

Autonomie und Verantwortung: Governance in Schule und Hochschule

Workshop der „ARGE Bildung und Ausbildung“ der
Österreichischen Forschungsgemeinschaft
26. - 27. 4. 2010

Governance zwischen Autonomie und Verantwortung. Was ist Governance?

Manfred Prisching

*Univ.Prof. Dr. Manfred Prisching
Inst. f. Soziologie, Universität Graz
Universitätsstraße 15, A 8010 Graz
manfred.prisching@uni-graz.at*

Gouvernance, Gouvernamentalität, Governance, Gouvernanz – ein unbekanntes Wesen. Freilich können wir auf das Lateinische verweisen: *gubernare*. Das heißt auf Deutsch: steuern, regeln, führen. Es geht, ganz einfach und allgemein formuliert, um die *Steuerung komplexer Prozesse* (Benz et al. 2007b). Aber das ist wieder zu allgemein, schließlich haben wir nicht die technische Steuerung einer Papierproduktion oder die Vorbereitung eines großen Pop-Konzertes im Auge, was auch jeweils ziemlich komplexe Prozesse sind. Aus der Literatur wissen wir, dass der Begriff neuerdings auf politische Verhältnisse, auf Bildungssysteme, auf Konzerne, ja sogar auf das eigene Selbst angewendet wird – schließlich muss man sich auch selbst, die eigene Person, „führen“. Dann gibt es wieder definitorische Einschränkungen, denen zufolge etwa *Government* von *Governance* bewusst unterschieden, also die Regierungsführung (ohne Zweifel auch ein komplexer Prozess) aus dem Begriff herausgenommen wird. Kaum haben wir uns damit abgefunden, die Politik beiseite zu lassen, kommt uns allerdings das „*multi-level governance system*“ der Europäischen Union in die Quere (Bache 2010; Hooghe, Marks 2001), womit die Politik wieder in die Begriffsbestimmung eingeschlossen ist. Wenn man an die ganze Welt denkt, dann ist man schnell bei der *Global Governance* gelandet, und man findet auch zu diesem Begriff einige Literatur (Becker et al. 2007; Willke 2006), ebenso wie umgekehrt zur *Local Governance*. Für die *Corporate Governance*, aber nicht nur für diese, scheinen wohl Management, Leadership und ähnliche Komponenten wichtig zu sein (Tricker 2009) – was wir uns ohnehin gedacht hätten. Schließlich gibt es irgendeine Art von „Führungstätigkeit“, und diese ist – in den unterschiedlichsten Bereichen – notwendig. Nachdem die Hausse des „Management“-Begriffs (bis hin zum „Beziehungsmanagement“) vorbei ist, scheint die „Governance“ gute Chancen haben, zum neuen Universaletikett zu werden. Dann wundert man sich nicht mehr über den Artikel, der öffentlich-rechtliche Medien unter dem Titel „Die Governance der Staatssender“ abhandelt, oder um ein Software-Angebot, mit dem man bei der „Data Governance“ Kosten sparen kann. Was soll also das Besondere daran sein, insbesondere im Bildungsbereich, der uns in der Folge interessiert: *Educational Governance*? Ist das etwas Neues oder ist der Aufschwung des Governance-Begriffs nichts anderes als eine schlichte Mode, wie so vieles in der Wissenschaft?

Jenseits von Hierarchie und Markt

Wir müssen bei einfacheren Steuerungsmodellen ansetzen, um die Karriere des Begriffs in den letzten Jahren zu verstehen. Denn es war einmal eine Zeit, als man dachte, die wesentlichen gesellschaftlichen Steuerungsmechanismen seien in einigen klaren Modellen abzubilden. Insbesondere kamen zwei Mechanismen in Betracht, auf der einen Seite Staat, Hierarchie, Bürokratie, Planung, auf der anderen Seite der Markt mit seinem Angebots-Nachfrage-Mechanismus. Doch irgendwann stellte man fest, dass die Welt nicht so einfach funktioniert.

Der *Idealtypus der Hierarchie* beruht auf Über- und Unterordnung zwischen Funktionen, Personen oder Organisationen. Am einfachsten ist es, sich staatliche Bürokratien und die Logik ihres Handelns vorzustellen, insbesondere dann, wenn man sich effizienzbetonende Idealbilder oder sklerosebetonende Karikaturen eines solchen Systems vor Augen führt. In diesem Fall ist natürlich auch *Government* im Spiel, ein klassischer (englischer) Begriff, von dem sich die *Governance* häufig unterscheiden will. Es geht dabei, im Sinne einer klassischen *Bürokratietheorie* (in der Tradition Max Webers) um organisierte Staatlichkeit schlechthin. Moderne Bürokratien zeichnen sich aus durch Rechtsstaatlichkeit, klare Legitimationsketten, Weisungen, die zuverlässige Durchsetzung des demokratischen Mehrheitswillens, Ministerverantwortlichkeit; in ihnen kommt das Idealbild des Staates als eines einheitlichen Willensverbandes zum Ausdruck. Was die Verwaltung moderner Staaten im letzten Jahrhundert geleistet hat, ist ohne Zweifel beeindruckend. Die Geschichte der Bürokratie zeichnet sich allerdings auch durch spezifische Schwächen aus. Es hat sich ein Konsens darüber herausgebildet, dass in einer solchen Organisation die Leistungsanreize fehlen und deshalb wenig Dynamik herrscht. Die Regelgeleitetheit verbürgt zwar Verlässlichkeit, aber schafft auch eine Inflexibilität, die manchmal nur unangenehm ist, manchmal jedoch auch bedrohlich werden kann. Aber auch die Vorzüge einer modernen Administration können gefährlich werden, etwa dann, wenn ein hierarchisch-bürokratisches System, durch Selbstüberschätzung oder aus Gründen des Machterhalts, in alle Bereiche der Gesellschaft vordringt. Die osteuropäisch-sowjetische *Planwirtschaft* darf als abschreckendes Beispiel der Zielsetzung gelten, eine umfassende „bürokratische“ Steuerung der gesamten Gesellschaft vorzunehmen. Ähnlich allumfassende Vorstellungen waren allerdings auch im Westen verbreitet, oft getrieben von einem *technokratischen Planungsoptimismus*, der nur das Allerbeste für alle Menschen im Sinn hatte. Es handelt sich bei beiden Vorstellungen gleichsam um Inkarnationen der Rationalität der Moderne, um ein „Maschine-Modell“, nach dem die Gesellschaft funktionieren soll; und solche unrealistischen Modelle rationaler Steuerung gibt es in allen ideologischen Lagern (Schimank 2006).

Solche Vorstellungen sind nun freilich im Guten wie im Schlechten übertrieben, denn auch in den harmloseren Fällen, in denen man diese Idealmodelle zu realisieren trachtete, haben Fallstudien, die sich mit der Wirklichkeit beschäftigt haben, andere Ergebnisse zu Tage gefördert. Die Wirklichkeit ist anders als das Ideal: *Institutionen sind nicht passiv*. Sie verarbeiten auf eigene Weise jene Steuerungsimpulse, die von außen kommen. Dabei kommen auch unterschiedliche Interessen und Einflusspotenziale von Akteuren und Gruppen ins Spiel, freilich in unterschiedlichen Graden der Autonomie. Menschen, die in den Maschine-Modellen arbeiten, sind eben doch keine *Zahnradchen*: Sie deuten Situationen, sie nutzen Spielräume, sie befolgen nicht immer blind die Normen, sie unterlaufen die Regeln. Ihre Erwartungen und Werthaltungen, ihre Interessen und Ideen sind von Bedeutung. Die Implementationsforschung ist derartigen Prozessen nachgegangen, sie hat Muster aufgedeckt, in denen Steuerung misslingt. Systeme können intransparent und Informationsflüsse können verzerrt sein; und am Ende kommt im steuernden Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure ein Resultat zustande, welches niemand wollte.

Der *Idealtypus des Marktes* beruht auf einer wohlentwickelten theoretischen Tradition. Es gibt Angebot und Nachfrage, und Austauschprozesse kommen nur dann zustande, wenn die betreffenden Akteure auf den beiden Seiten des Marktes einen Konsens über den Tausch und seine Bedingungen finden. Sozialwissenschaftler können, freilich unter restriktiven Annahmen, nachweisen, dass aus einem Marktprozess optimale Lösungen und Gleichgewichte resultieren. Man kann nicht nur den lokalen Bauernmarkt, die elektronischen Supermärkte und die Autoindustrie in einer Marktperspektive analysieren, sondern auch *Quasi-Märkte*: Märkte, in denen nicht-monetäre Tauschprozesse ablaufen (Le Grand et al. 1993). Im Zuge einer Entwicklung, derzufolge immer mehr Lebensbereiche unter einer marktförmigen Perspektive wahrgenommen wurden, kann man auch Politik, Wissenschaft oder Partnerbeziehungen mit diesen Instrumenten analysieren. In der Neuen Politischen Ökonomie etwa hat man die (programmatischen) Angebote politischer Parteien an Wählergruppen und die Nachfrage der Wählerinnen und Wähler nach bestimmten Offerten analysiert: Gute Angebote, die den Präferenzen der Wählerschaft entsprechen, werden mit

der Abgabe von Wählerstimmen beantwortet (Frey 1981). Was die meisten nicht gerne hören: Populismus ist die reinste Form eines solchen Tauschprozesses.

Aber manchmal gehen die Marktanalysen schief. Es waren zunächst einige Ökonomen, die sich mit dem Idealmodell des Marktes nicht zufrieden geben wollten, da es in der Realität in manchen Fällen ganz einfach nicht funktionierte oder umgangen wurde. Etliche Fälle des *Marktversagens* konnten aufgelistet werden, von den Externalitäten bis zu den öffentlichen Gütern (Bator 1958). Allein schon die innere Organisation eines Unternehmens bedient sich offensichtlich nicht des Marktes, sondern setzt auf hierarchische und andere Formen; das wäre unerklärlich, wenn eine marktförmige Organisation immer die besten Ergebnisse zeitigte. In manchen Fällen sind die Transaktionskosten zu hoch, um einen Markt rentabel erscheinen zu lassen. Es hat keinen Sinn, wenn der Chef mit seiner Sekretärin jedes Mal zu verhandeln beginnt, um welchen Preis sie den nächsten Brief zu schreiben bereit wäre. Die Arbeitskraft der Sekretärin wird deshalb pauschal eingekauft und die Interaktionen erfolgen im hierarchischen Modus. Diese Perspektive haben Sozialwissenschaftler wie Ronald Coase (Coase 1937) und Oliver Williamson zu einem *institutionenökonomischen Forschungsprogramm* ausgearbeitet (Williamson 1975, Williamson 1999).

Staatskritik auf der einen Seite, *Marktkritik* auf der anderen – das führt nicht nur zur Suche nach anderen Mechanismen der Verhaltenskoordination, sondern auch zur Erkenntnis, dass es in vielen Fällen *Kombinationen von unterschiedlichen Koordinationsmechanismen* sind, die eingesetzt werden; und dies nicht zu Unrecht. Denn oft sind *hybride Formen* am sinnvollsten: kunstvolle Gefüge aus Hierarchien, Märkten, Verhandlungssystemen und anderen Mechanismen. Unter diesen Mechanismen sind etwa *Konventionen* (Gemeinschaft, Vertrauen) genannt worden; *Polyarchie*, also Abstimmungen; *Netzwerke*, die ihre kollektive Handlungsfähigkeit durch freiwillige Einigung und den Abtausch von Interessen wahren; *Verhandlungen*; *Persuasion*, also Überredung. Man kann diese Betrachtungsweise auf Unternehmen anwenden, aber auch auf Regionen und Nationen, auf marktwirtschaftliche Systeme als Ganzes – oder auf Europa (Benz 2004; Kussau, Brüsemeister 2007).

Die neuen Muster der Governance

Damit sind wir im Feld der *Governance* gelandet. Governance bedeutet: institutionelle Regeln der Handlungskoordination analysieren oder implementieren; eine Analyse von Steuerungsmechanismen in Gruppen und Organisationen vornehmen; formelle und informelle Prozesse einbeziehen; soziale Ordnungen analysieren, die der Bewältigung von Interdependenzen und Interaktionen zwischen Akteurinnen dienen; explizite und implizite Methoden der Handlungsabstimmung ausfindig machen; die doppelte Kontingenz interaktiven Handelns und ihre Muster untersuchen; gelingende und misslingende Interaktionen studieren, Prozesse des Nachgebens und Drohens, der Stimulierung oder Enttäuschung von Erwartungen modellieren; Principal-agent-Probleme lösen. Das sind Formulierungen, wie sie in verschiedenen einschlägigen Arbeiten vorkommen – und diese Arbeiten laufen manchmal Gefahr, zu einer Begriffsscholastik zu erstarren (Altrichter, Heinrich 2007, S. 99), wenn sie sich allzu sehr von konkreten Problemen lösen oder nur danach trachten, diese in die neue Terminologie zu übersetzen.

Man kann an Steuerungsprobleme in deskriptiver oder in normativer Absicht herantreten, und oft verbinden sich die beiden Perspektiven (Benz et al. 2007a). Eine *deskriptive* Untersuchung beschreibt die Realität nichthierarchischer, netzwerkförmiger oder kooperativer Politik. Eine *normative* Untersuchung will die Strukturen und Prozesse des guten Regierens oder Verwaltens ausfindig machen, und es liegt nahe, dass in Zeiten des Umbaus des Bildungssystems Ratschläge von den Steuerungsexperten eingefordert werden. Das aber ist schwierig, denn Governance-Analysen erheben zwar den Anspruch, verallgemeinerbare Aussagen über Strukturen und Prozesse in Institutionen und Systemen zu machen, doch handelt es sich weniger um eine Theorie, eher um eine *Perspektivierung*, um die Dimensionierung eines Sichtfeldes, um einen „approach“. Gleichwohl geht es um „typische“ Verhaltensweisen, nicht um Einzelfallschilderungen. Ein einfaches Beispiel aus der Spieltheorie bietet das *Gefangenendilemma*: Dieses Modell kann angewendet werden

auf den Rüstungswettlauf, auf Ehekrisen oder auf den Prozess einer Studienplanerstellung, und man tut gut daran, solche Konstellationen bei Steuerungsfragen in Rechnung zu stellen. In vielen Fällen geht es aber nicht um derart klare und einfache Konzepte.

Da es bei solchen Untersuchungen um *realistische Analysen* dessen geht, was in Organisationen vor sich geht, wird mit den Illusionen, denen andere Ansätze oft aufgesessen sind, aufgeräumt. Organisationen sind beispielsweise oft mit *programmatischen Unschärfen* konfrontiert, sie haben *keine klaren Zielvorgaben* oder interpretieren sich ihre *eigenen Ziele* zurecht. Man darf nicht annehmen, dass *Informationen* des „Hauptquartiers“ durch die Schichten einer Organisation so durchsickern, wie sie vom Absender gemeint gewesen sind; es gibt Veränderungen bei der Weitergabe, selektive Transfers, Missverständnisse, asymmetrische Informationsverhältnisse. Es gibt Akteure, die Informationen uminterpretieren, um sie in die praktischen Verhältnisse zu integrieren, die Organisationslogik aufrechtzuerhalten oder eigene Interessen zu befördern. *Kontrollen* mögen angestrebt werden, um derartige Abweichungen zu verhindern, aber sie sind nur unvollkommen möglich, und in manchen Fällen verhindern hohe *Kontrollkosten* jeden echten Einblick. Es gibt Kontrollprozesse, die antizipiert und deswegen im Sinne der Organisation (um)funktionalisiert werden. Es gibt Kontrollen, die das kontrollieren, was die Kontrolleure verstehen, und nicht das, was die Organisation tut oder tun soll. Es gibt Personen und Gruppen im Rahmen der Organisation, die sich absprechen, die sich wechselseitig die Bälle zuspielen, die Initiativen von außen oder von oben blockieren, die gemeinsam an einer vorteilhaften Inszenierung arbeiten und in Wahrheit ein Potemkinsches Dorf zimmern. Wenn man derartige Aspekte anspricht, dann fallen den meisten Organisationsmitgliedern viele Beispiele ein. Grundsätzlich geht es immer darum: Steuerungsobjekte sind keine willigpassiven Gebilde, sie können Widerständigkeit und Eigensinn entfalten, und das muss man sich im Einzelfall näher ansehen.

Die realen Konstellationen

In einer bekannten Darstellung von Governance-Charakteristiken werden Beobachtungskonstellationen, Beeinflussungskonstellationen und Verhandlungskonstellationen unterschieden (Schimank 2007a).

Beobachtungskonstellationen machen auf die Tatsache aufmerksam, dass allein schon die wechselseitige Beobachtung von Akteurinnen, Gruppen oder Institutionen verhaltensbeeinflussend sein kann. Man passt das eigene Handeln an das wahrgenommene Handeln der anderen an, um Vorteile zu nutzen, um die eigenen Ziele durchzusetzen, um andere Akteure zu stören oder ihnen zu helfen. Ein Beispiel ist die *internationale Diffusion von Praktiken im Bildungsbereich*: Im Zuge der Europäisierung werden Spielregeln, die in anderen Ländern gelten, besser sichtbar, und politisch-administrative Instanzen übernehmen Vorgangsweisen, die ihnen plausibel und nützlich erscheinen. Experten tauschen ihre Ergebnisse aus, und dabei entwickeln sie „Standards“ für das, was als „professionell“ beurteilt wird. Welche Modelle lassen sich verwenden, was ist „state of the art“? Es mag sich um eine *einseitige* Anpassung, also um eine bloße Reaktion handeln; es können aber auch *wechselseitige* Anpassungen stattfinden, in einer Abfolge von Aktionen und Reaktionen (bei denen natürlich Machtverhältnisse eine Rolle spielen). Für manche derartigen Prozesse hat sich der Begriff eines „mimetic isomorphism“ eingebürgert. Es können *punktueller* Anpassungen sein, also rasche Handlungen in einer bestimmten Situation, oder *stetiger* Anpassungen, die mit einem Vertrauensaufbau und einer Steigerung wechselseitiger Erwartungssicherheit verbunden sind. Ein Beispiel sind die PISA-Studien im Bildungsbereich, die nicht mehr sind als wechselseitige Beobachtungen, sie verfügen über keine „höhere“ Autorität oder Durchsetzungsmacht. Jedes Land stellt fest, was es selbst macht und was die anderen machen; wie die Organisation des Bildungswesens aussieht, welche Inputs geliefert werden und vor allem: was bei dem Unterfangen in vergleichender Perspektive herauskommt (Baumert 2001). Alleine die wechselseitige Beobachtung löst jedoch Turbulenzen, Anstrengungen, Deutungen, Beschuldigungen, Angleichungsprozesse und Reformen aus (Hopmann et al. 2008).

Beeinflussungskonstellationen fassen wechselseitige Machtausübung ins Auge. Potenziale einer Einflussnahme sind Geld, Liebe, Wissen, Sympathie, moralische Autorität oder andere Ressourcen. Einflussnahmen verlaufen über Freundschaften, Liebesbeziehungen, Nachbarschaften, wissenschaftliche Vereinigungen, politische Meetings, Fachgespräche und manches andere. Unternehmen beherrschen Zulieferbetriebe, und sie nehmen darauf wesentlichen Einfluss. Gangs kontrollieren Stadtviertel. Lobbies – wie die Lehrer-gewerkschaft – versuchen mit ihren Zielen durchzukommen. Meinungsmacher beherrschen die öffentliche Diskussion. Einflussnahme beginnt aber schon bei Informationsrechten oder Berichtspflichten: Wer regelmäßige Informationen liefern *muss*, wird an die Kandare genommen, und er mag das auch so empfinden. Es kann aber auch umgekehrt sein: Wer den Informationsfluss beherrscht, der definiert die Situation und ihre Alternativen.

Wiederum ein Beispiel: *Evaluierungen* von Bildungsinstitutionen liefern keine Situationsbeschreibungen, ihre wesentliche Funktion liegt bei der Einflussnahme. Man mag in eine erste Evaluierung gleichsam naiv hineingehen, aber man lernt dabei sehr rasch, was wesentliche Parameter sind für eine Kommission, die am Ende einen freundlich-kritischen Bericht abzugeben hat. Man lernt, dass mit der „objektiven“ Situation nichts gewonnen ist, sondern dass es um bestimmte Materialien, Symbole, Muster und Papiere geht, die als attraktive oder schädliche Items eingestuft werden. Die nichtexpliziten Muster der Bewertung (die als professionelle Selbstverständlichkeit eingestuft werden, wenn auch von Kommission zu Kommission möglicherweise verschiedene Kriterien ins Spiel kommen) spielen die wesentliche Rolle, und die evaluierte Institution tut gut daran, für die nächste Runde ein passendes Arrangement der wesentlichen Assets zustandezubringen – ob das nun die Effizienz der Institution steigert oder senkt. Evaluierung stellt nicht nur fest, was *ist*; sie legt fest, was in der nächsten Runde *sein soll*. Wenn man sich auf eine Evaluierung vorbereitet, wird man beispielsweise dem Gedanken Rechnung tragen, dass die Kommission gewisse kritische Bemerkungen in ihren Abschlussbericht schreiben „muss“; schließlich kann sie nicht den ganzen Aufwand nur deshalb treiben, um abschließend festzustellen, dass alles in bester Ordnung ist. Die evaluierte Organisation muss ihnen also auf unauffällige Weise Kritikpunkte „bereitstellen“, die sich auf Fragen beziehen, die nicht allzu „weh“ tun. Eine andere Dynamik kommt ins Spiel, wenn klar ist, dass auch die Evaluierer abschließend evaluiert werden, etwa im Sinne eines „demokratisierten Panoptikums“ nach dem Muster Benthams, bei dem jeder jeden beurteilt, mit dem er zusammenzuarbeiten hat – das aus Selbsterfahrungsgruppen bekannte Ritual des ‚heißen Stuhls‘.“ (Bröckling 2007, S. 152) Denn dann gibt es die Möglichkeit, sich für unpassende Bemerkungen zu „revanchieren“.

Verhandlungskonstellationen beschreiben eine sehr konkrete Phase, nämlich die Ausarbeitung von Vereinbarungen. Dies ist nach der Logik des *New Public Management* häufig der Fall, weil Steuerungs-Inputs, die vorher in gesetzliche Regeln oder Weisungen gekleidet waren, nunmehr in Verhandlungen gesetzt werden. Verhandlungen setzen natürlich Machtunterschiede zwischen den Verhandlungsparteien nicht außer Kraft; man darf sie nicht per se als demokratische/egalitäre Verfahrensweisen sehen. Oft ist nur das Dekor ein anderes. So ist etwa das Modell der Leistungsvereinbarungen zwischen den österreichischen Universitäten und dem Wissenschaftsministerium, in dem die finanziellen Zuwendungen für die nächsten Jahre festgelegt werden, eine derartige „Verhandlungskonstellation“. Sie darf nicht einfach als „Gespräch“ verstanden werden, in dem ein paar wesentliche Parameter des Universitätsbudgets zur Debatte stehen. Denn schon in der Vorphase beginnt das Gerangel: Wie werden Entwürfe einer solchen Vereinbarung konzipiert, was müssen sie auf jeden Fall enthalten? Was gehört zum Normalbetrieb einer Universität, und was sind besondere Projekte, die einer speziellen Finanzierung bedürfen? Wer kann sich (wie lange, unter welchen Bedingungen, mit welchen Botschaften an die Öffentlichkeit) weigern, einer vorgeschlagenen Vereinbarung zuzustimmen? Welche Sanktionen sind möglich, wenn sich einer der Partner „unfreundlich“ oder „unkooperativ“ benimmt?

Wie sich an diesen Beispielen zeigt, geht es um die „Wirklichkeit“ – und das ist ein wesentlicher Unterschied zu juristischen Modellen, in denen es um die Durchsetzbarkeit eines (in Rechtssätzen formulierten) Idealfalls geht. Wir können ein Beispiel aus dem

Schulbetrieb betrachten: *Matura/ Abitur*. Es gibt ein „offizielles“ Modell, demzufolge diese Prüfung einen harten Test über die erreichten Qualifikationen nach der Oberstufe einer höheren Schule darstellt. Lehrerinnen und Lehrer sind allerdings in der verzwickten Lage, dass sie die Schülerinnen und Schüler in vielen Fällen jahrelang auf diese Prüfung vorbereitet haben, dass sie für sie gleichzeitig „Coaches“ und „Richter“ darstellen, dass aber auch die Gesamtleistung bei der Matura in gewissem Maße als Test für ihre eigene didaktische Leistung verstanden wird. Auch die Schule möchte sich in der Öffentlichkeit erfolgreich präsentieren, und das tut sie dann, wenn die meisten, vorzugsweise alle Schülerinnen und Schüler die Prüfung bestehen. In der Realität wird diese Veranstaltung nun zumindest zum Teil zu einer Bluff-Inszenierung, im stillschweigenden Einverständnis aller Beteiligten. Personen aus dem Bereich schätzen, dass in 20-25% der Fälle genaue Themen und Fragen der Prüfung den Schülern vorab bekannt gegeben werden, in 50% der Fälle die „Grauzone“ obwaltet (deutliche Stoffeinschränkung oder Fragenliste) und in 25-30% der Fälle eine Prüfung „nach Vorschrift“ absolviert wird. Es ist naheliegend, dass gemeinsame Interessen zur Inszenierung einer solchen Veranstaltung führen: Die Schüler wollen geringeren Lernaufwand; der Lehrer will gut dastehen; die Kollegen mischen sich wechselseitig nicht ein; der Vorsitzende will einen reibungslosen Verlauf. Alle sind zufrieden, wenn ein passables „Fake“ gebastelt wird. Wenn man diese Organisationswirklichkeit wahrnimmt, stellt sich natürlich, gerade aus der Sicht der Steuerungsinstanzen, die Frage, wie man ein System gestalten kann, dessen prompte Aushöhlung vermieden wird. Die Gegenmaßnahmen sind bekannt: Zentralmatura, die Festlegung von Standards, PISA-Tests und Rankings, andere Methoden der Beobachtung und Evaluierung. Jedes Mal muss man allerdings antizipieren, welche Reaktionen auf die entsprechenden Aktionen erfolgen können; denn diese Reaktionen können das ganze System in eine ungewollte Richtung führen (Brunsson 1989).

New Public Management

Die Managergesellschaft, als Hegemonie managerialen Denkens in allen Lebensbereichen, hat in den letzten Jahrzehnten gesiegt. „Wenn Sozialverwaltungen im Rahmen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ sich als kundenorientierte Dienstleistungsunternehmen zu begreifen haben, von kameralistischer Haushaltsführung auf Budgetierung umstellen und die Mittelvergabe an freie Träger von der Implementierung genormter Qualitätsmanagementsysteme abhängig machen, wenn Restaurants ihre Firmenphilosophie auf der Speisekarte verkünden, ihren Rechnungen Fragebögen beilegen und die Gäste bitten, Essen und Service zu bewerten, wenn schließlich gestresste Sachbearbeiter den ökonomischen Umgang mit der ‚Ressource Ich‘ entdecken und noch ihren Feierabend nach den Rezepten aus den letzten Zeitmanagement-Seminar verplanen, dann erweist sich Management auch höchst praktisch als übergreifendes Dispositiv zeitgenössischer Menschenführung.“ (Bröckling 2007, S. 132f.) Eine Variante neuer Management- beziehungsweise Governance-Mechanismen wird seit einiger Zeit zunehmend im öffentlichen Bereich angewendet. *New Public Management* arbeitet mit dem Modell eines *Marktes* und *Wettbewerbs* (Schimank 2005; Prisching 2002). Die hierarchische Logik wird durch *privatwirtschaftliche Verträge* ersetzt. Verwaltungseinheiten werden *verselbstständigt*, sie bekommen mehr Rechte, sie erhalten in manchen Fällen sogar Autonomie. Ein eigenverantwortliches Wirtschaften und Entscheiden vor Ort wird möglich. Man stellt um von der *Inputsteuerung* (Konditionalsteuerung) zur *Outputsteuerung* (Finalsteuerung). Erstere bedeutet, dass man genaue Anweisungen gibt: Wenn die Tatsache X vorliegt, dann hat man Y zu tun. Das hat für die untergeordnete Instanz den Vorteil, dass sie für die Ergebnisse keine Verantwortung übernehmen muss – man hat ja nur Befehle ausgeführt. Letztere bedeutet, dass die obere Instanz der unteren Spielräume lässt: Mach, was dir (im Rahmen der Gesetze und unter den Regeln der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit) sinnvoll erscheint; aber am Ende muss Z herauskommen, ein gutes Ergebnis, ein bestimmter Output, eine gute Evaluation. *Zielerreichung* oder *Ergebnisorientierung* sind die wesentlichen Parameter, nicht die klassische Regelhaftigkeit oder Legalität. Damit soll auch eine deutliche Kundenorientierung erreicht werden.

Man kann es auch anders formulieren. Eigentlich handelt es sich um selbstständige Organisationen, und der Staat selbst (die obere Instanz) ist der „Kunde“, der schließlich für Leistungen bezahlt. Er kann deshalb auch, wie auf einem privaten Markt, Leistungen „bestellen“ („ich kaufe die Studienrichtung A“), und er überlässt die Details der Implementation den sachkundigen Einheiten. Der Staat bestimmt die „Spielregeln“, mischt sich aber nicht in einzelne „Spielzüge“ ein. Er beschreibt nicht, wie diese Studienrichtung im Detail zu gestalten ist; aber er prüft (oder lässt von anderen – wiederum unabhängigen – Beauftragten prüfen), ob ein Qualitätsprodukt geliefert wurde. In diesem Sinne überlässt das Ministerium den Universitäten ein Globalbudget, und diese haben über den sinnvollen Einsatz der Gelder zu verfügen. Die Oberinstanz übt eine Missbrauchskontrolle aus, mehr nicht, will jedoch am Ende des vereinbarten Zeitraums Ergebnisse sehen. Das ist im Bereich der Lehre viel einfacher als im Bereich der Forschung (Schimank 1995).

In manchen Fällen werden auch Steuerungs-, Zertifizierungs- oder Evaluierungsleistungen an äußere, oft halbautonome Institutionen übertragen, die als Aufsichts- oder Regulierungsbehörden eingesetzt werden. Das ist etwa im Falle des österreichischen Fachhochschulsektors der (durch Verfassungsbestimmung weisungsfrei gestellte) *Fachhochschulrat*. Dasselbe gilt für *Akkreditierungsinstitutionen*, die immer stärker in die Steuerung akademischer Bereiche eingebunden werden. Denn entscheidend sind in derartigen Verhältnissen Controlling, Qualitätsmanagement, Benchmarking und andere derartige Elemente und Verfahren. Es ist jedenfalls „steering from a distance“. Und nicht immer ist klar, ob die Beseitigung eines Problems nicht andere Probleme schafft, ob man also in manchen Fällen nicht nur Staatsversagen durch Marktversagen ersetzt.

Das Wissenschaftssystem ist mit seinen Spezifika ein besonders gutes Beispiel für jene Überlegungen, die zum Einsatz neuer Governance-Mechanismen führen, gerade weil es ein besonders widersprüchliches und vieldimensionales System darstellt. Einerseits ist die universitäre Wissenschaft von der *externen Förderung* abhängig (Finanzierung durch den Staat), andererseits wird von altersher ein hoher Anspruch auf *Autonomie* erhoben und *Unabhängigkeit* von Geldgebern als wesentliches Charakteristikum des Systems angesehen (Wissenschaftsfreiheit). Das war auch in der hierarchischen Welt, in den Vor-Governance-Zeiten, nicht anders, und deshalb ist das Humboldtsche Ideal eine Besonderheit. In einer New Public Management-Welt scheinen einige der darin angelegten Ziele gut erfüllbar zu sein, denn die Universitäten erreichen in diesem System eine nie zuvor erreichte Autonomie. Allerdings stoßen wir auf die Tücke einer *Vertragslogik*. Es geht um den Wandel der Formen, nicht um den Wandel der Machtbilanz; um eine neue Herrschaftstechnik, um eine andere Grammatik des Regierens (Fach 2007). Wenn das Ministerium der „Kunde“ ist, der bestellen kann, was immer er möchte, dann könnte dieser Kunde auf eine Weise in die Strategie der Universität eingreifen, wie er es in einer Weisungskette niemals gewagt hätte. Denn in einem Weisungsverhältnis wäre dem Befehlsgeber sofort das Postulat der Wissenschaftsfreiheit entgegengehalten worden. In einem Vertragsverhältnis liegt es jedoch nahe, dass es dem Geldgeber freisteht, wofür er sein Geld ausgeben, welche Leistungen er also „kaufen“ möchte – und welche nicht. An diese Konstellation knüpfen Besorgnisse an, in welchem Maße denn ein derartiger Geldgeber Leistungen kaufen möchte, die sich kritisch mit politischen Maßnahmen (oder gar auf wenig freundliche Weise mit der Wissenschaftspolitik selbst) beschäftigen. Solche Überlegungen spielen bei den meisten naturwissenschaftlichen und technischen Disziplinen kaum eine Rolle, was das Verständnis zwischen den wissenschaftlichen Disziplinen in Bezug auf die organisatorischen Maßnahmen nicht fördert. Ein Institut für Verbrennungskraftmaschinen soll ordentliche Motoren entwickeln, und diese sollen nach Möglichkeit in Industriebetrieben Anwendung finden; dabei dürfte es wenig strittige Punkte mit dem Wissenschaftsministerium geben. Ganz anders steht es um Fächer wie Politikwissenschaft oder Soziologie, in gewissem Sinne auch um Fächer wie Volkswirtschaftslehre oder Rechtswissenschaft. Ein Jurist, der in einem Forschungsprojekt dem Wissenschaftsministerium gravierende Fehler nachweist, wird keine guten Chancen haben, dieses Projekt verlängert zu erhalten. Ein Politikwissenschaftler, der strategische Vorhaben der Regierung kritisiert, wird seine Projektmitarbeiter darauf vorbereiten müssen, dass sie sich in Bälde anderswo um Jobs zu bemühen haben. Bei privaten Geldgebern erübrigen sich derartige Überlegungen ohnehin. Ein Ökonom, der sich mit den

Manipulationen der Banken im Zuge der Wirtschaftskrise beschäftigen möchte, wird aus dem Bankenbereich keine Drittmittel auftreiben können – und diese gelten zunehmend als Kriterium guter Wissenschaft.

Jenseits der Management-Logik

Die Managementlogik darf natürlich nicht jenen Verzerrungen anheim fallen, denen hierarchisch-technokratische Systeme oft zum Opfer gefallen sind. Es stellen sich keine „objektiven“ Managementprobleme, aus der Natur der Sache heraus, aus der naturwüchsigen Entwicklung einer globalisierten Wissensgesellschaft. Managementprobleme werden geschaffen, konstruiert, arrangiert, sie stellen eine bestimmte Weise des Denkens über die Wirklichkeit dar. Dieses Denken bestimmt die Akteure des Handelns, ihre Ziele und Interessen, die legitimen und illegitimen Anwendungsbereiche und Verfahrensweisen. Es gibt keine „wahre Universität“, deren „wirkliche Probleme“ in den Griff zu bekommen sind. Es wird im Prozess des Schul- oder Wissenschaftsmanagements ein bestimmter Typus von Schule oder Universität geschaffen, und selbstverständlich gehört es zu den wesentlichen Managementaufgaben, entschieden zu dementieren, dass dies geschieht.

Governance-Perspektiven müssen beispielsweise verstehen, dass es bei den betrachteten Vorgängen um Interaktionsprozesse zwischen gesellschaftlichen Systemen geht, die gänzlich *unterschiedlichen Logiken* folgen. Die Gestaltung einer schulischen oder akademischen Organisation liegt zunächst im Aufgabenbereich von politischen Instanzen, und dessen Akteure wollen Wahlen gewinnen. Sie wollen einerseits also attraktive Konzepte vorweisen, trachten andererseits aber danach, keine relevanten Gruppierungen, von denen sie sich allfällige Unterstützung erwarten, zu vergrämen. Lehrerinnen und Lehrer aus dem Schulbereich wollen etwa keine Verschlechterung ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Position hinnehmen. Politiker haben also zu kalkulieren, ob Reformen, die das Schulpersonal „herausfordern“, so attraktiv sein können, dass sie in der Restbevölkerung mehr Stimmen bringen, als bei der Lehrerschaft verloren gehen. Argumente, welche die „schulische Qualität“ betreffen, kommen bei diesen beiden Gruppen ganz unterschiedlich an: Wenn Politiker über Schulreformen und Bildungsqualität reden, dann „hören“ sie in Wahrheit Vermutungen oder Prognosen über Wählerstimmen, während Lehrerinnen und Lehrer die Gefährdung ihrer langen Ferien „heraus hören“. Erziehungswissenschaftler mögen verärgert sein, wenn sie die Überzeugung gewinnen, dass die PISA-Ergebnisse der empirischen Stichhaltigkeit ermangeln, und Politiker mögen ihre Argumente durchaus einsehen; aber sie sind ihnen im Grunde völlig gleichgültig, denn als Politiker sind sie mit dem Problem konfrontiert, dass sie der Öffentlichkeit die mangelnde Validität dieser Daten nicht erklären können, sondern auf allgemeinverständliche Weise Konzepte zur „Abhilfe“ präsentieren müssen – und dies selbst dann, wenn auch sie an die Konzepte zur Abhilfe nicht glauben. Andererseits mögen sie die PISA-Ergebnisse als Druckmittel gegenüber einer reformunwilligen Lehrerschaft einsetzen, und auch für diesen Zweck ist es egal, ob sie an die Ergebnisse glauben. Doch sie mögen auch gegenüber den PISA-kritischen Erziehungswissenschaftlern misstrauisch sein, sofern sie den Eindruck haben, dass es diesen nur darum geht, dass die Konkurrenzgruppe auch ein gut dotiertes pädagogisches Forschungsprojekt an Land ziehen möchte. Externe Stakeholder, insbesondere aus dem Wirtschaftsbereich, die in die Leitungsgremien akademischer Institutionen einbezogen werden, sind darin geschult, einen bestimmten Blick auf die Wirklichkeit zu werfen – einen weitgehend utilitaristischen Blick, der nach der Verwertbarkeit und Profitabilität wissenschaftlicher Projekte, Publikationen und Erkenntnisse sucht und deshalb nicht der immanenten Logik wissenschaftlicher Disziplinen folgt. Der Umstand, dass sie eine ganz andere Welt vor sich sehen, macht die Kommunikation mit Personen aus der wissenschaftlichen Sphäre zuweilen schwierig.

Bei Akteuren aus dem akademischen Bereich kommen im Falle von Konflikten oder Reformen zusätzliche Ideen über *wissenschaftliche Wahrheit und Wissenschaftsfreiheit* ins Spiel, ebenso wie *intrinsische Motivationen*, die möglicherweise durch Monetarisierung und Evaluierung gefährdet werden. Wenn man darauf trainiert wird, dass jede Stunde als

Drittmittelstunde genauestens abgerechnet wird, wird man gleichsam mit der Nase auf die Frage gestoßen, warum man jede Woche 20 oder 30 Überstunden leisten soll, die nicht bezahlt werden und auch für zukünftige Karrieren belanglos sind, oder warum man Gratis-Gutachten für andere Institutionen (etwa für Forschungsfonds) abgeben soll, von denen man selbst keine Vorteile hat. Das *wissenschaftliche Ethos* ist immer noch wirksam, was Personen aus dem wirtschaftlichen Milieu kaum verstehen können, die mit in der Sache selbst begründeten Motivationen nicht viel anzufangen wissen. Monetäre Anreize sind für sie der entscheidende Hebel, und dass diese dazu führen können, dass die betreffenden Personen als Reaktion weniger anstelle von mehr arbeiten, ist für sie unvorstellbar (Frey 1997). Das sind besonders heikle Fragen, mit denen sich die Analyse von Governance-Mechanismen beschäftigen muss, wenn sie tatsächlich der Wirklichkeit auf der Spur bleiben möchte.

Die neuen Governance-Modelle für die österreichischen Universitäten sind noch zu kurze Zeit in Kraft, als dass es möglich wäre, die längerfristigen Wirkungen abzuschätzen. Vergleiche deuten darauf hin, dass die internen Hierarchien von Forschungseinrichtungen gestärkt und die akademische Selbstverwaltung geschwächt werden. Die Autonomie des Wissenschaftlers gegenüber seiner Organisation nimmt ab, ebenso die Autonomie gegenüber der Fachgemeinschaft. Dagegen wird der Einfluss der disziplinären Eliten gestärkt. „Diese Trends verstärken den Druck auf die Wissenschaftler, Risiken zu vermeiden und im Mainstream ihres Fachgebietes zu forschen.“ (Gläser, Lange 2007, S. 449)

Bildungs-Governance auf europäischer Ebene

Governance gibt es überall. Deshalb ist es sinnvoll, einige kurze Blicke auf drei Ebenen zu werfen: auf die europäische Ebene, auf die nationalstaatliche Ebene und auf die institutionelle (universitäre) Ebene.

Ein erstes Beispiel: Der oft hochgelobte und oft gescholtene *Bologna-Prozess* ist ein Beispiel dafür, wie Steuerungsmechanismen von der internationalen auf die nationale Ebene wirken können, selbst dann, wenn die nationalstaatliche Kompetenz für ein Themengebiet unangetastet bleibt. Denn tatsächlich gibt es erstaunliche Konvergenzprozesse bei der europäischen Wissenschaftspolitik, obwohl die EU dafür keine Zuständigkeit hat. Es erfolgt *kompetenzlose Koordination – mit hoher Wirksamkeit*.

Das Vehikel für diesen Prozess ist die *offene Methode der Koordinierung*: ein smarter Mechanismus, an dessen Beispiel sich die Wirksamkeit von sublegalen Verfahrensweisen zeigen lässt (Büchs 2007). Es handelt sich dabei um Vereinbarungen zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten, die unverbindlich sind, jedenfalls nicht auf der Grundlage zwingender Rechtsverhältnisse in den europäischen Verträgen abgeschlossen werden. Im Weißbuch der Europäischen Kommission zur Governance heißt es: „Die offene Koordinierungsmethode wird fallweise angewandt. Sie fördert die Zusammenarbeit, den Austausch, bewährte Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten, die manchmal [...] durch Aktionspläne von Mitgliedstaaten unterstützt werden. Diese Methode beruht auf einer regelmäßigen Überwachung der bei der Verwirklichung dieser Ziele erreichten Fortschritte und bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der anderen zu lernen.“ Die Vereinbarungen beruhen auf dem Gedankenaustausch der zuständigen Fachminister der Mitgliedsstaaten, in diesem Fall der europäischen Wissenschaftsminister. Diese lassen Erhebungen durchführen, Studien anfertigen, Vergleiche anstellen. Sie wollen voneinander lernen, sie wollen die Systeme (allein schon zum Zwecke der Mobilitätsförderung) angleichen, sie wollen Best-practice-Modelle erkunden. Daraus ergibt sich eine *Eigendynamik*: Die vergleichenden Studien definieren, was den europäischen Erkenntnisstand ausmacht, und sie legen fest, was „gute“ und „schlechte“ Beispiele sind. Angesichts dieser Ergebnisse, die beim Treffen der Wissenschaftsminister vorgebracht werden, sind diese mit einem *Peinlichkeitsmechanismus* konfrontiert. Bleibt ihr Land bei den Indikatoren, die nach gemeinsamer Auffassung den „Fortschritt“ definieren, zurück, sehen sie sich bei den jährlichen Zusammenkünften (und noch mehr bei den gemeinsamen

Abendessen mit den Ministerkollegen aus anderen Ländern) mit unangenehmen Fragen konfrontiert: was denn angesichts des schlechten Platzes in den vergleichenden Analysen in ihrem eigenen Lande los sei? Das ist unangenehm, und so setzen sie die Projekte nach Tunlichkeit um. Sie beginnen wohl auch daran zu glauben, und der gemeinsam definierte Fortschrittsbegriff wird zu ihrem eigenen. Tatsächlich ist es schwer, in einem derartigen Prozess auszuscheren, also beispielsweise hinsichtlich relevanter Fortschrittsindikatoren Gegenthesen zu vertreten, gegen die Phalanx der anderen Minister und gegen das Fachwissen der referierenden Experten. Was in diesem Geschehen herauskommt, das ist *soft law*, und in der Lebenspraxis ist es oft gar nicht so „soft“. Aber natürlich gibt es auch eine nationalstaatlich-politische Instrumentalisierung des Bologna Prozesses, indem in vielen Ländern damit Inhalte verbunden werden, die mit den ursprünglichen Zielen nichts zu tun gehabt haben: Bologna als Ausrede oder Vehikel für die Reform eines Systems, welches zu verändern die heimische politische Kraft nicht ausreichen würde.

Ein zweites Beispiel, das für Unverständnis gegenüber Governance-Mechanismen stehen kann: die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in der Sache des *transnationalen Hochschulzugangs*. Natürlich hat kein Mitgliedsstaat etwas gegen das Prinzip einzuwenden, dass grundsätzlich innerhalb der EU freie Mobilität herrschen und damit auch grundsätzlich ein freier Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, auch Bildungseinrichtungen, gegeben sein soll. Aber vor dem Problem, dass bei einer sturen Anwendung eines Prinzips und bei bestimmten Gegebenheiten bestimmte Spielregeln nicht nur für einzelne Länder gelten, sondern auch Nachbarländern aufgezwungen werden, werden die Augen verschlossen. Insbesondere bei Ländern, die demselben Sprachraum angehören, werden Wanderungsbewegungen ausgelöst, wenn in einem der Länder Zugangsrestriktionen zu bestimmten Studienrichtungen eingeführt werden. Die Sicherung einer nicht diskriminierenden *Zugangsfreiheit* für Studierende bedeutet dann die *Unfreiheit* benachbarter Länder, ihre eigenen Spielregeln für den betreffenden Bildungsbereich zu bestimmen. Wenn Deutschland den Zugang zu bestimmten Studienrichtungen einschränkt, steht demgemäß ein Land wie Österreich unter Druck, die deutschen Regelungen nachzuvollziehen, wenn es nicht für das Nachbarland jene Bildungsdienstleistungen erbringen will, die dieses selbst (meist mit guten Gründen) nicht leisten möchte. Das aber heißt nichts anderes, als dass bestimmte Maßnahmen eines Landes (aus der Logik der Situation heraus) anderen Ländern aufoktroiert werden – was weder mit dem Geist noch mit dem Wort europäischer Verträge vereinbar ist. Eine Zeitlang hat man sich mit sonderbaren Hilfskonstruktionen im rechtlichen Graubereich beholfen, aber diese sind auf Dauer nicht haltbar. Eine neue Situation ist im Bereich des Medizinstudiums dadurch entstanden, dass in einer Entscheidung über die belgische Situation ein legitimes Argument für die Begrenzung des Zustroms ausländischer Studierender vom Gerichtshof darin gesehen wurde, dass die einheimische Gesundheitsversorgung durch ein mangelndes Angebot an Ärzten (weil die ausländischen Studierenden fast zur Gänze in ihre Heimatländer zurückkehren) in Zukunft gefährdet sein würde. Aber das ist die falsche Schiene, auf welche die Argumentation geraten ist. Denn sie lässt sich nicht auf beliebige andere Studienrichtungen (wie etwa die Publizistik oder die Politikwissenschaft) anwenden, bei denen dasselbe Problem entsteht. Es ist die Logik der Situation, die der Europäische Gerichtshof verstehen müsste, und es bedarf einer *allgemeinen Governance-Regelung*, keiner studienspezifischen *ad-hoc-Überlegung*, um dieses Problem besser zu regeln.

Bildungs-Governance auf nationalstaatlicher Ebene

Universitäten sind (in Österreich) durch das Universitätsgesetz 2002 autonom geworden. In der Praxis heißt das, dass jede Universität in beinahe jeder Hinsicht machen kann, was sie will. Durch das neue Universitätsrecht ist das Wissenschaftsministerium, wie bereits betont, von einer administrativen Leistungsspitze zum *Vertragspartner*, zur *Supervisionsinstanz* oder zum „*evaluativen Staat*“ geworden. Natürlich sind derartige gravierende Umstellungen des Systems nicht friktionsfrei. Bei den Spielregeln ist nicht immer klar, wie einzelne Teile zusammenpassen, und bei der Organisationskultur stellt sich über längere Zeiträume hin die Frage, ob die Adressaten überhaupt zur Kenntnis nehmen, dass es neue Spielregeln gibt.

Wenn ein System von Anreizen und Sanktionen entwickelt wird, ist nicht immer selbstverständlich, wie die Reaktionen auf diese Anreize und Sanktionen aussehen.

Erstes Beispiel: Einige Widersprüche im Management des Systems sind nicht leicht zu überwinden. Denn einerseits betont man die unabhängige Entwicklung, die endogene Logik eines Wissenschaftssystems, die Selbststeuerung; doch andererseits werden immer wieder, und gerade von Seiten der Universitäten, Forderungen nach einer Koordinierung laut, nach einer Zielvorgabe, nach einer österreichweiten Strategie. Das ist auch aus der Sicht der Universitäten nicht nur die Sehnsucht nach dem starken Staat. Vielmehr werden gerade in einer global-kompetitiven Welt die naturwissenschaftlich-technischen Bereiche stärker betont; in den meisten Fällen ist in diesen Disziplinen eine kostenträchtige Ressourcenausstattung notwendig, so dass eine vernünftige Schwerpunktbildung und Koordination zwischen den Universitäten, gerade in einem kleinen Land wie Österreich, naheliegend ist. Aber gerade in solchen Fällen betritt man brüchiges Gelände: Wenn das Wissenschaftsministerium in die Fragen des institutionellen Ausbaus oder Rückbaus von Einrichtungen an Universitäten auf einer konkreten Ebene eingreift, steht zu erwarten, dass eine unfreundliche Reaktion von Seiten der Universitäten zu gewärtigen ist, die auf ihre Autonomie im Besonderen und auf die Wissenschaftsfreiheit im Allgemeinen verweisen würden. Man stelle sich vor, das Wissenschaftsministerium würde für eine bestimmte Universität anregen: Das Institut Z ist unseres Erachtens so schlecht, einige Mitglieder gehen gerade in Pension, es möge doch als Ganzes gestrichen werden. Man stelle sich vor, es ginge um Argumente wie: Das Studium der Publizistik und Kommunikationswissenschaft bediene einen Arbeitsmarkt, in dem bestenfalls ein paar Dutzend AbsolventInnen pro Jahr benötigt würden, und da diese allein schon von den Fachhochschulen geliefert würden, sei eine Redimensionierung dieser Studien auf die Größenordnung von etwa 10% der bisherigen Studierendenzahl empfehlenswert. Der universitäre Aufschrei lässt sich bei solchen Vorschlägen voraussehen.

Aber wenn sich das Wissenschaftsministerium auf einige allgemeine Phrasen beschränkt, handelt es sich um keine Steuerung, sondern um die Suggestion einer solchen, bei der niemand in seiner Entscheidung behindert oder beeinflusst wird. Es ist nicht klar, wie eine *nationalstaatliche Governance in einer Szenerie autonomisierter Universitäten* erfolgen kann. Eine Steuerungsmöglichkeit ist natürlich klar: Man kann Geld in die Hand nehmen. Man kann Universitäten vorschlagen, auf dem Sektor X besondere Schwerpunkte zu setzen, und man kann für den Fall, dass die Universität den Sektor X ausbauen möchte, beträchtliche zusätzliche Ressourcen versprechen. Es ist allerdings ein asymmetrisches Verhältnis: Ein Streichungsvorschlag stößt normalerweise auf Ablehnung, ein Ausbauvorschlag wird sicher mit großem Interesse entgegengenommen. Geld stinkt nicht. Aber unter den gegenwärtigen Verhältnissen, mit der Perspektive einer langjährigen wirtschaftlichen Stagnation und einer restriktiven Ausgabenpolitik, ist der Spielraum für eine derartige Expansionsstrategie beschränkt.

Bei den Universitäten hingegen gibt es ein gewisses Gedrängel bei *zukunftsträchtigen Themen*, nicht nur, weil diese von Seiten des Ministeriums bevorzugt werden, sondern vor allem auch deswegen, weil bei diesen Themen am ehesten Fördermittel, EU-Mittel oder Drittmittel verschiedenster Art akquiriert werden können. Die Universität mag keine Sachkompetenz in einem bestimmten Bereich aufweisen, aber sie muss in diesen Bereich hineingehen, weil nur dort Gelder zu bekommen sind, an denen sie wiederum gemessen wird. Da ist es verständlich, wenn die *arbeitsteilige* und kompetenzorientierte Allokation von Forschungsthemen nur beschränkt attraktiv ist. Alle streben auf die wenigen modischen Themen hin, jedenfalls wollen sie irgendwo in den Bereichen Nano, Bio und Info präsent sein. Auch deshalb sind steuernde Eingriffe im Sinne einer gesamtösterreichischen Koordination schwierig – wenn sie beispielsweise auf ein Schrumpfen von Forschungsthemen zielen, von denen sich die jeweilige Universität Ressourcen verspricht. Sie möchte diese Themen wohl nicht kampfflos der Nachbaruniversität abgeben.

Zweites Beispiel: Natürlich gibt es im Rahmen der Budgeterstellung Eingriffsmöglichkeiten. Aber auch über die Praxis von *Leistungsvereinbarungen*, die nunmehr durch nachfolgende Gestaltungsvereinbarungen ergänzt werden, ist noch nicht das letzte Wort gesprochen. Alle

Verhandlungspartner sind immer noch in einem Lernprozess. Aus den Leistungsvereinbarungen ist kaum zu entnehmen, welche Aktivitäten gleichsam als Normalbetrieb unterstellt und aus einem regulären Budget bezahlt werden, welche Aktivitäten hingegen tatsächlich als besondere Projekte vorgeschlagen und durch zusätzliche Ressourcen von Seiten des Ministeriums finanziert werden. Es ergibt sich natürlich auch dabei wieder ein strategisches Spiel: Das Ministerium will, aus Gründen der Sparsamkeit, möglichst viele Aktivitäten in den Normalbetrieb hineindefinieren, deren Nichterfüllung der Universität als Versagen – gleichsam als Performanz unterhalb der Normalität – angekreidet wird; jede Universität will, um den Ertrag zu steigern, möglichst viele Aktivitäten als besondere Projekte herausstellen, die nur mit zusätzlichen Geldern realisiert werden können. Letztlich landen die Universitäten, gerade in ihrem Wettbewerb, in einer Situation, in der sie selbst großartige Initiativen, etwa über Einrichtung von Forschungsschwerpunkten, ankündigen und umsetzen, selbst dann, wenn es für diese Initiativen keine Ressourcen gibt. Es werden dann „Schwerpunkte“ initiiert, die aus nicht viel mehr bestehen als aus einem thematisch fokussierten Neuarrangement von Forschungsaktivitäten, die ohnehin im Laufen sind, die man aber unter einem neuen Titel nochmals „verkaufen“ kann. In ähnlicher Weise werden neue Master-Studien ins Leben gerufen, bei denen gleichfalls unterstellt wird, dass sie keinen Euro zusätzlich kosten, weil es sich ebenfalls bloß um ein Neuarrangement von Lehrveranstaltungen handelt, die ohnehin in verschiedenen Bereichen der Universität angeboten werden (und bei denen man offensichtlich meint, dass diese Lehrveranstaltungen allesamt nicht ausgelastet sind, so dass zusätzliche Hörer ohne Mehrkosten das Angebot besuchen können). Es besteht die Gefahr einer Paradoxie: *dass der Bluff-Gehalt des Systems im gleichen Maße steigt, in dem man versucht, das Ganze planerisch immer besser in den Griff zu bekommen.* Aber auch das ist eine Eigenart von Governance-Strukturen: Auf Grund ihrer Komplexität muss man vieles ausprobieren und allenfalls nachbessern.

Letztlich ist es keineswegs selbstverständlich, wohin man steuern möchte – es ist nicht einmal klar, dass man die leistungsstarken Institutionen auf Kosten der leistungsschwachen stärken möchte; denn es könnte ja auch sein, dass man zum Schluss kommt, zunächst einmal die Defizite ausbügeln zu müssen, im Interesse einer funktionsfähigen Gesamtstruktur. Und dann ist auch der Aufwand zu bedenken, der mit all diesen Evaluierungen, Verhandlungen und Bewertungen verbunden ist, denn letztlich könnten die *Transaktionskosten höher sein als ein möglicher Effizienzgewinn* bei der Leistungsproduktion. „Vielleicht ist es ja eine Fehlinvestition, dass immer mehr knappe Arbeitskraft guter Wissenschaftler darauf verwandt wird, schlechte Wissenschaftler zu identifizieren, damit man ihnen einige Finanzmittel entziehen kann, die dann zwar den Guten zufließen, von diesen aber angesichts ihrer Evaluationstätigkeiten gar nicht nutzbar gemacht werden können.“ (Schimank 2007b, S. 255)

Bildungs-Governance auf universitärer Ebene

Wenn man den öffentlichen Beteuerungen Glauben schenkt, dann wird mit der Einführung einer Governance-Perspektive alles besser – oder es bricht alles zusammen. Wie es wirklich aussieht, ist im Vergleich mit dem Vorgänger-Regime schwer zu bewerten. „Die Politiker und Ministerien versprechen sich und anderen wahre Wunderdinge, die eine deregulierte und marktgetriebene Hochschule plötzlich in Forschung und Lehre zu leisten vermag; und viele Professoren empören sich über den ‚Ausverkauf‘ der Wissenschaft und die überbordende Evaluations-Bürokratie. Aber weder werden die Maßstäbe genau expliziert, anhand derer man solche Urteile abgibt, noch besitzt man meistens eine auch nur halbwegs verlässliche Datenbasis für dergleichen Einschätzungen.“ (Schimank 2007b, S. 254) Oft entstehen dabei bloß „Modernisierungsfassaden“, „Mythen“, „Simulationen“, akademische Disney-Welten.

Erstes Beispiel: Das *Organisations-Design von Universitäten* ist kompliziert, weil es unterschiedliche Machtzentren gibt, die durch ein Geflecht von ganz unterschiedlichen Rechten und Pflichten verbunden sind: Entscheidungsrechte, Informationsrechte, Vetorechte, Anhörungsrechte, Auswahlrechte, Rechte zu Stellungnahmen oder Empfehlungen und

dergleichen. Aus der Art der Rechte ist nicht immer zu entnehmen, welche Bedeutung einer bestimmten Initiative tatsächlich zukommt. So ist es von konkreten Verhältnissen abhängig, ob eine *Empfehlung* als eine unverbindliche Meinungsäußerung betrachtet werden kann, über die sich ein Amtsinhaber, etwa der Rektor, problemlos hinwegsetzen kann, oder ob es fast unmöglich ist, einer derartigen Empfehlung nicht Folge zu leisten. Es ist im Zuge einer voranschreitenden Verrechtlichung nicht einmal völlig klar, ob eine Kompetenz wirklich eine Kompetenz zur diskretionären Entscheidung einschließt – ob es also beispielsweise dem Rektor „freisteht“, der Empfehlung einer Berufungskommission Folge zu leisten oder nicht, und welcher Aufwand an rechtlicher Argumentation erforderlich ist, um eine Entscheidung zu treffen, die nicht im Einklang steht mit der von den Fachleuten ausgesprochenen Empfehlung. Denn schließlich ist auch der Rektor gehalten, eine sachliche (und sachlich begründete) Entscheidung zu treffen, wenn er nicht die Pflichten seines Amtes verletzen will. Teilweise sind solche Prozesse auch von konkreten *Machtkonstellationen* oder dem Gewicht konkreter *Persönlichkeiten* abhängig.

Zweites Beispiel: Im Zuge der Verbreitung einer Governance/ New Public Management-Logik wird das Bewusstsein stärker, dass man *Ziele operationalisieren*, *Prozesse konkret definieren* und *Indikatoren konkret benennen* muss. Man muss messen, was erreicht wurde. Man benötigt also Indikatoren, muss diese erheben, sammeln, verarbeiten und interpretieren. Aber angesichts der Besonderheit des Objektsbereichs ist die Verwendung vieler Indikatoren fragwürdig, weil man in den meisten Fällen weiß (aber natürlich verdrängt), dass diese Messsysteme in einem hohen Maße „Konstruktionen“ oder „Fiktionen“ sind, deren naive Anwendung sich verbieten würde, außer dann, wenn man eine solche Naivität wiederum als strategisches Instrument in einem Spiel einsetzen möchte. Tatsache ist, dass man zwar nicht weiß, was bestimmte Indikatoren messen, aber gemeinschaftlich so tut, als wüsste man es. Es sei nur an einem Beispiel dargelegt, was mit der „Konstruktion“ oder „Fiktion“ von Indikatoren gemeint ist: an der *Dropout-Rate*. Generell wird eine hohe Dropout-Rate als Indikator für die schlechte Performance einer Universität, einer Fakultät, einer Studienrichtung oder eines Instituts angesehen. Aber was misst eine Dropout-Rate wirklich? (Prisching 2002) Eine hohe/ steigende Dropout-Rate wird zustandekommen: (1) wenn es sich um ein besonders *schlechtes* Studium handelt; (2) wenn es sich um ein besonders *hochwertiges* Studium handelt, bei dem hohe Anforderungen erfüllt werden müssen; (3) wenn in diesem Fach sehr *gute* Arbeitsmarktchancen bestehen, so dass viele Studierende bereits vor dem Studienabschluss abgeworben werden (wie das zeitweise im IT-Sektor der Fall gewesen ist); (4) wenn in diesem Fach besonders *schlechte* Arbeitsmarktchancen bestehen, so dass die Studierenden den Eindruck gewinnen, dass sie ihren zukünftigen Studienabschluss berufsmäßig nicht verwerten können; (5) wenn es in diesem Fach eine höhere Zahl *berufstätiger* Studierende gibt, die allen empirischen Daten zufolge eine höhere Abbruchquote haben; (6) wenn es in diesem Fach unklare Berufsbilder und eine große Anzahl von schlecht oder falsch motivierten Studierenden gibt; (7) wenn es sich um ein Massenstudium handelt; (8) wenn im betreffenden Fach eine steigende Zahl von *Seniorenstudenten* zu verzeichnen ist, von denen viele nicht ernsthaft den Abschluss des Studiums anstreben; (9) wenn es eine schlechte Studienberatung gibt... Weitere Einflüsse lassen sich hinzufügen, aber die entscheidende Frage ist: Was genau misst eine Dropout-Rate? In welchem Maße hat überhaupt die Universität Einfluss auf die Dropout-Rate? Ist es selbstverständlich, dass eine Verringerung der Dropout-Rate immer ein Vorzug ist (dazu muss man nur die Anforderungen radikal senken)? Für andere Indikatoren lassen sich ähnliche Probleme zeigen. Und der entscheidende Punkt ist: Governance-Systeme stehen und fallen mit Kontrollen, Evaluierungen und Output-Messungen.

Schlussbemerkung

Mit einem gewissen Understatement formuliert: *Governance ist eine spannende Sache, aber es gibt in diesen Bereichen noch ausgedehnte Lernpotenziale.*

Literaturverzeichnis

- Altrichter, Herbert/ Heinrich, Martin (2007): Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: Altrichter, Herbert/ Brüsemeister, Thomas/ Wissinger, Jochen (Hg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss., 55–103.
- Bache, Ian (2010): Multi-Level Governance. Oxford u.a.: Oxford Univ. Press.
- Bator, Francis (1958): The Anatomy of Market Failure. In: Quarterly Journal of Economics, 351–379.
- Baumert, Jürgen (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske & Budrich.
- Becker, Maren/ John, Stefanie/ Schirm, Stefan A. (2007): Globalisierung und Global Governance. Paderborn: Fink.
- Benz, Arthur (2004): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss.
- Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (2007a): Einleitung. In: Dies. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss., 9–25.
- Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe, et al. (Hg.) (2007b): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss.
- Bröckling, Ulrich (2007): Totale Mobilmachung. Menschenführung im Qualitäts- und Selbstmanagement. In: Bröckling, Ulrich/ Krasmann, Susanne/ Lemke, Thomas (Hg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 131–167.
- Brunsson, Nils (1989): The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations. Chichester u.a.: Wiley.
- Büchs, Milena (2007): New Governance in European Social Policy. The Open Method of Coordination. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Coase, Ronald W. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica*, 4, 386ff.
- Fach, Wolfgang (2007): Staatskörperkultur. Ein Traktat über den „schlanken Staat“. In: Bröckling, Ulrich/ Krasmann, Susanne/ Lemke, Thomas (Hg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 110–130.
- Frey, Bruno S. (1981): Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. München: Vahlen.
- Frey, Bruno S. (1997): Not Just for the Money. An economic theory of personal motivation. Cheltenham Glos. u.a.: Elgar.
- Gläser, Jochen/ Lange, Stefan (2007): Wissenschaft. In: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss., 437–451.
- Hooghe, Liesbet/ Marks, Gary (2001): Multi-level Governance and European Integration. Lanham Md. u.a.: Rowman & Littlefield.
- Hopmann, Stefan T./ Brinek, Gertrude/ Retzl, Martin (2008): PISA zufolge PISA. Hält PISA, was es verspricht? Münster: Lit.
- Kussau, Jürgen/ Brüsemeister, Thomas (2007): Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter, Herbert/ Brüsemeister, Thomas/ Wissinger, Jochen (Hg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: Verl. für Sozialwiss., 15–54.

- Le Grand, Julian; Bartlett, Will (Hg.) (1993): *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke etc.: MacMillan Press.
- Prisching, Manfred (2002): *New Public Management of Science. Codes und Indikatoren im akademischen Reformprozess*. In: *Zeitschrift für Hochschulrecht*, 1, 144–160.
- Schimank, Uwe (1995): *Hochschulforschung im Schatten der Lehre*. Frankfurt Main u.a.: Campus.
- Schimank, Uwe (2005): *New Public Management and the Academic Profession. Reflections on the German Situation*. In: *Minerva*, 43, 361–376.
- Schimank, Uwe (2006): *Rationalitätsfiktionen in der Entscheidungsgesellschaft*. In: Tänzler, Dirk/ Knoblauch, Hubert/ Soeffner, Hans-Georg (Hg.): *Zur Kritik der Wissensgesellschaft*. Konstanz: UVK, 57–81.
- Schimank, Uwe (2007a): *Elementare Mechanismen*. In: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss., 29–45.
- Schimank, Uwe (2007b): *Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende Fragen*. In: Altrichter, Herbert/ Brüsemeister, Thomas/ Wissinger, Jochen (Hg.): *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: Verl. für Sozialwiss., 231–260.
- Tricker, Bob (2009): *Corporate Governance. Principles, Policies, and Practices*. Oxford u.a.: Oxford Univ. Pr.
- Williamson, Oliver E. (1975): *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*. New York u.a.: Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1999): *The Mechanisms of Governance*. New York u.a.: Oxford Univ. Press.
- Willke, Helmut (2006): *Global Governance*. Bielefeld: Transcript.