

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 wettbewerbler 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 Verwaltungsleitung⁵ – 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, Verhandlungsregeln) 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).⁶ 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).⁷ 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)⁸ sowie andererseits nach dem Grad der Einflussnahme auf fünf unterschiedliche Bereiche der Hochschulentwicklung: Finanzen; Managementangelegenheiten; Lehre; Personal; Studierendenangelegenheiten (McDaniel 1996: 146ff.).⁹ 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 Unverständlicherweise 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)¹⁰ 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 NPM¹¹ 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 rekurrieren 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.

Eine solche, stärker selbstständige Festlegung von Organisationspräferenzen erfordert im Unterschied zur klassischen behördlichen Steuerung umfassende Entscheidungsrechte und auf bessere Ziel- und Entscheidungsfindung abstellende Organisationsstrukturen. Die Stärkung institutioneller Autonomie und die Entwicklung öffentlicher Einrichtungen als strategisch agierende Organisationen werden demnach als übergreifende politische Ziele und zugleich als Ausgangspunkt für weitere manageriale Reorganisationsprozesse angesehen (Pollitt/Bouckaert 2000; Bovaird/Loeffler 2003).

Damit avanciert die Binnenorganisation öffentlicher Einrichtungen im Sinne wettbewerblicher bzw. stärker responsiv agierender Organisationen zur zweiten konzeptionellen und empirischen Ebene der NPM-Reformen. Neben der Einführung neuer Formen der Strategieentwicklung, Mittelverteilung und Kostenrechnung im Rahmen der doppelten Haushaltsrechnung sowie der leistungsorientierten Bezahlung gehören Reformen der Leitungsstrukturen öffentlich finanzierter Einrichtungen zu einem zentralen Element der NPM-orientierten Binnenorganisation öffentlicher Einrichtungen – vor allem auch im Hochschulsektor (Klenk/Nullmeier 2011; Ziegele 2005).

Die Umsetzung des NPM und die Implikationen für die Organisationspraxis öffentlicher Einrichtungen haben sich seither zu einem zentralen Forschungsgegenstand verwaltungswissenschaftlicher Analysen entwickelt. Mittlerweile gibt es zahlreiche Analysen zu den Implikationen der NPM-Reformen für die Regulierung, Steuerung und Reorganisation der staatlichen Verwaltung und öffentlich finanzierter Einrichtungen (Christensen/Laegreid 2003; Pollitt/Bouckaert 2004; Blanke et al. 2011). Doch inwiefern wurden die NPM-Reformen auch im Hinblick auf den Hochschulsektor analysiert?

Hochschul-Governance im Wandel

Reformen des Hochschulsektors nach dem Leitbild des NPM und die Einführung von Managementstrukturen an Wissenschaftseinrichtungen sind mittlerweile Gegenstand umfangreicher Forschungen in der vergleichenden Hochschulforschung (Braun/Merrien 1999; Amaral et al. 2002; Jansen 2007; Paradeise et al. 2009). Für die oftmals als ländervergleichende Analysen der Managementreformen im Hochschulsektor angelegten Beiträge wurden auch neue Konzeptualisierungen von Hochschul-Governance entwickelt. Dabei ist es das Ziel dieser neueren Konzeptualisierungen, die mit der Einführung und länder- und systemübergreifenden Diffusion des sogenannten „*Management-Modells*“ verbundenen Veränderungen in den kontinentaleuropäischen Hochschulsystemen nachzuvollziehen.

Aufbauend auf den oben angeführten Arbeiten von Clark (1983) und McDaniel (1996) entwickeln Braun/Merrien (1999a) eine Heuristik für Hochschul-Governance, die eine Differenzierung der Entscheidungsbefugnisse zwischen Staat und Hochschule in unterschiedlichen Bereichen der Hochschulentwicklung ermöglicht und auch die Reichweite dieser Entscheidungsbefugnisse differenziert thematisiert.¹² Gleichzeitig sollen mit Hilfe der Heuristik Unterschiede im gesellschaftlich-politischen Selbstverständnis der Hochschulsteuerung vergleichbar gemacht werden (Braun/Merrien 1999a: 21). Braun/Merriens Modell hat drei Dimensionen: Die ersten beiden Dimensionen unterscheiden idealtypisch zwischen enger und loser administrativer Kontrolle der Hochschulen durch den Staat einerseits im Hinblick auf die Verfahren (prozedurale Dimension) der Hochschulsteuerung und andererseits im Hinblick auf die Zielsetzung der Hochschulentwicklung (Braun/Merrien 1999a: 23ff.). Anknüpfend an McDaniel (1996) differenzieren die Autoren hinsichtlich der prozeduralen Dimension zwischen der Kontrolle für substantiell akademische Entwicklungsbereiche (Lehre, Studium, Studienplätze etc.) und der Autonomie über die hochschuleigenen administrativen Managementbereiche (Finanzen, Personal und Infrastruktur) (Braun/Merrien 1999a: 24). Die dritte Dimension des Governance-Modells von Braun/Merrien (1999a) stellt auf das gesellschaftspolitische „*belief-system*“ gegenüber der Organisation und Funktionsweise von Hochschulen innerhalb eines Landes ab. Sie führen damit eine bis dahin wenig beachtete Analyseebene der institutionellen Einbettung für die Analyse von Hochschul-Governance ein.

Die Autoren argumentieren, dass sich länderübergreifend und im Zeitverlauf zwei unterschiedliche „*belief-systems*“ unterscheiden lassen, die maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Hochschul-Governance haben: Hochschulen als „*kulturelle Institutionen*“ und Hochschulen als „*öffentliche Dienstleistungseinrichtungen*“ (Braun/Merrien 1999a: 11ff.). Den Autoren zufolge ist im Kontext der Managementreformen in den europäischen Hochschulsystemen das Leitbild einer „*öffentlichen Dienstleistungseinrichtung*“ zum dominanten „*belief system*“ der Hochschulorganisation avanciert (Braun/Merrien 1999a: 14). Dieses ist durch die Vor- oder Unterstellung einer eigenständig handlungsfähigen Hochschulleitung und Verwaltungsorganisation sowie eine starke Anbindung der Hochschulen an gesellschaftliche Erwartungen und wettbewerbliche Allokationsstrukturen geprägt. Die Autoren führen insofern die Einführung des neuen Managementmodells der Hochschulorganisation und

12 Unter Rekurs auf Berdahl (1990) arbeiten Dietmar Braun und Francois-Xavier Merrien in ihrer Konzeptualisierung von Hochschul-Governance mit einer Unterscheidung zwischen „*substantive autonomy*“ (Autonomie im Hinblick auf Zielsetzung und Programmentwicklung) und „*procedural autonomy*“ (Autonomie im Hinblick auf die Umsetzung) (Braun/Merrien 1999a: 21).

Entwicklung managerialer Organisationsstrukturen an Hochschulen auch auf die zunehmende Dominanz kultureller Leitbilder in der Gesellschaft und der politisch-administrativen Ideologie der Hochschulsteuerung zurück (Braun/Merrien 1999a). Aufbauend auf den Einzelanalysen der Hochschul-Governance in sieben Ländern seit 1983 (UK; USA; Niederlande; Italien; Schweiz; Deutschland) argumentieren Braun/Merrien, dass es ungeachtet deutlicher Unterschiede im Timing, der politischen Legitimation und der Umsetzung auf der Organisationsebene in den kontinentaleuropäischen Hochschulsystemen zur Inkorporation des Management-Modells in das kulturelle Leitbild der Hochschul-Governance gekommen sei (Braun/Merrien 1999a: 25). Es wird konstatiert, dass es eine langsame Ablösung vom Verständnis von Hochschulen als kulturellen Institutionen gebe. An dessen Stelle tritt zunehmend ein utilitaristisches Verständnis von Hochschulen als öffentlichen Dienstleistungseinrichtungen, die stärker auf konkrete soziale und wirtschaftliche Ziele ausgerichtet werden (Braun/Merrien 1999a: 11).

Dies habe zu Veränderungen der Erwartungen und Legitimation für die Kernprozesse von Universitäten sowie zu einer Verlagerung gestalterischer Kompetenzen geführt, die auf der institutionellen Ebene der Hochschulen zum Ausgangspunkt für die Umgestaltung der Organisationsstrukturen geworden sind (Braun/Merrien 1999a: 25). Braun/Merrien problematisieren jedoch, dass es der Entwicklung einer „corporate identity“ der Hochschulen bedürfte, um die in der Organisationsumwelt eingeführten Marktmechanismen und die damit anvisierte interne Binnenorganisation als Organisation überhaupt möglich zu machen. In dieser Hinsicht konterkarieren jedoch aus Sicht der Autoren die spezifisch akademischen Produktionsmechanismen der Hochschulorganisation die Entwicklung einer solchen „corporate identity“ innerhalb von Hochschulen (Ebd.: 26).

Braun/Merrien (1999a) argumentieren, dass vor allem hinsichtlich der Reorganisation der Leitungs- und Verwaltungsorganisation die Wirkmächtigkeit, aber auch die Umsetzungsprobleme des Managementmodells in der Hochschulorganisation beobachtbar sind (Braun/Merrien 1999a: 28). Insbesondere in den kontinentaleuropäischen Ländern Westeuropas, die traditionell durch Strukturen des bürokratisch-oligarchischen Modells der Hochschul-Governance charakterisiert gewesen waren, scheint sich die Reform von Hochschulleitungs- und Verwaltungsstrukturen Braun/Merrien zufolge als Reform der „Zwei-Schritte“ beschreiben zu lassen:

„(...) In the first instance universities develop a kind of mixed authority – deliberately or as the outcome of the veto power of actors (...) – which often does not create the specific hierarchical authority needed to attain the status of a corporate actor. Only after another reform, as happened in the Netherlands, can this hybrid construction be modified and a new, more hierarchical order be established.” (Braun/Merrien 1999: 246)

Unabhängig vom Erfolg dieser Veränderungen der Binnenorganisation und den damit verbundenen Konflikten vermutet Braun (1999), dass sich mit einer zunehmend als korporativem Akteur gedachten und konfigurierten Hochschulorganisation im Zeitverlauf auch veränderte Rollenverständnisse in der Hochschul- und Verwaltungsleitung ergeben werden (ebd.: 246).

Gornitzka/Maassen (2000) entwickeln aus einer ähnlichen Perspektive auf die Veränderungen der Hochschul-Governance eine Konzeptualisierung von Steuerung im Hochschulsektor. Für ihre Analyse des Wandels der Hochschulsteuerung in den europäischen Ländern unterscheiden die Autoren vier Steuerungsmodelle des Hochschulsektors: „The sovereign, rationality-bounded steering model, The institutional steering model, The corporate-pluralist steering model, The supermarket steering model“ (Gornitzka/Maassen 2000: 270-72). Die Unterschiede zwischen diesen vier Modellen beziehen sich auf das Steuerungsverständnis des Staates gegenüber dem Hochschulsektor, die Formen bzw. Instrumente der Bewertung, Entscheidung und Interaktion zwischen Staat und Hochschule sowie dominante Organisationsformen der Hochschulen und die damit verbundenen Entscheidungskompetenzen der Hochschulleitungen (Gornitzka/Maassen 2000: 270-72). Anhand dieser Differenzierung von Steuerungsmodellen konstatieren die beiden Autoren, dass länderübergreifend eine Richtungsänderung hin zum „supermarket-steering model“ beobachtet werden kann (ebda.: 283).

Gornitzka/Maassen (2000) argumentieren, dass dieses „supermarket-steering model“ durch ein Steuerungsverständnis des Staates als „bookkeeper“ geprägt sei, dessen Eingriffe in die Entwicklung des Hochschulsektors sich nur auf das Wesentliche beschränken und durch eine weitergehende Dezentralisierung der Entscheidungsrechte in der Hochschulentwicklung charakterisiert ist (Gornitzka/Maassen 2000: 272). Dominante Organisationsformen im stärker durch Wettbewerbsstrukturen konfigurierten Hochschulsektor würden sich demnach stärker an denen korporativer Organisationen orientieren. Zugleich verweist der Beitrag von Gornitzka/Maassen (2000) darauf, dass mit der Orientierung am Markt- bzw. Management-Modell der Hochschule keineswegs ein Rückzug des Staates oder Wegfall staatlicher Steuerungsaktivitäten einhergehen muss. Vielmehr, so die Beobachtung der Autoren, greift der Staat selbst in zunehmendem Maße auf wettbewerbliche Steuerungsformen zurück und orchestriert insofern die daraus resultierenden Veränderungen in der Interaktion zwischen Staat, Hochschule, Profession und gesellschaftlicher Umwelt. Dabei würden im Vergleich der Hochschulsysteme hinsichtlich der Wahl und Konfiguration wettbewerblicher Steuerungsinstrumente deutliche Differenzen in der jeweiligen Hochschul-Governance sichtbar (ebda.: 283). Die Autoren stellen fest, dass die Rekonfiguration des Zusammenspiels zwischen Staat und Hochschulen in vielen

Ländern mitunter von Ungleichzeitigkeiten zwischen einer managerial geprägten politischen Rhetorik und dem nach wie vor umfassenden Einsatz staatlicher Regulierungsinstrumente geprägt sei (ebd.: 284). Insofern konstatieren die Autoren, dass Managementreformen im Hochschulbereich länderübergreifend zur Entwicklung hybrider Steuerungsansätze führen.

Ähnlich wie Braun/Merrien (1999a) rekurren auch Bleiklie/Kogan (2007) auf den institutionellen Wandel der gesellschaftspolitischen Leitideen der Hochschulorganisation. Sie argumentieren, dass sich Hochschul-Governance gegenwärtig aus zwei institutionalisierten Leitideen speist, deren Institutionalisierung in formalen Strukturen und organisationalen Praktiken länderspezifisch variieren. Zum einen charakterisieren sie die Leitidee der Hochschule als „republic of scholars“, bei der die akademische Freiheit und die institutionelle Autonomie der Hochschule inhärent miteinander verbunden seien. Entscheidungsprozesse auf der Organisationsebene der Hochschulen werden im Kontext dieser Leitidee im Wesentlichen durch unabhängige Wissenschaftler gefällt (Bleiklie/Kogan 2007: 477). Zum anderen sehen sie die Leitidee der Hochschule als „stakeholder-organization“, die durch eine umfassende Entscheidungsfreiheit der Hochschul- und Verwaltungsleitung für ihre Organisation charakterisiert ist. Im Kontext dieser Leitidee obliege es insbesondere der Hochschulleitung, die akademische Freiheit der Wissenschaftler mit den unterschiedlichen Interessen gesellschaftlicher Stakeholder in Einklang zu bringen. Daraus resultieren – gesellschaftlich und organisational zunehmend akzeptiert – stärker hierarchisierte Entscheidungsstrukturen in der Hochschulleitung mit dem Ziel, strategische Entscheidungen besser fällen und umsetzen zu können (ebda.: 477).

Die Veränderungen der Hochschul-Governance in den europäischen Ländern seit Mitte der 1990er Jahre charakterisieren Bleiklie/Kogan daher als einen Wandel gesellschaftspolitischer Leitideen hin zur „stakeholder-organization“ und zeichnen diesen anhand der unterschiedlichen Ebenen von Hochschul-Governance nach (Bleiklie/Kogan 2007: 478-479): 1. die veränderte Rolle der staatlichen Instanzen durch die Einführung von „macro steering mechanisms“, die auf eine stärkere Bestimmung der Ziele und Arbeitsformen wissenschaftlicher Einrichtungen abzielen; 2. die Etablierung managerialer Infrastrukturen, in deren Kontext die traditionell duale Organisation administrativer und kollegialer Entscheidungsstrukturen zumeist in einer hierarchisch konfigurierten Entscheidungsorganisation integriert wird; 3. die institutionalisierte Einbindung gesellschaftlicher Interessensgruppen in übergeordnete Aufsichtsgremien; 4. die Stärkung von Leitungsgremien an Hochschulen durch die Übertragung exekutiver Entscheidungskompetenzen im Hinblick auf Finanzen und Personal (Bleiklie/Kogan 2007: 479). Um die Veränderung dieser Leitbilder und deren unterschiedlichen Einfluss auf die Entwicklung der Hochschul-Governance umfas-

send zu verstehen, sei es nach Bleiklie/Kogan (2007) notwendig, innerhalb der Hochschulsysteme nach den spezifischen Akteurskonstellationen und den damit verbundenen Adaptionsprozessen im Sinne institutionalisierter „knowledge-regimes“ zu fragen (Bleiklie/Kogan 2007: 487). Als „knowledge-regime“ beschreiben die Autoren die Institutionalisierung des Zusammenwirkens von formaler Regulierung, materiellen Anreizstrukturen und solchen gesellschaftspolitischen Leitbildern, die die Entwicklung der dominanten Organisationsformen innerhalb eines Hochschulsystems wesentlich beeinflussen.

Die durch veränderte Anreizstrukturen, Organisationsformen und gesellschaftspolitische Zuschreibungen deutlich werdende Orientierung in den kontinentaleuropäischen Hochschulsystemen am Leitbild der „stakeholder-organization“ beschreiben Bleiklie/Kogan (2007: 480) als einen umfassenden „regime-change“. Zugleich ist es jedoch ein wesentliches Anliegen ihres Beitrages, die bisweilen sehr unterschiedlichen Umsetzungen und Adaptionsprozesse eines solchen neuen „knowledge-regimes“ in nationalen Politiken und auf historisch gewachsenen Modellen der Hochschulorganisation in den Ländern herauszuarbeiten. Dementsprechend argumentieren die Autoren, dass der Diskurs zu organisationalen Leitbildern in nationalen Hochschulreformpolitiken und die konkrete Übertragung von Selbstentscheidungsrechten auf die institutionelle Ebene der Hochschulen zeitlich und inhaltlich sehr divergieren können (Bleiklie/Kogan 2007: 484ff.). Bleiklie/Kogan gehen daher davon aus, dass sich der Wandel von Hochschul-Governance in den einzelnen Hochschulsystemen zu meist als „Sedimentation“ und nicht als Umsetzung vollzieht, bei dem die Unterschiede zwischen gesellschaftspolitischen Erwartungen und institutionellen Routinen auf der Organisationsebene zu Ambiguitäten in der Organisationspraxis führen (Bleiklie/Kogan 2007: 482):

„One may assume that new ideals are layered on top of existing ones in a process of sedimentation. Institutions are therefore faced with a number of expectations, based partly on traditional and partly on more recently adopted ideals. The structural and behavioural implications are therefore much more ambiguous and thus leave room for different interpretations and struggles as part of the implementation process.“ (Bleiklie/Kogan 2007: 482)

Auch an der Konzeptualisierung von Hochschul-Governance durch Bleiklie/Kogan und dessen Wandel wird deutlich, dass die Autoren bei der Analyse von Veränderungen auf eine Differenzierung unterschiedlicher institutioneller Ordnungskontexte abstellen. Zudem verweisen sie im Hinblick auf die institutionelle Ebene der Hochschule darauf, dass das Leitbild einer managerialen „stakeholder-organization“ auch mit einer zunehmenden Aufhebung der institutionellen Trennung zwischen akademischer Selbstverwaltung und staatlicher Hochschulverwaltung einhergeht.

Die Konzeptualisierung von Governance im Wissenschafts- und Hochschulsektor, wie sie die Mitglieder der DFG Forschergruppe „Governance der Forschung“ entwickelt haben, baut auf den oben diskutierten Konzepten zur Hochschul-Governance auf und erweitert diese (De Boer et al. 2007a; Kehm/Lanzendorf 2006; Lange/Schimank 2007). Der in diesem Rahmen entwickelte „Governance-Equalizer“ zielt weniger auf eine Typologisierung der unterschiedlichen Ausprägungen der Steuerung in der Dichotomie zwischen Hochschule und Staat ab, sondern versucht, die unterschiedlichen „Governance-Dimensionen“ und Governance-Formen zwischen Staat, Organisation und Profession innerhalb des Hochschulsystems einzubeziehen und diese in ihren regionalen und zeitlichen Variationen schematisch analysierbar zu machen (Schimank et al. 1999: 180; Lange/Schimank 2007). Die Autoren unterscheiden daher fünf Governance-Mechanismen:

1. Die „staatlich-rechtliche Regulierung“ bzw. „staatlich-administrative Regulierung“ bezieht sich auf die staatliche Gesetzgebung sowie die Eingriffspraxis staatlicher Akteure durch Verordnungen und Genehmigungen in Bezug auf alle administrativen Aspekte von Organisation, Finanzierung, hochschulischem Personal sowie von Forschung und Lehre. Der den Gesetzen und der Praxis staatlicher Verordnungen inhärente Governance-Mechanismus ist insofern die Hierarchie.
2. Als „konkrete und substanzielle Außensteuerung von Hochschulen“ werden sowohl hierarchische als auch nichthierarchische Formen der Koordination durch gesellschaftliche, u.a. durch den Staat beauftragte Akteure verstanden, mit denen staatliche Instanzen und gesellschaftliche Gruppen Einfluss auf die Entwicklung der Hochschulen nehmen. Hierunter fassen die Autoren sowohl die sogenannten „buffer institutions“ wie Hochschulräte oder Akkreditierungsagenturen als auch die unterschiedlichen Varianten der durch die Ministerien angewandten Kontraktsteuerung, z.B. Zielvereinbarungen.
3. Unter „Konkurrenzdruck innerhalb und zwischen Hochschulen“ wird die Anwendung wettbewerbllicher Anreizstrukturen z.B. im Hinblick auf Ressourcen, Personal und Studenten auf der inter- und intra-organisatorischen Ebene des Hochschulsektors verstanden.
4. Die „akademische Selbstverwaltung“ umreißt die Gestaltung der akademischen Gremien, der wissenschaftlichen peer groups und der disziplinären Gemeinschaften durch professionelle Selbstregulierung.
5. „Hierarchische Selbststeuerung“ oder „Managementselbststeuerung“ bezieht sich auf die Entscheidungsbefugnisse sowie die formale Struktur der

Leitungsorgane im Hinblick auf die hochschulische Binnenorganisation und Hochschulverwaltung. Der hier gekennzeichnete Governance-Mechanismus ist Hierarchie.

Für De Boer et al. (2007a) ergeben sich aus der Gestaltung dieser fünf Governance-Dimensionen innerhalb von Hochschulsystemen jeweils unterschiedliche empirische Ausprägungen von Hochschul-Governance nationaler Hochschul- und Wissenschaftssysteme, die sich im Zeitverlauf verändern. Veränderungen innerhalb einer Governance-Dimension z.B. die Rücknahme rechtlicher Regulierung implizieren in diesem Zusammenhang nicht zwangsläufig Rekonfigurationen einer anderen Governance-Dimension, wie es frühere Konzeptualisierungen nahegelegt haben.

Zudem führt Jansen in einer späteren Konzeptualisierung der Forschergruppe weitere Governance-Mechanismen wie „intellectual coordination by scientific community“, „collective action supported by scientific entrepreneurs“ und „cultural orientation/self-conception of research institutions“ ein, mit denen die Genese inhärenter Normen und gesellschaftspolitischer Leitbilder innerhalb des Wissenschaftssystems konzeptualisiert und in die Analyse von Hochschul-Governance einbezogen werden soll (Jansen 2010: 5ff.; Jansen 2007a: 116, 120ff.). Damit wird auch die Entwicklung von institutionalisierten Zuschreibungen thematisiert wie z.B. die Trennung zwischen universitären und außeruniversitären Forschungsbereichen als eine spezifische Pfadabhängigkeit oder die Entwicklung von Forschungsparadigmen durch epistemische Gemeinschaften (Haas 1992; Knorr Cetina 1999), denen in der Tat auch Steuerungswirkung auf Hochschul-Governance zuzusprechen ist. Im Hinblick auf eine eher akteursbezogene Aufgliederung von Hochschul-Governance wird zudem die „Europäische Ebene“ eingeführt (Jansen 2010: 5). Ohne dass diese internationale Ebene systematisch in die Governance-Konzeptionen eingebunden wird, verweist diese Erweiterung auf mindestens zwei zentrale Aspekte der neueren Entwicklungen von Hochschul-Governance: Zum einen auf die zunehmende Überlagerung nationaler Regulierungsstrukturen durch europäische Vorgaben – z.B. im Bereich der Forschungsförderung (Groß et al. 2010) - und zum anderen auf die gewachsene Bedeutung von Standardsetzung internationaler Organisationen für Entwicklungen im Hochschulwesen (Weymann/Martens 2005; Basett/Maldonado 2009).

Nicht nur die Autoren und Mitglieder der Forschergruppe „Governance der Wissenschaft“, sondern auch eine Reihe weiterer Beiträge haben diese Heuristik des „Governance-Equalizers“ genutzt, um die Umsetzung der NPM-Reformen im Hochschulsektor und seine Implikationen für Hochschul-Governance zu analysieren (Kehm/Lanzendorf 2006; Lange/Schimank 2007; Kamm/Köller

2010; Jansen 2010; De Boer/File 2009; De Boer et al. 2010). Analytisch wird dabei anhand der oben diskutierten Governance-Dimensionen zumeist eine grobe Ausgangssituation innerhalb eines nationalen Hochschulsystems in den 1980er Jahren skizziert und dann nach zentralen Veränderungen seit Beginn der NPM-Reformen gefragt.

In der Gesamtschau der auf den Governance-Equalizer rekurrierenden Beiträge ergeben sich für die Hochschul-Governance in den westeuropäischen Hochschulsystemen deutliche Verschiebungen hin zur Etablierung eines Managementmodells (Lange/Schimank 2007: 542). Dies betrifft die Governance-Dimension der Außensteuerung durch externe Stakeholder, die Etablierung wettbewerblicher Strukturen sowie die Stärkung bzw. den Ausbau hierarchischer Selbststeuerung. Der Abbau detaillierter Rechtsvorschriften und staatlicher Regulierung korrespondiert dabei mit einer breiteren Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in die Hochschulsteuerung (De Boer/File 2009: 10-12). Zugleich wird in den meisten untersuchten Hochschulsystemen in Europa eine Stärkung der institutionellen Autonomie von Hochschulen – insbesondere im Hinblick auf Leitungs- und Binnenorganisation und die Budgetierung – konstatiert, die sich u.a. auch im erweiterten Entscheidungsspielraum der Hochschulleitungsmitglieder widerspiegelt (Lange/Schimank 2007; De Boer/File 2009: 12-13; De Boer et al. 2010: 9-13; Estermann/Nokkala 2011). Den Hochschulen ist damit eine größere Freiheit über die eigenverantwortliche Entwicklung ihrer Binnenorganisation eingeräumt worden. Estermann et al. zeigen in ihrer Studie, dass in der Hochschulgesetzgebung in 18 von 28 untersuchten Ländern mittlerweile eine weit entwickelte Organisationsautonomie etabliert ist. Damit ist es den Hochschulen weitestgehend selbst überlassen, angemessene Strukturen der Selbstorganisation zu entwickeln (Estermann et al. 2011: 24).

Die Umsetzung von NPM-Reformen in der Governance des deutschen Hochschulsektors hat sich im westeuropäischen Kontext vergleichsweise spät vollzogen (De Boer et al. 2008: 51; Lange/Schimank 2007). Dennoch konstatieren die Beiträge einen umfassenden Wandel der Governance-Strukturen im deutschen Wissenschafts- und Hochschulsektor. Dies wird besonders gut sichtbar an der schwächeren staatlichen Detailregulierung und der Stärkung hierarchischer Selbstregulierung (De Boer et al. 2008: 47; Lange/Schimank 2007: 538). Mittlerweile sehen die seit 1998 novellierten Landeshochschulgesetze (LHG) deutlich erweiterte Autonomierechte der Hochschulen sowie substanzielle Veränderungen bezüglich der Leitungs- und Verwaltungsorganisation vor (Ziegele 2005: 112; Kamm/Köller 2010: 667; Lange/Schimank 2007: 539; Jaeger/Leszczynsky 2008). Auch im Hinblick auf die Lehre hat sich der Staat substanziell aus der Regulierung curricularer Vorgaben zurückgezogen und die Qualitätssicherung im Sinne gesellschaftlicher Außensteuerung der Hochschulen

auf die neu eingerichteten Evaluierungs- und Akkreditierungsagenturen verlagert (Serrano-Velarde 2008).

Dieser Rückzug des Staates in Deutschland aus vielen Belangen der Hochschulregulierung geht mit einer Stärkung der Außensteuerung durch sogenannte Hochschulkontrakte einher (König 2007a). Auch die mittlerweile umfassende Etablierung von Hochschulräten an deutschen Hochschulen wird als eine Stärkung der Außensteuerung verstanden (Lange/Schimank 2007: 539). Mit der Einführung der Hochschulräte bzw. Kuratorien als sogenannten „buffer-institutions“ wird eine intensivierte Mitgestaltung gesellschaftlicher Umweltakteure leitend, die nunmehr die strategische Entwicklung der Hochschulen bestimmen und als Aufsichtsgremium der Hochschulleitung fungieren sollen (Mayntz 2002; Bogumil et al. 2007; Lange 2009; Hüther 2009).

Vor allem hinsichtlich der Governance-Dimension der hierarchischen Selbststeuerung durch die Hochschul- und Verwaltungsleitungsorganisation haben sich im Kontext der Hochschul-Governance merkliche Veränderungen ergeben (Lange/Schimank 2007: 541). Die konstatierte Stärkung der hierarchischen Selbststeuerung der Hochschulen umfasst dabei sowohl die Übertragung von Entscheidungskompetenzen in Sach-, Finanz-, Personal- und Organisationsfragen als auch den Ausbau der formalen Leitungs- und Verwaltungsstrukturen (Hüther 2010; Krücken et al. 2010). Doch inwiefern sind diese Veränderungen der Hochschul- und Verwaltungsleitungsorganisation in der Forschung analysiert worden?

Bevor im Folgenden ein Überblick über jene Forschungsbeiträge der vergleichenden Hochschul- und Verwaltungsforschung gegeben wird, die sich mit der Hochschul- und Verwaltungsleitung beschäftigen, gilt es zunächst, die Besonderheiten dieses Leitungsamtes – insbesondere für den deutschen Kontext – zu skizzieren.

2.2 Hochschul- und Verwaltungsleitung

Hochschulorganisationen vereinen das auf den Prinzipien kollegialer Selbstregulierung beruhende Kollegium und die auf bürokratischer Organisation beruhende Verwaltung. Insofern wird in den gängigen Beschreibungen auf den „janusköpfigen“ Modus der Hochschulorganisation verwiesen, der sich auch in ihrer Leitungs- und Verwaltungsstruktur widerspiegelt (Kogan 1999: 265; Larsen et al. 2009: 6). Obwohl Hochschulen in der Literatur zumeist von anderen, umfassend bürokratisch organisierten Arbeitsorganisationen unterschieden werden, ist die Vorstellung von Universitäten als traditionell bürokratie-freien Organisationen eher ein „romantischer Mythos“ (Kogan 1999: 264). Vielmehr sind zahlreiche Vorgänge der akademischen Selbstverwaltung auf administrative Sup-

portstrukturen angewiesen bzw. sind Resultat der öffentlichen Finanzierung von Verwaltungsvorgängen. Die Organisationsbereiche der Hochschulverwaltung, ihre Leitung und Mitarbeiter sind daher auf unterschiedliche Weise in hochschulische Entscheidungsprozesse eingebunden und insofern ein zwar oft unsichtbarer, aber gleichwohl wesentlicher Bestandteil der Hochschulorganisation (Stratmann 2011).

Die Leitungs- und Verwaltungsorganisation der Hochschulen hat sich im Kontext des landesspezifischen Verhältnisses zwischen Staat und Hochschule entwickelt und unterscheidet sich je nach Hochschulsystem und Hochschultyp beträchtlich (Henkel/Little 1999; Amaral et al. 2002; Paradeise et al. 2009). Zur Typologisierung der Hochschulleitungsorganisation in den europäischen Hochschulsystemen unterscheidet Neave grob zwei Konstellationen: „monocephalic arrangement“ und „bicephalic arrangement“ (Neave 1988: 111). Der Typus des „monocephalic arrangement“ ist durch eine umfassende Verantwortlichkeit des Hochschulleiters („executive head“) – sowohl für den akademischen Korpus als auch für die Hochschulverwaltung – gekennzeichnet. Das „bicephalic regime“ hingegen ist durch eine parallele oder duale Leitungsstruktur geprägt, bei der neben dem akademischen Hochschulleiter als Kopf der akademischen Selbstverwaltung ein Leiter der Hochschulverwaltung eine herausgehobene Rolle spielt (Neave 1988: 111):

„...In monocephalic systems this has resulted in a unified structure in which the head of the university is the head of both the academic and administrative hierarchy. In bicephalic systems, however, the role of the administrative hierarchy is more prominent. In these structures the rector, or equivalent, is the head of the academic hierarchy, elected by it. But this academic hierarchy is run parallel to an independent administrative hierarchy. This dual structure is to be found in most ‘continental’ structures of higher education (e.g. Norway, Sweden, Germany and the Netherlands) and has a long history in university governance (Neave 1988, 110). An important reason for the existence of a separate administrative chain of command alongside the academic hierarchy is the desire of national governments to ensure a certain degree of continuity and to provide some guarantee that the university is managed in accordance with public laws. The apex of the administrative hierarchy therefore is typically appointed by the state and is variously titled as Kanzler, Curator or Director.“ (Neave 1988: 111)

In Anlehnung an diese Unterscheidung lässt sich die traditionelle Leitungs- und Verwaltungsorganisation in Deutschland dem „bicephalischen“ Modell zuordnen. Die Organisation der Hochschul- und Verwaltungsleitung an deutschen Hochschulen ist dabei an weitreichende rechtliche Vorgaben in der Hochschulgesetzgebung gebunden, die Gegenstand einer umfangreichen rechtswissenschaftlichen Literatur und Diskussion sind (vgl. Flämig et al. 1996; Schuster 1996; Hartmer 2004; Thieme 2004; Pautsch/Dillenburger 2011: 36ff.).

Demnach ist die Entwicklung der Leitungs- und Verwaltungsstruktur der Hochschulen in Deutschland wesentlich durch ein „janusköpfiges“ Organisati-

onsprinzip geprägt gewesen (Oppermann 1996: 1010; Heß/Leuze 2005). In Anlehnung an die durch die Hochschulgesetzgebung festgelegte duale Rechtsstellung der Hochschulen als Körperschaften und als öffentliche Anstalten lässt sich auch im Hinblick auf die gesamtorganisatorische Verantwortung zwischen wissenschaftlicher Selbstverwaltung und staatlicher Ressourcenverwaltung unterscheiden (Kimminich 1996: 231). So sind Hochschulen in staatlicher Trägerschaft hinsichtlich der akademischen Selbstverwaltung von Forschung und Lehre als Selbstverwaltungskörperschaften organisiert, hinsichtlich ihrer Ressourcenverwaltung jedoch als der Ministerialverwaltung angegliederte unselbständige Anstalten (Oppermann 1996: 1012). Der Hochschule und ihren Verwaltungseinheiten sind in dieser Konstellation zwar zunehmend bedeutende Verwaltungsaufgaben übertragen worden; die Fachaufsicht und letzte Verantwortung liegt aber nach wie vor bei den Ministerien.

Dieses dualistische Organisationsprinzip ist auch an der Hochschulleitung sichtbar. Dem Rektor oder Präsidenten, als dem durch die Selbstverwaltung der Hochschule gewählten akademischen Oberhaupt der Hochschule, steht für die Verwaltungsleitung ein zumeist durch das Ministerium ernannter Kanzler oder leitender Verwaltungsbeamter zur Seite (Schuster 1996: 840ff.). Die im Hochschulrahmengesetz (HRG) festgeschriebenen Richtlinien für die Leitungsstrukturen der deutschen Hochschulen sahen dabei eine eng an die akademische Selbstverwaltung gebundene Hochschulleitung vor, zu der neben dem Rektor bzw. Präsidenten auch die gewählten Vizerektoren bzw. -präsidenten sowie – im Falle einer kollegialen Hochschulverfassung – der leitende Verwaltungsbeamte gehören. Im Hinblick auf die Wahl, Entscheidungsbefugnisse und Zusammensetzung der Hochschulleitung wird zwischen monokratischer und kollegialer Hochschulleitung unterschieden (Hartmer 2004: 197). Monokratische Grundtypen sind die Rektoren- und Präsidentenverfassung, kollegiale Grundtypen sind die Rektorats- und die Präsidialverfassung. Ein wesentliches Merkmal der von einem Präsidenten geführten Hochschulleitung besteht in der Möglichkeit, dass für das Amt des Präsidenten auch Personen rekrutiert werden können, die vorher nicht Mitglied der jeweiligen Hochschule gewesen sind. Die LHG beinhalten jedoch durchaus unterschiedliche Vorgaben zur Leitungs- und Verwaltungsorganisation, die sich im Zuge der Deregulierung des HRG seit 1998 noch weiter differenziert haben (Sandberger 2011).

Das Amt des Kanzlers als Verwaltungsleitung wird in den Betrachtungen zur Hochschulverwaltungsorganisation in erster Linie auch als „historisches Erbe“ des Kurators verstanden, das sich im Kontext der preußischen Universitätsverwaltung entwickelte (Heß 2000; Breitbach 2005; Wallerath 2004). Die Stellung des Hochschulkanzlers in der Hochschulorganisation und seine Aufgaben als Verwaltungsleitung sind Gegenstand umfangreicher wissenschaftsrecht-

licher Betrachtungen (Meusel 1978; Ludwig 1984; Epping 1993; Neese 1999; Horst/Bußmann 2003; Horst/Neyses 2007; Knauff 2007). Diese Analysen verweisen auf die unscharfe Ausgestaltung der Kompetenzen des Kanzlers in der Landeshochschulgesetzgebung. Übergreifend obliegen dem Hochschulkanzler sowohl die institutionelle Leitung der Hochschulverwaltung und die Dienstaufsicht über das nichtwissenschaftliche Personal als auch die Funktion des Haushaltsbeauftragten. Die Kompetenzen, Weisungsgebundenheit und Anbindung des Kanzlers gegenüber der Hochschulleitung korrespondieren dabei mit der jeweiligen Leitungsverfassung. In der traditionellen Konstellation der Hochschulorganisation in Deutschland wurde der Kanzler als Beamter auf Lebenszeit durch das Ministerium ernannt. Auch aufgrund dieser – im Gegensatz zum Präsidenten oder Rektor – langen Amtszeit ist der Kanzler in umfassender Weise in die Entwicklungen der Hochschulorganisation eingebunden. Durch den hohen Abstimmungsbedarf mit dem Ministerium fungiert der Kanzler zudem auch in vielen Belangen als der zentrale Ansprechpartner. Insofern wurde konstatiert, dass dem Kanzler in dieser Konstellation eine sehr entscheidende Position zukommt. So haben Beschreibungen den Hochschulkanzler als institutionellen „Makler“ (Heß 2000: 339) oder „Grenzgänger“ charakterisiert (Wallerath 2004: 218).

Spätestens seit Ende der 1990er Jahre ist es, ähnlich wie in anderen Ländern, in Deutschland zu umfassenden Reorganisationsprozessen der Hochschulleitungsstrukturen und Hochschulverwaltungsorganisation gekommen (De Boer 1998; Lange/Schimank 2007; Sandberger 2011), die auch mit Veränderungen für die Verwaltungsleitung und das Amt des Kanzlers verbunden waren (Breitbach 2005: 127; Battis 2009; Knauff 2007). Dabei sind diese Veränderungen der Hochschulleitungsorganisation sowie des Hochschulmanagements und die Besonderheiten der Entscheidungspraxis der Hochschulleitung mittlerweile Gegenstand einer umfangreicher gewordenen Forschung und Literatur. Welche Veränderungen sind dies und wie hat sich die vergleichende Hochschulforschung damit beschäftigt?

Um diese Frage zu beantworten, zielt der folgende Überblick zur Forschung darauf ab, zentrale Fragestellungen und Ergebnisse der Hochschulforschung zu den empirischen Veränderungen der Hochschul- und Verwaltungsleitung sowohl in Deutschland als auch in anderen Ländern zusammenzuführen. Dafür werden zunächst in Kapitel 2.2.1 Beiträge diskutiert, die sich mit den Entwicklungen der formalen Organisationsstrukturen beschäftigen. Daran anschließen werden im Kapitel 2.2.2 die Beiträge erörtert, die sich primär auf das Profil und die Organisationspraxis der Hochschul- und Verwaltungsleitung konzentrieren.

2.2.1 Hochschul- und Verwaltungsleitung im Wandel

Vor dem Hintergrund der eingangs diskutierten Transformationsprozesse der Hochschul-Governance in den europäischen Hochschulsystemen fragen zahlreiche Beiträge der vergleichenden Forschung nach den daraus resultierenden Veränderungen der Formalstrukturen und Organisationspraktiken der Hochschul- und Verwaltungsleitung (Scott 1996; Askling/Kristensen 2000; Gumpert/Sporn 1999; Sporn 1999; Mora 2001; Amaral et al. 2002, 2003; Deem/Reed 2008; Middlehurst 2004; Paradeise et al. 2009; Meek et al. 2010; Larsen et al. 2009; Locke et al. 2011). Darüber hinaus haben sich auch durch hochschulpolitische Organisationen beauftragte Studien in vergleichender Weise mit den Formalstrukturen der Leitungsorganisation an europäischen Hochschulen beschäftigt (Estermann/Nokkala 2009; Estermann et al. 2011; De Boer/File 2009; De Boer et al. 2010). Insbesondere für die Entwicklung in den kontinental-europäischen Hochschulsystemen, in denen die zentrale Leitungsebene der hochschulischen Selbstorganisation traditionell schwach ausgebildet war und Entscheidungskompetenzen vor allem bei den Kollegialorganen der dezentralen Ebene der Fachbereiche lagen, konstatieren diese Studien in Bezug auf die zentrale Leitungsebene der Hochschulen eine durch Reorganisation und stärkere Hierarchisierung von Entscheidungsstrukturen charakterisierte manageriale (Re)Konfiguration der Hochschulleitungsorganisation.

Neben der Übertragung von Entscheidungskompetenzen lässt sich die Stärkung des institutionellen Managements der Hochschulen auch am Ausbau der formalen Leitungs- und Verwaltungsorganisation festmachen. Hierzu gehören u.a. die Etablierung von Hochschulräten, das Hinzukommen neuer Leitungsfunktionen sowie der Ausbau der administrativen Supportstrukturen der Hochschulleitung. Die Etablierung neuer Leitungsfunktionen wie Vizepräsidenten, Pro-Vice-Chancellors und Direktoren, die als (beratende) Mitglieder der Hochschulleitungen zunehmend Einfluss auf unterschiedliche Aspekte der Hochschulorganisation sowie die administrativen Strukturen der Hochschulverwaltung bekommen, impliziert eine stärkere Differenzierung von Leitungsaufgaben (Woodfield/Kennie 2007; Smith et al. 2007; Logue 2010). So zeigt z.B. Logue (2010) in ihrer Analyse der Leitungsstrukturen an fünfhundert zur „Association of Commonwealth Universities“ zugehörigen Hochschulen, wie es seit dem 19. Jahrhundert zur Expansion der Hochschulleitungen und zur Inkorporation neuer Aufgabenbereiche kam. Dahingehend konstatiert Logue einen deutlichen Ausbau und eine Ausdifferenzierung von Leitungspositionen, die für unterschiedliche Bereiche der Finanzierung und des Marketings in der Hochschulleitung zuständig sind. Auch Smith et al. (2007) und Smith/Adams (2008) verweisen in ihren Studien zur Leitungsorganisation im britischen Hochschulsystem darauf, dass es

zwischen 1960 und 2005 zu einem starken Ausbau der Hochschulleitungen kam (Smith et al. 2007: 16).

Ein weiterer wesentlicher Impuls für die Rekonfiguration der Leitungs- und Verwaltungsorganisation von Hochschulen resultiert aus dem zunehmenden Einfluss externer Stakeholder im Zuge der Etablierung von Hochschulräten (De Boer 1998a; Maassen 2002; Mayntz 2002; Rytmeister/Marshall 2007; Hüther 2009). Ungeachtet der sehr unterschiedlichen Zusammensetzungen, Wahlmodi und Aufgaben von Hochschulräten sind diese zumeist mit der „strategischen Ausrichtung“ der Hochschule betraut und durch ihre Kontrolle der mit der Hochschulleitung beauftragten Gremien auch in zunehmendem Maße an wichtigen Personal- und Ressourcenentscheidungen der Hochschule beteiligt.

Dass mit dem Wandel auf der Ebene der Hochschulleitungs- und Verwaltungsorganisation auch Veränderungen im Verhältnis zwischen Fachbereichen und Gesamtorganisation einhergehen, zeigen Arbeiten, die sich mit der Situation der Fachbereichsleitungen beschäftigen (Briggs 2001; Hancock/Hellawell 2003; Clegg/McAuley 2005; De Boer/Goedegebuure 2009; Meek et al. 2010; Scholkmann 2011). Die Fachbereichsebene wird in der anglo-amerikanischen Hochschulforschung als akademisches „middle-management“ verstanden (Meek et al. 2010; Hancock/Hellawell 2003). In den anglo-amerikanischen Hochschulsystemen, den Niederlanden, den skandinavischen Ländern, aber auch an einigen Hochschulen in Deutschland wird dabei die Etablierung eines Leitungsmodells beobachtet, das Dekane zunehmend in die Hochschulleitung einbezieht. Diese müssen nunmehr nicht nur von den Fakultäten gewählt, sondern auch von der Hochschulleitung bestätigt werden. Diese Entwicklung impliziert nicht nur eine stärkere Integration der Hochschulorganisation, sondern auch eine Veränderung des formalen Verhältnisses zwischen den Dekanen und ihren Peers (Amaral et al. 2002: 288).

Einige Studien fragen auch nach den Implikationen der Management-Reformen für die Arbeit und Struktur der akademischen Selbstverwaltung (De Boer 1998; Langer 2006; Mignot Gerard 2003). Es wird konstatiert, dass mit der Hierarchisierung von Entscheidungsstrukturen und der Stärkung der Hochschulleitungen eine Verkleinerung der akademischen Gremien und veränderte Wahlmechanismen korrespondieren, die einen Verlust an Entscheidungskompetenzen der dezentralen Entscheidungsgremien implizieren. Jedoch wird auch festgestellt, dass der Wandel auf der Leitungs- und Entscheidungsebene durch noch stärker informell agierende kollegiale Gremienpolitik überlagert wird (Musselin/Mignot Gerard 2002). So zeigt Mignot Gerard (2003) auf der Basis einer umfassenden Studie zu den französischen Universitäten, dass die Stärkung und Reorganisation der Hochschulleitungen keineswegs per se zu einer Schwächung,

sondern zu einer veränderten Rolle der akademischen Gremien als Kontrollinstanz geführt hat.

Die Organisation und die Mitarbeiter der Hochschulverwaltungen sind in der vergleichenden Hochschulforschung bislang nur selten Gegenstand der Forschung gewesen (Rosser 2004: 317; Banscheraus et al. 2009: 5). Eine wachsende Reihe an Beiträgen macht jedoch darauf aufmerksam, dass der Wandel der Leitungs- und Verwaltungsorganisation an europäischen Hochschulen auch mit Reorganisationsprozessen und der Professionalisierung der administrativen Supportstrukturen einhergeht (Rhoades/Sporn 2002; Gumpert/Sporn 1999; Gornitzka/Larsen 2004; Krücken et al. 2010; Whitchurch 2004, 2008; Zellweger Moser/Bachmann 2010; Schneijderberg/Merkator 2013). Die vormals für die Umsetzung von Entscheidungen konfigurierten Abteilungen der Hochschulverwaltung werden dabei zunehmend durch Organisationseinheiten ergänzt, die mit der Entwicklung von Managementinstrumenten, der Beratung von Wissenschaftlern und der Interaktion mit externen Stakeholdern der Hochschulen beauftragt sind (Whitchurch 2008; Zellweger Moser/Bachmann 2010). Daher verweisen einige Arbeiten auf eine Ausdifferenzierung administrativer Organisationseinheiten durch die Etablierung neuer und nicht unmittelbar zur Routine-Administration gehörender Managementpositionen zwischen Hochschulverwaltung und akademischer Selbstverwaltung, wie z.B. Studienprogrammentwicklung, Studierendenberatung, Qualitätssicherung oder Technologietransfer (Whitchurch 2008; Krücken et al. 2010; Schneijderberg/Merkator 2013). Die etablierten Organisationsstrukturen der Hochschulverwaltung werden damit von fluideren institutionellen Strukturen überlagert und führen zu einer Auflösung der internen und externen Grenzziehungen der Hochschulorganisation (Whitchurch 2008). Dass sich mit dieser Zunahme von Aufgaben und Organisationsbereichen der so reorganisierten Hochschulverwaltung auch Rekonfigurationsprozesse des Hochschulpersonals verbinden, zeigen Studien, die sich empirisch mit der Entwicklung von wissenschaftlichem und administrativem Personal beschäftigen (Rhoades/Sporn 2002; Gornitzka/Larsen 2004; Blümel et al. 2010). Sowohl der Ausbau der Leitungsstrukturen als auch die Veränderungen der Verwaltungsorganisation deuten demnach auf eine Entwicklung hin, die eine stärkere Integration von bis dato eher getrennten akademischen und administrativen Organisations- und Entscheidungsbereichen zu einer stärker managerial konfigurierten Leitungs- und Verwaltungsorganisation zur Folge hat. So konstatieren Reed et al. (2002: xix)

„This ‘De-differentiation’ of previously separate and autonomous institutional spheres within higher education can be interpreted as a strategic and operational response to the continuous political demand for more integrative, efficient and effective managerial control within a sector well-known for its profligacy, indulgence and inertia.“

Auch in Bezug auf den deutschen Hochschulsektor wurden die Konfiguration und Veränderungen der Leitungsorganisation auf der institutionellen Ebene von Hochschulen in den letzten Jahren vermehrt zum Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung (Nickel 2007; Röbbken 2006, 2006a; Hüther 2010; Bogumil/Heinze 2009; Scholkmann 2011; Kleimann/Bieletzki 2010). Mit der Deregulierung der Organisationsbestimmungen im HRG 1998 sind weitreichende Reformen der Organisation der Hochschulleitungsstrukturen in Gang gesetzt worden. Dabei ist auch die Zusammensetzung und das Kompetenzgefüge der Hochschulleitung sowie die Rekrutierung von Leitungsmitgliedern an vielen Hochschulen in Bewegung geraten.

Nullmeier (2001) kennzeichnet unterschiedliche Dimensionen der Professionalisierung von Leitungsstrukturen: die Verberuflichung, Qualifizierung, Spezialisierung, Verwissenschaftlichung sowie die Steigerung der Attraktivität von Leitungspositionen. Hierzu gehören u.a. die Veränderungen der Auswahl von Hochschulleitungsmitgliedern und die Verlängerung der festgelegten Amtszeiten. Durch die Integration weiterer hauptamtlicher Vizepräsidenten/innen bzw. Rektoren/innen und die Einführung des Ressortprinzips kommt es zu einer Erweiterung und stärker nach Aufgabenverantwortlichkeiten differenzierten Hochschulleitung (Müller-Böling/Fedrowitz 1998; Knauff 2007, 2008; Sandberger 2011).

Auf der Basis einer Analyse der Landeshochschulgesetze (LHG) zeigt Otto Hüther (2010), dass es im Hinblick auf die Zusammensetzung, Rekrutierung sowie Entscheidungs- und Sanktionspotentiale der Hochschulleitung zu deutlichen Verschiebungen und einer stärkeren Hierarchisierung der Leitungs- und Verwaltungsorganisation gekommen ist. Besonders deutlich wird dies an der Stärkung der zentralen Hochschulleitung gegenüber den Professoren und der akademischen Selbstverwaltung (Hüther 2010: 430). In den formalen Bestimmungen der LHG finden sich jedoch auch zahlreiche Aspekte, die als eine stärkere Differenzierung der Leitungs- und Entscheidungsorganisation an Hochschulen in Deutschland verstanden werden können.

Ferner gingen mit der Novellierung der LHG auch Veränderungen der Stellung des Kanzlers einher, die in Beiträgen aus Sicht des Hochschul- und Verfassungsrechts erörtert wurden (Neese 1999; Horst/Bußmann 2003; Horst/Neyses 2007; Knauff 2007; Battis 2009; Knopp 2010; Franke 2010). Zwei Aspekte werden in diesen rechtswissenschaftlichen Beiträgen besonders ausführlich diskutiert: zum einen die Implikationen der sich aus den Reformen der LHG ergebenden Veränderungen für die Stellung und Kompetenzen für den Kanzler und zum anderen die sich aus der zunehmenden Befristung der Amtszeit des Kanzlers ergebenden dienstrechtlichen Implikationen. In einigen Bundesländern ist das Amt des Hochschulkanzlers vor dem Hintergrund einer

formalen Ressortaufteilung der Hochschulleitung in ein neu eingeführtes Amt des hauptamtlichen Vizepräsidenten für Finanzen und Personal übergegangen (Neese 1999; Knauff 2007). Daher fragen einige Beiträge zugespitzt, inwiefern die Funktion des Hochschulkanzlers in einer neu strukturierten Leitungsorganisation zum „Auslaufmodell“ geworden ist (Battis 2009). Darüber hinaus gibt es jedoch zum Amt des Kanzlers und zu den Implikationen des Organisationswandels an Hochschulen für die Verwaltungsleitung bislang keine umfassenderen sozialwissenschaftlichen Analysen. Dies korrespondiert mit der generellen Beobachtung dieses Überblicks zum Forschungsstand, dass die formalen Strukturen der Hochschulverwaltungsorganisation bisher nur sehr selten Gegenstand der Hochschulforschung in Deutschland gewesen sind.

2.2.2 Profile und Organisationspraxis der Hochschul- und Verwaltungsleitung

Die Besonderheiten der Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse an Hochschulen sind ein zentraler Gegenstand der zunächst vor allem in den USA entwickelten Organisationsforschung gewesen (Baldrige 1971; Cohen/March 1986; Weick 1976; Birnbaum 1988). Auch das Verhältnis bzw. das Zusammenspiel zwischen akademischer Selbstverwaltung und administrativen Supportstrukturen innerhalb von Hochschulen war dabei Gegenstand dieser Analysen (Cohen/March 1986; Baldrige 1971). Die entwickelten Konzeptualisierungen der Hochschulorganisation als „loosely coupled systems“, „cybernetic institutions“ oder „professional organizations“ verdeutlichten, dass Ambiguität, Informalität und Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen als zentrale Charakteristika der Organisation von Hochschulen zu verstehen sind. Die aus dem Umgang mit „unsicherem Wissen“ (Cohen/March 1986) sowie der Dualität akademischer Selbststeuerung und administrativ-bürokratischer Hierarchie resultierende Komplexität von Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozessen an Hochschulen lässt diese zwar zunächst oft als ineffizient erscheinen, können sich auf lange Sicht jedoch durchaus als effektiv erweisen (Birnbaum 1988).

Wie die Hochschulleitungen ihre Führungsrolle unter diesen besonderen organisatorischen Kontextbedingungen ausfüllen – oder aber auch scheitern (können) – ist Gegenstand zahlreicher Studien insbesondere im US-amerikanischen Hochschulsektor gewesen, die sich mit dem Führungsstil von Präsidenten sowie dessen Entscheidungshandeln beschäftigen (Cohen/March 1974; Bensimon 1989; Kerr/Gade 1986; Neumann/Bensimon 1990; Trow 1985). Cohen/March 1974 unterscheiden vier verschiedene Aspekte der Führungsrolle des Hochschulpräsidenten und leiten davon generalisierbare Organisationsprobleme an Hochschulen als „organized anarchies“ ab (Cohen et al. 1972; Cohen/March

1974): Organisationsziele (*purpose*); Macht („power“); Erfahrung („experience“); Erfolg („success“). Um diese Besonderheiten der Führung an Hochschulen differenziert herauszuarbeiten, hat sich seit Ende der 1990er Jahre eine stark ausdifferenzierende Forschungsliteratur zum „academic leadership“ entwickelt, die sich auf der Basis empirischer Untersuchungen mit unterschiedlichen Führungstypen und -strategien von Leitungspersonen an Hochschulen beschäftigt (Ball 2007; Bryman 2007; Inman 2011; Marshall 2007; Kezar/Eckel 2008; Rich 2006; Sternberg 2005; Winter 2009).

Darüber hinaus sind eine Reihe von Studien vorgelegt worden, die sich mit dem beruflichen Profil von Hochschulleitungen und deren Entscheidungspraxis beschäftigen (Middlehurst 1993; Aitkin 1998, Bargh et al. 2000; Middlehurst 2004; Loots/Ross 2004; Röbbken 2006, 2006a; Smith et al. 1999; 2007; Spendlove 2007; Boffo et al. 2008; O'Meara/Petzall 2009; Pilbeam/Jamieson 2010). Zunächst ist festzustellen, dass die formalen Qualifikationsanforderungen für die Hochschulleitungen in vielen Ländern teilweise weggefallen sind. Viele europäische Hochschulsysteme machen keine gesetzlichen Vorgaben mehr für die Qualifikation der Hochschulleitung und wenn, dann sehen die meisten nicht vor, dass Bewerber vor Antritt ihres Amtes Mitglied der eigenen Hochschule gewesen sein müssen (Estermann/Nokkala 2011: 21). Zudem verzichtet eine wachsende Anzahl von Ländern in ihren Hochschulgesetzen auf die Promotion als Qualifikationsvoraussetzung (ebd.: 21). Formal steht es den Hochschulen unter diesen Voraussetzungen demnach zunehmend frei, auch stärker auf Führungskräfte aus anderen Organisationsbereichen zurückzugreifen.

Dass Forschungsreputation dennoch ein zentrales Merkmal von Hochschulleitern ist, zeigen z.B. die Arbeiten von Goodall (Goodall 2006, 2009), die auf der Basis bibliometrischer Daten dem Zusammenhang zwischen Forschungserfolg einer Hochschule und Reputation der jeweiligen Hochschulleitung nachgegangen sind und deutliche Zusammenhänge konstatieren. Die Wichtigkeit akademischer Provenienz für die Ämter der Hochschulleitung bestätigen auch andere Studien zum britischen Hochschulsektor, die sich mit dem Werdegang der Amtsinhaber beschäftigt haben (Smith et al. 2007; Loots/Ross 2004). Die überwiegende Mehrheit der untersuchten Vice- und Pro-Vice-Chancellors an den Hochschulen in Großbritannien verfügen über eine akademische Ausbildung an den Eliteuniversitäten von Oxford, Cambridge und London sowie eine längere wissenschaftliche Karriere (Smith et al. 2007). Längere Leitungserfahrungen im privaten Sektor bzw. anderen Institutionen des öffentlichen Sektors finden sich eher selten (Smith et al. 2007: 20; Loots/Ross 2004: 24). Auch andere Studien zeigen, dass der Werdegang von Mitgliedern der Hochschulleitungen zumeist durch eine längere Karriere im Wissenschaftssystem, oft auch durch vorherige Erfahrungen in anderen akademischen Ämtern geprägt ist (Aitkin 1998; Boffo et

al. 2008). Die Aneignung von Führungskompetenzen und Managementwissen erfolgt also über eine längere Sozialisation in anderen Ämtern der akademischen Verwaltung.

Inwiefern die formalstrukturellen Änderungen – wie die veränderte Rekrutierung (Hauptberuflichkeit; Ernennung anstatt Wahl) und die Vergrößerung der Leitungsteams nach spezialisierten Verantwortungsbereichen der Hochschulentwicklung – auch mit veränderten Kompetenzen und verändertem Rollenverständnis für die Positionen der Hochschulleitung einhergehen, ist Gegenstand von Arbeiten, die sich mit den Einstellungen und dem Entscheidungsverhalten von Leitungspersonen an Hochschulen beschäftigt haben (Middlehurst 1993, 2004; Smith et al. 2007; Boffo et al. 2008; Loots/Ross 2004; O'Meara/Petzall 2009). In diesen Studien wird deutlich, dass die Inhaber von Hochschulleitungspositionen auch im Kontext der Managementstrukturen darum bemüht sind, in Abhängigkeit vom organisationalem Kontext unterschiedliche Rollen auszufüllen (Boffo et al. 2008: 18; Smith/Adams 2008: 351).

Vor allem für die Leitungspositionen in den dezentralen Fachbereichen, die u.a. in europäischen Vergleichsstudien analysiert wurden, trifft diese Ambivalenz des Rollenverständnisses akademischer Leitung besonders zu (Hancock/Hellawell 2003; De Boer/Goedegebuure 2009; Meek et al. 2010; Scholkmann 2011). Denn die in aller Regel durch Wissenschaftler besetzten Fakultätsleitungen stehen in ganz besonderem Maße am Schnittpunkt akademischer und administrativer Entscheidungsorganisation. So verweisen die Ergebnisse der Arbeiten zu Dekanen auf schwierige Rollenkonflikte und ambivalentes Entscheidungsverhalten zwischen kollegialer Konsensfindung und hierarchischen Allokationsentscheidung (De Boer/Goedegebuure 2009; Meek et al. 2010). Hancock/Hellawell beschreiben das Aufgabenprofil von Dekanen als Versteckspiel, da die Dekane versuchen ihre eigene Rolle als Entscheider nicht herauszustellen. Die „dringenden“ Probleme des Hochschulmanagements würden die untersuchten Dekane demnach nicht gegenüber der Hochschulleitung vorbringen, sondern innerhalb der Fakultäten zu lösen versuchen (Hancock/Hellawell 2003).

Als übergreifender Befund der Arbeiten zum Rollenverständnis von Hochschulleitern in der internationalen Hochschulforschung lässt sich insofern festhalten, dass ihr Entscheidungsverhalten trotz erweiterter gesamtorganisatorischer Kompetenz zumeist durch Überzeugungsarbeit und eher selten durch Amtsautorität qua exekutivem Beschluss geprägt ist (Smith/Adams 2008: 353; Smith et al. 2007: 292ff.). Allerdings ist das berufliche Profil und Entscheidungsverhalten im Bereich der Verwaltungsleitung bislang kaum betrachtet worden. In einigen Beiträgen zum britischen Hochschulsystem finden sich immerhin Ausführungen zum Berufsbild von Hochschulleitungsmitgliedern, die u.a. für die Verwaltung

an Hochschulen zuständig sind (Lockwood 1979; Aitkin 1998; Bargh et al. 1996; Kogan 1999: 272ff.; Pilbeam/Jamieson 2010).

Auch in Deutschland verdeutlicht die mittlerweile jährliche Verleihung von Preisen wie „Hochschulmanager des Jahres“ der Financial Times Deutschland oder „Rektor des Jahres“ des Deutschen Hochschulverbandes eine Entwicklung, bei der mehr denn je (Miss-)Erfolge von Hochschulen mit dem Managementprofil und dem Führungsstil ihrer Leitungsmitglieder in Verbindung gebracht werden (Krüger/Rudinger 2011). Zudem werden angesichts der gewachsenen Anforderungen an die Arbeit der Hochschulleitungen von unterschiedlichen Seiten eine „Professionalisierung“ der Hochschulleitungen prognostiziert und strukturierte Karrierewege im Wissenschafts- und Hochschulmanagement erwartet (Nickel/Ziegele 2006; Nickel/Ziegele 2010). Allerdings gibt es seit den Arbeiten von Beckmeier/Neusel (1990, 1994) bislang nur wenige und erst in jüngster Zeit entstandene Beiträge zum Profil und zur Organisationspraxis von Hochschulleitungen (Röbken 2006; Florack/Messner 2006; Peus et al. 2010; Meier/Schimank 2010; Kleimann/Bieletzki 2010; Bieletzki 2012; von Stuckrad/Gläser 2012; Klope/Krücken 2012).¹³

Röbkens Studie zum Profil von Universitätsleitungen baut auf der anglo-amerikanischen Präsidentenforschung auf und analysiert den biographisch-fachlichen Hintergrund von Präsidenten und Rektoren an deutschen Hochschulen (Röbken 2006). So zeigt ihre Studie, dass das Amt der Universitätsleitung zum Erhebungszeitpunkt zumeist von erfahrenen Wissenschaftlern übernommen wird (Altersdurchschnitt 53,7 Jahre) (Röbken 2006: 10). Die Rekrutierung externer Präsidenten ist mit 16,5% in der deutschen Hochschullandschaft eher selten (Röbken 2006: 11). Der fachliche Hintergrund der Präsidenten ist insgesamt recht heterogen und spiegelt nicht selten das fachliche Profil der jeweiligen Universität.

Beckmeier/Neusel (1994) hatten Anfang der 1990er Jahre das Selbstverständnis von Präsidenten und Rektoren an deutschen Hochschulen analysiert. Demnach verstehen sich Hochschulpräsidenten vor allem als Moderatoren. Als wichtigste Handlungsorientierung wurde von den Hochschulpräsidenten und -rektoren daher die Zusammenführung der Einzelinteressen zu einem aggregierten Gesamtinteresse der Hochschule benannt (Beckmeier/Neusel 1994: 85ff.). Auch die Einblicke der neueren Arbeiten zur Organisationspraxis von Universitätspräsidenten verdeutlichen, dass diese sich in ihren Entscheidungen stark an der Unterstüt-

13 Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz gibt – jährlich aktualisiert – Auskunft über die Zusammensetzung von Führungspositionen an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Der Anteil von Frauen in der Position des Rektors oder Präsidenten an deutschen Hochschulen ist zwischen 1996 und 2011 von 5,5% auf 12,5% angestiegen. Der Anteil der Frauen auf der Position der Verwaltungsleitung ist hingegen höher und hat sich zwischen 2000 (11%) und 2012 (25,8%) ebenfalls mehr als verdoppelt (GWK 2012: 65).

zung der kollegialen Selbstverwaltungsgremien und den aus der rechtlichen Regulierung abgeleiteten Routinen orientieren.¹⁴ Bemerkenswerter Weise kommt dieses verhandlungs-orientierte Entscheidungsmuster von Universitätspräsidenten in vielen Fällen selbst dann zum Tragen, wenn sie formal über umfassende Selbstentscheidungskompetenzen verfügen (Bieletzki 2012: 162; von Stuckrad/Gläser 2012: 239). Zugleich greifen Hochschulleitungen bei der Entwicklung strategischer Vorhaben umfassend auf das Wissen neu etablierter Supportstrukturen und auf neue Instrumente der Forschungsevaluierung zurück (Kloke/ Krücken 2012: 318; von Stuckrad/Gläser 2012: 237).

Zum Werdegang und beruflichen Profil der Kanzler und hauptamtlichen Vizepräsidenten an deutschen Hochschulen gibt es bisher keine umfassenden Betrachtungen oder empirischen Analysen. Einige Beiträge vermitteln anhand anekdotischer Berichte zum Arbeitsalltag oder Festschriften lediglich Einblicke in das Arbeitsleben von Kanzlern und hauptamtlichen Vizepräsidenten an deutschen Hochschulen (Anderbrügge et al. 2003; Wallerath 2004: 220; Horst/ Neyses 2007: 445; Hanau et al. 2007).

2.3 Zwischenfazit

Der Überblick zum Forschungsstand konnte die unterschiedlichen Konzepte und empirischen Forschungsstränge in der vergleichenden Hochschulforschung vorstellen und näherte sich dabei der Hochschul- und Verwaltungsorganisation von zwei Seiten. In einem ersten Schritt wurden aus der Sicht des Hochschul- und Wissenschaftssystems Konzepte der Hochschul-Governance und deren Veränderungen diskutiert. Dahingehend wurde deutlich gemacht, dass es zu einer institutionellen Erweiterung der Konzeptualisierungen für Hochschul-Governance gekommen ist, die ein analytisch sowie empirisch breiteres Verständnis für die Steuerung und Organisation innerhalb des Hochschulsektors ermöglicht. Während in den Konzeptualisierungen von Clark, Van Vught oder McDaniel die institutionelle Ebene der Hochschulorganisation kaum als ein zu differenzierendes Strukturelement von Hochschul-Governance vorgesehen war, verdeutlicht die Einführung der Governance-Dimension „institutionelles Management“ (Braun/Merrien 1999a) bzw. „hierarchische Selbststeuerung“ (De Boer et al. 2007a) die gewachsene Bedeutung, die der Leitungs- und Verwaltungsorganisation im Kontext der Managementreformen im Hochschulsektor zugeschrieben

14 Hier ist auf das DFG-Projekt an der Universität Hannover unter der Leitung von Dr. Bernd Kleimann zu verweisen, das sich mit den Handlungsstrategien von Universitätspräsidenten beschäftigt: „Bedingungen und Praktiken institutioneller Führung an deutschen Universitäten“ (<http://www.phil.uni-hannover.de/universitaetspraesidenten.html>).

wird. Eine Differenzierung nach den nationalen Besonderheiten der Hochschul- und Verwaltungsleitung wird durch die Fokussierung auf die Konfiguration von Entscheidungsrechten und Governance-Formen in den Konzeptualisierungen jedoch nicht möglich. Übergreifend machen die Analysen deutlich, dass es seit Ende der 1990er Jahre, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern, auch in Deutschland zu deutlichen Veränderungen der Governancestrukturen im Hochschulsektor kam. Analysen der Reformen der Hochschulgesetzgebung verdeutlichen die Einführung neuer Steuerungsformen sowie eine umfassende Übertragung von Entscheidungsrechten auf die institutionelle Ebene der Hochschulen (Braun/Merrien 1999; Lange/Schimank 2007).

Veränderungen der Hochschul-Governance werden in den diskutierten Beiträgen auf die Ideen und Konzepte des New Public Managements bezogen bzw. zurückgeführt. Dabei wird argumentiert, dass die Etablierung eines „neuen Managementmodells“ der Hochschulorganisation als Transformation von übergreifenden „regimes“ (Bleiklie/Kogan 2007), „belief systems“ (Braun/Merrien 1999a: 10) oder „policy paradigms“ (Gornitzka/Maassen 2000: 269; Lange/Schimank 2007: 525) im Wissenschafts- und Hochschulsektor zu verstehen ist. Sodann wird NPM in einigen Analysen zu Hochschul-Governance als ein in allen Bereichen des öffentlichen Sektors gleichermaßen vorangetriebenes Modell beschrieben und dessen Verbreitung durch die Umsetzung in Gesetzen und Hochschulordnungen seit Ende der 1990er Jahre nachverfolgt (Kehm/Lanzendorf 2006; Lange/Schimank 2007; De Boer et al. 2008; Kamm/Köller 2010). Damit wird Wandel der Governance-Beziehungen im Hochschulsektor hier im Sinne von Implementation und Rekonfiguration von Verfügungsrechten begriffen.

Wie sich ein solches „belief system“ oder „governance regime“ im spezifischen Kontext des Hochschulsystems konstituiert und inwiefern es zur Überlagerung von etablierten und neuen Organisationselementen kommt, bleibt bei dieser Fokussierung auf die Umsetzung zunächst außen vor. So lässt sich argumentieren, dass die Hierarchisierung von Leitungsstrukturen, wie sie in den Analysen zum Hochschulsektor konstatiert wird, eigentlich in einem gewissen Widerspruch zu den im Kontext des NPM postulierten Idealen der Dezentralisierung und Flexibilisierung der Verwaltungsorganisation steht. Demnach ist es angebracht, für die Analyse der Veränderungen der Verwaltungsleitung an Hochschulen ein organisationsfeldspezifisches Verständnis von Wandel zu entwickeln, das sowohl die Besonderheiten der Hochschulorganisation als auch Ungleichzeitigkeiten bei der Etablierung alter und neuer Institutionen berücksichtigt. Damit ergibt sich für die Arbeit die Frage, wie sich institutioneller Wandel der Hochschulorganisation beschreiben und differenziert analysieren lässt.

Der zweite Teil des Kapitels zielte darauf ab, einen Überblick zu den Forschungsbeiträgen zu bekommen, die sich mit den empirischen Veränderungen der Hochschul- und Verwaltungsleitung beschäftigt haben. Dahingehend kann auf der Basis der berücksichtigten Studien übergreifend eine Entwicklung konstatiert werden, die im Kontext der Managementreformen durch eine stärkere Integration der Gesamtorganisation der Hochschulen und die Abschaffung vormals eher institutionell getrennter Bereiche der akademischen und administrativen Verwaltung charakterisiert ist. Zudem gehen die durch die Übertragung von Organisations- und Finanzautonomie angestoßenen Reorganisationsprozesse, den angeführten Studien zufolge, mit einem Ausbau der Hochschul- und Verwaltungsleitung und ihrer administrativen Supportstrukturen einher. Die Stellung des Kanzlers in der spezifischen Konstellation einer dualen oder „bicephalischen“ Hochschulleitung (Neave 1988: 111) an deutschen Hochschulen ist bislang vor allem Gegenstand der wissenschaftsrechtlichen Analysen gewesen, umfassendere sozialwissenschaftliche Betrachtungen zur Verwaltungsleitung an deutschen Hochschulen gibt es bislang nicht.

Daher ist es das Ziel der folgenden Kapitel, die Entwicklung der Verwaltungsleitung an deutschen Hochschulen in ihrem Verhältnis zur Hochschulorganisation im Allgemeinen zu analysieren. Für die in Kapitel 5-7 erfolgende Analyse institutionellen Wandels wird im nächsten Kapitel 3 unter Rückgriff auf Konzepte aus der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung ein theoretischer Rahmen entwickelt.

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