

Olivares, Maria; Schenker-Wicki, Andrea

Innovation - Accountability - Performance. Bedrohen die Hochschulreformen die Innovationsprozesse an Hochschulen?

Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 19 (2010) 1, S. 14-29



Quellenangabe/ Reference:

Olivares, Maria; Schenker-Wicki, Andrea: Innovation - Accountability - Performance. Bedrohen die Hochschulreformen die Innovationsprozesse an Hochschulen? - In: Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 19 (2010) 1, S. 14-29 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-163432 - DOI: 10.25656/01:16343

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-163432>

<https://doi.org/10.25656/01:16343>

in Kooperation mit / in cooperation with:



Institut für Hochschulforschung (HoF)
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

<https://www.hof.uni-halle.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Innovation – Accountability – Performance

Bedrohen die Hochschulreformen die Innovationsprozesse an Hochschulen?

Maria Olivares
Andrea Schenker-Wicki
Zürich

Innovation, Accountability und Performance sind Begriffe, die im Zusammenhang mit Hochschulen und Hochschulreformen in den letzten Jahren vermehrt Verwendung fanden und die zunehmend in den Fokus von Hochschulleitung und Politik geraten sind. Der vorliegende Beitrag thematisiert den Zusammenhang von Innovation, Accountability und Performance

aus Sicht der Hochschulen, die als wichtige Innovatoren zur gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt beitragen. Der Artikel ist im Wesentlichen in vier Abschnitte gegliedert. Zunächst werden die Charakteristika der Innovationsproduktion erläutert. Anschliessend werden die Rahmenbedingungen aufgezeigt, unter denen die Hochschulen ‚Lehre‘ und ‚Forschung‘ betreiben. Im dritten Abschnitt folgen Erläuterungen zu den Begriffen Accountability und Prüfungsökonomik, und im vierten Abschnitt wird das Zusammenspiel von Innovation, Accountability und Performance, basierend auf systemtheoretischen Überlegungen beschrieben.¹ Der Beitrag schliesst mit zusammenfassenden Überlegungen.

1. Die Innovationsproduktion

Innovationen sind diejenigen Aktivitäten, von denen unsere moderne Wissensgesellschaft lebt. Innovationen sind essentiell, wenn Länder bzw. Gesellschaften wettbewerbsfähig bleiben wollen. Das Innovationspotential einer Gesellschaft bedingt nicht zuletzt, welcher Grad der Wettbewerbsfähigkeit und mithin welcher gesellschaftliche Wohlstand erreicht werden

¹ Die im vorliegenden Artikel verwendete Begriffsterminologie folgt den wirtschaftswissenschaftlichen Ansätzen zur Systemtheorie und Kybernetik. Eine Übersicht hierzu findet sich z.B. in Gomez/Probst (1999: 22).

kann (Aghion 2008). Das International Institute for Management Development gibt jedes Jahr ein Ranking heraus, welches weltweit die 55 wettbewerbsfähigsten Länder ausweist, gelistet nach 331 Kriterien. Auf Platz 1 stehen nach wie vor die USA, gefolgt von Singapur und Hongkong sowie der Schweiz. Deutschland befindet sich auf Platz 16 (IMD 2008). Der Umfang hinsichtlich Aufwendungen und Investitionen in Forschung und Entwicklung wie auch der dadurch generierte Innovationsoutput tragen massgeblich zur Wettbewerbsfähigkeit bei (IMF 2008).

Die Produktion von Innovationen erfolgt nun aber nicht auf die gleiche Art und Weise, wie dies aus der klassischen Theorie der Güterproduktion bekannt ist: Innovationen sind knappe Güter, wobei es keine Automatismen und keine Garantien dafür gibt, dass in einem Produktionsprozess bei gegebenem Input und entsprechender Faktorkombination tatsächlich Innovationen als Output generiert werden. Je radikaler die Innovationen, desto mehr gilt das vorgängig Gesagte: Es gibt keine Garantien, zumal aus der Literatur bekannt ist, dass Innovationen heute in der Regel nicht mehr von einem einzelnen Akteur produziert werden. Sie entstehen vielmehr aus unzähligen Interaktionen von unterschiedlichen Akteuren, Organisationseinheiten oder Institutionen. Dies bedeutet konkret, dass ein Wechsel von strikt sequentiellen Prozessen zu parallelen und immer schneller werdenden interaktiven Prozessen infolge der sich beschleunigten Ko-Evolution von Technik und Gesellschaft erfolgt (West/Gallagher 2006, Gassmann 2006). Damit gewinnen für die Innovationsproduktion Peers und Mitgliedschaften in entsprechenden Netzwerken an Bedeutung und zwar nicht nur im Bereich der Privatwirtschaft, sondern auch im öffentlichen Bereich, wie z. B. den Hochschulen. Neben der Netzwerkstruktur und den Peers, die verschiedene Interaktionen zulassen, gibt es darüber hinaus eine Reihe von Schlüsselfaktoren, welche – evidence based aus der betriebswirtschaftlichen Forschung – als elementar und unverzichtbar der Innovationsfähigkeit zugrunde gelegt werden können. Es sind dies:

- Die *Förderung von Autonomie*, welche die Initiative des Einzelnen erhöht (Carpenter 2001).
- Ein *gutes Arbeitsklima*: Während früher in der Ökonomie von dem rational agierenden Homo Oeconomicus ausgegangen wurde, weiss man heute aus der Psychologie, dass Gefühle und Emotionen bei jeder Entscheidungsfindung eine wichtige Rolle spielen. Ein gutes Arbeitsklima hat einen signifikanten Einfluss auf den Innovationsgrad eines Unternehmens, da es positiv mit der Motivation, der Produktivität und dem Commitment der Belegschaft korreliert (Amabile et al. 1996).

- Nicht zuletzt bedarf es genügend *Ressourcen* zeitlicher und finanzieller Art (Cooper 1999).

Dass ein Teil dieser Schlüsselfaktoren nicht immer gegeben ist – vor allem die zeitlichen und finanziellen Ressourcen – mag nicht erstaunen. Im gesamtgesellschaftlichen Interesse sollte jedoch der Produktion von Innovationen eine grosse Bedeutung beigemessen werden, und die Produktionsbedingungen sollten optimiert werden. Dies betrifft insbesondere die Hochschulen, welche als Innovatoren in unserer Wissensgesellschaft eine dominante Rolle spielen. Dass sich die Bedingungen für die universitäre Forschung und mithin der Innovationsproduktion in den letzten Jahren nach einem allgemeinen Aufbruch Ende der 90er Jahre wieder zu verschlechtern drohen, soll in den nächsten Abschnitten detaillierter ausgeführt werden.

2. Rahmenbedingungen: Reformen

2.1 Autonomie

Ende der 90er Jahre wurden im gesamten deutschsprachigen Raum – d.h. sowohl in Deutschland als auch in Österreich und der Schweiz – weitgehende Hochschulreformen geplant und umgesetzt. Mit dem Ziel der Umwandlung von starren, bürokratischen Systemen zu effizienten, wirksam und wirtschaftlich handelnden Dienstleistungseinrichtungen wurde seit den 80er Jahren in vielen Ländern ein Grossteil der Verwaltungen und der Hochschulen reformiert (Hill 2005: 58). Unter dem Titel *New Public Management* (NPM) oder wirkungsorientierte Verwaltungsführung wurden neue Steuerungsinstrumente eingeführt, die Gesetzgebung gestrafft und modernisiert sowie die Kompetenzen zwischen Exekutive, Legislative und der Verwaltung neu definiert. So hat bereits 1994 die deutsche Kultusministerkonferenz (KMK) ‚Elf Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen‘ (KMK 1994) herausgegeben. Anfangs der 90er Jahre wurden erste Modellversuche zu Globalhaushalten in verschiedenen Bundesländern gestartet (Federkeil/Ziegele 2001) und im Jahr 2002 wurde mit dem Niedersächsischen Hochschulgesetz die erste gesetzliche Regelung zur Ausweitung der Hochschulautonomie in Deutschland eingeführt. Mittlerweile sind in allen Bundesländern entsprechende Gesetze und Verordnungen verabschiedet bzw. vertragliche Vereinbarungen unterschrieben. Eine ähnliche Entwicklung zur Stärkung der Autonomie der Hochschulen findet sich in der Schweiz, wo der Prozess allerdings etwas früher einge-

setzt hat. Auch in Österreich wurde im Jahr 2002 eine grosse und radikale Universitätsreform durchgeführt. Alle diese Reformen sollten dazu führen, den Hochschulen mehr Autonomie zu geben, um die Produktion von Wissen und Innovationen zu stärken. In der Schweiz sprach man damals von einer Autonomie dividende, die mit einer effizienteren Produktion einhergehen sollte. Man ging davon aus, dass sich die Hochschulen mehr Freiräume auch finanzieller Art verschaffen und zu ihrem Vorteil nutzen könnten. Die Autonomieausweitung vor allem im Hinblick auf Organisation und Finanzen – auch unter den Stichworten Leistungsvereinbarung und Globalhaushalt bekannt – hatte allerdings eine Kehrseite: Mit der Autonomie wurde die Rechenschaftspflicht der Hochschulen – die sogenannte Accountability² – in mancher Hinsicht drastisch erhöht, wobei die betroffenen Einheiten verpflichtet wurden, eine veränderte und angepasste Berichterstattung zur Messung und Bewertung ihrer Aktivitäten einzuführen (Haldemann 1998: 195). Die Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht erfolgte dabei sehr unterschiedlich, je nachdem, wie viel Vertrauen den einzelnen Universitäten von den verantwortlichen staatlichen Trägern entgegengebracht wurde und wird.

2.2 *Bologna-Reformen*

Etwa zeitgleich zur Anpassung der Universitätsgesetze im deutschsprachigen Raum, startete mit dem Jahr 1999 der Bologna-Reformzug, der mit lautem Getöse über die europäische Hochschullandschaft hinwegdonnerte. Nach Autonomie und Accountability waren jetzt Vergleichbarkeit der Studienabschlüsse und einheitliche Qualitätssicherungssysteme die relevanten Themen. In einem zweijährigen Turnus trafen sich die Bildungsminister der verschiedenen europäischen Länder und legten die Rahmenbedingungen für den Bologna-Prozess fest: In Prag riefen die Minister im Jahre 2001 zu einer engeren Kooperation zwischen den Anerkennungsinstitutionen und denjenigen der Qualitätssicherung auf. Sie forderten die Hochschulen und das European Network of Quality Assurance in Higher Education (ENQA) auf, in Zusammenarbeit mit den landesspezifischen Agenturen bei der Einführung gemeinsamer Rahmengrundsätze zusammenzuarbeiten und Beispiele im Sinne von best practice zu verbreiten. 2003 und 2005 folgten dann die Konferenzen in Berlin und Bergen. Das gestufte Studiensystem und die Vergleichbarkeit der Abschlüsse waren

² Wird in diesem Beitrag von Accountability gesprochen, ist nicht die finanzielle Berichterstattung durch die staatlichen Revisionsstellen gemeint, sondern die zusätzliche Berichtspflicht der Hochschuleinrichtungen im Zuge einer erhöhten Autonomie.

nach wie vor wichtige Themengebiete, doch gewann das Thema der Qualitätssicherung zunehmend an Bedeutung. Grundsätze der internen und externen Qualitätssicherung wurden vereinbart, um das europäische Hochschulsystem für den internationalen Wettbewerb fit zu machen (European Association for Quality Assurance in Higher Education 2005).

Wie nicht anders zu erwarten, setzten aufgrund der kulturellen Vielfalt in Europa die einzelnen Staaten die Richtlinien zur Qualitätssicherung sehr verschieden um: In Deutschland mussten sich alle neuen Bachelor- und Masterstudiengänge einer Programmakkreditierung – seit 2008 neu alternativ einer Systemakkreditierung – unterziehen. In der Schweiz wurde über das nationale Universitätsförderungsgesetz aus dem Jahre 1999 die Einführung eines Qualitätssicherungssystems an den Universitäten gefordert. Dieses Qualitätssicherungssystem muss alle vier Jahre mittels eines Quality Audits extern überprüft werden und ist zusätzlich an die Gewährung von Subventionen gekoppelt. Auch in Österreich müssen die Universitäten basierend auf dem neuen Universitätsgesetz aus dem Jahre 2002 ein internes Qualitätssicherungssystem ausweisen, das allerdings zurzeit nicht extern kontrolliert, sondern im Rahmen der Einhaltung von Zielvereinbarungen vom zuständigen Ministerium überprüft wird.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in allen drei Ländern, Deutschland, Österreich und der Schweiz, die Rechenschaftspflichten aufgrund der Autonomiebestrebungen und der Bologna-Reformen deutlich erhöht wurden, mitunter zum Leidwesen der Universitäten. Diese klagten denn auch über planlos durchgeführte Evaluationen, Akkreditierungen und Audits und bekundeten offen ihren Unmut.

Das sich ausweitende Prüfungswesen betrifft jedoch nicht nur den öffentlichen Sektor, sondern zunehmend auch den privatwirtschaftlichen Bereich. Hier ist insbesondere der Sarbanes-Oxley Act zu nennen – das amerikanische Gesetz, das im Zuge der Börsenskandale unter anderem rund um Enron oder Worldcom im Jahr 2002 entstanden ist.³ Durch eine verschärfte Regulierung der Finanzberichterstattung sowie durch zusätzliche interne und externe Kontrollen sollte das Vertrauen in die Unternehmen wieder hergestellt werden. Die Beurteilungen über den Nutzen dieses

³ Der am 30. Juli 2002 von Präsident Bush unterzeichnete Sarbanes-Oxley Act (SOA) gilt als die bedeutendste Änderung der US-Wertpapiergesetze seit dem Securities Act und dem Securities Exchange Act von 1933 bzw. 1934. Durch den SOA werden die Verantwortlichkeiten von Managern und die Haftung der Wirtschaftsprüfer neu geregelt, sowie das Verhältnis zwischen Abschlussprüfer und Mandant präzisiert. Neben verschiedenen anderen disziplinarischen Massnahmen schreibt der SOA die Einführung eines Audit Committees sowie eine zwingende Prüfung des internen Kontrollsystems vor.

Gesetzes sind jedoch zwiespältig: Die Revisionskosten für die börsennotierten Unternehmungen verdoppelten sich und die erwünschten positiven Effekte im Hinblick auf die Unternehmensperformance blieben aus (NZZ, 2005: 21).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Neigung, vermehrt Kontrollen durchzuführen, wie ein roter Faden durch unsere Gesellschaft zieht und neben den öffentlichen Unternehmen, wie den Hochschulen, ebenso private Unternehmen in einem zunehmenden Ausmass fordert und belastet. Zusätzlich haben sich durch die Globalisierung und die weltweite Vernetzung der Volkswirtschaften die systemischen Risiken stark erhöht, wie die aktuelle Finanzkrise deutlich zeigt. Während sich noch in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts die Konjunkturzyklen in regelmässiger und relativ gut kalkulierbarer Folge abwechselten, lässt sich dieses Muster nach dem Zusammenbruch des Finanzsystems im Jahr 2008 kaum noch für zukünftige Vorhersagen nutzen: Die Zykluslänge wurde gestaucht und die Amplitude gestreckt. Mit anderen Worten: Da das Risiko, definiert als die mögliche Abweichung von Ist und Soll, systemisch bedingt zugenommen hat, wird es zukünftig schwieriger werden, Konjunkturverläufe korrekt zu antizipieren.

3. Accountability und Prüfungsökonomik

3.1 Grundlagen

Geht man davon aus, dass alle gesellschaftlichen Handlungen auf den drei Pfeilern Vertrauen, Risiko und Kontrolle (Rechenschaft) basieren und sich diese Pfeiler stets in einem Gleichgewicht befinden, wird sehr rasch deutlich, dass Kontrollaktivitäten mit zunehmendem Risiko ansteigen. Wenn zusätzlich Reformen erfolgen, in denen Autonomie mit Accountability gekoppelt ist – wie zum Beispiel im Hochschulbereich –, nehmen die Kontrollaktivitäten per se und quasi automatisch zu. Das gleiche gilt für die externe Qualitätssicherung, die aufgrund der Bologna-Reformen in Europa eine nie dagewesene Bedeutung erlangt hat und die europäischen Hochschulen zunehmend belastet. Diese steigenden Kontrollaktivitäten sind ein Phänomen, das in unserer industrialisierten Welt immer häufiger beobachtet wird. Man spricht bereits von einer so genannten ‚audit explosion‘ oder ‚audit society‘, in der immer mehr beobachtet, quantifiziert und geprüft, aber immer weniger gehandelt wird (Power 1997: 147). Die Folge eines solchen Verhaltens sind fortwährend aufwändigere Prüfungen, gefolgt von einem regulatorischen Overkill ohne tatsächlichen *Value*

Added. Doch welche Auswirkung hat nun eine Audit Society konkret auf eine Gesellschaft, und was lässt sich aus ökonomischen Modellen hierzu ableiten?

Zunächst ist festzuhalten, dass Kontrollen bzw. Prüfungen grundsätzlich dazu dienen, einerseits Lernprozesse zu initialisieren und andererseits bei den Beteiligten je nach Prüfungsergebnis Verhaltensmuster zu bestätigen oder zu verändern. In diesem Sinne sollten negative Abweichungen nicht in erster Linie als Schuldzuweisung, sondern als Chance für ein gemeinsames, organisatorisches Lernen verstanden werden (Wunderer/Schlagenhauser 1994: 11). Gleichzeitig sind Kontrollen und Prüfungen wichtige Präventionsmassnahmen im Kampf gegen opportunistisches Verhalten (Stössenreuther 1991: 38), und sie sind die letzte Phase im Führungsprozess.

Aus ökonomischer Sicht sind Kontrollen bzw. Prüfungen notwendig, um Informationsasymmetrien abzubauen. In diesem Zusammenhang ist in der Ökonomie vor allem die Prinzipal-Agenten-Theorie von Bedeutung, welche die Beziehungen zwischen Auftraggeber und -nehmer untersucht (Picot/Dietl/Franck 2002: 85ff.). Die Handlungen des Agenten beeinflussen nicht nur sein eigenes Wohlergehen, sondern auch dasjenige des Prinzipals. Da die Informationen auf beiden Seiten unvollständig und auch ungleich verteilt sind, muss der Prinzipal stets damit rechnen, dass der Agent Verhaltensspielräume zu seinen Gunsten ausnutzt und den Prinzipal damit bewusst schädigt. Damit spielt das Misstrauen in der klassischen Ökonomie, welche annahmegemäss vom eigennützigem und opportunistischen Homo Oeconomicus ausgeht, eine grosse Rolle. Um die Informationsasymmetrien und die sich daraus ergebenden Probleme zu reduzieren, wird der Prinzipal versuchen, den Verhaltensspielraum des Agenten zu begrenzen, indem er seine Überwachungs- und Kontrollmechanismen verschärft. Diese Verschärfung führt zu einer Erhöhung der Informations- und Kontrollkosten, den so genannten Agency-Costs, welche zusätzlich zu den Produktionskosten kalkuliert werden müssen und preiserhöhend wirken.

Folgt man der klassischen ökonomischen Annahme des Homo Oeconomicus und bezieht die vorgängigen Überlegungen zu Risiko und Vertrauen mit ein, so steigen die Kontrollkosten ins Unermessliche: Das gesamte Prüfungssystem müsste auf opportunistische Agenten ausgerichtet werden, denen man nicht vertrauen kann. Das wird aus Abbildung 1 und 2 ersichtlich, in denen der Zusammenhang zwischen Gewinn und Prüfungsaktivität sowie Kosten und Sicherheit, welche durch zusätzliche Prüfungen erzielt werden kann, dargestellt sind (Power, 1997: 66). Bis zu einer be-

stimmten Anzahl von Prüfungen, dem Optimum in A^* , steigt der Gewinn mit zunehmender Prüfungsaktivität. Eine vertrauensvolle Unternehmensleitung wird denjenigen Punkt wählen, in dem der Gewinn am höchsten ist. Eine Unternehmensleitung, die misstrauisch ist, wählt hingegen einen Punkt weiter rechts des Gewinnoptimums: Die Prüfungsaktivitäten sind ausgedehnter und der Gewinn entsprechend kleiner. Es versteht sich, dass diese Gewinneinbuße von jemandem bezahlt werden muss. In den privatwirtschaftlichen Unternehmen sind es die Aktionäre, bei einer öffentlichen Unternehmung wie der Hochschule ist es die Hochschule bzw. sind es im weitesten Sinne die Steuerzahler.

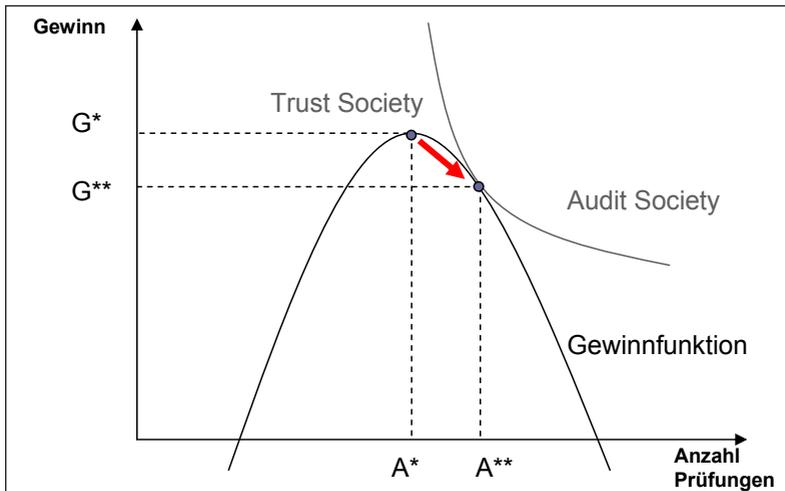


Abbildung 1: Accountability und Prüfungsökonomik: Trade-Off

Geht man einen Schritt weiter und fragt sich, ob eine misstrauische Unternehmensleitung zumindest einen Gegenwert für ihre zusätzliche Prüfungsaktivität erhält, wird aus Abbildung 2 ersichtlich, dass diese Frage nicht in allen Fällen mit Ja beantwortet werden kann. Wie die Graphik zeigt, nimmt die gewonnene Sicherheit zunächst mit steigenden Prüfungsaktivitäten überproportional zu. Werden weiterhin zusätzliche Ressourcen für die Prüfungsaktivitäten aufgewendet, sinkt jedoch der Grenzgewinn hinsichtlich eines Mehr an Sicherheit, und es kommt zum ‚overauditing‘.

Werden die Abbildungen 1 und 2 in einem Gesamtzusammenhang betrachtet, wird ersichtlich, dass sich ab einem gewissen Punkt eine zusätzliche Anzahl an Prüfungen nicht nur negativ auf den Gewinn auswirkt,

sondern auch kaum etwas zur Verbesserung der Sicherheit beiträgt. Eine Gesellschaft, die unter derartigen Bedingungen produziert, wird mit grosser Sicherheit Wohlfahrtsverluste und Standortnachteile hinnehmen müssen.

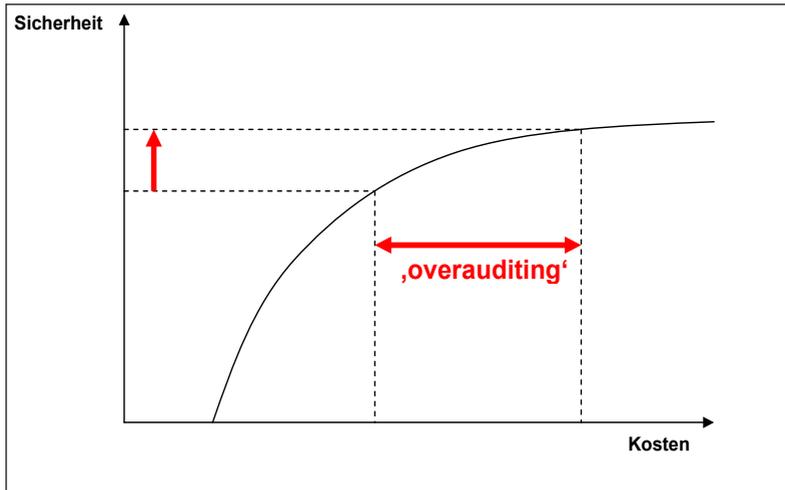


Abbildung 2: Accountability und Prüfungsökonomik: Nutzen zusätzlicher Prüfungen (Power: 1997)

Wie wirkt sich schliesslich eine verschärfte Rechenschaftspflicht auf die Hochschulen aus? Bewegen sich Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz bereits in Richtung ‚Audit Society‘, oder sind sie noch auf guten Wegen? Diese Fragestellung wurde für verschiedene Hochschulen in der Schweiz und in Deutschland in zwei Studien an unserem Lehrstuhl analysiert, allerdings mit einem etwas unterschiedlichen Fokus. In der Schweiz wurde untersucht, ob die zusätzliche Autonomie den Universitäten Effizienzgewinne ermöglicht hat (Schenker-Wicki/Hürlimann: 2006). In Deutschland wurde analysiert, ob das deutsche System der Programmakkreditierung für die Universitäten einen tatsächlichen, nach aussen sichtbaren Mehrwert gebracht hat (siehe unten 3.3).

3.2 Zunehmende Prüfaktivitäten: Autonomie und Effizienz

Von den in der Schweiz mittels einer DEA-Analyse⁴ untersuchten zehn Universitäten, die seit Mitte der 90er Jahre ihren Autonomiestatus deutlich ausgebaut haben, konnte nur für vier Universitäten eine leichte Effizienzsteigerung nachgewiesen werden. Bei drei Universitäten war keine Veränderung der Effizienz festzustellen, und drei Universitäten verschlechterten sich leicht in ihrer Performance. Dieses uneinheitliche Bild lässt vermuten, dass eine grössere Autonomie nicht per se zu einer höheren Effizienz der Universitäten führt, insbesondere dann, wenn parallel dazu die Rechenschaftspflicht deutlich erhöht und die Stabsabteilungen in den Universitäten ausgebaut werden. Effizienzgewinne konnten nur bei Universitäten festgestellt werden, die grössere Restrukturierungsprojekte in den Vorjahren durchlaufen hatten (Schenker-Wicki/Hürlimann: 2006).

3.3 Zunehmende Prüfaktivitäten: Programmakkreditierung und Value Added

Ein zweites Beispiel für die deutliche Erhöhung der Prüfaktivität im Hochschulbereich ist das deutsche System der Programmakkreditierung, welche bis zur Einführung der Systemakkreditierung im Jahr 2008 als alleiniges Instrument zur hochschulinternen Qualitätssicherung Anwendung fand. Seit der Einführung der Programmakkreditierung im Jahr 1998 wurden über 4.000 Studiengänge an Universitäten und Fachhochschulen akkreditiert. Nicht zuletzt wegen der in Deutschland zeitweise vehement geführten Diskussion über den Sinn und Unsinn bzw. dem Nutzen und den Kosten von Programmakkreditierungen war das Ziel der im Jahr 2008 durchgeführten Untersuchung, die Gesamtkosten des Systems zu schätzen und einen möglichen Value Added des Verfahrens darzustellen. Für diese Kostenschätzung wurden das Budget des Akkreditierungsrates sowie die direkten und indirekten Kosten einer Programmakkreditierung für verschiedene Universitäten analysiert. Gemäss einer Umfrage im Jahr 2007 betragen die anfallenden Kosten im Rahmen einer Clusterakkreditierung,

⁴ Die Data-Envelopment-Analysis (DEA) ist eine Methode zur Effizienzmessung, die als nicht-parametrisches Verfahren ermöglicht, auf Basis einer schrittweisen linearen Programmierung, für die keinerlei Annahmen über die zugrundeliegende Form der Produktionsfunktion erforderlich sind, die bestmöglichen Kombination von Input- und Outputfaktoren respektive Aufwand und Leistung zu bestimmen (Charnes et al. 1978). Auf Basis der Daten aller in den Effizienzvergleich einbezogenen Analyseeinheiten, den sogenannten *decision making units*, ergibt sich die Produktionsgrenze, welche durch die effizient produzierenden Einheiten bestimmt wird und sämtliche Beobachtungen der Input- und Outputkombinationen 'umhüllt'.

welche von den Hochschulen direkt zu tragen waren, durchschnittlich 12.200 € je Studiengang. Allerdings hat unsere Untersuchung gezeigt, dass viele der Universitäten mangelnde bzw. nur eingeschränkte Kenntnis darüber hatten, welche Kosten tatsächlich für die Akkreditierung verbucht werden müssen. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass der tatsächliche Aufwand wesentlich grösser gewesen sein dürfte, als in der vorliegenden Untersuchung angenommen. Ausgehend davon, dass zum Zeitpunkt unserer Untersuchung lediglich ein geringer Prozentsatz der neuen Studiengänge akkreditiert war – 23% bei den Universitäten bzw. 53% bei den Fachhochschulen –, ergibt eine konservative Hochrechnung, dass etwa 500 Mio. € für die Programmakkreditierung insgesamt aufgewendet werden müssten, würde das System in dieser Form fortgeführt. Mit der neuen Form der Systemakkreditierung werden sich hoffentlich Entlastungen finanzieller, zeitlicher und personeller Art ergeben. Dennoch bleibt es fraglich, ob das Akkreditierungssystem diesen hohen Kosten grundsätzlich gerecht werden kann.

Um dies zu untersuchen, wurde versucht, die Ertragsseite abzubilden und einen nach aussen sichtbaren Value Added nachzuweisen: Mittels des CHE-Rankings, welches die Reputation von Forschung und Lehre an deutschen Hochschulen misst, wurde beispielhaft für die Betriebswirtschaftslehre und die Informatik⁵ analysiert, inwieweit sich der Prozess der Akkreditierung auch nach aussen hin sichtbar auf Lehre und Forschung auswirkt. Eine positive Wirkungsrichtung unterstellt, hiesse, dass Universitäten mit akkreditierten Studiengängen in Betriebswirtschaftslehre und Informatik mehrheitlich in der Spitzengruppe der CHE-Rankings zu finden sein müssten. Auch in diesem Fall – analog zur Effizienzanalyse – war das Ergebnis weder für die Informatik und noch weniger für die Betriebswirtschaftslehre eindeutig. Im Gegenteil, unsere Ergebnisse lassen darauf schliessen, dass die Akkreditierung von Studiengängen nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der Reputation führt.

Selbstverständlich wären noch weitere Abklärungen notwendig, um diese Resultate zu erhärten. Des Weiteren könnte entgegenhalten werden, dass man der Wirkung von Akkreditierungen mehr Zeit einräumen müsste. Nichtsdestotrotz kann für das Systems der Programmakkreditierung festgestellt werden, dass sich sowohl für die Aufwand- als auch die Ertragsseite ein diffuses Bild ergibt.

⁵ Das CHE erstellte für die Betriebswirtschaftslehre im Jahr 2008 und für die Informatik im Jahr 2006 ein Ranking. Um Verzerrungen zu vermeiden, wurden akkreditierte Studiengänge nach 2008 bzw. 2006 in der Studie nicht berücksichtigt.

4. Innovationen, Accountability und Performance

Um das Zusammenwirken von Innovation, Accountability und Performance zu illustrieren, wurde ein einfacher systemischer Ansatz gewählt (vgl. Abbildung 3). Innovationen entstehen im akademischen Bereich aus Forschungsaktivitäten und spiegeln die Forschungsperformance sowie die Forschungsreputation wider. Dies bedeutet konkret, dass zusätzliche Forschungsaktivitäten die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass weitere Innovationen entstehen. Eine hohe Forschungsperformance ihrerseits erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass vermehrt Forschungs- oder Drittmittel gewährt werden. Wie aus der Graphik ersichtlich, gibt es nun eine Reihe von Grössen, die auf diesen sich selbst verstärkenden Kreislauf bremsend oder verstärkend wirken können: Die Bologna-Reformen haben eine deutliche Mehrbelastung im Bereich der Lehre sowie der Qualitätssicherung und Akkreditierung gebracht, bedingt durch die Einführung des Kreditpunktesystems und durch das zusätzliche Reporting: Sie wirken negativ und dämpfen die Forschungsaktivitäten. Eine zweite Einflussgrösse lässt sich zurückführen auf die Autonomieausweitung an den Hochschulen, welche je nach nationalen Rahmenbedingungen von den Hochschulen ebenfalls ein zusätzliches Reporting verlangt und damit analog zu den Bologna-Reformen wirkt. Im Ergebnis zeigt sich insgesamt eine negative Wirkung auf die Forschungsaktivitäten und das ohnehin schon knappe Gut 'Innovation'. Ähnlich wirkt sich die gesellschaftliche Perception der Risiken aus, die als zunehmend grösser beurteilt werden, mit dem Resultat, dass sich das Kontrollbedürfnis verstärkt und sich dementsprechend die Reportingpflichten erhöhen.

Fördernd auf die Innovationen wirkt sich hingegen ein gutes Arbeitsklima aus, welches über die Motivation und das Commitment einen positiven Einfluss auf die Produktivität hat und damit die Innovationsrate erhöht. Eine weitere Grösse, welche aus der Innovationsproduktion bekannt ist, sind genügende finanzielle und zeitliche Ressourcen, die für die Innovationsproduktion vorhanden sein müssen. Chronisch unterfinanzierte Hochschulen werden es daher sehr schwer haben, im Innovationswettbewerb mitzuhalten und auf einen grünen Zweig zu kommen. Schliesslich gibt es eine weitere Schlüsselgrösse in diesem Kreislauf, nämlich das Vertrauen. Aus verschiedenen empirischen Untersuchungen weiss man, dass Vertrauen dämpfend auf die Kontrolle wirkt.⁶ Je mehr Vertrauen vorhanden ist, desto weniger muss kontrolliert werden. Der Aufbau von Vertrauen

⁶ Siehe hierzu u.a. Ross 1997, Castelfranchi/Falcone 2000, Falk/Kosfeld 2006.

ist allerdings ein langwieriger und oftmals schwieriger Prozess. Nichtsdestotrotz lohnen sich Investitionen in den Aufbau von Vertrauen, da so ausufernde Rechenschaftspflichten vermieden werden können.

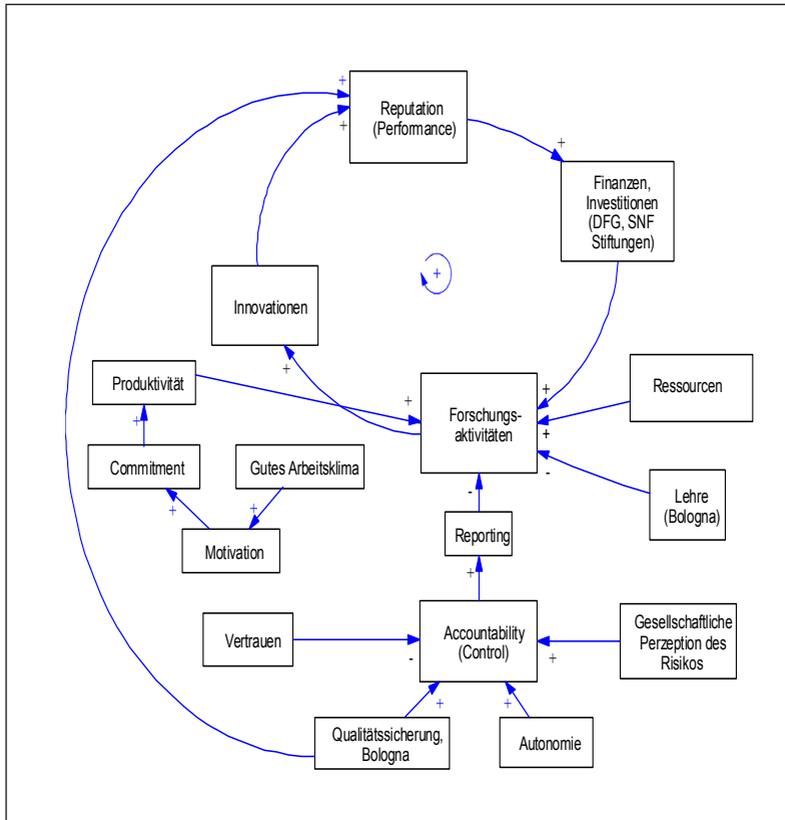


Abbildung 3: Zusammenwirken von Innovation, Accountability und Performance

5. Synthese

Die Frage, die sich abschliessend stellt, ist diejenige nach der Optimierung der Produktionsbedingungen einer Hochschule, nachdem festgestellt werden musste, dass sich die Hochschulreformen der vergangenen Jahre möglicherweise zu Ungunsten der Forschungsaktivitäten und Innovationsfähigkeit auswirken. Um diesem Trend entgegenzutreten und aufgrund der

Überlegungen und der Resultate der beiden Studien in den vorgängigen Kapiteln drängen sich folgende Massnahmen auf:

- *Die Rolle der Qualitätssicherung im Zusammenhang mit dem Aufbau von Lehr- und Forschungsreputation muss kritisch überdacht werden:* Die nationalen Qualitätssicherungsagenturen sollten mit ihren Aktivitäten einen Mehrwert für die Hochschulen schaffen, der deutlich wahrnehmbar sein muss.
- *Die Bologna-Reformen müssen einer Effektivitäts- und Effizienzprüfung unterzogen werden:* Dies betrifft insbesondere das Prüfungswesen, das sich viele Hochschulen nach Einführung des Kreditpunktesystems auferlegt haben.
- *Die Systeme zur Rechenschaftspflicht und Kontrolle müssen hochschulkompatibel ausgestaltet werden:* Generell gilt, dass Kontrollen dann einen negativen Effekt auf die Leistungsbereitschaft von Individuen haben, wenn diese davon überzeugt sind, dass sie sich überdurchschnittlich und freiwillig engagieren, wie dies im Hochschulbereich sehr häufig der Fall sein dürfte. In einem solchen Fall wird eine Kontrolle als negativ empfunden und wirkt sich entsprechend negativ auf die Motivation aus (Osterloh/Weibel 2006). Wo Prüfungen notwendig und sinnvoll sind, muss sichergestellt werden, dass diese nicht nur aus formalen Gründen vorgenommen, sondern dass deren Ergebnisse analysiert und entsprechend umgesetzt werden. Dies ist leider im Hochschulbereich nur selten der Fall. Viele Verfahren im Hochschulbereich sind zudem mit hohen Redundanzen verbunden und stellen einen verschwenderischen Umgang mit Ressourcen dar. Ausserdem können zunehmend Personalengpässe – und zwar von Seiten der Professorinnen und Professoren – festgestellt werden, da sich Kontroll- und Prüfungssysteme nicht beliebig duplizieren lassen (Evaluation, Akkreditierung, Audit, Zertifizierung). Schliesslich sind die Innovatoren eine knappe Ressource, so dass über deren Einsatz gewissenhaft und zielgerichtet entschieden werden sollte.
- *Vertrauen muss aufgebaut werden:* Gemeint ist das Vertrauen seitens der Hochschulträger und/oder der Politik. Je grösser das Vertrauen der Hochschulträger gegenüber den Hochschulen, desto weniger intensiv müsste rapportiert werden. Der Aufbau von Vertrauen sollte dabei gezielt über einen institutionalisierten Austausch zwischen der Hochschulleitung und den regionalen und nationalen Trägern erfolgen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Innovationen knappe Güter sind, die im Hinblick auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt mit Sorgfalt und Bedacht behandelt und nicht durch Aktivitäten, die keinen Value Added bringen, künstlich verknappt werden sollten. Die Ausführungen dieses Beitrags haben gezeigt, dass die Vermutung nahe liegt, dass die Hochschulen als wesentliche Innovatoren einer Gesellschaft ihre Leistungen teilweise unter suboptimalen Bedingungen erbringen müssen. Wie diese Bedingungen optimiert werden können, muss in Zukunft nicht nur zum Wohle der Hochschulen, sondern zum Wohle der gesamten Gesellschaft noch detaillierter analysiert werden. Damit ergeben sich an dieser Stelle für die Hochschulforschung sehr viele spannende Fragen, die es zu beantworten gilt.

Literatur

- Amabile, T. / Conti, R. / Coon, H. / Lazenby, J. / Herron, M. 1996: Assessing the work environment for creativity. In: *Academy of Management Journal*, Vol. 39 (5). S. 1154-1184.
- Aghion, P. 2008: Higher Education and Innovation. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Heft 9. S. 28-45.
- Carpenter D. 2001: *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton: University Press.
- Castelfranchi, C. / Falcone, R. 2000: Trust and Control: a Dialectic Link. In: *Applied Artificial Intelligence*, Vol. 14 (8), S. 799-823(25).
- Charnes, A. / Cooper, W. W. / Rhodes, E. L. 1978: Measuring the Efficiency of Decision Making Units. In: *European Journal of Operational Research* 2(6), S. 429-444.
- Cooper, R. 1999: From Experience – The Invisible Success Factors in Product Innovation. In: *Journal of Product Innovation Management*, Vol. 16 (2), April 1999. S. 115-133.
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (2005): *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, Helsinki.
- Falk, A. / Kosfeld, M. 2006: The Hidden Costs of Control. In: *American Economic Review* 96, S. 1611-1630.
- Federkeil, G. / Ziegele, F. 2001: *Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland. Entwicklungsstand und Empfehlungen*. Gütersloh (Centrum für Hochschulentwicklung).
- Gassmann, O. 2006: Opening up the innovation process: towards an agenda. In: *R&D Management*, Vol. 36 (3). S. 223-228.
- Gomez, P. / Probst, G. (1999): *Die Praxis des ganzheitlichen Problemlösens. Vernetzt denken, Unternehmerisch handeln, Persönlich überzeugen*. Bern: Verlag Paul Haupt.

- Haldemann, Th. 1998: Zur Konzeption wirkungsorientierter Planung und Budgetierung. In: Budäus, D. / Conrad, P. / Schreyögg, G. (Hrsg.): *New Public Management*, de Gruyter, Berlin, S. 191-215.
- Hill, H. 2005: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung. In: Hill, H. (Hrsg.): *(Neue) Bilder der Verwaltung – Blende '04*, Speyerer Arbeitsheft Nr. 170, Speyer, S. 55 – 70.
- IMD 2008: *IMD World Competitiveness Yearbook*. <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/World-Competitiveness-Yearbook-Results.cfm>, Zugriff am 14.04.2008.
- IMF 2008: *World Economic Outlook Database 2008*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>, Zugriff am 14.04.2008.
- NZZ vom 15. März 2005, S. 21.
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK): 11 Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen, von der 136. Amtschefkonferenz am 14./15.04.1994 zur Kenntnis genommen, Erfurt, 1994.
- Stössenreuther, M. 1991: *Die behördeninterne Kontrolle*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Osterloh, M. / Weibel, A. 2006: *Investition Vertrauen. Prozesse der Vertrauensentwicklung in Organisationen*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Picot, A. / Dietl, H. / Franck, E. 2002: *Organisation. Eine ökonomische Perspektive*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Power, M. 1997: *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Schenker-Wicki, A. / Hürlimann, M. 2006: *Wirkungssteuerung von Universitäten – Erfolg oder Misserfolg, eine ex post Analyse*. In: Weiss, M. (Hrsg.). *Evidenzbasierte Bildungspolitik*. Bildungsökonomischer Ausschuss. Verein für Socialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot.
- West, J. / Gallagher, S. 2006: *Challenges of open innovation: the paradox of firm investment in open-source software*. In: *R&D Management*, Vol. 36 (3). S. 319-331.
- Wunderer, R. / Schlagenhauer, P. 1994: *Personal-Controlling*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.