellschaftlich relevanten Problemlösungen erbringen. Auch dem stünde eine primäre Orientierung an den Relevanzkriterien Effizienz und Gewinn entgegen.

All dies heißt gleichwohl nicht, dass marktförmige Steuerung gänzlich und überall innerhalb des Hochschulsystems ungeeignet sein muss. Dass etwa die Immobilien einer Hochschule durch eine regelgeleitete Bürokratie verwaltet werden, deren Funktionsweise und Hierarchie einst zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben entstanden sind, erscheint nicht zwingend. Auch ist es weder nachvollziehbar noch gegenüber der

Öffentlichkeit und den Steuerzahlern und Steuerzahlerinnen legitimierbar, wenn in Bereichen der öffentlichen Hochschulen, die nicht unmittelbar Forschung und Lehre berühren, mehr öffentliches Geld ausgegeben wird zur Erfüllung derselben Leistungen, die an anderer Stelle weniger Kosten verursachen. Formelle Privatisierungen, also die Organisation solcher Leistungen in Gestalt etwa gemeinnütziger Facility-Management-GmbHs, können durchaus unproblematisch sein: Nämlich dann, wenn sie helfen, bisher in wissenschaftsunterstützenden Bereichen verausgabte Mittel ohne Leistungsverluste unmittelbar der Forschung und Lehre zuführen zu können. Im Einzelfall können auch materielle Privatisierungen sinnvoll sein: Es ist schließlich nicht aus der Freiheit von Forschung und Lehre abzuleiten, dass Hochschulen bspw. eigene Druckereien unterhalten müssen.

Gleichwohl bleibt marktliche Steuerung nur für eingegrenzte Hochschulbereiche geeignet. Die Funktionskomplexität des Hochschulsystems legt einen Steuerungsmix nahe. Welchem allgemeinen Prinzip könnte dieser Steuerungsmix folgen? Zu Grunde legend, dass die Abstimmung der einzelnen Leistungsbereiche des Hochschulsystems gegenseitigen inhaltlichen Bezügen folgen muss, kann einem Vorschlag von Hans Heinrich Trute (2000, S. 153 f.) gefolgt werden. Er schlägt das so genannte Gegenstromprinzip vor. Der Begriff ist exemplarisch in § 1 Abs. 3 Raumordnungsgesetz festgelegt – dort für das Verhältnis von unterschiedlichen Planungsebenen – und besagt: Die Entwicklung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen; die Entwicklung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse der Teilräume berücksichtigen. In diesem Sinne kann eine Koordination der diversen Steuerungsmodi vorgeschlagen werden. Es werden dazu verschiedene, Schnittmengen bildende ‚Steuerungsteilräume‘ angenommen, deren Entwicklungen Beiträge zur Steuerung des Gesamtraumes Hochschule zu erbringen haben.

Zur Verfügung stehen bei genauer Betrachtung fünf Modi der internen und externen Steuerung von Hochschulen:

- hierarchische Staatsintervention
- kompetitive Marktsteuerung
- kompromissorientierte, kontraktuelle Vereinbarungen
- partizipatorische Entscheidungsstrukturen
- professionalisiertes Hochschulmanagement.

Diese Modi sind deswegen voneinander zu unterscheiden, weil keiner von ihnen einen anderen zwingend voraussetzt oder nach sich zöge. Zugleich aber sind sie sämtlich miteinander in jeglichen Konfigurationen kombinierbar. Die hier vorzuschlagende Konfiguration sieht folgendermaßen aus:

- Die hierarchische Staatsintervention wird zur staatlichen Kontextsteuerung, beschränkt sich also auf Rahmenvorgaben – in Gestalt von Gesetzen, Vertragsinhalten und Rechtsaufsicht. Die starke Zurücknahme der staatlichen Intervention nimmt Rücksicht auf zwei steuerungstheoretische Einsichten: Einerseits würde der Versuch, gesellschaftliche Teilsysteme unmittelbar der politischen Logik zu

unterwerfen, deren spezifische Leistungsfähigkeit blockieren. Andererseits aber bleiben politische Interventionen, die diese Funktionslogik gänzlich unangetastet lassen, häufig unwirksam oder sind in ihrer Wirkung unkalkulierbar (Scharpf 1991, S. 622).

- Verträge werden als vertragsförmige Vereinbarungen in den drei Formen Hochschulvertrag (zwischen Land und Hochschule), Zielvereinbarung (zwischen den hierarchisierten Subebenen innerhalb der Hochschule) sowie Leistungsvereinbarung (zwischen zwei oder mehr Hochschulen bzw. zwei oder mehr Fachbereichen) abgeschlossen. Dabei sind die Hochschulverträge als öffentlich-rechtliche sowie hinsichtlich der Globalzuschuss Höhe vom Haushaltsgesetzgeber bestätigte und damit innerhalb der Laufzeit unkündbare Vereinbarungen zu schließen.
- Die Gestaltung der partizipatorischen Entscheidungsstrukturen folgt einer organisationstheoretischen Erkenntnis: Organisationsentwicklung, die ohne Beteiligung der Mitglieder erfolgt, bleibt unproduktiv, befördert zielignorantes Verhalten und führt gegebenenfalls zur Mobilisierung von Obstruktionsreserven. Zugleich soll die Vermeidung all dessen nicht durch organisationale Ineffizienz erkaufte werden. Daher werden die partizipatorischen Strukturen zum einen von der Befassung mit operativen Vorgängen auf der Ebene der gesamten Hochschule entlastet, befassen sich dort also allein mit strategischen Fragen und der Definition grundsätzlicher Standards (z. B. für die Gestaltung von Studien- und Prüfungsordnungen). Zum anderen werden sie mit zeitlich definiertem Einigungszwang versehen und so vor ihrer potenziellen Degeneration zu Verhinderungskartellen geschützt.
- Ein professionalisiertes Hochschulmanagement sichert zum einen die professionelle Aufbereitung von Entscheidungsalternativen für die partizipatorisch und kuratorial organisierten strategischen Entscheider. Es hat damit und durch die Zugriffsmöglichkeit auf einen Verwaltungsapparat eine implizite Machtposition. Das ist wegen der unmittelbaren Verantwortlichkeit nicht zu beanstanden. Für die Machtbalance ist lediglich eines notwendig: Das Hochschulmanagement muss sich mit dieser impliziten Machtposition begnügen, also auf eine Majorisierung der anderen Elemente der Machtbalance verzichten. Zum anderen organisiert es das operative Steuerungsgeschäft, d.h. definiert operative Ziele, koordiniert die Umsetzung von Entscheidungen, sorgt für Ressourcenzuteilung, führt Verhandlungen und managed etwaige Krisen.
- Kompetitive Marktsteuerung wird zum einen durch die Bildung von Quasi-Märkten außerhalb der Leistungskernbereiche (Lehre, Forschung und unmittelbar gekoppelte Bereiche wie Nachwuchsförderung) eingesetzt. Zum anderen ist das ökonomische Modell zu entökonomisieren. Das heißt: Die Instrumente sind technisch zu nutzen, aber einer nichtökonomischen Zielbestimmung zu unterwerfen. Die Erfolgskontrolle erfolgt primär auf der Grundlage des Effektivitätskalküls (Zielerreichungsgrad) und lediglich sekundär, d.h. nur abgeleitet und lediglich dort, wo hochschulspezifisch funktional, dem Effizienz kalkül (Kosten-Nutzen-Abgleich).

Diese fünf Steuerungsmodi müssen aufeinander abgestimmt werden. Das heißt: Es sind institutionelle Arrangements zu entwickeln, die staatliche Kontextsteuerung, wettbewerbliche Marktsteuerung, kompromissorientierte Verträge, partizipatorische Entscheidungsstrukturen und professionalisiertes Hochschulmanagement integrieren. Diese Arrangements müssen sowohl Machtbalancen herstellen wie Entscheidungsblockaden verhindern.

Kriterium für die Wahl des jeweiligen Steuerungsmodus bzw. der Kombination mehrerer Modi ist die Eignung für den jeweiligen Steuerungsgegenstand. Leitendes Prinzip bei der Auswahl ist die Zielbindung.

2.4 Steuerungsakteure

Traditionell sind drei Steuerungsakteure im Hochschulbereich aktiv:

- a) die Politik mit der Ministerialverwaltung, wobei Letztere der Ersteren einerseits zuarbeitet, andererseits eine minimale Kontinuität des Steuerungshandelns über die wahlbedingten Wechsel politischer Akteure hinweg sicherstellt;
- b) die akademische Selbstverwaltung, welche die korporative Autonomie der Hochschule verbürgt;
- c) die Hochschulverwaltung, die als staatliche Auftragsverwaltung handelt.

Hinzu treten zwei weitere Akteure, die der neueren Hochschulreformdebatte entstammen:

- d) die professionalisierte Hochschulleitung: Sie unterscheidet sich von der bisherigen Hochschulleitung in Gestalt des traditionellen Rektoratskollegiums. Dieses war Bestandteil der akademischen Selbstverwaltung, wurde aus Laien in der Führung von Großorganisationen gebildet, war daher der Hochschulverwaltung und deren bürokratischen Prioritätensetzungen weitgehend ausgeliefert, und es geriet mit der Entwicklung der Hochschulen zu Großorganisationen an die Grenzen seiner funktionalen Leistungsfähigkeiten. Die professionalisierte Hochschulleitung hingegen vereint idealerweise akademische und Organisationsführungs kompetenz;
- e) das Kuratorium: Dabei handelt es sich um ein intermediäres Gremium, angesiedelt zwischen Staat und Hochschule, das die Spannungen zwischen öffentlichen Ansprüchen an Hochschulen und akademischen Ansprüchen der Hochschulen prozessieren soll. Ein Kuratorium kann zweierlei leisten: Als Strategiegremium vermag es zwischen staatlicher Kontextsteuerung einerseits und Entscheidungserzeugung durch den Akademischen Senat sowie operativer Leitung der Hochschulgeschäfte durch das Präsidium andererseits zu vermitteln. Als der Hochschule verpflichtetes, aber nicht zugehöriges Gremium kann es die „Ver-Öffentlichung der Hochschule“ (Daxner 1991, S. 114 ff.) in den gesellschaftlichen Raum exemplarisch repräsentieren.

Im Einzelnen lassen sich diesen Steuerungsakteuren folgende Steuerungsfunktionen zuweisen:

Übersicht 2: Steuerungsakteure und Steuerungsfunktionen			
Steuerungsakteure		Steuerungsfunktionen	
Traditionell	Neu	Strategische Zieldefinition und -kontrolle	Operatives Geschäft
Politik/Ministerialverwaltung		<ul style="list-style-type: none"> • Beschränkt sich auf kontextsteuernde Rahmenvorgaben 	
	Kuratorium	<ul style="list-style-type: none"> • Intermediäres Gremium zwischen Staat und Hochschule • Entwickelt aus staatlichen Rahmenvorgaben und Zieldefinitionen der Akademischen Selbstverwaltung die strategischen Organisationsziele • Bestellt im Zusammenwirken mit der Akademischen Selbstverwaltung die professionalisierte Hochschulleitung 	<ul style="list-style-type: none"> • Operative Eingriffe ins Tagesgeschäft sind untersagt • Aber die Erteilung von Auflagen bei Zielabweichungen ist möglich
	Akademische Selbstverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Sichert institutionell die Autonomie der Hochschule • Steht unter zeitlich befristetem Einigungszwang • Entwickelt Vorschläge für strategische Zieldefinitionen • Bestellt im Zusammenwirken mit dem Kuratorium die professionalisierte Hochschulleitung 	<ul style="list-style-type: none"> • Definiert operative Ziele für die Ebenen unterhalb der gesamten Hochschule • Im Übrigen sind operative Eingriffe ins Tagesgeschäft untersagt • Aber die Erteilung von Auflagen bei Zielabweichungen ist möglich
	Professionalisierte Hochschulleitung	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung an strategischer Zieldefinition allein über Mitgliedschaft im Kuratorium und Akademischen Senat 	<ul style="list-style-type: none"> • Setzt die vom Kuratorium vorgegebenen strategischen Ziele operativ um • Definiert operative Ziele für die Ebene der gesamten Hochschule
	Hochschulverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützt technisch die Zieldefinitionsprozesse in Kuratorium und Akademischer Selbstverwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Handelt im Auftrag und funktional abgeleitet von der professionalisierten Hochschulleitung

Deutlich wird, wo die jeweiligen Steuerungsfunktionen vorrangig liegen: Politik, Kuratorium und Akademische Selbstverwaltung nehmen strategische Aufgaben wahr. Hochschulleitung und Hochschulverwaltung sind primär operativ engagiert.

3. Steuerungsarrangement

Fünf Steuerungsakteure und fünf Steuerungsmodi müssen institutionell arrangiert werden. Zu vermitteln sind dabei hochschulexterne und -interne Interessen. Die jeweiligen Aufgaben lassen sich den Akteuren folgenderweise zuordnen:

Steuerungs- akteure	Steuerungsmodi				
	a Akademische Selbststeuerung	b Staatsinter- vention	c Vertragliche Vereinbarungen	d Hochschul- management	e Markt- steuerung
1. Politik/ Ministerial- verwaltung		Rahmen- vorgaben und Rechtsaufsicht ^{1(b)}	Politische Ziel- vorstellungen ^{1(c)}		
2. Kuratorium		Aufnahme weiterführender staatlicher Anlie- gen ^{2(b)}	Definition strate- gischer Ziele ^{2(c)}	Bestellung der professionalisier- ten Hochschul- leitung ^{2(d)}	
3. Akademische Selbst- verwaltung	Definition strate- gischer Ziele und Standards; opera- tive Zieldefinitio- nen unterhalb Hochschulebene ^{3(a)}			Bestellung der professionalisier- ten Hochschul- leitung; Auflagen bei Zielabweichungen ^{3(d)}	
4. Professiona- lisierte Hoch- schulleitung	Vorbereitung strategischer Entscheidungen der Akademi- schen Selbstver- waltung ^{4(a)}		Mit-Beteiligung an strategischer Zieldefinition; hochschulseitige Vertragsaus- handlung ^{4(c)}	Umsetzung Ver- tragsvereinba- rungen; Defini- tion operativer Ziele für Hoch- schulebene; Unterstützung Selbstverwaltung und Kuratorium ^{4(d)}	Funktion des strategischen Managements ^{4(e)}
5. Hochschul- verwaltung			Technischer Vollzug der Vertragsverein- barungen ^{5(c)}	Unterstützung Selbstverwaltung und Kuratorium; technischer Voll- zug Vertragsver- einbarungen ^{5(d)}	Funktion des operativen Managements ^{5(e)}

Erläuterungen zu Übersicht 3:

1. **Politik/Ministerialverwaltung:**
 - 1b) Beschränkt sich auf kontextsteuernde Rahmenvorgaben und die Rechtsaufsicht
 - 1c) Vermittelt politische Zielvorstellungen, deren Legitimität sich aus dem Umstand ergibt, dass an Hochschulen vornehmlich öffentliche Mittel verausgabt werden
2. **Kuratorium:**
 - 2b) Nimmt über die Mitgliedschaft von Vertretern und Vertreterinnen der Politik weiterführende staatliche Anliegen in seine Debatten auf
 - 2c) Definiert gemeinsam mit der Akademischen Selbstverwaltung die strategischen Ziele, die dann durch die professionalisierte Hochschulleitung in den Vertragsverhandlungen mit der Politik/ Ministerialverwaltung zu vertreten sind
 - 2d) Bestellt im Zusammenwirken mit der Akademischen Selbstverwaltung die professionalisierte Hochschulleitung
3. **Akademische Selbstverwaltung:**
 - 3a) Definiert unter zeitlichem Einigungszwang strategische Ziele und Standards der Hochschule; über die strategischen Ziele wird mit dem Kuratorium Einvernehmen hergestellt; verantwortlich für operative Zieldefinitionen unterhalb der Ebene der gesamten Hochschule
 - 3d) Bestellt im Zusammenwirken mit dem Kuratorium die professionalisierte Hochschulleitung; operative Eingriffe ins Tagesgeschäft sind untersagt, aber die Erteilung von Auflagen bei Zielabweichungen ist möglich
4. **Professionalisierte Hochschulleitung:**
 - 4a) Bereitet strategische Entscheidungen der Akademischen Selbstverwaltung durch Aufbereitung der möglichen Optionen vor
 - 4c) Beteiligung an strategischer Zieldefinition über Mitgliedschaft im Kuratorium und Akademischen Senat ohne Dominanz im strategischen Zieldefinitionsprozess; hochschulseitig verantwortlich für konkrete Aushandlung der Verträge; im Übrigen nicht nur Partner, sondern auch zentraler Adressat der Vereinbarungen, da für die operative Umsetzung der vereinbarten Ziele verantwortlich
 - 4d) Umsetzung der Vertragsvereinbarungen; Definition der operativen Ziele für die Ebene der gesamten Hochschule; inhaltliche Unterstützung der Selbstverwaltung und des Kuratoriums
 - 4e) Außerhalb der hochschulischen Kernleistungsbereiche (Lehre & Forschung) kann marktliche Steuerung eingesetzt werden; Hochschulleitung nimmt dabei die Funktion des strategischen Managements wahr
5. **Hochschulverwaltung:**
 - 5c) Technischer Vollzug der Vertragsvereinbarungen
 - 5d) Technische Unterstützung der Selbstverwaltung und des Kuratoriums; technischer Vollzug der Vertragsvereinbarungen im Auftrag der Hochschulleitung
 - 5e) Die Hochschulverwaltung bildet für Bereiche, die der Marktsteuerung unterworfen werden, das operative Management

Schließlich sind auch hochschulintern die Steuerungsmodi in entsprechender Weise zu bestimmen und zu koordinieren. Hierzu sind zunächst eigenständige Auswahlentscheidungen für die einzelnen Leistungsbereiche der Hochschule zu treffen, da diese je eigene Qualitätsorientierungen und voneinander abweichende Zugänglichkeiten für die einzelnen Steuerungsmodi aufweisen. Es ergeben sich je spezifische Steuerungsvarianten:

- a) **Gesamtorganisation:** Wo die strategisch und operativ integrierte Führung der Gesamtorganisation zu bewältigen ist, geschieht dies vor allem über Zielbildung und Strategieentwicklung. Hier wird die staatliche Kontextsteuerung in den Vertragsaushandlungsprozess eingespeist und trifft dort auf die vom Hochschulmanagement vorbereiteten und im Rahmen kuratorialer und partizipatorischer Strukturen beschlossenen hochschulseitigen Vorstellungen.

- b) Wo die primären Leistungsbereiche und zugleich Kernbereiche der akademischen Autonomie, also Forschung und Lehre einschließlich Nachwuchsförderung, zu gestalten sind, ergeben sich die operativen Ziele aus den strategischen Zielen, die kuratorial beglaubigt und vertraglich mit dem Staat vereinbart worden waren. Fixiert werden die operativen Ziele in Forschung und Lehre in Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen. Im Übrigen hat das Hochschulmanagement den infrastrukturellen Rahmen angemessen zu organisieren.
- c) In den sekundären Leistungsbereichen, d.h. in den Bereichen, die an Forschung und Lehre unmittelbar gekoppelt sind, also akademische Weiterbildung, Transferaktivitäten usw., kommt ein anderer Steuerungsmix zum Tragen: Hier lassen sich innerhochschulische Vertragsbeziehungen mit marktförmiger Steuerung verbinden, soweit die akademische Autonomie davon nicht berührt wird. Die angemessene Organisation des infrastrukturellen Rahmens hat wiederum das Hochschulmanagement zu verantworten.
- d) Die tertiären Leistungsbereiche, also wissenschaftsunterstützende Einrichtungen wie Hochschulverwaltungseinheiten, sonstige nichtwissenschaftliche Bereiche (Rechenzentren, Bibliotheken, Hochschulsport) und gegebenenfalls universitätsklinische Krankenversorgung, sind vorrangig durch das Hochschulmanagement zu steuern. Dieses kann sich dabei in sämtlichen geeigneten Bereichen durch den Einsatz kompetitiver Marktsteuerung entlasten. Dabei wird es zwar auch hier häufig um das Agieren auf Quasi-Märkten gehen, aber prinzipiell sind diese Bereiche einer Mikroökonomisierung am ehesten zugänglich.

Insgesamt ist die Koordination der Steuerungsmodi in eine Perspektive der Organisationsentwicklung zu stellen, d.h. es muss ein systemischer Ansatz gewählt werden. Dieser soll die Einzelbereiche in ihren je eigenen Funktionslogiken respektieren und sie zugleich integrieren. Dem muss auch das Steuerungsmodell unterliegen. Wollte man dies in hochschulreformerische Leitsätze fassen, ließe es sich so formulieren:

- Mehr strategische Kompetenz für die Kuratorien, in denen Öffentlichkeits-, Hochschul- und Politikvertreter und -vertreterinnen sitzen
- Effektive Beteiligung an den Zieldefinitionen und effektivere Kontrollbefugnis für die akademische Selbstverwaltung, welche die akademische Autonomie verbürgt
- Mehr operative Autonomie für diejenigen, die Leitungsverantwortung in der Hochschule tragen.

Literatur

- Daxner, Michael (1991): Entstaatlichung und Veröffentlichung. Die Hochschule als republikanischer Ort. Köln.
- Daxner, Michael (1997): Wie ein Wirtschaftsbetrieb, aber nicht als Wirtschaftsbetrieb. In: Behrens, K. (Hg.): Unternehmen Universität. Zehn Streitgespräche zur Hochschulreform. Frankfurt a. M., S. 71 - 90.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1991, S. 621 - 634.

- Schimank, Uwe (2001): Festgefahrene Gemischtwarenläden. Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheidende Organisationen. In: Stölting, Erhard und Schimank Uwe (Hg.): Die Krise der Universitäten. Wiesbaden, S. 221 - 242.
- Trute, Hans Heinrich (2000): Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich. In: Wissenschaftsrecht 2/2000, S. 134 - 160.
- Wissenschaftlicher Beirat Niedersachsen = Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten (1998): Ein neues Verfahren der staatlichen Mittelvergabe an die Universitäten in Niedersachsen: Anforderungen, Prinzipien und Umsetzungsvorschläge. Gütersloh.