

## 2 Forschungsstand: Governance und Leitung von Hochschulen

Die Leitungs- und Verwaltungsorganisation von Hochschulen hat sich vor dem Hintergrund distinkter „Modelle“ der Steuerung und Koordination von Wissenschafts- und Hochschulsystemen und des spezifischen Verhältnisses zwischen Staat, Profession und der Hochschule als Institution entwickelt (Clark 1983; Goedegebuure et al. 1994; Henkel/Little 1999; De Boer/File 2009). Wie in den meisten Wissenschaftssystemen fungiert auch in Deutschland der Staat durch seine Finanzierung als wichtigster Förderer der Hochschulentwicklung. Die 394 Hochschulen in Deutschland – 112 Universitäten mit Promotionsrecht, 226 Hochschulen sowie 56 Kunst- und Musikhochschulen – sind überwiegend in staatlicher Trägerschaft bzw. in Form anderer Trägermodelle organisiert (Sandberger 2005). Ungeachtet eines deutlichen Wachstums ist der Anteil privater Hochschulen im deutschen Hochschulsektor eher gering und auf spezifische Bereiche der Hochschulbildung fokussiert (Stifterverband 2010).

Die Steuerung bzw. Steuerbarkeit von Wissenschaft bzw. von Hochschulen als der dominanten Organisationsform von Wissenschaft ist ein zentrales Thema der Wissenschafts- und Organisationsforschung. Sowohl grundlegende Arbeiten der Wissenschaftssoziologie (z.B. Merton 1949) als auch die durch die Planungs- und Steuerungsdebatten der 1970er Jahre geprägte empirische Wissenschaftsforschung (vgl. Van den Daele et al. 1979) verweisen auf die Ambiguität und Grenzen politischer Steuerung im Hochschul- und Wissenschaftssektor aufgrund ihrer spezifischen wissenschaftlichen Produktionsbedingungen (Braun 1997). Steuerung von Wissenschaftseinrichtungen, so das Credo, ist nur durch den umfassenden Einbezug der akademischen Selbststeuerung in die Gestaltung der wissenschaftlichen Produktionsbedingungen zu gewährleisten. Einige Beobachter gehen davon aus, dass Wissenschaft grundsätzlich durch ein endogenes Governance-Defizit charakterisiert sei (Gläser/Lange 2007: 438).

Parallel zu den sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Veränderungsdiagnosen zur Transformation moderner Staatlichkeit und den Auswirkungen der Modernisierungspolitiken im öffentlichen Sektor hat sich mittlerweile auch im Hinblick auf den Wissenschaftssektor eine intensive wissenschaftliche Beschäftigung mit der Entwicklung der komplexen Interdependenzbeziehungen im Hochschulbereich entwickelt. Es wurde argumentiert, dass sich spätestens seit

Anfang der 1990er Jahre in vielen westeuropäischen OECD-Ländern ein Wandel der Governancestrukturen im Hochschulsektor vollzogen hat, der auch mit umfassenden Veränderungen der Leitungs- und Verwaltungsorganisation korrespondiert (Braun/Merrien 1999; De Boer et al. 2007a). Ungeachtet der unterschiedlichen Entwicklungen sei es länderübergreifend zumeist zu einer Stärkung der Organisationsautonomie und Selbststeuerung von Hochschulen gekommen. Für die Hochschul- und Organisationsforschung verbinden sich mit diesen Transformationsprozessen wichtige theoretische und empirische Fragen nach den Implikationen dieses Wandels für die Konfiguration und Funktionsweise von Hochschulen als „spezifische[n] Organisationen“ (Musselin 2007).

Doch was sind die Besonderheiten der deutschen Hochschul- und Verwaltungsleitungsorganisation? Welche Veränderungen der Hochschul- und Verwaltungsleitung werden in der Forschung analysiert und auf welches Verständnis von Wandel wird zurückgegriffen? Diesen Fragen nachgehend, ist es Ziel dieses Kapitels, zentrale Konzepte der Forschung zu Hochschul-Governance sowie der organisationsbezogenen Hochschulforschung im Hinblick auf die Veränderungen der Hochschul- und Verwaltungsleitungsorganisation zu diskutieren. Dabei sollen mögliche Forschungslücken aufgezeigt und im Zwischenfazit die Leitfragen für die Arbeit entwickelt werden. Die Darstellung des Forschungsstandes erfolgt in zwei Schritten. Zunächst werden in Kapitel 2.1 Konzepte zur Analyse von Hochschul-Governance im Hinblick auf ihren Bezug zur Hochschulleitungs- und Verwaltungsorganisation diskutiert und die empirischen Implikationen des Governancewandels für die Hochschulleitung und -verwaltung herausgearbeitet. In einem zweiten Schritt wird in Kapitel 2.2 ein Überblick zu Beiträgen gegeben, die sich mit den Spezifika und Veränderungen der Hochschul- und Verwaltungsleitung in Deutschland beschäftigt haben.

Die Diskussion der Beiträge in der Forschung macht deutlich, dass Veränderungen der Regulierungsstrukturen und der Hochschulorganisation auch mit analytischen Erweiterungen der Governance-Dimensionen korrespondieren. Im Unterschied zu den frühen Arbeiten zur Steuerung von Hochschulen von Clark und Van Vught verdeutlichen neuere, ländervergleichende Konzeptualisierungen von Hochschul-Governance die gewachsene Bedeutung des institutionellen Managements der Hochschulorganisation und die damit verbundenen Veränderungen der Leitungs- und Verwaltungsorganisation. Zugleich verweisen die empirischen Befunde darauf, dass Wandel von Hochschul-Governance und Hochschulorganisation durch länderspezifische Pfadabhängigkeiten geprägt ist. Die Einführung wettbewerblcher und hierarchischer Steuerungsformen geht dabei mit umfassenden Anpassungsprozessen einher. Allerdings impliziert die Fokussierung auf Fragen der Umsetzung eines neuen Steuerungsmodells, die sich in vielen Beiträgen zur Hochschul-Governance findet, eine gewisse Engfüh-

rung, welche die Herausarbeitung längerfristiger Veränderungen und hybrider Konstellationen erschwert. Daher, so das Zwischenfazit, ist für die Analyse der Hochschulverwaltungsorganisation ein breiter angelegtes Verständnis institutionellen Wandels notwendig.

Zudem verdeutlicht die Darstellung des Forschungsstandes, dass die Umsetzung von Managementreformen und die Auswirkungen neuer Governance-Strukturen auf Forschung und Lehre zwar umfassend erforscht werden, Entwicklungen im Hinblick auf die Verwaltungsorganisation bislang aber nur selten Gegenstand der vergleichenden Hochschulforschung gewesen sind. So gibt es zur Verwaltungsleitung<sup>5</sup> – abgesehen von einer umfangreichen juristischen Beschäftigung mit den gesetzlichen Grundlagen für die Organisation der Hochschulverwaltung und die Stellung der Verwaltungsleitungen – bislang kaum weitergehende Analysen.

## 2.1 Hochschul-Governance

In den Sozialwissenschaften und im Bereich der vergleichenden Verwaltungsforschung hat sich in den letzten beiden Dekaden ein verstärktes Interesse an den Veränderungen staatlicher Regulierungsstrukturen und der (Selbst)Steuerung des öffentlichen Sektors entwickelt, das auch für den Aufstieg des Begriffs oder Konzepts „Governance“ ursächlich ist (Peters/Pierre 2003; Benz et al. 2007; Schuppert 2005). Auch die Analysen zur Organisation des Hochschulsektors sind in den letzten Jahren zumeist unter Rückgriff auf „Governance“ als analytischem Rahmen angelegt worden (Braun/Merrien 1999; Mora 2001; Kehm/Lanzendorf 2006; Jansen 2007, 2010). Zugleich zeigt sich, dass der Begriff Governance sowohl in den Sozialwissenschaften im Allgemeinen als auch im Hinblick auf den Hochschulsektor sehr unterschiedlich verwendet wird (Benz 2004: 12-19; Scott 1996: 114; Jaeger/Leszczensky 2008; Jansen 2010a). Doch wie begründet sich diese Fokussierung auf die „Governance-Perspektive“ und wie wird Governance als analytisches Konzept definiert?

Einschlägige Einführungen betonen, dass der vermehrte Rekurs auf Governance sowohl aus empirischen Veränderungen als auch aus einem analytischen Perspektivwechsel im Sinne eines breiteren Verständnisses gesellschaftlicher Koordinationsprozesse resultiert (Mayntz 2004; Benz 2004: 13). Dabei wird Governance ebenso als Bezeichnung des Forschungsgegenstandes wie auch als

---

5 „Verwaltungsleitung“ wird hier, wie auch in den anderen Kapiteln der Arbeit, als Oberbegriff für die unterschiedlichen Bezeichnungen für die administrative Leitungsfunktion an Hochschulen und damit insbesondere das Amt des Kanzlers, leitenden Verwaltungsbeamten und hauptamtlichen Vizepräsidenten für Haushalts-, Personal-, und Verwaltungsangelegenheiten verwendet.

analytische Perspektive verwendet (Benz 2004: 13). So wird argumentiert, dass Governance eine Erweiterung der primär auf den Staat fokussierten Betrachtungsweise der Steuerung in staatsnahen Sektoren impliziert, wie sie zahlreiche Studien der Planungs- und Implementationsforschung zu staatsnahen Sektoren maßgeblich geprägt hat (Mayntz 1983; 1996; Mayntz/Scharpf 1973; 1995). Hier wurde zunächst davon ausgegangen, dass sich Steuerungsakteure (zumeist der Staat) und Steuerungsobjekte (z.B. staatlich finanzierte Einrichtungen) klar trennen ließen und es im Sinne von Kontrolle und Regulierung eine direkte Steuerungswirkung gibt. Diese Vorstellung einer direkten Außensteuerung durch den Staat hat sich jedoch gerade für hochgradig durch Eigenlogik und Selbstreferentialität geprägte Bereiche wie den Wissenschaftssektor als wenig adäquat gezeigt (Mayntz 2004: 3).

Ein weiterer Impuls für die analytische Refokussierung von staatlicher Regulierung und Steuerung zu Governance resultierte aus der intensiven theoretischen Beschäftigung in den Sozialwissenschaften mit Institutionen. Verstanden als formale und informelle Sets von Regeln wird Institutionen eine wichtige Rolle bei der Herstellung politischer und gesellschaftlicher Ordnung zugeschrieben. So sind etwa die Entwicklung von politischen Programmen und deren Umsetzung auf der Organisationsebene abhängig von deren Einbettung in gesellschaftliche und historisch gewachsene Institutionen (March/Olsen 1989). Insofern spiegelt sich in der zunehmenden Verwendung der Governance-Perspektive auch ein erweitertes institutionelles Verständnis von Steuerung hinsichtlich der unterschiedlichen Formen gesellschaftlicher Koordination und Akteurskonstellationen wider (Mayntz 2004: 5; Altrichter et al. 2007: 11). Zum Beispiel wird konstatiert, dass sich Agenda-Setting, Regulierung und die Umsetzung von Entscheidungen im Wissenschafts- und Hochschulsektor zunehmend auf der Basis interagierender Policy-Levels mit unterschiedlichen, auch internationalen, privaten Akteuren sowie Netzwerken vollziehen, und dies oft jenseits nationalstaatlicher Regulierungsinstanzen (Enders 2004; King 2009).

Aufbauend auf diesen Überlegungen lässt sich Governance aus einer analytischen Perspektive verstehen als „Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2003: 72). Nach Arthur Benz bedeutet Governance unabhängig vom Anwendungsfeld „(1) Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel) kollektiven Akteuren. (2) Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regel-

systemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Handlungsregeln) vorliegen. (...)“ (Benz 2004: 25).

Governance als analytische Perspektive verbreitert insofern den analytischen Fokus der Steuerung sowohl im Hinblick auf die Akteure und Interaktionsformen als auch hinsichtlich einer institutionalistischen Sichtweise, die Prozesse sozialer Koordination nicht nur als Interaktion rationaler Akteure, sondern auch als Bildung geteilter Normen und Standards versteht. So lassen sich im Hochschulsektor mit Gemeinschaft, Markt, Netzwerk, Verhandlung, Polyarchie und Hierarchie rudimentäre Governancemechanismen unterscheiden, die in den jeweiligen institutionellen Kontexten unterschiedlich ausgeprägt sind (Hüther 2010: 88-107). Zusammen ergibt sich somit innerhalb des Politik- oder Organisationsfeldes der Wissenschaft ein Governance-System, das „alle Akteure, Institutionen und Prozesse umfasst, welche zur Entscheidungsfindung für die Verteilung von materiellen und immateriellen Werten beitragen (cf. David Easton)“ (Braun/Merrien 1999a: 10, Übers. d. A.). Doch wie wird Governance im Wissenschafts- und Hochschulsektor konzeptualisiert und wie werden die länderspezifischen Konfigurationen der Hochschulleitungs- und Verwaltungsorganisation konzeptionell mit einbezogen?

### *2.1.1 Analysekonzepte für Hochschul-Governance*

Zur Beschreibung der Regulierung und komplexen Interdependenzbeziehungen im Hochschulsektor sind mittlerweile eine Vielfalt unterschiedlicher Konzeptualisierungen von Hochschul-Governance in die Diskussion eingebracht worden (Clark 1983; Neave 1984; Curry/Fisher (1986); Van Vught 1989; Becher/Kogan 1992; McDaniel 1997; Braun/Merrien 1999; Huisman/Kaiser 2002; De Boer et al. 2007a; Soguel/Jaccard 2008).<sup>6</sup> Ziel dieser – zumeist als Heuristik angelegten Konzeptualisierungen – ist eine ländervergleichende Typologisierung unterschiedlicher Formen von Steuerung bzw. Governance-Mechanismen und deren Zusammenwirken innerhalb nationaler Hochschul- und Wissenschaftssysteme. Zugleich fungieren diese Konzeptualisierungen auch als Grundlage für empirische Analysen der Veränderungen der Governance-Beziehungen im Kontext der NPM-Reformen (Braun/Merrien 1999; Amaral et al. 2002; Jansen 2007; Kehm/Lanzendorf 2006; Paradeise et al. 2009).

Clarks (1983: 136) „triangle of coordination“ von Hochschulsystemen in unterschiedlichen Ländern wird als Ausgangspunkt zahlreicher Konzeptualisierungen von Regulierung und Hochschul-Governance gesehen (Braun/Merrien

---

6 Für einen Überblick vgl. Braun/Merrien 1999a: 15ff; Kezar/Eckel 2004; Ferlie et al. 2008: 324ff.

1999a: 15; Hüther 2010: 108). Clark unterscheidet idealtypisch zwischen drei zentralen Koordinationsmechanismen in Hochschulsystemen (1983: 136): dem Staat und seiner auf hierarchische Steuerung angelegten Bürokratie; dem von Wettbewerbsmechanismen bestimmten Markt; und der Wissenschaft, welche Entscheidungen durch akademische Normen, Standards bzw. durch Abstimmungsprozesse in der akademischen Oligarchie herbeiführt.

Clark argumentiert, dass das Zusammenspiel und die Gewichtung dieser Koordinationsmechanismen im Dreieck Staat, Markt und akademischer Oligarchie innerhalb eines Hochschulsystems jeweils länderspezifische Konstellationen hervorgebracht haben. Auf der Basis dieses Koordinierungsdreiecks unterscheidet Clark drei Typen von Hochschulsystemen (Clark 1983: 142): a) das *Staatsmodell*, welches durch den umfassenden staatlichen Einfluss auf das Hochschulwesen geprägt ist und insbesondere die Strukturen in den ehemaligen kommunistischen Staaten beschrieb; b) das *Marktmodell*, das die geringe Einflussnahme des Staates, die starke Rolle des Marktes und die weitreichenden Entscheidungsbefugnisse der Hochschulleitungen besonders im amerikanischen Hochschulsystem abbildet; und c) das *Professionsmodell*, welches durch die starke Rolle der akademischen Selbstverwaltung geprägt ist und damit die Organisation im britischen Hochschulsystem charakterisiert (Clark 1983).

Das deutsche Hochschulsystem ist zum Zeitpunkt von Clarks Analyse durch eine Kombination umfassender staatlicher Regulierung und starker akademischer Selbstverwaltung charakterisiert, weswegen Clark es als „bürokratisch-oligarchisches Modell“ bezeichnet (Clark 1983: 159). Im Unterschied zum amerikanischen Hochschulsystem, dem im Hinblick auf das institutionelle Management und die Hochschulleitung eine stark formalisierte Struktur und hohe Entscheidungsmöglichkeiten attestiert werden, argumentiert Clark, dass das deutsche Hochschulsystem traditionell durch einen nur schwachen „weak middle layer“ im Hinblick auf die formale Organisation der Hochschulleitung und seine Kompetenzen für die Gesamtorganisation geprägt ist. Wettbewerbs- und Marktmechanismen spielten in dieser traditionellen Konstellation der Hochschulsteuerung im deutschen Hochschulsystem kaum eine Rolle (Clark 1983: 160).

Ungeachtet der Bedeutung, die Clarks Heuristik sowohl für eine übergreifende Analyse von Hochschulsystemen als auch für die Weiterentwicklung von Modellen zu Hochschul-Governance zuzuschreiben ist, verfügt das „triangle of coordination“ für eine differenzierte Analyse der institutionellen Ebene der Hochschulleitung nur über begrenzte Anwendbarkeit für die Analyse der Leitungs- und Verwaltungsorganisation von Hochschulen. Die Hochschule als Organisation ist in Clarks Dreieck nicht als eine eigene Ebene der Handlungskoordination vorgesehen, weder im Hinblick auf etwaige Unterschiede in der akademischen Selbstorganisation noch im Hinblick auf die Struktur der Verwal-

tungsorganisation und der institutionellen Entscheidungsrechte (Hüther 2010: 109).<sup>7</sup> Genau hier knüpfen andere Konzeptualisierungen von Hochschul-Governance und die ländervergleichenden Analysen zur Umsetzung des NPM im Hochschulsektor an, z.B. mit der Einführung der Governance-Dimension „hierarchische Selbststeuerung“ (Lange/Schimank 2007; De Boer et al. 2008).

Van Vughts (1989, 1993) sowie McDaniels (1996) Systematisierungen und Analysen von Regulierungsstrukturen im Hochschulsektor nehmen in diesem Sinne die Unterschiede im Hinblick auf die Reichweite, Instrumente und Bereiche der staatlichen Einflussnahme auf die Hochschulentwicklung in den Fokus. Aufbauend auf der Konzeptualisierung von Curry/Fisher (1986) unterscheidet Van Vught idealtypisch zwei Modelle staatlicher Steuerung als extreme Pole auf einem Kontinuum: Auf der einen Seite das „Modell staatlicher Kontrolle“ und auf der anderen Seite das „Modell staatlicher Aufsicht“ (Van Vught 1989, 1993; Übers. d. A.). Während im „Modell staatlicher Kontrolle“, dem neben anderen kontinentaleuropäischen Staaten Westeuropas auch das der BRD zugeordnet wird, der Staat nahezu alle Bereiche der Hochschulentwicklung umfassend zu steuern versucht, überlässt der Staat im anglo-amerikanisch geprägten „Aufsichtsmodell“ den Hochschulen weitreichende Autonomie über wesentliche Bereiche der Hochschulentwicklung (Van Vught 1993: 27).

Diese idealtypische Unterscheidung zwischen den zwei Steuerungsmodellen nutzt Van Vught für seine Analyse der Hochschulsysteme (Van Vught 1993). Er konstatiert zu Beginn der 1990er Jahre, dass sich in den kontinental-europäischen Staaten ein Wechsel vom „Staatskontrolle-Modell“ zum „Staatsaufsichts-Modell“ abzeichnet, der an der Übertragung weiterreichender Entscheidungsrechte und institutioneller Autonomie an die Hochschulorganisation deutlich wird (Van Vught 1993: 28). Damit verbunden ist auch ein Ausbau des „institutionellen Managements“ der Hochschulen (ebd.: 28). Unterschiede im Hinblick auf die als „institutionelles Management“ bezeichnete Ebene der Hochschulleitung und -verwaltung korrespondieren demnach mit der Form und Reichweite staatlicher Steuerung im jeweiligen Modell und werden im „Staatskontrolle-Modell“ als besonders schwach ausgewiesen. Die Ebene der Hochschulleitung und Verwaltungsorganisation und eine Differenzierung der Einfluss- und Entscheidungsbereiche der Hochschulleitung bleiben in dieser Typologisierung jedoch weitgehend außen vor.

McDaniels (1996, 1997) Verständnis von „Paradigms“ der Hochschul-Governance fokussiert sich auf das Zusammenspiel zwischen Hochschule und

---

7 Clark argumentiert in einer späteren Arbeit, dass die Konfiguration des institutionellen Managements als eine zunehmend wichtige Ebene der (unternehmerischen) Hochschule zu sehen sei und daher bei einer ländervergleichenden Analyse die Ebene der Hochschule qua „Organization“ als eine vierte Dimension der Koordination ergänzt werden müsste (Clark 1998: 137).



Staat sowie auf die unterschiedlichen Bereiche der Einflussnahme auf die Hochschulentwicklung. Hierbei unterscheidet McDaniel einerseits zwischen dem Grad der Zentralisierung (Verantwortung liegt ausschließlich bei staatlichen Instanzen) und Dezentralisierung (Verantwortung liegt vornehmlich bei den Hochschulen)<sup>8</sup> sowie andererseits nach dem Grad der Einflussnahme auf fünf unterschiedliche Bereiche der Hochschulentwicklung: Finanzen; Managementangelegenheiten; Lehre; Personal; Studierendenangelegenheiten (McDaniel 1996: 146ff.).<sup>9</sup> Alle ressourcenbezogenen Bereiche der Hochschulentwicklung werden bei McDaniels Konzeptualisierung unter „*institutionellem Management*“ subsumiert (McDaniel 1997: 87). Der auf dieser Konzeptualisierung aufbauende Vergleich zwischen Hochschulsystemen in Europa auf der Basis eines europaweit versendeten Fragebogens führte zur Offenlegung deutlicher Variationen sowohl bezüglich der Zentralisierung der Steuerung als auch hinsichtlich der Verantwortlichkeiten in unterschiedlichen Bereichen der Hochschulentwicklung (McDaniel 1996: 147ff.). Im Hinblick auf Unterschiede der formalen Organisation des institutionellen Managements und somit auch der Hochschulverwaltungsleitung bietet McDaniels Konzeptualisierung jedoch keine analytischen Differenzierungsmöglichkeiten.

In der Zusammenschau dieser „frühen“ Konzeptualisierungen (Clark 1983; Van Vught 1989; Neave 1988; Goedegebuure et al. 1994; McDaniel 1996) lässt sich zunächst eine in allen Ansätzen verwendete Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Ebenen der Steuerung bzw. Governance der Hochschulen ausmachen. Dabei beschränken sich diese Ansätze weitestgehend auf eine Beschreibung des Zusammenspiels und der Konfiguration von Entscheidungsrechten zwischen Staat und Hochschule (Gornitzka/Maassen 2000: 269). Die Ebene der formalen Organisation der Hochschulleitung und -verwaltung bleibt damit weitestgehend ausgeblendet. Darüber hinaus verstellt der eher technokratische Fokus dieser Ansätze auf die formale Verteilung von Entscheidungsrechten den Blick auf die institutionelle Einbettung von Hochschul-Governancestrukturen in dominante politisch-ideologische Grundverständnisse bzw. Rationalitäten auf der gesellschaftlichen Makroebene.

---

8 Auf der Basis der Gesetzgebung in den jeweiligen Hochschulsystemen unterscheidet McDaniel die Reichweite staatlicher Steuerung („Centralization“) auf einer vierstufigen Skala von „centralized“ bis „predominantly decentralized“ (McDaniel 1997: 75).

9 Unverständlichlicherweise wird der Bereich der Forschung in McDaniels Differenzierung außen vorgelassen, obschon dieser für die Konstellation in Deutschland deutliche Unterschiede zu Lehre bzw. Studierendenangelegenheiten im Hinblick auf staatlichen Einfluss und Steuerungsambitionen staatlicher Instanzen aufweisen dürfte.



### 2.1.2 NPM und Hochschul-Governance im Wandel

Neuere Konzeptualisierungen zur Governance von Hochschulen erweitern die oben vorgestellten Ansätze der Hochschul-Governance und integrieren weitere Governance-Dimensionen bzw. Governance-Modi, um die Modernisierungspolitik in den Hochschulsystemen analysierbar und international vergleichbar zu machen (Braun/Merrien 1999a; Lange/Schimank 2007; De Boer et al. 2007a; Ferlie et al. 2008; Paradeise et al. 2009). Ausgangspunkt der meisten Beiträge ist die Feststellung eines grundsätzlichen Wandels des Steuerungsverständnisses der Governance von Hochschulen unter Bezug auf die Reformkonzepte des New Public Management (NPM) bzw. „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM)<sup>10</sup> im öffentlichen Sektor in den OECD-Ländern spätestens seit Anfang der 1990er Jahre (Schedler/Proeller 2000).

#### NPM als Paradigma der Verwaltungsmodernisierung

Aus den zunächst im Kontext der Reformen in den anglo-amerikanischen Ländern entwickelten politischen Leitideen des NPM<sup>11</sup> in den 1980er Jahren sind bisweilen heterogene Prinzipien für die seit den 1990er Jahren auch in vielen anderen OECD-Ländern einsetzenden Reformen des öffentlichen Sektors hervorgegangen (Osborne/Gaebler 1992; Pollitt/Bouckaert 2000: 137). Nachdem vorerst die Bereiche der kommunalen Verwaltung und der Gesundheitssektor zentrale Anwendungs- und Umsetzungsgebiete gewesen sind, ist das NPM auch in vielen anderen Bereichen des öffentlichen Sektors zur „Reform-Maxime“ avanciert; so auch spätestens seit den 1990er Jahren im deutschen Bildungs- und Wissenschaftssektor. Übergeordnetes Ziel dieser Modernisierungspolitik ist es, durch die Übertragung von Steuerungselementen, Organisationsprinzipien und Managementinstrumenten aus der Privatwirtschaft, die Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Bürgernähe staatlicher und öffentlich finanzierter Einrichtungen zu verbessern.

Theoretisch rekurren sowohl die Konzeptualisierung des NPM als auch die Analysen zu dessen Umsetzung auf unterschiedliche Ansätze in der neuen Institutionen-Ökonomie wie die Public Choice Theorie, den Prinzipal-Agenten-

---

10 In Deutschland wurden die Managementreformen meist als „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) der Verwaltungsmodernisierung bezeichnet und durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) sowie andere verwaltungswissenschaftliche Institute eingeführt.

11 Für die konzeptionelle Entwicklung des NPM in Deutschland vgl. die umfassenden Analysen von Vogel 2005. Für die Umsetzung des NPM sowie empirische Implikationen im öffentlichen Sektor (vgl. Blanke et al. 2011).

Ansatz oder den Transaktionskostenansatz (Schröter/Wollmann 2005: 63ff.). Es wird davon ausgegangen, dass die Umsetzung des NPM durch die Einführung wettbewerblicher Strukturen sowie Steuerungsformen und dezentralisierter Verantwortlichkeit von Entscheidungen zu einer effektive(re)n Durchführung bzw. Umsetzung öffentlicher Dienstleistungen führt (ebd.). Die Forschung unterscheidet konzeptionell und empirisch zwei Reform- bzw. Analyseebenen, die sich auch im Hochschulsektor differenzieren lassen: Zum einen die externe Strukturreform, die insbesondere Veränderungen der Rahmenbedingungen und Steuerungsprinzipien im Verhältnis von Staat und Organisation umfasst, sowie zum anderen die Ebene der Leitungs- und Binnenreorganisation (Kuhlmann/ Wollmann 2012).

Die erste Ebene der externen Strukturveränderungen umfasst die Einführung von Wettbewerbsstrukturen sowie neue Formen der output-orientierten Finanzierung und des Kontraktmanagements. Im Gegenzug zu weitreichenden Deregulierungsreformen überträgt der Staat öffentlichen Einrichtungen weitreichende Autonomierechte im Hinblick auf Finanzierung, Organisation und Personal. Damit soll eine klarere Trennung der Funktionen und Rollen bei der Umsetzung staatlichen Handelns und öffentlich finanzierter Dienstleistungen erreicht werden: Das unterstellte Idealmodell des NPM sieht vor, dass die Politik hauptsächlich für die strategische Ausrichtung und die Festlegung gesellschaftlicher und öffentlicher Ziele verantwortlich ist. Die operative Umsetzung soll hingegen im umfassenden Sinne den jeweiligen Einrichtungen obliegen (Schröter/ Wollmann 2005: 67).

Damit verbunden ist auch der Wechsel von der Input- zur Output-Steuerung: Öffentlich finanzierte Einrichtungen, wie z. B. Hochschulen, sollen nicht mehr ex-ante ohne zu erbringenden Leistungsnachweis finanziert werden, sondern ihre Finanzierung soll stärker von der Effektivität und der Qualität ihrer Ergebnisse abhängen. Hieraus wird deutlich, dass das NPM nicht nur ein technokratisches Konzept darstellt, sondern als ein konzeptioneller Paradigmenwechsel zu verstehen ist, der an ein grundsätzlich verändertes Verständnis der staatlichen Aufgabenwahrnehmung und Steuerungsfähigkeit im Sinne eines „Gewährleistungsstaates“ gebunden ist (Schuppert 2005).

Anders als staatliche Detailsteuerung und direkte Eingriffe durch die Ministerien impliziert die anvisierte output-orientierte Steuerung über Zielvereinbarungen und andere Formen der Kontraktsteuerung demnach einen Adressaten bzw. Agenten, der sowohl für die Festlegung als auch für deren Evaluierung zuständig ist. Die Einführung wettbewerbsähnlicher Strukturen im Bereich des öffentlichen Sektors setzt insofern voraus, dass es auch marktfähige Akteure bzw. Organisationen gibt, welche die Markt-Mechanismen durch eine Festlegung von Organisationspräferenzen organisational in Gang zu setzen vermögen.

Von der Hochschulverwaltung zum  
Hochschulmanagement  
Wandel der Hochschulorganisation am Beispiel der  
Verwaltungsleitung  
Blümel, A.  
2016, XIV, 253 S. 25 Abb., Softcover  
ISBN: 978-3-658-10620-1