



FernUniversität in Hagen

Ewald Scherm

**Fakultät für
Wirtschaftswissenschaft**

Lehrstuhl für
Betriebswirtschaftslehre, insbes.
Organisation und Planung

Profilstraße 8
58084 Hagen
Tel.: 02331/987-2692
Fax: 02331/987-2480

Arbeitsbericht Nr. 18
Juli 2011

**Universitäten nach der
Hochschulreform:
große Aufgaben für das
Management**

Ewald Scherm¹

Universitäten nach der Hochschulreform: große Aufgaben für das Management

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangssituation	4
2 Die traditionelle Universität.....	4
3 Die neue Universität	5
4 Auf dem Weg zur „unternehmerischen“ Universität.....	7
4.1 Reformen statt Wandel – und dann?.....	7
4.2 Veränderungen und Barrieren auf individueller Ebene.....	9
4.3 Barrieren aufgrund organisationaler Besonderheiten.....	11
4.4 Die staatliche Ebene: der Reformier als Barriere	12
5 Umsetzung trotz Barrieren: die Schlüsselrolle des Managements	13
6 Schlussfolgerungen und Ausblick.....	16
Literatur	17

¹ Univ.-Prof. Dr. Ewald Scherm, FernUniversität in Hagen, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Lehrstuhl für BWL, insb. Organisation und Planung, 58084 Hagen, Tel. 02331/987-2692, Lehrstuhl.Scherm@FernUni-Hagen.de

1 Ausgangssituation

Seit rund 15 Jahren wird in Deutschland wieder intensiv über Hochschulen diskutiert; es wurde nicht nur die „Krise der Universitäten“ diagnostiziert (Stölting/Schimank 2001), sie galt auch als im „Kern verrottet“ (Glotz 1996). Die vorangegangenen Reformen der 1960er und 1970er Jahre waren also weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die (Landes-)Politik hat jedoch die Beseitigung der Hochschulrahmengesetzgebung 1998 und den 1999 gestarteten Bologna-Prozess als „Chance genutzt, (...) die größte Hochschulreform seit Jahrzehnten“ zu starten (BMBF 2010).

Zielte staatliche Hochschulsteuerung in der Vergangenheit auf die Normierung eines Hochschulmodells mit vergleichbaren Voraussetzungen für Forschung, Lehre, Weiterbildung und Wissenstransfer, wird nunmehr auf Differenzierung und Wettbewerb zwischen autonomen Hochschulen gesetzt (Lüthje 2010, S. 265). Dabei orientiert man sich in Deutschland wie in anderen westlichen Ländern an dem Leitbild des New Public Management, um die Leistungsprozesse effektiver und effizienter zu gestalten.

Diese Reform stellt für die Universitäten, die sich über Jahrzehnte recht erfolgreich gegen alle Reformbemühungen zur Wehr gesetzt haben, einen tiefgreifenden organisatorischen Wandel dar. Und stärker als in der Vergangenheit müssen sie sich der Gestaltung dieses Wandels stellen, da sie als Folge höherer Autonomie die Verantwortung dafür tragen. Ein universitätsgerechtes Management nicht nur dieses Wandels wird den Erfolg einer Universität bestimmen.

2 Die traditionelle Universität

Universitäten stellen komplexere Gebilde als Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen dar und verfolgen mit Forschung und Lehre zwei gleichberechtigte Ziele. Dem wurde in der Vergangenheit dadurch Rechnung getragen, dass sie zugleich öffentlich-rechtliche Körperschaften und staatliche Einrichtungen waren. Wissenschaftsrelevante Aufgaben wurden von den Universitäten als akademische Selbstverwaltungsangelegenheiten unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums erfüllt, klassische Verwaltungsangelegenheiten dagegen der Universität als staatlicher Einrichtung übertragen und unter der Fachaufsicht des Ministeriums wahrgenommen. Zentrale Kompetenzen (z. B. Berufungen) verblieben dem Ministerium. Zwischen den staatlichen und akademischen Angelegenheiten gab es einen Kooperationsbereich, der Vorschlagsrechte, Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte sowie Beteiligungspflichten vorsah (vgl. Lüthje 2010, S. 262-263).

Damit war das deutsche Hochschulsystem traditionell durch die ausgeprägte regulative Rolle des Staates einerseits und die starke akademische Selbstverwaltung andererseits gekennzeichnet. Letztere sollte die grundgesetzlich verankerte Freiheit der Wissenschaft gewährleisten, führte aber bis in die 1970er Jahre vor allem zur Freiheit der Ordinarien (Lehrstuhlinhaber) (vgl. Neidhardt 2010, S. 281), da diesen die Selbstverwaltungsgremien und die Besetzung der – mit geringen Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten – Leitungsstellen vorbehalten waren und sich so die Macht bei ihnen konzentrierte.

Das Hochschulrahmengesetz 1976 setzte der Ordinarienuniversität formal ein Ende und schuf die Gruppenuniversität. Diese beteiligte dann zwar neben den Professoren mit den wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern sowie den Studierenden alle vier universitären Statusgruppen an der Selbstverwaltung, ließ den Professoren aber die Mehrheit in den Gremien – sie blieben die dominierende Gruppe mit großer Autonomie in allen Belangen, die Forschung und Lehre berührten. Die Demokratisierung im Zuge der Gruppenuniversität führte zu einer Vervielfältigung von Entscheidungen, Anlässen zur Entscheidung und vielfältigen, damit verbundenen Problemen. Die Repräsentanten der Statusgruppen brauchten weitere Sitzungen, um ihr Abstimmen in den Gremien vorher abzustimmen (vgl. Luhmann 1992a, S. 75), wodurch Entscheidungen, wenn überhaupt, keinesfalls schnell herbeizuführen waren. Scheiterten Entscheidungen vorher am Veto des einzelnen Lehrstuhlinhabers, kam es nachher zu Entscheidungsblockaden in den Gremien (vgl. Meier 2009, S. 112-113).

Mit der Autonomie der Forscher und der hohen Bedeutung der Gremien ging die untergeordnete Steuerung durch die Leitungsebenen (Rektorat, Dekane) einher. Das lag nicht nur an den fehlenden Befugnissen, sondern auch an der geringen Professionalität der Amtsinhaber. Damit fehlte es den Universitäten sowohl an Autonomie gegenüber dem Staat als auch an hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten und Anreizen bzw. Sanktionspotenzial gegenüber den Professoren (vgl. Meier 2009, S. 121).

3 Die neue Universität

Bei der jüngsten Reform folgten die Bundesländer dem Leitbild des New Public Management, behandelten die verschiedenen Reformbereiche aber in unterschiedlicher Reihenfolge und setzten Steuerungsinstrumente mehr oder weniger weitreichend um (vgl. Lanzendorf/Pasternack 2009, S. 17-27; Hüther 2010, S. 195-433). Im Kern geht es darum, durch gesteigerten Konkurrenzdruck eine Effizienz- und Leistungssteigerung an den Hochschulen zu erreichen. Als notwendig dafür wurde angesehen, Freiräume für die Hochschulen durch geringere Regulierung zu schaffen, Entscheidungsblocka-

den der akademischen Selbstverwaltung zu überwinden und die Hierarchie in der Hochschule zu stärken – ein Kontrastprogramm für die traditionelle deutsche Universität (vgl. Schimank 2009, S. 126-127), deren Professoren sich mehr als in anderen Ländern als Entscheider und Gestaltende Ihrer Hochschule sehen (vgl. Jacob/Teichler 2011, S. 83-97).

Das neue Steuerungsmodell an Universitäten lässt sich anhand von fünf Dimensionen beschreiben, die jedoch nicht trennscharf und teilweise interdependent sind (de Boer/Enders/Schimank 2007; Schimank 2009, S. 125):

- staatliche Regulierung durch Gesetze, Verordnungen und Einzelgenehmigungen
- externe Steuerung durch den Staat oder andere Stakeholder
- Konkurrenzdruck in und zwischen Universitäten um Ressourcen und Reputation
- hierarchische (Selbst-)Steuerung durch Leitungsorgane
- akademische Selbstorganisation im Rahmen kollegialer Selbstverwaltung

Der Rückzug des Staates aus der Detailregulierung führte, wenn auch mit erheblichen Unterschieden in den Ländern, zu einer Finanz-, Organisations-, Personal- und Produktautonomie der Hochschulen; Stichworte in diesem Zusammenhang sind z. B. Globalhaushalt, Möglichkeiten der Unternehmenserrichtung und -beteiligung, Dienstherrenfähigkeit der Hochschule sowie freie Gestaltung des Studienangebots und der Zulassung.

Hinsichtlich der Außensteuerung sind vor allem zwei Veränderungen von Bedeutung. Zum einen ist das Kontraktmanagement zu nennen, wobei mit den Zielvereinbarungen ein Wechsel von der Inputsteuerung, die auf die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung zielte, zur Outputsteuerung erfolgt, die mit Anreizen, die an Outputgrößen anknüpfen, der Ressourcenlenkung dient (vgl. Schubert/Schmoch 2010, S. 245). Die Universitäten werden damit für ihre Leistungen verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Zum anderen wurden Hochschulräte geschaffen, die sich hinsichtlich Zusammensetzung und Kompetenzen erheblich unterscheiden – das Spektrum reicht von der Beratung der Hochschulleitung bzw. des Ministeriums bis hin zu weitreichenden Entscheidungen über Budget, Struktur sowie Besetzung von Professuren und Hochschulleitung (vgl. Gerber et al. 2009). Der Staat beschränkt sich auf die Rechtsaufsicht und delegiert – zumindest teilweise – die Fachaufsicht auf den Hochschulrat (vgl. Lange 2010, S. 350).

Der Konkurrenzdruck erhöht sich, da erstens neben die stagnierende oder zurückgehende Grundfinanzierung eine leistungsorientierte, indikatorgestützte Mittelverteilung

tritt, zweitens ein steigender Anteil der Forschungsfinanzierung aus kompetitiv eingeworbenen Drittmittel stammt und drittens im Zuge der Exzellenzinitiative sehr selektiv gefördert wird (vgl. Lange 2010, S. 249-253). Die aktuelle Hochschullehrerbefragung zeigt, dass 89 % in den letzten fünf Jahren Drittmittel beantragt haben; sie werden auch als wichtiges Kriterium der leistungsorientierten Mittelvergabe gesehen und als reputations- bzw. karrierefördernd eingeschätzt (vgl. Jacob/Teichler 2011, S. 64-72). Nicht zuletzt ermöglicht die W-Besoldung der Professoren, wenn auch bisher nur begrenzt, Leistungsanreize auf individueller Ebene zu setzen.

Die Stärkung der Universität als Organisation und die Übertragung von Aufgaben auf sie wird flankiert durch die Änderung ihrer Rechtsform; in NRW beispielsweise sind die Hochschulen vom Land getragene, rechtsfähige Körperschaften öffentlichen Rechts. Dies bedingt zudem eine stärkere hierarchische Steuerung, d. h. neue Kompetenzen der Leitungsebenen. Es kam daher zu einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen des Ministeriums und insbesondere der Gremien der akademischen Selbstverwaltung auf Hochschulleitung und Dekane (vgl. Hüther 2010, S. 78). Mit der Schaffung von Hochschulräten ergaben sich weitere Kompetenzverschiebungen zwischen den bisherigen Hochschulorganen, die den Trend zur unternehmensförmigen Steuerung verstärken. Es wird nicht nur vermutet, dass schlagkräftige Managementstrukturen einen Wettbewerbsfaktor darstellen, man glaubt bereits damit im Wettbewerb auf der Forschungsebene spürbare Effekte zu erzielen (vgl. z. B. Jansen 2010, S. 47). Es ist daher nur konsequent, die Professionalisierung der Hochschulleitung und des Hochschulmanagements zu forcieren (vgl. Blümel/Kloke/Krücken 2011; Kleimann 2011).

4 Auf dem Weg zur „unternehmerischen“ Universität

4.1 Reformen statt Wandel – und dann?

Diese umfassende Reform im deutschen Wissenschaftssystem führte nicht nur zu einer Veränderung der Leitidee der Universität, ihrer Struktur und des gültigen Steuerungsmusters, vielmehr wurden mit der Autonomie auch ihre Umsetzung und die Verantwortung dafür auf die Universitäten übertragen. Diese stellen sich dieser Autonomie, und die Hochschulrektorenkonferenz sieht sie für die Profilbildung und das Bestehen im Wettbewerb als notwendig an (HRK 2011a, S. 8). Da vor dem Hintergrund der Outputsteuerung und der wachsenden Bedeutung von Drittmitteln die erfolgreiche Umsetzung der Reform für die Universität anders als früher wesentliche Bedeutung hat, soll die entstandene Situation genauer betrachtet werden.

Während in der vielfältigen Literatur zum Wandel z. B. von Unternehmen unter anderem diskutiert wird, ob oder in welchem Maße Veränderungen in Organisationen ge-

steuert werden können, welchen Verlauf der Wandel – umbruchartig oder evolutionär – nehmen und wie mit Hemmnissen oder Widerständen umgegangen werden soll (vgl. z. B. Scherm/Pietsch 2007, S. 238-243), stellt sich die Situation an den Universitäten demgegenüber recht klar und eindeutig dar. Der Gesetzgeber hat die Universitäten stichtagsbezogen reformiert; Bedenken hinsichtlich der Erfolgsaussichten dieses revolutionären Vorgehens lassen sich ebenso wenig erkennen, wie Zweifel an der weiteren Umsetzung bzw. der Überwindung auftretender Barrieren, obwohl in den Hochschulen weder die Notwendigkeit der Reform erkannt wurde noch eine Mitwirkung an der konkreten Ausgestaltung möglich war.

Betrachtet man die Reform als Veränderungs- bzw. Change-Management-Prozess, der sich unterschiedlich detailliert in Phasen gliedern lässt (vgl. z. B. Krüger 2009, S. 68-83), befinden sich die Universitäten bereits in der Phase der Umsetzung. Dieser Umsetzung üblicherweise vorangehende Phasen, in denen es darum geht, z. B. die Träger des Wandels zu aktivieren, Ziele festzulegen, Maßnahmen zu entwickeln und zu kommunizieren, und die sonst als kritisch für den Erfolg des Wandels angesehen werden, spielten hier keine nennenswerte Rolle; die Hochschulen wurden gezwungen, den staatlichen Änderungswünschen zu folgen. Vor dem Hintergrund der bekannten Reformresistenz der Universitäten ist es daher nicht überraschend, dass die Umsetzung des Wandels in Universitäten auf Beharrungskräfte trifft und sich allorts eine Trägheit bzw. ein Konservatismus (in) der Organisation feststellen lassen. Diese drohen selbst notwendige und gutgemeinte Veränderungen im Keim zu ersticken, obwohl niemand ernsthaft behaupten kann, dass die Situation vor der Reform wissenschaftsadäquater war und geeigneter wäre, den aktuellen Herausforderungen zu begegnen (vgl. Heß 2005, S. 153).

Dieser organisationale Konservatismus darf jedoch nicht pauschal als dysfunktional angesehen werden (vgl. Perich 1992, S. 459-461). Aus dem Zögern können Spielräume für weiter gehende Analysen erwachsen und die Gefahr, lediglich Modeströmungen nachzulaufen, reduziert sich. Außerdem kann dadurch sogar eine (Krisen-)Situation entstehen, die es ermöglicht, den Wandel insgesamt schneller umzusetzen. Die Gefahr, durch das Aufschieben den Handlungsspielraum zu verlieren und nur noch reagieren zu können, darf jedoch ebenfalls nicht übersehen werden (vgl. Scherm/Pietsch 2007, 241-242). Man muss deshalb die Ursachen des Konservatismus genauer betrachten.

Diese Ursachen werden üblicherweise nach der Ebene des Individuums und der Organisation differenziert. Neben diesen dürfen bei der Hochschulreform der Staat bzw. das Ministerium als weitere Ebene jedoch nicht ausgeblendet werden. Die individuelle Ebene, speziell die Gruppe der Professoren, hat in Universitäten besondere Bedeu-

tung, wobei neben den Wissenschaftlern zwei weitere Gruppen, Universitätsleitung und Verwaltungsmitarbeiter, betrachtet werden müssen. Da der Organisationscharakter der Universitäten bisher nicht stark ausgeprägt war, Management- und Informationssysteme, die dem Status quo verhaftet sein könnten, eher nachrangige Bedeutung hatten und ein gemeinsames Werte- und Normensystem speziell bei Professoren nicht existierte, hat diese Ebene eine geringere Bedeutung als in Unternehmen oder anderen Organisationen. Jedoch kommen die Spezifika universitärer Organisation zum Tragen, die verschiedene organisatorische Betrachtungsperspektiven hervorheben (vgl. Hüther 2010, S. 160-161). Die staatliche Ebene spielt weiterhin eine wichtige Rolle, da – bei aller Autonomie der Universitäten – nicht nur Ziele vereinbart und Rechenschaftspflichten erfüllt werden müssen, sondern die Ministerien auch über Umfang und Ausgestaltung der Finanzierung entscheiden.

4.2 Veränderungen und Barrieren auf individueller Ebene

Hinter der Reform steht eine grundsätzlich neue Vorstellung, was eine Universität zu sein und zu leisten hat. Die Leistungsprozesse sollen wirtschaftlicher werden, und es rücken die Produktion von nützlichem Wissen und dessen Transfer in Wirtschaft und Gesellschaft in den Vordergrund. Deshalb soll den Kunden größerer Einfluss auf die Forschung und die Ausbildung gegeben werden. Auch wenn das Modell Humboldt in der Vergangenheit eher als Idealtyp denn als Realtyp existierte, hat es die Wissenschaftler unabhängig von den Reformen der 1960er und 70er Jahre über eine lange Zeit geprägt. Dass die darauf zurückgeführte Freiheit in Forschung und Lehre als erheblich gefährdet gesehen wird, steht außer Frage. Aktuelle Befragungsergebnisse machen das ebenso deutlich wie zahlreiche kritische Stimmen z. B. zu der aktuellen Forschungsförderung und der notwendigen Akkreditierung der Studiengänge durch externe Agenturen. So sehen 60 % der befragten Professoren eine Gefährdung der Forschungsqualität durch deren Orientierung an der Nützlichkeit (vgl. Jacob/Teichler 2011, S. 70), die Hochschulrektorenkonferenz betont vor dem Hintergrund zunehmender themenorientierter (Programm-)Förderung die Bedeutung der umfassenden Förderung themenoffener (Grundlagen-)Forschung (HRK 2011b) und Keupp beispielsweise sieht die „Qualität eines Wissenschaftlers (...) auf der Waage seiner unternehmerischen Potenz abgewogen“ und im Bologna-Prozess „die endgültige Austreibung des Denkens“ (2007, S. 1193 und 1196). Man kann es auch mit folgender Aussage zusammenfassen: Der Wettbewerb um Forschungsgelder, Wissenschaftler und Studierende „ist so angelegt, dass es Sieger und Besiegte geben muss“, die unternehmerische Universität setzt der Kollegialität deshalb ein Ende, führt zu „einer Senkung ihrer

wissenschaftlichen Qualität“ und dazu, dass die Forscher nur noch als „verwertbares Humankapital“ gesehen werden (Münch 2009, S. 10, 13 und 16).

Die Selbstverwaltungstradition an den Universitäten sicherte die Autonomie der Professoren; Entscheidungen wurden ab den 1970er Jahren zwar formell nach dem Mehrheitsprinzip getroffen, aber ein starker Konsensdruck führte zu einem faktisch weitgehenden Vetorecht des einzelnen Professors bei wesentlichen Entscheidungen, die ihn betrafen (vgl. Meier/Schimank 2010, S. 110). Professoren hatten damit nicht nur individuell erhebliche Macht, sondern waren auch in der Lage, sich untereinander abzustimmen und dadurch weitreichende Entscheidungen zu treffen oder zu verschleppen bzw. zu blockieren. Die neue Leitungsorganisation stellt – formal gesehen – eine recht weitgehende Entmachtung dieser Gruppe dar.

Damit korrespondieren die neuen Managementaufgaben der Leitungsorgane, d. h. der Rektoren, Prorektoren und Dekane. Aus diesen leiten sich Anforderungen ab, denen die Qualifikationsprofile der Professoren nur im Ausnahmefall und dann meist nur zum Teil entsprechen. Zählten Prorektor und Dekan in der Vergangenheit schon nicht zu den begehrten Ämtern der Professoren, ist deren Attraktivität durch die umfassenderen Aufgaben bei der ohnehin bereits kritischen zeitlichen Belastung nicht gestiegen (vgl. Meier/Schimank 2010, S. 112-113). Hinzu kommt, dass die dafür verantwortliche Machtverschiebung, wenn überhaupt, nur geringe Akzeptanz findet.

Stärker noch als bei diesen nebenamtlich wahrgenommenen Ämtern schlägt sich die Reform an der Universitätsspitze, d. h. bei Rektor bzw. Präsident, nieder. Mussten dort seit jeher divergierende Erwartungen und Aufgaben erfüllt werden, kommt jetzt zu dem Ausbalancieren, Vermitteln, Kommunizieren und Zufriedenstellen vor allem das Entscheiden hinzu, das nicht nur häufiger notwendig ist, sondern auch weitreichendere Bedeutung hat (vgl. Kleimann 2011, S. 222-223). Dass dafür neben der entsprechenden Qualifikation vor allem auch die Bereitschaft, Ziele zu formulieren und Entscheidungen zu treffen, gegeben sein bzw. geschaffen werden müssen, steht außer Frage. Das setzt aber voraus, dass die Betroffenen nicht nur die Anforderungen, sondern auch die persönlichen Defizite sehen und sich den neuen Aufgaben stellen wollen.

Auch wenn im Fokus der Reformdiskussion meist die Professoren stehen, bringt das Management autonomer Universitäten für deren nichtwissenschaftlichen Bereich tiefgreifende Veränderungen mit sich. Orientiert man sich bei der Beschreibung der unternehmerischen Universität als erste Annäherung an der Wertkette von (Dienstleistungs-)Unternehmen (vgl. z. B. Benkenstein/Steiner/Spiegel 2007), obliegt dem wissenschaftlichen Bereich die Leistungserstellung im engeren Sinne. Damit verbleiben der Verwaltung nicht nur unterstützende Aufgaben, sondern auch solche,

die – in Unternehmen – als unmittelbar wertschöpfend betrachtet werden. Es ist jedoch ein weiter Weg von der klassischen Verwaltung einer staatlichen Einrichtung zu der Wahrnehmung von Management- und Sachaufgaben in einer unternehmerischen Universität. Das bedingt Veränderungen, die sich von der Organisationskultur bis hin zu neuen Managementsystemen erstrecken, wobei die Veränderungsschritte vielfach größer sind als üblicherweise in Unternehmen; so werden beispielsweise nicht nur EDV-Systeme neu eingeführt, sondern gleichzeitig, die dahinter stehenden Managementsysteme (z. B. betriebliches Rechnungswesen und Controlling) implementiert. Damit verändern sich technische und inhaltliche Anforderungen an die Mitarbeiter gravierend, die Arbeitsbelastung und der Personalentwicklungsbedarf steigen deutlich, so dass Hemmnisse in der Umsetzung zwangsläufig auftreten. Hinzu kommen verwaltungsgeprägte Denkmuster und Interpretationsschemata, die die Wahrnehmung von Problemen beeinflussen und „unternehmerischen“ Problemlösungen (un-)bewusst entgegenstehen.

4.3 Barrieren aufgrund organisationaler Besonderheiten

Wesentliche Barrieren auf der Ebene der Organisation resultieren erstens daraus, dass sich Universitäten als Expertenorganisationen charakterisieren lassen (vgl. Mintzberg 1979). Von den Wissenschaftlern wird eine professionelle Tätigkeit ausgeübt, die sich nur begrenzt hierarchisch steuern lässt und ein hohes Maß an Autonomie im Rahmen ihrer Leistungserbringung erfordert. Das liegt an der begrenzten Standardisierbarkeit der Tätigkeit und dem Wissensvorsprung der Experten (Professoren) gegenüber denen, die zu steuern versuchen (sollen) (Universitätsleitung). Darüber hinaus sind die Professoren in höherem Maße ihrer Disziplin verbunden als der Universität, da ihre Reputation von der Disziplin wesentlich stärker bestimmt wird als von dem Ansehen (in) der eigenen Organisation, während der Ruf der Universität von ihren Wissenschaftlern abhängt (vgl. Luhmann 1992b, S. 680; Jacob/Teichler 2011, S. 79-83).

Zweitens zielt Forschung auf die Generierung von neuem Wissen, weshalb häufig unklar ist, wie und welche Probleme gelöst werden. Das erfordert eine Orientierung an einem ständig sich verändernden Wissensstand und ihr Erfolg lässt sich meist nur mit erheblichem Zeitverzug bewerten. Außerdem kann üblicher Weise nicht auf bewährte Prinzipien, Regeln, Algorithmen oder ähnliches zurückgegriffen werden. Gerade dieses Fehlen klarer Technologien kennzeichnet neben einer Vielzahl unscharfer Ziele und unklarer Präferenzordnungen so genannte organisationale Anarchien (vgl. Cohen/March/Olsen 1972). In diesen sind die Entscheidungsprozesse dadurch geprägt, dass die Teilnehmer daran nicht nur wechseln, sondern auch ein im Verlaufe schwan-

kendes Interesse und Engagement zeigen – die akademische Selbstverwaltung zeichnete sich vor allem dadurch aus. Im Zuge der Reformumsetzung sind die Ziele aber nicht geschärft worden und keine klareren Präferenzordnungen entstanden (vgl. Meier/Schimank 2010, S. 109-110). Lediglich die formalen Entscheidungsarenen wurden mit den akademischen Selbstverwaltungsgremien aufgelöst.

Drittens sind Universitäten im Gegensatz zu arbeitsteilig agierenden und auf klare Ziele ausgerichteten Organisationen durch die lose Kopplung ihrer Organisationseinheiten gekennzeichnet (vgl. Weick 1976). Sie zeigt sich in Universitäten nicht nur auf der Fakultäts- bzw. Fachbereichsebene, sondern auch innerhalb dieser Fachrichtungen zwischen den einzelnen Lehrstühlen, Professuren oder Instituten und folgt aus der Expertenorganisation, d. h. der nur begrenzten Integration der Wissenschaftler in die Organisation. Hat diese lose Kopplung den Vorteil, dezentrale Veränderungen in den einzelnen Einheiten relativ einfach vornehmen zu können, stellt sie für eine kollektive Veränderung eine erhebliche Barriere dar, da Veränderungen in jeder Einheit angestoßen und begleitet werden müssen (vgl. auch Meier/Schimank 2010, S. 110-111).

Diese drei Perspektiven beschreiben keine grundsätzlichen organisatorischen Defizite (vgl. Meier/Schimank 2010, S. 111), wenn man sich vor Augen führt, dass die Universitäten trotz vielfältiger Veränderungen über Jahrhunderte hinweg eine erstaunliche Kontinuität aufweisen und ihnen der Erfolg nicht generell abgesprochen werden kann. Sie machen aber auf Besonderheiten aufmerksam, die die Überwindung der individuellen Hemmnisse und Widerstände erheblich erschweren. Zudem verstärkt der Erfolg den Beharrungseffekt noch, indem er zu einem Festhalten an Lösungen führt, ohne deren Eignung für neue Probleme zu hinterfragen.

4.4 Die staatliche Ebene: der Reformen als Barriere

Zielvereinbarungen zwischen Universitäten sind ein wesentliches Steuerungsinstrument nicht erst seit der Hochschulreform, vielmehr haben sie bereits eine wenig ruhmreiche Entwicklung hinter sich. Die Erfahrungen damit sind auf Seiten der Universitäten, insbesondere der Professoren, und der Ministerien „durch zunehmendes wechselseitiges Misstrauen geprägt. (...) Man redet nicht mehr miteinander, sondern übereinander – und zwar ziemlich schlecht!“ (Schimank 2006, S. 9). Statt Ziele zu vereinbaren und diese Vereinbarungen zu halten, hat die staatliche Seite teilweise sehr detaillierte Maßnahmen festgeschrieben, gleichzeitig aber die finanziellen Zusagen nicht gehalten. Das daraus resultierende Misstrauen führte zu einem bloßen Vortäuschen der Zielerfüllung, das daraufhin in den Ministerien, weil es durchschaut wurde, zu Misstrauen führte.

Erst wenn man aus dieser Misstrauensfalle herauskommt, ist die Basis für konstruktive und funktionale Zielvereinbarungen gegeben (vgl. Schimank 2006, S. 9-12). Dass sich die staatliche Ebene jedoch sehr schwer damit tut, ihre neue Rolle zu akzeptieren, macht die geplante Novelle des Berliner Hochschulgesetzes ebenso deutlich, wie Bestrebungen der Ministerin in Nordrhein-Westfalen, die Leitplanken einzuziehen will, um der „Auswilderung“ der Hochschulen ein Ende zu setzen. In NRW zielt die Novelle auf die demokratische Mitbestimmung, die Entmachtung der Hochschulräte sowie das Verhältnis von Land und Hochschule (Schmidt 2011).

5 Umsetzung trotz Barrieren: die Schlüsselrolle des Managements

Die Barrieren lassen erkennen, dass die beiden traditionell starken Akteure des deutschen Wissenschaftssystems nicht ohne weiteres der Universität(-sleitung) als dritten Akteur Platz machen und Macht abgeben werden. Es sieht inzwischen zwar so aus, dass sich die (Leitungen der) Universitäten der Umsetzung der Reform stellen (wollen) (vgl. HRK 2011a), von Erfolg wird das aber nur gekrönt sein, wenn es gelingt, die eingeräumte Autonomie zu erhalten und vor allem den damit verbundenen Handlungsspielraum auszufüllen. Hierbei fällt dem Hochschulmanagement die Schlüsselrolle zu, da die drängendsten Aufgaben, die angesichts der nicht zu leugnenden Probleme der Hochschulen erfüllt werden müssen, Managementaufgaben darstellen. Dadurch werden zwar nicht alle durch den top down ausgelösten tiefgreifenden organisatorischen Wandel verursachten Probleme gelöst, jedoch sind diese Probleme keinesfalls zu lösen, wenn die Managementaufgaben in der neuen Organisation nicht universitätsgerecht erfüllt werden.

Wer Zielvereinbarungen mit der staatlichen Seite treffen will, muss nicht nur Ziele der Universität, sondern auch Strategien zur Erreichung dieser Ziele formulieren – und diese implementieren. Dabei wird es nicht zu vermeiden sein, dass Veränderungen – zumindest in der Wahrnehmung der Betroffenen – Gewinner und Verlierer zur Folge haben und die Durchsetzung mit Schwierigkeiten verbunden ist. Durch die Abschaffung der akademischen Gremien fehlt der Entscheidungsfindung die traditionelle Arena, so dass ein offener Diskurs bzw. Widerstand nicht möglich ist. Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass dieser nicht vorhanden ist und ausgeübt wird. Angesichts des tief verankerten Kollegialitätsprinzips unter den Professoren darf auf deren Einbindung nicht verzichtet werden. Man wird daher, auch wenn in den Hochschulgesetzen nicht vorgesehen, nicht umhin kommen, Ersatz für die weggefallenen Gremien zu schaffen, wenn auch in anderer Form bzw. Zusammensetzung. Schließlich werden selbst in traditionell hierarchischen Organisationen (z. B. Unternehmen) Entscheidun-

gen nicht (nur) top down getroffen und sekundäre Organisationsstrukturen fallweise bzw. temporär etabliert (vgl. Scherm/Pietsch 2007, S. 186-190). Erst auf längere Sicht kann eine Profilbildung, die über Schwerpunktsetzung, d. h. geringere fachliche Bandbreite, erreicht wird, dazu führen, dass sich die Heterogenität (in) der Universität verringert und so die Konsensfindung erleichtert wird.

Es steht außer Frage, dass die Akzeptanz von Zielen und Strategien zentrale Bedeutung für deren Erfolg hat, jedoch wird dieser nur eintreten, wenn es – dem Management – gelingt, diese umzusetzen. Das Leitbild der unternehmerischen Universität rückt dabei nicht nur die Effektivität und Effizienz als relevante Kriterien in den Vordergrund, es liegt auch nahe, die Leistungserstellung (in) einer Universität als Wertschöpfungsprozess(e) zu verstehen. Dass ein solcher Prozess der Gestaltung bedarf, soll er effektiv und effizient sein, ist in Unternehmen selbstverständlich. Stehen nun Universitäten mit begrenzten Ressourcen ebenfalls in einer Art Wettbewerb, wird man sich auch dort von einer solchen Sicht nicht grundsätzlich distanzieren können. Eine weitere Managementaufgabe wird folglich darin liegen, die traditionelle Trennung in Wissenschaft und Verwaltung und das damit verbundene jeweilige Rollenverständnis, die effektive und effiziente Leistungserbringung in Lehre (Studiengängen) und Forschung(-projekten) nicht zwingend unterstützen, zu überwinden. Zum einen erfüllt die wissenschaftliche Seite nicht sämtliche unmittelbar wertschöpfenden Aktivitäten, zum anderen hat die Hochschulverwaltung nicht allein Unterstützungs- bzw. Dienstleistungsaufgaben. Das führt nicht nur zu Schnittstellen und Interdependenzen, durch die erheblicher Koordinationsbedarf entsteht, sondern auch zu Aufgaben, die in kooperativer Form erfüllt werden müssen. Da sich weder der Koordinationsbedarf von selbst deckt noch die Zusammenarbeit in Selbstorganisation erfolgen wird, sind auch dafür organisatorische Voraussetzungen zu schaffen, die nichts mehr mit Gremienarbeit und Selbstverwaltung zu tun haben.

Für diesen Schritt in Richtung einer „normalen“ Organisation, in der echte Managementaufgaben anfallen und erfüllt werden müssen, ist es unabdingbar, dass die Professoren die Universität als Organisation anerkennen. Dabei bedeutet die größere Autonomie der Universität nicht gleichzeitig noch größere Autonomie der Individuen, jedoch kann Wissenschaftsfreiheit durchaus mit Hochschulfreiheit kompatibel sein. Das Universitätsmanagement muss daher darauf zielen, eine emotionsfrei, stärker rational geprägte Sicht der aktuellen Situation zu gewinnen, um im Wissenschaftsbereich – rational kaum begründbare – Barrieren zu überwinden. So ist weder das Kollegialitätsprinzip verfassungsrechtlich vorgegeben noch das Managementmodell mit dem Grundgesetz grundsätzlich unvereinbar (vgl. Burgi/Gräf 2010), gleichzeitig ist Wissenschaftsfreiheit ohne Organisation nicht denkbar. Außerdem liegt die individuelle Frei-

heit zur Ausübung von Forschung und Lehre auf einer anderen Ebene als die Freiheit, die Universitäten im Zuge der Reform erlangt haben und innerhalb derer sie nun ihre Aufgaben – als Organisation – erfüllen müssen. So wird zu klären sein, ob überhaupt individuelle Freiheiten von universitären Entscheidungen betroffen sind, um sich erst dann – in einem zweiten Schritt – zu einigen, welche Einschränkungen notwendig sind, um Autonomie der Universität zu ermöglichen bzw. zu sichern. Erst dann kann man abwägen, in welchem Verhältnis der Verzicht auf individuelle Freiheiten zu den Vorteilen bzw. Notwendigkeiten der Universitätsautonomie steht. Dabei sind zum einen sicher nicht alle in gleicher Weise von Entscheidungen betroffen, zum anderen wird die subjektiv empfundene Betroffenheit sehr unterschiedlich ausfallen, da die individuellen Ziele divergieren. Warum sollte es nicht möglich sein, Ziele einer Universität mit der Unterstützung nur eines Teils der Wissenschaftler zu verfolgen und zu einer Win-win-Situation für alle Beteiligten zu führen, wenn sich dadurch z. B. die Ressourcenausstattung der Organisation verbessern lässt?

Vor diesem Hintergrund ist es vor allem nötig, dass die universitären Rahmenbedingungen hinsichtlich ihrer Veränderbarkeit realistisch eingeschätzt und bei fehlender oder sehr geringer Veränderungsmöglichkeit als gegeben akzeptiert werden. Unzufriedenheit mit der Reform, die staatlich verordnet wurde, ist durchaus verständlich, diese aber in Widerstand innerhalb der Universität münden zu lassen, ist kontraproduktiv und gegebenenfalls mit Nachteilen für alle Beteiligten verbunden. Man wird daher einen Umgang zwischen Leitungsebene und Leistungsebene – jenseits der bisherigen Gremien – finden müssen, um tradierten Normen und aktuellen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Eine wichtige Rolle werden dabei die Dekane spielen, die erst noch ihre Rolle zwischen Kollegialität und Management bzw. zwischen Gleichverteilung und Zielorientierung finden müssen.

Eine gemeinsame Aufgabe des Universitätsmanagements und der staatlichen Seite liegt darin, die Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Umsetzung der Reform – z. B. mit geeigneten Zielvereinbarungen – zu schaffen. Dazu müssen auch Ministerien erkennen, dass nicht nur die organisatorischen Besonderheiten der Universitäten nach der Reform weiter gegeben sind, sondern mit dieser Reform auch gegen wesentliche Erfolgsfaktoren des organisatorischen Wandels verstoßen wurde. Autonomie erfordert eine Organisation, die als Akteur handeln kann, aber dahin ist noch ein weiter Weg – nicht zuletzt, weil die ersten Reformschritte kontraproduktiv waren. Umso mehr ist es jetzt erforderlich, auf die Stimmigkeit der Regeln und Steuerungsinstrumente zu achten und Reformziele in der Umsetzungsphase nicht gleich wieder in Frage zu stellen.

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Wir werden uns im Rahmen eines Projekts in den nächsten drei Jahren mit dem strategischen Management von Universitäten auseinandersetzen, wobei drei zentrale Managementaufgaben im Vordergrund stehen:² (1) Strategische Ziele, die den Status quo verändern, zu formulieren und sie zu verfolgen, erfordert Entscheidungen und das in einer ganz neuen Entscheidungsstruktur: Es geht uns darum, Defizite zu identifizieren und konstruktive Vorschläge zur Entscheidungsfindung zu machen. (2) Eine arbeitsteilige Organisation, die einen Zweck verfolgt bzw. Organisationsziele erreichen soll, braucht Steuerung, d. h. Managementsysteme und -instrumente, aber auch Know-how, um die Managementaufgaben zu erfüllen. Dafür gilt es, Gestaltungsvorschläge zu entwickeln. (3) Da Managemententscheidungen und -handeln generell und speziell im Veränderungsprozess mit hoher Unsicherheit behaftet sind, kommt deren Reflexion große Bedeutung zu. Dabei soll die enge Perspektive des bisherigen (Universitäts-)Controllings überwunden und ein umfassendes reflexives Controlling entwickelt werden.

Gestaltungsüberlegungen folgen dabei nicht einem zweckrationalen Beratungsansatz, da das idealisierende Verständnis von Organisation weder Unternehmen noch Universitäten gerecht wird. Es soll aber auch über die systemische Sicht, das System nicht gestalten, sondern höchstens irritieren zu können, hinaus gegangen werden. Das ist getragen von der Überzeugung, dass Organisationen nicht nur teilweise Rationalität aufweisen (müssen) und Macht in die Rationalitätslücken treten kann (Kühl/Moldaschl 2010, S. 16), sondern auch von dem Bewusstsein, dass das Rezept – nicht nur beim Kochen – die Hemmschwelle nimmt und sich viele ohne Rezeptbuch nicht an den fundamentalen organisationalen Wandel – vermutlich aber nicht mal an das „normale“ Management – wagen würden (Kühl 2010, S. 62).

² „Strategisches Universitäts-Management: Entscheiden – Steuern – Reflektieren (StratUM)“ gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): 01.06.2011 bis 31.05.2014, Förderkennzeichen 01PW11016

Literatur

- Benkenstein, Martin/Steiner, Stephanie/Spiegel, Thomas: Die Wertkette in Dienstleistungsunternehmen, in: Bruhn, Manfred/Stauss, Bernd (Hrsg.): Wertschöpfungsprozesse bei Dienstleistungen, Wiesbaden 2007, S. 52-70
- Blümel, Albrecht/Kloke, Katharina/Krücken, Georg: Professionalisierungsprozesse im Hochschulmanagement in Deutschland, in: Langer, Andreas/Schröer, Andreas (Hrsg.): Professionalisierung im Nonprofit Management, Wiesbaden 2011, S. 105-127
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Der Bologna-Prozess, 05.05.2010, <http://www.bmbf.de/de/3336.php>
- Burgi, Martin/Gräf, Ilse-Dore: Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 125 (18/2010), S. 1125-1134
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P.: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: Administrative Science Quarterly 17 (1/1972), S. 1-25
- de Boer, Harry F./Enders, Jürgen/Schimank, Uwe: On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany, in: Jansen, Dorothea (ed.): New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration, Dordrecht 2007, S. 137-152
- Gerber, Sascha/Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan: Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen, Berlin 2009, S. 93-122
- Glötz, Peter: Im Kern verrottet? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten, Stuttgart 1996
- Heß, Jürgen: Sind die Neuen Steuerungsinstrumente wissenschaftsadäquat? Hochschulen zwischen Ökonomie, Effizienzdruck und Wissenschaftsfreiheit, in: Fisch, Rudolf/Koch, Stefan (Hrsg.): Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft, Bonn 2005, S. 145-155
- HRK Hochschulrektorenkonferenz: Zur Hochschulautonomie, Entschließung der 10. Mitgliederversammlung am 03.05.2011a
- HRK Hochschulrektorenkonferenz: HRK zur Zukunft der Finanzierung von Forschung und Innovation in der EU, Pressemitteilung vom 04.05.2011b
- Hüther, Otto: Von der Kollegialität zur Hierarchie? Wiesbaden 2010
- Jacob, Anna K./Teichler, Ulrich: Der Wandel des Hochschullehrerberufs im internationalen Vergleich. Ergebnisse einer Befragung in den Jahren 2007/08, Bonn, Berlin 2011
- Jansen, Dorothea: Von der Steuerung zur Governance: Wandel der Staatlichkeit? In: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, S. 39-50
- Keupp, Heiner: Unternehmen Universität, in: Blätter für die deutsche und internationale Politik 52 (10/2007), S. 1189-1198
- Kleimann, Bernd: Professionalisierung der Hochschulleitung? In: Langer, Andreas/Schröer, Andreas (Hrsg.): Professionalisierung im Nonprofit Management, Wiesbaden 2011, S. 201-226
- Krüger, Wilfried: Strategische Erneuerung: Programme, Prozesse, Probleme, in: Krüger, Wilfried (Hrsg.): Excellence in Change, 4. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 45-114
- Kühl, Stefan: Die Irrationalität lernender Organisationen, in: Heidsiek, Charlotte/Petersen, Jendrik (Hrsg.): Organisationslernen im 21. Jahrhundert, Frankfurt a. M. 2010, S. 57-67
- Kühl, Stefan/Moldaschl, Manfred: Organisation, Intervention, Reflexivität, in: Kühl, Stefan/Moldaschl, Manfred (Hrsg.): Organisation und Intervention, München, Mering 2010, S. 7-28
- Lange, Stefan: Hochschulräte, in: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, S. 347-360

- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer: Hochschulpolitik im Ländervergleich, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen, Berlin 2009, S. 13-28
- Lüthje, Jürgen: Aktivierendes Wissenschaftsmanagement, in: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, S. 262-279
- Luhmann, Niklas: Zwei Quellen der Bürokratisierung in Hochschulen, in: Kieserling, André (Hrsg.): Universität als Milieu, Bielefeld 1992a, S. 74-79
- Luhmann, Niklas: Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1992b
- Meier, Frank: Die Universität als Akteur, Wiesbaden 2009
- Meier, Frank/Schimank, Uwe: Organisationsforschung, in: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, S. 106-117
- Mintzberg, Henry: The Structuring of Organizations, Englewood Cliffs/N.J. 1979
- Münch, Richard: Unternehmen Universität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 59 (45/2009), S. 10-16
- Neidhardt, Friedhelm: Selbststeuerung der Wissenschaft: Peer Review, in: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, S. 280-292
- Perich, Robert: Unternehmensdynamik: Zur Entwicklungsfähigkeit von Organisationen aus zeitlich dynamischer Sicht, Bern u. a. 1992
- Scherm, Ewald/Pietsch, Gotthard: Organisation, München, Wien 2007
- Schimank, Uwe: Zielvereinbarungen in der Misstrauensfalle, in: die hochschule 15 (2/2006), S. 7-17
- Schimank, Uwe: Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen, Berlin 2009, S. 123-137
- Schmidt, Marion: Angst vor Freiheitsentzug, in: Financial Times Deutschland (FTD.de) vom 13.05.2011
- Schubert, Torben/Schmoch, Ulrich: Finanzierung der Hochschulforschung, in: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, S. 244-261
- Stölting, Erhard/Schimank, Uwe (Hrsg.): Die Krise der Universitäten. Wiesbaden 2001
- Weick, Karl E.: Educational Organizations als Loosely Coupled Systems, in: Administrative Science Quarterly 21 (1/1976), S. 1-19