

Governance als institutionelle Aufgabe von Universitäten und Fachhochschulen

Dr. Sigrun Nickel, CHE Gemeinnütziges Centrum für Hochschulentwicklung

Erschienen in: Brüsemeister, Thomas/Heinrich, Martin (2011) (Hg.): Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule. Verlag Monsenstein und Vanderdat. Münster.

1. Organisation - Management - Governance: Eine kleine Entwicklungsgeschichte der laufenden europäischen Hochschulreform

Ende der 1980er Jahre begann ein bis dato beispielloser Prozess der „Organisationswerdung“ von Universitäten. Ziel dieser europaweit einsetzenden Reformbewegung war die Wandlung der bis dato lose gekoppelten akademischen Gemeinschaften zu korporativen Akteuren. Nur auf Basis einer verbesserten hochschulinternen Kooperation und Handlungsfähigkeit können Universitäten ihre Rolle als zentrale gesellschaftliche Wissensorganisationen auch in Zukunft angemessen wahrnehmen, so das allgemeine Credo. Vor diesem Hintergrund sollten sie auch intensiver als bisher auf Anforderungen aus dem wissenschaftsexternen Umfeld reagieren. Dahinter steht die Erkenntnis, dass moderne Wissensgesellschaften für ihre erfolgreiche Weiterentwicklung von den Wissensorganisationen „contextualised results“ (Gibbons et al. 1994, S.19) benötigen, also Erkenntnisse, die auf gesellschaftliche, wirtschaftliche oder kulturelle Bedürfnisse antworten.

Die Fachhochschulen waren von diesen Reformbestrebungen zunächst nur am Rande betroffen. Diesen Hochschultyp gibt es erst seit kurzer Zeit und auch nicht in allen europäischen Ländern. So begann beispielsweise Deutschland Ende der 1960er Jahre mit dem Aufbau erster Fachhochschulen; ein ähnlicher Sektor entstand in den Niederlanden in den 1980er Jahren und die Schweiz und Österreich folgten zu Beginn der 1990er Jahre. Im Unterschied zu den Universitäten waren Fachhochschulen von Beginn an anwendungsorientiert ausgerichtet, d.h. Lehre und Forschung sind praxisbezogen. Die primäre Funktion von Fachhochschulen besteht in der Ausbildung hochqualifizierter Fachkräfte für den außerhochschulischen Arbeitsmarkt. Die Forderung nach einer stärkeren Ausrichtung der Wissensproduktion am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontext bezog sich also in erster Linie auf die Universitäten. Dort löste sie heftige Auseinandersetzungen aus, die bis heute anhalten: Während BefürworterInnen meinen, dass Universitäten nur dann zur notwendigen kontinuierlichen Erneuerung der gesellschaftlichen Wissensbasis beitragen können, wenn sie sich regelmäßig mit den gesellschaftlichen Anforderungen aktiv auseinandersetzen (Pellert 1999, S. 42), postulieren GegnerInnen, dass Universitäten dadurch den „Belangen der Wirtschaft“ (Morkel 2000, S. XI) ausgeliefert und „zu Zulieferern der Wissensökonomie“ (Willke 2002, S. 10) umgebaut würden.

Diese Kritik bekam weitere Nahrung durch die Einführung von Managementtechniken und -instrumenten, wie sie bislang hauptsächlich aus Wirtschaftsunternehmen bekannt waren. Diese sollten helfen, die universitären Leistungen in Forschung und Lehre zielgerichteter zu steuern als bisher. „Hochschulen managen?“ – die Frageform dieses viel zitierten Buchtitels (Hanft 2000) zeigt allerdings, dass relativ schnell klar war, dass nicht einfach Managementverfahren aus der Wirtschaft oder Verwaltung übernommen und den Universitäten

übergestülpt werden können. Vielmehr bedarf es einer speziellen Form des Universitätsmanagements, die sich vielleicht am besten als „Partizipatives Management“ (Nickel 2009) charakterisieren lässt. Darunter sind Steuerungsansätze zu verstehen, welche die Organisationsmitglieder aktiv und umfassend in die Entscheidungsprozesse einbeziehen und sich um motivierende Arbeitsbedingungen bemühen. Universitätsorganisationen zeichnen sich in der Regel durch flache Hierarchien, einen hohen Dezentalisierungsgrad und polyzentrische Netzwerkstrukturen aus. Sie gleichen damit eher unübersichtlichen Politiksystemen als hierarchisch geführten Verwaltungen oder Wirtschaftsunternehmen. In Folge dessen leiden sie häufig unter einer überbordenden Selbstverwaltung, gepaart mit einer Führungsschwäche der Leitungsorgane, was eine mangelnde Selbststeuerungsfähigkeit nach sich zieht. Um dem entgegen zu wirken wurden im Zuge der Hochschulreform die Entscheidungskompetenzen der Leitungsorgane gestärkt und im Gegenzug die der Gremien zurückgefahren. Durch diese Neujustierung sollten sich Ablauf und Qualität der hochschulinternen Entscheidungsprozesse verbessern. Natürlich vollzieht sich auch diese Entwicklung nicht ohne Reibungen: „Insgesamt wird deutlich, dass sich das universitäre Machtfeld erheblich verändert hat“ (Dörre/Neis 2010, S. 63).

Trotzdem scheint der institutionelle Wandel nicht zu stoppen zu sein. Spezifische Managementstrukturen und -instrumente gehören mittlerweile zur Alltagspraxis und zwar nicht nur in Universitäten, sondern auch in Fachhochschulen. Hochschul- und Wissenschaftsmanagement hat sich im gesamten europäischen Hochschulraum als neues Berufsfeld etabliert (vgl. z. B. Blümel/Kloke/Krücken 2010; Nickel/Ziegele 2010). In relativ kurzer Zeit ist in der Personalstruktur von Universitäten und Fachhochschulen ein „Third Space“ (Whitchurch 2008) entstanden, also ein Arbeitsfeld zwischen Wissenschaft und Verwaltung, in dem z. B. QualitätsmanagerInnen, StudiengangsmanagerInnen, ForschungsmanagerInnen, FinanzmanagerInnen oder FakultätsmanagerInnen arbeiten. Diese Personen entsprechen weder dem klassischen Bild eines Verwaltungsmitarbeiters noch dem eines Wissenschaftlers. Vielmehr nehmen sie Aufgaben an der Schnittstelle von Wissenschaft und Administration wahr und benötigen dafür entsprechende Mischqualifikationen. Aber auch die WissenschaftlerInnen selbst werden in wachsendem Umfang mit Managementanforderungen konfrontiert. So müssen sich ProfessorInnen nicht nur im Rahmen von Gremientätigkeiten mit strategischer Planung oder Finanzmanagement befassen, sondern sich auch in der Drittmittelakquise und der Leitung von Forschergruppen oder der Mitarbeiterführung auskennen.

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die sich mit hoher Dynamik vollziehende Hochschulreform eine tiefgehende Intervention in die Hochschulorganisation darstellt. Ausgelöst wurde sie nicht durch die Hochschulen selbst, sondern durch einen Paradigmenwechsel bei der staatlichen Hochschulsteuerung (vgl. dazu auch den Beitrag von Lothar Zechlin in diesem Band). Diese gehen europaweit in eine ähnliche Richtung: Neben einer verstärkten Ergebnisorientierung und -bewertung gehört die Erhöhung der institutionellen Autonomie von Hochschulen zu den Kernelementen. Was unter „institutioneller Autonomie“ genau zu verstehen ist, darüber gibt es in Politik und Hochschulen allerdings durchaus unterschiedliche Auffassungen. Zwar haben HochschulvertreterInnen bereits im Vorfeld der Reform wieder und wieder nach mehr institutioneller Autonomie gerufen, doch war damit eher die Vorstellung verbunden, der Staat solle den Institutionen ausreichend Geld geben und sie auf Vertrauensbasis in Ruhe arbeiten lassen. Die Politik dagegen verbindet mit dem Autonomie-Konzept klare Anforderungen an die Übernahme institutioneller Verantwortung in einer bestimmten Art und Weise: „It refers to the managerial flexibility of institutions to

construct their own identity, to determine their own profile and to set their own goals and priorities without interference” (de Boer et al. 2010, S. 31). Dabei werden alle zentralen Aufgabenfelder von Hochschulorganisationen einbezogen:

Autonomy dimension	Responsibility of Higher Education Institutions
Organisational autonomy	Determination of internal structures
Policy autonomy	Staff appointment and staff salaries Selection of Students Fixation of the number of study places Development of teaching and research programmes
Interventional autonomy	Definition of strategy and profile Reporting Administration of an quality assurance systems for teaching and research
Financial autonomy	Decision on the internal allocation of public and private funds Lending funds on the capital market Building up reserves and/or carry over unspent financial resources from one year to the next Determination how to spend the public operational grant

Abbildung 1: Dimensionen der institutionellen Autonomie von Hochschulen in Europa, in Anlehnung an de Boer et al. 2010, S. 33.

Die Übersicht macht deutlich, dass sich die Form der „Autonomisierung“ von Hochschulen (Zechlin 2003) nicht auf Strukturveränderungen oder die Einführung neuer Managementinstrumente beschränken lässt. Vielmehr kommt es zu einer Umstellung des gesamten hochschulinternen Koordinations- und Steuerungssystems, oder anders ausgedrückt der „institutionellen Governance“.

2. Governance in Universitäten und Fachhochschulen

2.1. Modi institutioneller Hochschulgovernance

Governance in Universitäten und Fachhochschulen kann nicht einfach mit „Steuerung“ übersetzt werden. Dem Begriff liegt eine spezifische Betrachtungsweise institutioneller Abläufe und Entscheidungsfindungen zugrunde. Danach können komplexe Organisationen

nicht wie eine Maschine nach dem Prinzip der „hierarchischen Steuerung nach dem Befehlsmodell“ (Mayntz 2004, S. 66) geführt werden. Kontinuierlich ereignet sich dort eine Fülle von Kommunikations- und Aushandlungsprozessen, die auf und zwischen allen Ebenen stattfindet, die nicht flächendeckend kontrolliert oder in eine bestimmte Richtung gelenkt werden können. Auch Leitungskräfte in Hochschulen können die vielschichtigen Vorgänge in ihren Organisationen nicht flächendeckend steuern. Der Versuch, alles im Griff haben zu wollen, ist in der Regel nicht von Erfolg gekrönt. Stattdessen müssen Leitungskräfte partiell loslassen und Prioritäten setzen können, d. h. ihre Steuerung auf diejenigen Entscheidungsabläufe konzentrieren, die zentral wichtig für den Erfolg der Institution und ihrer Subeinheiten sind. Verantwortung kann man nur für etwas übernehmen, das man auch beeinflussen kann. Das ist gerade im Hochschulbereich ein schwieriger Punkt. Universitäten und Fachhochschulen funktionieren nur „begrenzt rational“ (Simon 1976). Sie sind von einer hohen Eigendynamik geprägt und lassen sich lediglich in Teilbereichen zielgerichtet beeinflussen. Das liegt vor allem an der ausgeprägten Dezentralität der Organisations- und Entscheidungsstrukturen in Form von Fakultäten, Instituten, Gruppen und Gremien bei gleichzeitig hoher individueller Autonomie der WissenschaftlerInnen. Diese spezifische Beschaffenheit von Hochschulen erfordert einen spezifischen Führungsstil, der sich am besten als „sensible foolishness“ (Cohen/March 1986, S. 223) charakterisieren lässt. Unter „vernünftiger Verrücktheit“ ist ein spielerisch-kreativer Umgang mit Strukturen, Regeln und Zielen zu verstehen. Dieser darf jedoch ein gewisses Maß an Ordnung und Stringenz nicht unterschreiten, welches für das erfolgreiche Bestehen von Organisationen notwendig ist: „Playfulness allows experimentation at the same time that it acknowledges reason“ (dies. S. 225).

Die Frage, die sich Hochschulleitungen trotzdem täglich stellen, ist, auf welche Weise sie Handlungen so koordinieren können, dass bestimmte institutionsbezogene Zwecke und Ziele erreicht werden. Aus der Governance-Perspektive betrachtet ist das allerdings schon eine Engführung. Steuerung ist zwar ein zentraler Governance-Mechanismus in Hochschulen, aber nur einer von mehreren. Insgesamt sollen folgende vier unterschieden werden (vgl. Lange/Schimank 2004, S. 18–25; Mayntz/Scharpf 1995):

- Hierarchie/Steuerung
- Wettbewerb/Anpassungsdruck
- Netzwerk/Selbstorganisation
- Polyarchie/Mehrheitsentscheid

Mit „Hierarchie/Steuerung“ sind nicht nur Leitung und Management, sondern prinzipiell alle hierarchischen Strukturen und Steuerungsaktivitäten auf allen Organisationsebenen gemeint, also beispielweise auch in Fakultäten oder in Forschungsgruppen. „Hierarchie“ und „Steuerung“ hängen generell eng miteinander zusammen und bedingen einander. Ohne erkennbare Leitungs- und Verantwortungsstrukturen ist kein abgestimmtes, auf gemeinsame Ziele ausgerichtetes Handeln in Institutionen möglich.

„Wettbewerb“ und „Anpassungsdruck“ werden nicht nur von außen an Hochschulen herangetragen. Auch innerhalb der Institutionen konkurrieren Individuen und Gruppen um Ressourcen und Anerkennung. Das erzeugt – je nach Organisationsklima – einen mehr oder minder hohen Druck zur Verhaltensanpassung bei den Hochschulmitgliedern.

„Netzwerk“ und „Selbstorganisation“ sind zwei korrespondierende Begriffe, welche sich vor allem auf die für Hochschulen typische wissenschaftliche Arbeitsweise beziehen. Forschung und Lehre werden in der Regel von relativ unabhängig agierenden Personen, den ProfessorInnen, erbracht. Diese organisieren sich vorzugsweise in Form von Experten-Netzwerken bzw. lose gekoppelten akademischen Gemeinschaften, die sich um bestimmte Aufgaben und Projekte herum bilden und daher auch nicht immer auf Dauer gestellt sind. Die Handlungskoordination innerhalb dieser Netzwerke erfolgt primär selbstorganisiert, Einmischungen von dritter Seite, wie z. B. von Führungskräften, werden eher skeptisch betrachtet. Daraus resultieren auch die im vorherigen Kapitel 1 beschriebenen polyzentrischen Netzwerkstrukturen, welche die Steuerung von Hochschulen schwierig machen, weil es dort „mehrere Aktions- und Führungszentren gibt, von denen keines in der Lage ist, das gesamte System wesentlich zu prägen oder gar zu steuern“ (Müller-Stewens/Lechner 2001, S. 223).

Das Begriffspaar „Polyarchie/Mehrheitsentscheid“ bezieht sich auf das in Hochschulen vorherrschende kollegiale Entscheidungsprinzip. So setzen sich Universitäten traditionell aus Kollegien zusammen. In einem Kollegium sind mehrere Personen zu einer „Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungseinheit“ zusammengefasst. Dieses Kollegialprinzip spiegelt sich auch in den formalen Entscheidungsstrukturen wider. So werden sowohl durch den Aufbau als auch durch die Kompetenzverteilung der zentralen Leitungsorgane von Universitäten (Präsidium/Rektorat, Senat, Dekanat) die Prinzipien der Kollegialität und der Konsensfindung betont. Konflikte werden nach Möglichkeit vermieden oder bleiben im Hintergrund. Dementsprechend kommen Entscheidungen häufig nur durch langwierige Aushandlungsprozesse innerhalb bzw. zwischen den Kollegialinstanzen bzw. den Gremien zustande.

Wie die vier vorgestellten hochschulinternen Koordinationsmechanismen in der Praxis zusammenwirken, ob sie kompatibel sind oder sich gegenseitig bremsen oder gar blockieren, das ist von Hochschule zu Hochschule unterschiedlich. Jede Institution hat ihre individuellen Eigenheiten. Gleichzeitig lassen sich aber auch übergreifende Governance-Muster erkennen. In den wissenschaftlichen Untersuchungen zu diesem Thema (vgl. z. B. de Boer et al. 2010, S. 25ff.; Schimank 2007, S. 238ff.) wird dabei in der Regel allerdings nicht zwischen dem Hochschultyp „Universität“ und dem Hochschultyp „Fachhochschule“ unterschieden, oder wenn doch, dann beziehen sich die Ausführungen meist nur auf „Universitäten“. Dabei weisen die beiden Hochschultypen eine Reihe organisationaler Unterschiede auf, die es sinnvoll erscheinen lassen, deren Governance jeweils einer eigenständigen Analyse zu unterziehen.

2.2. Governance in Universitäten

Wie zu Beginn dieses Aufsatzes bereits geschildert, durchlaufen Universitäten seit Einsetzen der aktuellen Hochschulreform eine „Entwicklung zur Organisation“ (Pellert 2001, S. 346). Das impliziert, dass Universitäten bislang keine Organisationen oder zumindest keine Organisationen im herkömmlichen Sinne sind. In der Tat werden sie häufig als „Milieu“ (Luhmann 1992a), oder „organisierte Anarchie“ (Cohen/March/Olsen 1972) charakterisiert. Diese Bilder rührten von der Humboldtschen Universität her. Diese ist ein staatlich geschützter Bereich, in dem ProfessorInnen in „Einsamkeit und Freiheit“ (Schelsky 1971) ihren Forschungsinteressen nachgehen und eine übersichtliche Zahl von Studierenden in direktem persönlichen Kontakt wissenschaftlich ausbilden können. Diese „Gelehrtenrepublik“ besteht aus einer Ansammlung von Kollegien, den Fakultäten und Instituten, welche sich vorwiegend

selbst organisieren, da sich nach gängiger Auffassung Fachfremde kein wirkliches Urteil über die dortigen Vorgänge erlauben können. RektorInnen und DekanInnen haben vorwiegend koordinierende und repräsentative Funktion und sind deshalb gewählte „primi inter pares“. Deren Amtszeiten sind kurz, d. h. nicht länger als ein-zwei Jahre, da sie sich möglichst schnell wieder ihrem eigentlichen Beruf als WissenschaftlerIn zuwenden wollen.

Wendet man die im vorherigen Kapitel vorgestellten, für Hochschulen typischen vier Mechanismen der Handlungskoordination auf diese traditionelle Form der Universitätsorganisation an, so ergibt sich folgendes Governance-Schema:

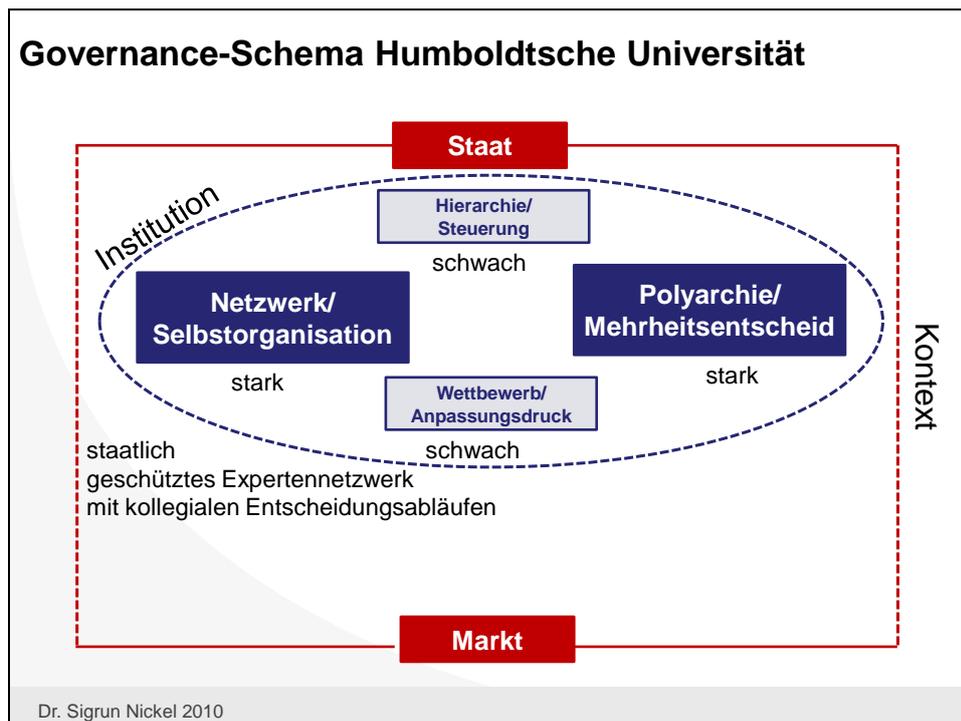


Abbildung 2: Governance-Schema Humboldtsche Universität

Wie in Kapitel 1 deutlich wurde, bewegt sich die Institution „Hochschule“ in einem Kontext externer Einflüsse. Zu diesen gehören maßgeblich die beiden sich gegenüberstehenden Pole „Staat“ und „Markt“, wobei „Staat“ für Handeln im öffentlichen Auftrag steht und „Markt“ für Handeln in einem Wettbewerbsumfeld. Ein Ansatz, der die laufende Hochschulreform maßgeblich geprägt hat, ist das New Public Management (NPM). Auf Basis des NPM ist in den zurückliegenden 20 Jahren nicht nur der Hochschulbereich sondern der gesamte öffentliche Sektor reformiert worden. Ziel ist, mit Hilfe von Wettbewerbsmechanismen und Managementinstrumenten das staatliche Handeln so zu verbessern, dass bei effizientem Ressourceneinsatz ein möglichst hoher Nutzen für die BürgerInnen entsteht. Im Ergebnis agieren öffentliche Einrichtungen nunmehr in einer Sphäre zwischen „Staat“ und „Markt“ und müssen dazu eine neue Eigenständigkeit entwickeln. Das gilt auch für Hochschulen (näher dazu siehe Nickel 2009, S. 49ff. und Bogumil/Heinze 2009).

Von dieser Entwicklung ist die Humboldtsche Universität noch weit entfernt. Sie ist gekennzeichnet durch direkte Staatsnähe und große Marktferne. Die interne Handlungskoordination erfolgt im Wesentlichen durch die Mechanismen „Netzwerk/Selbstorganisation“ und „Polyarchie/Mehrheitsentscheid“. Entsprechend sind diese in Abbildung 2

als „stark“ gekennzeichnet. In den 1970er Jahren nimmt das Gewicht dieser beiden Governance-Mechanismen in etlichen europäischen Universitäten noch zu. Ausgelöst durch die Studentenproteste werden politikähnliche Gremienstrukturen geschaffen. Dadurch steigt die ohnehin schon hohe Komplexität der Entscheidungswege weiter: „Das Abstimmen der Abstimmungen erfordert seinerseits Vorbereitungen, teils bei zufälligen, teils bei arrangierten Treffen; und es erfordert in jedem Fall eigens gewählte Organisatoren. Demokratie heißt: Auflösung und Rekombination der Sachentscheidung, und die dafür erforderliche Organisation nimmt unweigerlich bürokratische, vorwegregulierte, formalisierte Strukturen an“ (Luhmann 1992a, S. 75). Parallel zu dieser Entwicklung steigt der Außendruck: Politik und Gesellschaft fordern von den Universitäten mehr Leistungstransparenz und eine höhere Nützlichkeit von Lehre und Forschung. Hinzu kommt eine eklatante Geldknappheit der öffentlichen Hand, was eine chronische Unterfinanzierung der Universitäten trotz immens steigender Studierendenzahlen zur Folge hat. Das Resultat ist eine „Krise der Universitäten“ (Stölting/Schimank 2001).

Eines der Gegenmittel sollte die in Kapitel 1 beschriebene institutionelle Verselbstständigung von Universitäten sein. Mehr auf sich selbst gestellt sowie ausgestattet mit schlagkräftigeren Leistungs- und Entscheidungsstrukturen sollten die Institutionen trotz andauernder Finanzknappheit kreative Lösungen zur Krisenbewältigung finden. Dies sollte zum einen geschehen durch eine staatliche Deregulierung (*interventional autonomy*) und zum anderen durch weitreichende Möglichkeiten für Universitäten eigenverantwortlich über ihre Organisationspolitik und -strategie (*policy autonomy*), den Aufbau der Universitätsorganisation (*organisational autonomy*) sowie die Verwendung der Finanzmittel (*financial autonomy*) zu entscheiden. Vor diesem Hintergrund hat sich die institutionelle Governance deutlich verändert:

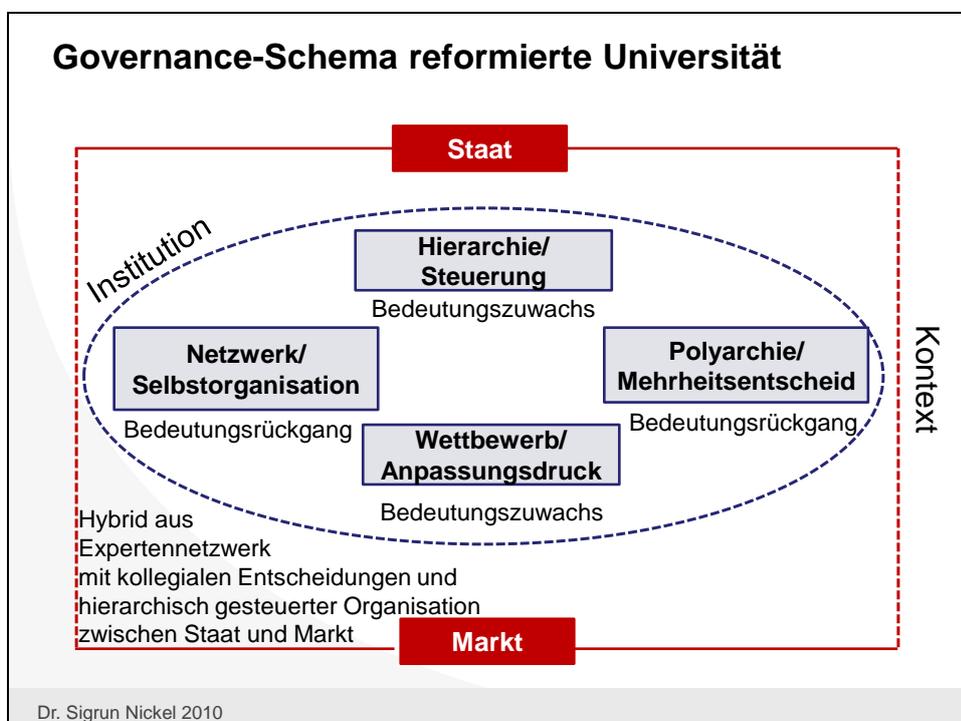


Abbildung 3: Governance-Schema reformierte Universität

Die reformierte bzw. im Veränderungsprozess befindliche Universität ist durch die staatliche Deregulierung und den Zuwachs institutioneller Verantwortung im Vergleich zur Humboldtschen Universität deutlich näher an das Wettbewerbsprinzip herangerückt. Neuere Untersuchungen belegen dies (vgl. de Boer et al. 2010). Um erfolgreich bestehen zu können, kommen Universitäten nicht umhin, sowohl im nationalen als auch im internationalen Umfeld mit anderen wissenschaftlichen Einrichtungen um Ressourcen, Personen und Reputation zu konkurrieren. Entsprechend hat der Stellenwert des Governance-Mechanismus „Wettbewerb/Anpassungsdruck“ erheblich an Gewicht gewonnen, ebenso wie der des Governance-Modus „Hierarchie/Steuerung“. Leitungsorgane sind mit umfassenderen Entscheidungskompetenzen ausgestattet worden. Sie können jetzt zwar unabhängiger von Gremien agieren, besitzen dafür aber auch mehr persönlich zurechenbare Verantwortung für Erfolge und Misserfolge ihrer Universität. Vor diesem Hintergrund ist klar, dass sie Managementverfahren benötigen, um die Aktivitäten der Universitätsmitglieder möglichst so zu beeinflussen, dass sich die Institution erfolgreich positionieren kann (vgl. Kapitel 1). Dazu zählen strategische Steuerungsinstrumente wie z. B. Zielvereinbarungen, Anreizsysteme, leistungsorientierte Mittelverteilung und Verfahren wie Controlling, Qualitätsmanagement, Personalmanagement oder Marketing.

Problematisch ist allerdings, dass die genannten Instrumente und Verfahren auf Rationalität und Planbarkeit ausgerichtet sind, während Universitäten organisationswissenschaftlich gesehen jedoch als „begrenzt rational“ einzustufen sind (vgl. Kapitel 2.1.). Damit sind Reibungen und Anpassungsprobleme (vgl. Kapitel 1) vorprogrammiert. Das bedeutet nicht, dass diese Instrumente und Verfahren für Universitäten ungeeignet sind, sondern es bedarf einer Adaption an deren organisationalen Besonderheiten. Zu diesen gehört, dass die typischerweise stark ausgeprägten Governance-Mechanismen „Netzwerk/Selbstorganisation“ und „Polyarchie/Mehrheitsentscheid“ auch zukünftig einen hohen Stellenwert behalten werden, weil dies zu den notwendigen Bedingungen wissenschaftlicher Arbeit gehört. Erfolg in Lehre und Forschung lebt zu einem Gutteil auch von „unberechenbarer geistiger Produktivität“ (Tenbruck 1995, S. 56) und diese braucht ausreichend dezentralen bzw. individuellen Freiraum.

2.3. Governance in Fachhochschulen

Fachhochschulen sind als korporative Akteure sehr viel geübter als Universitäten und gehen deshalb auch wesentlich selbstverständlicher mit den Anforderungen der laufenden Hochschulreform um. Der Grund dafür ist, dass Fachhochschulen, wie in Kapitel 1 erläutert, sehr junge Institutionen mit einem klar anwendungsorientierten Bildungsauftrag sind. Das heißt, ihr Hauptzweck besteht neben der angewandten Forschung vor allem in der Ausbildung hochqualifizierter Fachkräfte für den außerhochschulischen Arbeitsmarkt. Die starke Orientierung auf das Feld „Lehre“ sorgt dafür, dass für Fachhochschulen zielgerichtetes gemeinschaftliches Handeln von jeher zum Alltagsgeschäft gehört. Die Lehre verläuft generell sehr viel formalisierter als die Forschung: „Im Erziehungssystem ist die Universität tatsächlich als Organisation tätig. Bestimmte Erziehungs- und Ausbildungsangebote, die Curricula und die zugehörige personelle und materielle Infrastruktur sind Angebote der Universität und ihrer Subeinheiten, die diese organisatorisch leisten und verantworten müssen“ (Stichweh 2005, S. 124). In Folge dessen sind Fachhochschulen von Beginn an relativ zielorientiert handelnde Institutionen gewesen. Sie sind also genau von

dem Punkt aus gestartet, zu dem sich Universitäten oft unter großen Mühen und begleitet von viel Kritik hin entwickelt haben:

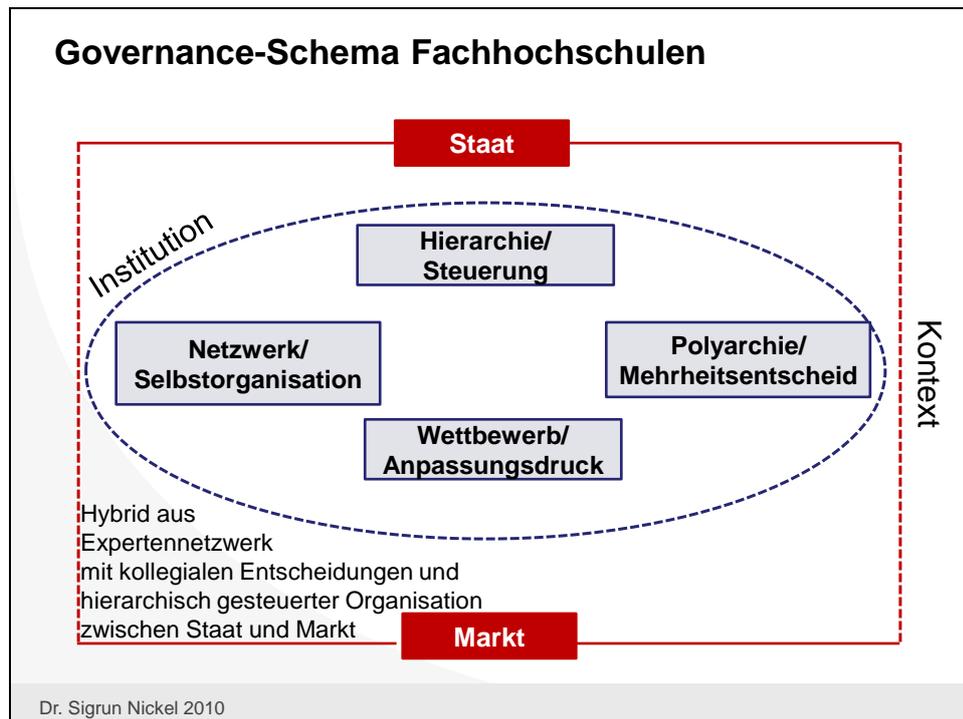


Abbildung 4: Governance-Schema Fachhochschulen

Ähnlich wie Universitäten sind auch Fachhochschulen in der Regel in Fachbereiche untergliedert, in denen sich die ProfessorInnen in einem gewissen Umfang selber organisieren. Auch verfügen sie über Selbstverwaltungsgremien. Anders als in Universitäten werden diese dezentralen Strukturen jedoch durch die starke Lehrorientierung enger zusammengehalten. Regelmäßige Planungs- und Prüfprozesse sind genauso nötig wie Leitungs- und Supportprozesse. Deren Durchführung übernehmen in der Hauptsache das Präsidium und die Verwaltung, die damit anders als an Universitäten von je her auch eine Managementfunktion besitzen. Zudem sorgt die ausgeprägte Anwendungsorientierung dafür, dass Fachhochschulen selbstverständlicher als Universitäten den Kontakt zu ihrem relevanten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld pflegen und versuchen, sowohl in der Lehre als auch in der Forschung dem dort erkennbaren Bedarf entgegenzukommen. Alles in allem sind Fachhochschulen also seit ihrer Gründung in der Sphäre zwischen Staat und Markt beheimatet und müssen sich – anders als Universitäten – nicht erst mühsam dorthin begeben. Deshalb stehen sich die vier Governance-Mechanismen im obigen Grundmodell für Fachhochschulen relativ gleichgewichtig gegenüber. Eine Dominanz der Governance-Mechanismen „Netzwerk/Selbstorganisation“ und „Polyarchie/Mehrheitsentscheid“ wie im Fall der Humboldtschen Universität hat es in Fachhochschulen so nicht gegeben.

Allerdings gibt es bezogen auf die Entwicklung der institutionellen Governance in Fachhochschulen Unterschiede innerhalb Europas. So ist bei den deutschen Fachhochschulen seit ungefähr 10-15 Jahren ein „*academic drift*“ erkennbar, d. h. ein Bestreben universitärer zu werden. Das hat zum einen Reputationsgründe (wissenschaft-

liche Reputation hängt in erster Linie vom Erfolg in der Forschung ab) und zum anderen Wettbewerbsgründe. Deutsche Fachhochschulen konkurrieren in immer mehr Feldern um dieselben Fördermittel und Studierenden wie Universitäten. Ein sichtbarer Ausdruck des *academic drift* ist, dass sich mehr und mehr deutsche Fachhochschulen in „Hochschule“ umbenannt haben. Dadurch soll die Wissenschaftlichkeit unterstrichen und der eigene Handlungsspielraum erweitert werden. Auch verwendet inzwischen jede deutsche Fachhochschule den englischen Untertitel „*University of Applied Sciences*“.

Das tun die österreichischen Fachhochschulen überwiegend zwar auch, dennoch verläuft der *academic drift* dort erheblich dezenter als in Deutschland. Hauptgrund ist, dass die Institutionen von Beginn an stringent als „*market-based-model*“ (Leitner 2006, S. 8) konzipiert und implementiert worden sind:

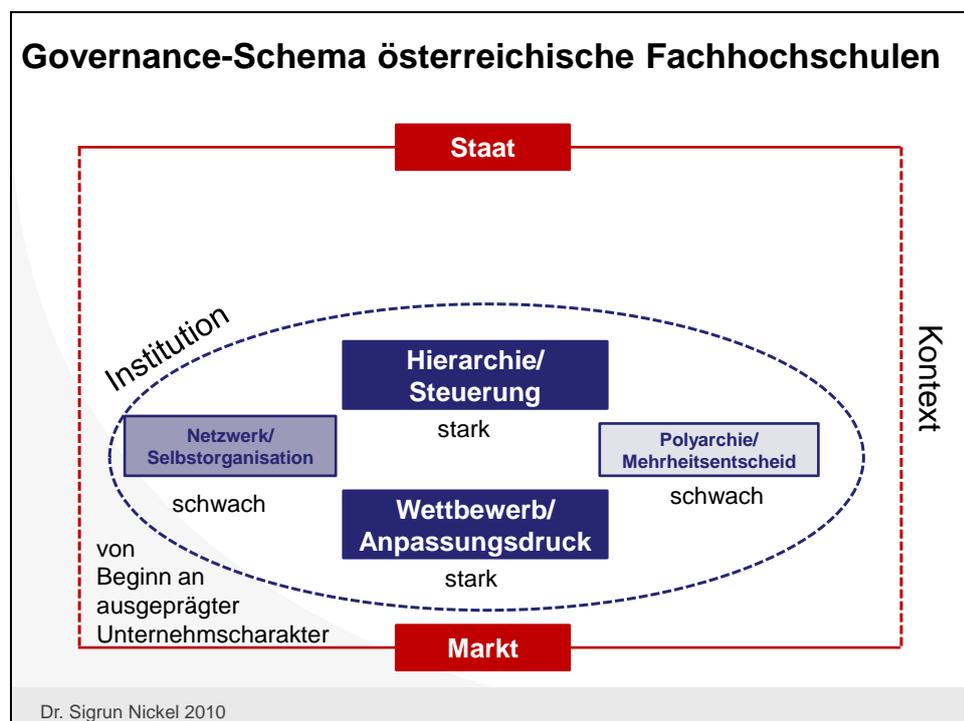


Abbildung 5: Governance-Schema österreichische Fachhochschule

Von ihrem grundlegenden Governance-Schema her gesehen, bilden österreichische Fachhochschulen quasi den Gegenpol zum Governance-Schema der Humboldtschen Universität (siehe Abbildung 2). Ihre institutionelle Beschaffenheit entspricht eher der von Wirtschaftsunternehmen, d. h. sie bewegen sich beispielsweise als privatrechtliche GmbHs ausgestattet mit einem einflussreichen Top-Management (Geschäftsführung) auf einem Bildungsmarkt. Dementsprechend stark ausgeprägt sind die Governance-Mechanismen „Hierarchie/Steuerung“ und „Wettbewerb/Anpassungsdruck“.

Eingerichtet wurden die Fachhochschulen in Österreich vor allem, um eine curriculare Alternative zu den wissenschaftlichen Langzeitstudien an den Universitäten zu schaffen. Österreichische Fachhochschulen müssen deshalb Studienprogramme anbieten, die in kürzerer Zeit als die der Universitäten abgeschlossen werden können; und ihre Angebote müssen einen expliziten Berufsbezug aufweisen (vgl. Lassnigg et al. 2003, S. 8). Aus diesem Grunde sind die Studiengänge sehr eng an den Bedürfnissen der regionalen Wirtschaft

orientiert und inhaltlich vor allem betriebswirtschaftlich-technisch ausgerichtet. Angewandte Forschung und Entwicklung vor allem im Technologie-Bereich gehörte zwar von Beginn an auch zum Leistungsportfolio, allerdings an untergeordneter Stelle. Diese Situation hat sich allmählich verändert.

Ähnlich wie Deutschland engagieren sich die Fachhochschulen auch in Österreich seit ein paar Jahren zunehmend in der Forschung und Entwicklung. Dabei werden sie z.T. durch neu aufgelegte staatliche Förderprogramme unterstützt. Ein gewisser *academic drift* ist also auch im österreichischen Fachhochschulsektor spürbar. Dies schlägt sich durchaus auch auf der Ebene der institutionellen Governance nieder. So haben etliche Institutionen damit begonnen, ihre akademische Selbstverwaltungsstruktur auszubauen und die Position des wissenschaftlichen Geschäftsführers (Rektor) gegenüber dem wirtschaftlichen Geschäftsführers zu stärken. Die ursprünglich schwach ausgeprägten Governance-Mechanismen „Netzwerk/Selbstorganisation“ sowie „Polyarchie/Mehrheitsentscheid“ gewinnen dort also allmählich etwas an Gewicht.

3. Zusammenfassung und Ausblick

Die institutionelle Governance in Hochschulen hat sich während der zurückliegenden 20 Jahre deutlich verändert. Dabei sind allerdings z. T. erhebliche Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen beobachtbar. Die Entwicklung der internen Koordinationssysteme beider Hochschultypen wurden in den zurückliegenden Kapiteln anhand von vier grundlegenden Governance-Mechanismen (Hierarchie/Steuerung; Netzwerk/Selbstorganisation; Wettbewerb/Anpassungsdruck; Polyarchie/Mehrheitsentscheid) näher analysiert.

Für die Universitäten ergab sich, dass sie insgesamt einen weit fundamentaleren Reformprozess durchlaufen als die Fachhochschulen. Ausgelöst durch verstärkte gesellschaftliche und politische Anforderungen an die institutionelle Handlungsfähigkeit von Universitäten, beginnen diese sich von staatlich geschützten, lose gekoppelten Expertennetzwerken mit vorwiegend kollegialen Entscheidungsabläufen zu zielgerichtet agierenden Organisationen zu wandeln. Das führt zu relativ starken Brüchen in der gewachsenen institutionellen Kultur und daher zu teilweise heftigen Abwehrreaktionen. Ähnliches kommt in Fachhochschulen eher selten vor, weil diese mehr oder weniger bereits als korporative Akteure gegründet wurden und die damit verbundenen Verhaltensweisen zu ihrem traditionellen Repertoire gehören. Deshalb können Fachhochschulen mit der Stärkung von Leitungsstrukturen und der Einführung von Managementverfahren selbstverständlicher umgehen als Universitäten.

Dennoch lässt sich bei aller Unterschiedlichkeit der Entwicklungsverläufe der institutionellen Governance in Universitäten und Fachhochschulen im Ergebnis ein gemeinsamer Trend zu einer möglichst gleichgewichtigen Ausbalancierung der vier grundlegenden internen Governance-Mechanismen erkennen. Weder eine Überbetonung von sich selbstorganisierenden Netzwerkstrukturen und polyarchischen Entscheidungsstrukturen wie bei der Humboldtschen Universität, noch eine übermäßig starke hierarchische Steuerung und Wettbewerbsorientierung wie beim österreichischen Fachhochschulmodell scheinen im aktuellen Kontext Bestand zu haben. Um hierzu gesicherte Aussagen treffen zu können, wären allerdings tiefergehende empirische Untersuchungen nötig. Zwar liegt eine Reihe wissenschaftlicher Analysen zur Veränderung universitärer Governance-Strukturen vor. Doch Vergleichbares für die institutionelle Governance in Fachhochschulen fehlt weitgehend.

4. Literatur

Blümel, Albrecht/Kloke, Katharina/Krücken, Georg (2010): Professionalisierungsprozesse im Hochschulmanagement in Deutschland. In: Langer, Andreas/Schroer, Andreas (Hg.): Professionalisierungsprozesse im Non-for-Profit-Management. Wiesbaden. Download: <http://www.foev-speyer.de/hochschulprofessionalisierung/pdfs/Professionalisierungsprozesse%20Hochschulmanagement.pdf>, abgerufen am 20.10.2010.

de Boer, Harry/Jongbloed, Ben/Enders, Jürgen/File, Jon (ed.) (2010): Progress in higher education reform across Europe. Governance and funding reform. Volume 1: Executive summary main report. Brussels. Online-publication: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/vol1_en.pdf, abgerufen am 01.08.2010.

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (2009): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin.

Cohen, Michael D./March, James G. (1986): Leadership and Ambiguity. The American College President. Boston. 2. Auflage.

Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A garbage can model of organizational choice. In: Administration Science Quarterly 1/72.

Dörre, Klaus/Neis, Matthias (2010): Das Dilemma der unternehmerischen Universität. Hochschulen zwischen Wissensproduktion und Marktzwang. Berlin.

Gibbons, Michael/Limoges, Camille/Nowotny, Helga/Schwartzman, Simon/Scott, Peter/Trow, Martin (1994): The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies. London.

Hanft, Anke (Hg.) (2000): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien. Neuwied/Kriftel/Berlin.

Lange, Stefan/Schimank, Uwe (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, S. 9–44.

Lassnigg, L./Unger, M./Pechar, H./Pellert, A./Schmutzer-Hollensteiner, E./Westerheijden, D. F. (2003): Review des Auf- und Ausbaus des Fachhochschulsektors. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (bm:bwk). Wien.

Leitner, E. (2006): Austria's Fachhochschulen and the Market-Based-Model. In: International Higher Education Nr. 42/Winter 2006, S. 8–9.

Luhmann, Niklas(1992a): Universität als Milieu. Kleine Schriften. Herausgegeben von André Kieserling. Bielefeld.

Luhman, Niklas (1992b): Zwei Quellen der Bürokratisierung in Hochschulen. In: Luhmann, Niklas: Universität als Milieu. Bielefeld, S. 74–79.

Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, S. 65–76.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York, S. 9–38.

Morkel, Arnd (2000): Die Universität muss sich wehren. Ein Plädoyer für ihre Erneuerung. Darmstadt.

Müller-Stewens, Günter/Lechner, Christoph (2001): Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen. Stuttgart.

Nickel, Sigrun/Ziegele, Frank (2010): Karriereförderung im Wissenschaftsmanagement – nationale und internationale Modell. Eine empirische Vergleichsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung BMBF. Gütersloh. Download Band 1: http://www.che.de/downloads/Studie_Karrierefoerderung_im_Wissenschaftsmanagement_Band_1.pdf, Band 2 (Anhang): http://www.che.de/downloads/Studie_Karrierefoerderung_im_Wissenschaftsmanagement_Anhang_Band_2.pdf, abgerufen am 20.10.2010.

Nickel, Sigrun (2009): Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen, Leitungsstrukturen, Staatliche Steuerung. 2. Auflage. München und Mering.

Pellert, Ada (2001): Organisationsentwicklung. In: Hanft, Anke (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied/Kriftel, S. 342–348.

Pellert, Ada (1999): Die Universität als Organisation. Die Kunst, Experten zu managen. Wien.

Schelsky, Helmut (1971): Einsamkeit und Freiheit. Düsseldorf. 2., um einen „Nachtrag 1970“ erweiterte Auflage.

Schimank, Uwe (2007): Die Governance-Perspektive. Analytisches Potenzial und anstehende analytische Fragen. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden, S. 231–260.

Simon, Herbert A. (1976): Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization. New York. 3. Auflage.

Tenbruck, Friedrich (1995): Nachwort. In: Weber, Max: Wissenschaft als Beruf. Stuttgart, S. 47–77.

Stichweh, Rudolf (2005): Neue Steuerungsformen der Universität und die akademische Selbstverwaltung. In: Sieg, Ulrich/Korsch, Dietrich (Hg.): Die Idee der Universität heute. München, S. 123–134.

Stölting, Erhard/Schimank, Uwe (Hg.) (2001): Die Krise der Universitäten. Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 20/2001. Wiesbaden.

Whitchurch, Celia (2008): Shifting Identities and Blurring Boundaries: the Emergence of Third Space Professionals in UK Higher Education. In: Higher Education Quarterly. Vol. 62, No. 4, S. 377–396.

Willke, Helmut (2002): Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft. Frankfurt am Main.

Zechlin, Lothar (2003): Die autonomisierte Universität. Zur Modernisierung der österreichischen Universität. In: Beiträge zur Hochschulforschung 4/2003, S. 6–16.