

## Autonomie und Verantwortung: Governance in Schule und Hochschule

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

### Governance als politische Aufgabe: Governance im Hochschulbereich

Lothar Zechlin

*Rektor a.D. Univ. Prof. Dr. Lothar Zechlin  
Zentrum für Hochschul- und Qualitätsentwicklung /  
Inst. für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen  
Lotharstraße 63, D 47057 Duisburg  
lothar.zechlin@uni-due.de*

Mir ist die Aufgabe gestellt worden, Governance als *politische* Aufgabe zu diskutieren und dabei den Focus auf die *Hochschulpolitik* zu legen. Nach einer einleitenden Selbstvergewisserung, was mit dem Begriff „Governance“ gemeint ist, werde ich mich deshalb mit der Frage beschäftigen, was die Veränderungen, die unter dem Begriff „Governance“ gefasst werden, für die Politik bedeuten, wie sich das in der Hochschulpolitik auswirkt und abschließend einige Überlegungen und Anregungen zur Governance als Gestaltungsfeld der Hochschulpolitik benennen.

#### I.

#### Governance

Im vergangenen Jahr fand in dem Berliner Wissenschaftszentrum eine Podiumsdiskussion unter dem Titel „Wundertüte Governance“ statt. In der Wahl dieser Überschrift kommt zum Ausdruck, dass dem Begriff offenbar magische Kraft beigemessen wird, und wer geschickt mit ihm umgeht, schon beinahe die Erklärung oder sogar Lösung des Problem gefunden zu haben scheint. Der Begriff wird deshalb als „notoriously slippery“ bezeichnet (Pierre/Peters, zitiert nach Benz, S. 12). Lange und Schimank (S. 18) sprechen von einem „catch-all-word“, das – und damit kommen wir der Sache schon näher – „teilweise sehr heterogene gesellschaftliche Koordinations- und Steuerungskonstellationen zusammenfasst“. Der Begriff „Koordinations- und Steuerungskonstellationen“ ist leicht zu verstehen: Eine Gesellschaft besteht aus vielen einzelnen Akteuren, deren Handeln untereinander einer Abstimmung bedarf. Nur dadurch kann aus der Summe der Individuen *Gesellschaft* entstehen. Für die Integration der *vielen* Akteure zu der *einen* Gesellschaft stehen unterschiedliche Mechanismen bereit. In wirtschaftlichen Angelegenheiten wird das individuelle Verhalten der Akteure typischerweise über Märkte koordiniert, auf denen der Mechanismus Wettbewerb wirksam ist. Andere Angelegenheiten werden klassischerweise durch den Staat entschieden. Das ist das traditionelle Feld der Politik. Nach dem heutigen Verständnis besteht Politik in der „Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen“. Rechtsstaatliche Systeme stehen deshalb unter der unpersönlichen „Herrschaft des Gesetzes“ aus, zu deren Ausübung der Staat nach einer bekannten Charakterisierung Max Webers über das „Monopol der legitimen Gewaltanwendung“ verfügt. Es handelt sich also um den Koordinationsmechanismus der Hierarchie. Es gibt auch andere Koordinationsmechanismen, in denen Akteure ihr Handeln weder hierarchisch noch über Wettbewerb untereinander abstimmen, wie z.B. Netzwerke oder Verhandlungssysteme. Da handelt es sich um den Modus der gemeinschaftlichen Entscheidungsbildung. Im vergangenen Jahr ging der Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften an Elinor Ostrom für Ihre Untersuchungen zu den Fragen des „Governing the Commons“. Wenn also diese heterogenen Koordinations- und Steuerungsmechanismen unter einem Begriff, dem der Governance, zusammengefasst werden, dann hat offenbar eine

reale Veränderung stattgefunden, die nunmehr auch ihren sprachlichen Ausdruck findet. Der Staat handelt zwar immer noch klassisch über Hierarchie, aber er begibt sich auch in Verhandlungssysteme oder er erreicht seine Ziele auch dadurch, dass er Märkte und Wettbewerb einrichtet. Die Unübersichtlichkeit ist also nicht dem Begriff, sondern der Sache selbst geschuldet. Wenn wir sie aufklären wollen, müssen wir uns auf diese Sache einlassen und die Komplexität dort entwirren. Man soll sie aber auch nicht dramatisieren. Insgesamt lässt sich nämlich ziemlich verlässlich ein gemeinsames Begriffsverständnis feststellen. Danach handelt es sich bei „Governance“ um das „Management von Interdependenzen“ zwischen all den Akteuren und all den unterschiedlichen Regel- und Handlungssysteme.

## II.

### Governance und Politik

Die Ursachen für diese veränderten Handlungsweisen der Politik sind leicht erklärlich. Aus einer Reihe von Gründen ist die traditionell starke Rolle des Nationalstaates geschwächt, was unter Stichworten wie „Staatsversagen“ oder „Unregierbarkeit“ bekannt geworden ist. Einerseits führt die Globalisierung der Wirtschaft dazu, dass kollektives Handeln auch „oberhalb“ des Nationalstaates, also auf einer Ebene erforderlich wird, für die Steuerungsmodus „Hierarchie“ nicht greift. Zum anderen führt die enorme Ausweitung der Staatstätigkeit zu einer engeren Verflechtung von Staat und Gesellschaft. Die Probleme werden dadurch so vielfältig und komplex, dass sie nicht mehr durch zentraler hierarchische Steuerung bewältigt werden können. Erforderlich wird die Einbeziehung dezentraler Akteure. Dadurch verwischen sich die früher eindeutigen Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft. „Politik in diesem Sinne“, resümiert A. Benz (S. 25) „findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteuren statt“. Würde die Politik sich weiterhin hauptsächlich auf den staatlich-hierarchischen Steuerungsmodus konzentrieren, könnte sie häufig nur noch ex post nachvollziehen, was in den Akteurskonstellationen mehr oder weniger vorentschieden ist. Dasselbe würde passieren, wenn sie sich auf eine reine Moderation oder Koordination der Akteure ohne eigene gestalterische Inputs beschränken würde. Beides muss sie vermeiden, denn wenn die „Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen“ zu keinen sichtbaren Ergebnissen mehr führt, gefährdet sie ihre Legitimationsbasis. Renate Mayntz stellt deshalb fest (S. 72), dass das

„Management von Interdependenz zu einer zentralen Staatsaufgabe geworden ist. Interdependenzmanagement bedeutet zwar, dem organisationstheoretischen Satz ‚to manage is not to control‘ entsprechend, keine direkte, imperative Verhaltenssteuerung, verlangt aber trotzdem Eingriffe in die Machtbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und schließt auch eine autoritative Prioritätensetzung bei konkurrierenden Anforderungen ein. Staatliche Machtausübung und Verhandlung wirken mithin nebeneinander und sie ergänzen sich fallweise sogar. So funktioniert die gesellschaftliche Selbststeuerung oft nur ‚im Schatten der Hierarchie‘, d.h. wenn hinter der verbandlichen Selbstdisziplinierung oder der freiwilligen Einigung von Verbänden mit unterschiedlichen Interessen die Drohung staatlicher Intervention steht, die berühmte ‚Rute im Fenster‘. Gerade in einer Gesellschaft, in der die privaten Akteure, Individuen sowie Organisationen aller Art, nicht nur die Neigung, sondern sogar das Recht haben, ihre je partikularen Interessen zu verfolgen, ist eine Instanz nötig, die wenigstens dem Anspruch nach Verantwortung für das Ganze, eine Art Systemverantwortung trägt. Auch in einem demokratischen Gemeinwesen ist und bleibt diese Verantwortung die grundlegende Staatsfunktion“.

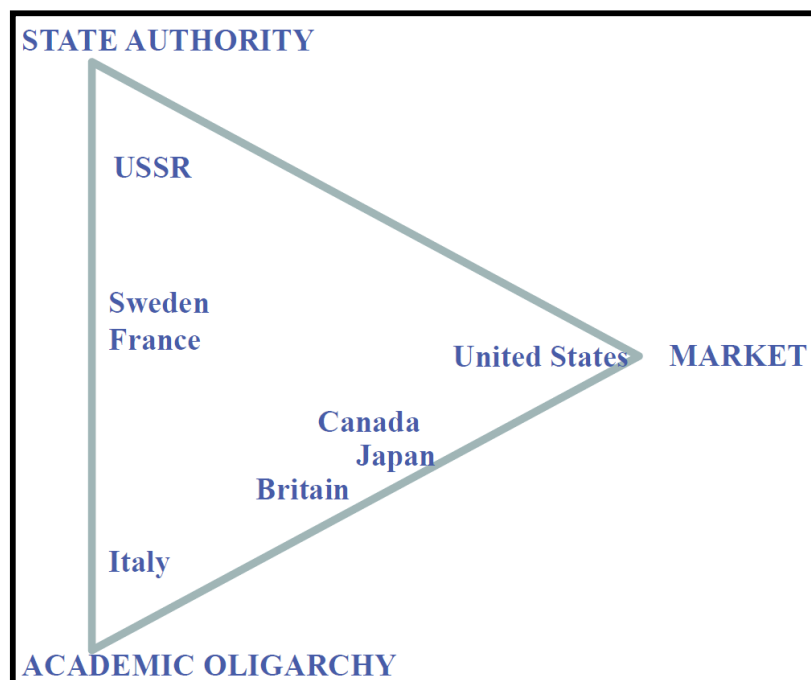
Die Politik ändert also nicht ihre Aufgabe, sie behält die Gesamtverantwortung. Was sich ändert, sind ihre Handlungsweisen und Instrumente. Sie werden uneinheitlicher und schwieriger zu beherrschen. Und da immer auch nicht-staatliche Akteure im Spiel sind, wird auch die Zurechenbarkeit der Handlungsfolgen und damit der Verantwortung uneindeutiger. Um hier weiterzukommen, ist man auf Analysen der einzelnen Politikfelder angewiesen.

### III.

#### Governance und Hochschulpolitik

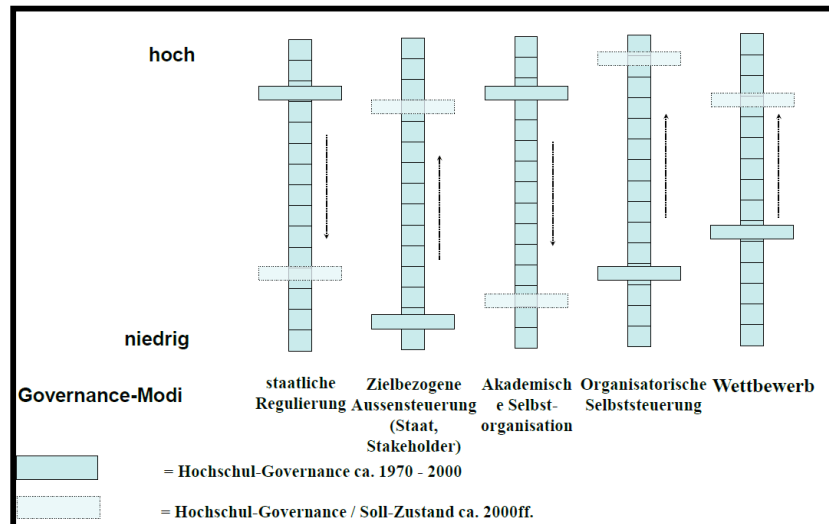
Was bedeutet das alles für die Hochschulpolitik? Sie ist internationaler und europäischer geworden, z.B. durch den Bolognaprozess oder internationale Rankings, in denen sich ein weltweiter Wettbewerb um Reputation und "helle Köpfe" ausdrückt. Aber auch auf der genuin nationalen Ebene sieht sie sich dem Diktat des „Mehr, Besser, Billiger“ und damit einer Fülle neuer Anforderungen ausgesetzt, die nicht mehr alle auf dem Wege der überkommenen zentralen Steuerung durch den Staat bearbeitet werden können. Deshalb verlagert sie Entscheidungen auf Institutionen gesellschaftlicher Selbstregulierung, einen weiteren der neuen Governancemodi. Sie schafft nämlich die „autonomisierten“ Hochschulen und stärkt deren Vernetzung mit den Anspruchsgruppen aus Wirtschaft und Gesellschaft. Und es wurde Wettbewerb implementiert, in Großbritannien z.B. durch das RAE oder in Deutschland durch die Exzellenzinitiative. Damit entstanden all die Akteure und Verfahren, deren Koordination die Politik nunmehr durch „Management von Interdependenz“ leisten muss. Bei einer Betrachtung dieser Entwicklung ist es sinnvoll, zwischen den neu geschaffenen Strukturen und den dadurch neu gestalteten Prozessen zu unterscheiden. Meine These lautet, dass auf der Makro-Ebene der Strukturen die Umstellung gelungen ist, auf der Mikro-Ebene der Prozesse aber noch vieles schief läuft. Aber dazu später. Betrachten wir zunächst die neuen Governancestrukturen etwas genauer.

Der traditionelle Governancemodus der Hochschulpolitik bestand in einem Mix aus Hierarchie und Selbstregulierung. Die Verwaltung der Universitäten, also ihre *administrative* Seite, wurde *hierarchisch*, nämlich durch den Staat gesteuert. Als „Brückenkopf“ des Staates in der Universität fungierte (so in Preußen) das Amt des Kurators oder des Kanzlers oder (so in Österreich) das Amt des Universitätsdirektors. Forschung und Lehre hingegen, also ihre *akademische* Seite, unterlagen der Selbstverwaltung und damit den Regeln der „Ordinarienuniversität“. Markt und Wettbewerb spielten so gut wie keine Rolle. Dieser Zusammenhang kommt gut in dem berühmten „Triangle of Coordination“ von Burton Clark (1983, S. 143) zum Ausdruck, der verschiedene nationale Hochschulsysteme danach unterschieden hat, ob sie ihre Steuerungsimpulse eher vom Staat, vom Markt oder den internen akademischen Oligarchien empfangen.



Mit der Entwicklung zur Massenuniversität, spätestens aber in den 90er Jahren mit den OECD-Untersuchungen und internationalen Rankings (Shanghai, Times Higher Education)

sind die Schwächen dieses dualen Systems deutlich geworden. Österreich hat darauf frühzeitig mit der „Autonomisierung“ seiner Universitäten, also „institutioneller Selbstregulierung“, reagiert, wodurch eine Neugestaltung des gesamten Lenkungs- und Koordinationskonstellation erforderlich wurde. Die Folge bestand in einem radikalen Umsteuern auf fünf wesentlichen Dimensionen, die Uwe Schimank (S. 97ff.) in seinem Gutachten für die Vorarbeiten zum UG 2002 (S. 97 ff.) in Anlehnung an Burton Clark (1993) vorgestellt hat. Mittlerweile werden sie häufig in einem eindrucksvollen Bild, dem Governance Equalizer, visualisiert. Die staatliche Regulierung und die akademische Selbstorganisation werden heruntergefahren, die zielbezogene Außensteuerung, organisatorische Selbststeuerung und der Wettbewerb werden hingegen hochgefahren:



Es ist leicht ersichtlich, dass Österreich mit diesem Schritt den Umstieg von dem bisherigen Steuerungsmodus auf eine breitere Palette ausdifferenzierter Steuerungs- und Koordinationsformen geschafft hat. Damit sind aber zunächst nur die Strukturen der neuen „Governance“ geschaffen. Worauf es ankommt, ist ihre Funktionsweise, die konkreten Prozesse, die innerhalb dieser Strukturen ablaufen. Beides muss zusammenkommen, die „Passung“ muss stimmen. Die Strukturen, z.B. die neu eingerichteten Universitätsräte, sollen ja die Prozesse unterstützen, z.B. zur Wahl guten RektorInnen oder einer strategischen Entwicklung der Universität beitragen, und die Prozesse, z.B. das Aushandeln von Leistungsvereinbarungen, soll zu besserer Lehre und Forschung führen. Das ist nämlich das Dritte, das auch noch hinzukommt, die inhaltliche Dimension. Die Hochschulpolitik bringt ja auch noch eigene, genuin

	Polity	Politics	Policy
Dimension	Form	Prozess	Inhalte
Beschreibung	Politisch-administrativer Rahmen, formale und informelle Institutionen	Arten der Entscheidungsbildung und -durchsetzung	Politische Programme, Problemlösung
Beispiele aus Politik	Verfassungen, Staatsformen, Verfahrensnormen, Kulturelle Prägungen	Akteure, Macht, Parteien, Wahlen, Interessengruppen, Konflikte	Wahlprogramme, Regierungserklärungen, Ergebnisse
Beispiele aus Hochschul-governance	UG 2002, Satzungen, Universitätsrat, Rektorat, Senat, Leistungsvereinbarung, Etablierung von Wettbewerb	Verhandeln über / Vorgaben für Kontrakte, Wahlen in die Leitungsorgane, Wirkungen von Anreizen auf Akteure	Offener Hochschulzugang, Hochschultypen oder Stratifizierung, Finanzierung, Studiengebühren

politische Interessen in das Spiel mit ein. Zu der „Systemverantwortung“ der Politik gehört die Integration dieser drei Bereiche. In der Politikwissenschaft werden sie mit den englischen Begriffen Polity, Politics und Policy bezeichnet, und es erscheint sinnvoll, sie auch bei dem Design der Governance zu unterscheiden (Zürn, S. 556).

Es läge eigentlich nahe, die Beziehungen zwischen der Politik und den autonomen Hochschulen mit einer Konzernstruktur zu vergleichen. Dabei ist es schon für ein Unternehmen keine leichte Aufgabe, die „Passung“ zwischen Struktur, Akteuren und Policy hinzubekommen, wie wir aus der Literatur zu dem „Integrierten Management“ wissen (Bleicher, S. 42 ff.). Für die Politik ist es aber noch schwieriger. Sie ist nämlich, um „kollektiv verbindliche Entscheidungen“ herstellen zu können, auf Macht angewiesen, die in einer Demokratie über Wählerzustimmung erworben wird. Diese politische Handlungslogik ist aber nicht identisch mit der Handlungslogik des Bereiches, der durch eine Holdingorganisation „gemanagt“ werden soll. Das kann dann z.B. dazu führen, dass es in der *politischen* Logik vernünftig ist, der Öffentlichkeit gegenüber den offenen Hochschulzugang zu propagieren, in der Managementlogik einer *Hochschule* aber vernünftig ist, nur die Anzahl an StudienanfängerInnen aufzunehmen, die man auch qualitativ ansprechend ausbilden kann. Wir kennen diesen Bruch auch aus anderen Politikbereichen, z.B. der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dort fällt der Politik in Zeiten der Krise das deficit spending leicht, das erforderliche Zurückführen der öffentlichen Haushalte in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs aber regelmäßig schwer. Die Politik ist aus der Sicht der gesellschaftlichen Teilbereiche durch „begrenzter Rationalität“ gekennzeichnet. Hinzu kommt, dass die Instrumente des NPM aus der Kommunalverwaltung stammen. Das bedeutet, dass vermutlich die klassische Universitätsverwaltung auf sie ansprechbar ist, deutlich weniger aber Lehre und Forschung. Genau auf die kommt es aber letztlich an, wenn man die Leistungsfähigkeit einer Hochschule erhöhen will.

Um den erforderlichen „Fit“ zwischen all diesen Bereichen hinzubekommen, muss die Politik eine hohe Integrationsleistung erbringen. Dazu muss sie allerdings die luftigen Höhen der bloßen Modernisierungsrhetorik verlassen und sich den Mühen der Ebene unterziehen. Mindestens müssen die Instrumente in den einzelnen Governancemodi so ausgestaltet sein, dass sie die Handlungslogiken der unterschiedlichen Felder integrieren, und sie müssen auch noch untereinander kompatibel sein. Hier erweist sich die Richtigkeit des berühmten Wort von Max Weber (S. 560), demzufolge Politik „ein starkes langsames Bohren von harten Brettern“ ist.

Wenn man genauer hinschaut, merkt man, dass die Politik bei der Erledigung dieser „Hausaufgaben“ unterschiedliche Rollen wahrnimmt: Sie muss die Funktionsweisen und Wirkungen der Strukturen und Prozesse darauf hin *beobachten*, ob das zu den von ihr erstrebten Ergebnissen führt, sie muss gfls. für eine *Verbesserung* der Regelung sorgen und sie ist schließlich *Akteurin* in dem System selbst, indem sie z.B. Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen schließt oder die Höhe der Budgets bestimmt. Um die Fragestellung aus der Motivation der ÖFG für diesen Workshop aufzunehmen: In diesen Rollen liegen ihre „Gestaltungsmöglichkeiten in dem Spannungsfeld zwischen Autonomie der Hochschulen und Verantwortung der Politik“. Bei Aussagen darüber, wie sie diese Aufgaben wahrnimmt, wo Defizite bestehen, was sie besser machen könnte – darum soll es ja auch hier auf diesem Workshop gehen - , soll man sich vor Schnellschüssen hüten. Auch dabei geht es um Genauigkeit, also die Mühen der Ebene, und nicht den großen Wurf. Erforderlich ist nämlich empirisch gesichertes Wissen zu den Ergebnissen, die sich aus dem Zusammenspiel von Struktur, Prozess und Policy ergeben, und das ist leider rar gesät. Eine Empfehlung an die Politik zur Verbesserung der Governance könnte also lauten: Verbessert die Chancen, an empirisches Wissen zu gelangen! Legt Programme zur Governance Forschung im Hochschulbereich auf und erhöht dadurch die Chancen für mehr Rationalität in der Hochschulpolitik! Auf diese Weise könnte die Selbstreflektionsfähigkeit in dem Feld erhöht werden, es könnten auch gehaltvolle Debatten in der Presse stattfinden, wodurch der Diskurs insgesamt rationalisiert würde. Überspitzt ausgedrückt ist es die Aufgabe der Politik, dafür zu sorgen, dass kein rein politischer Diskurs geführt wird.

## IV.

### Anregungen

Zum Abschluss möchte ich für die einzelnen Governancemodi und Rollen der Politik einige Überlegungen und Anregungen vortragen, die näher erforscht werden könnten.

1. Für ihre Rolle als Beobachterin des Systems hat die Politik in Österreich gute Voraussetzungen, da § 14 UG 2002 die Universitäten zum Aufbau eigener Qualitätsmanagementsysteme verpflichtet. Derartige Systeme sind wegen ihrer ganzheitlichen und auf kontinuierliche Verbesserungen abstellenden Ausrichtung für „Interdependenzmanagement“ wesentlich geeigneter als das bornierte deutsche Akkreditierungssystem. Sie müssen allerdings auch wirklich eingeführt werden, bislang ist davon wenig zu sehen. In diesem Zusammenhang sollte sich auch die Politik selbst nach dem Muster des Art. 170 der schweizerischen Bundesverfassung selbst auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen lassen. Das wäre der erste Schritt, mit dem sie ihrer Systemverantwortung nachkommt.
2. Soweit die Politik für Verbesserungen der Governance verantwortlich ist, müssen die einzelnen Governancemodi auf ihre Funktionsweisen und Wirkungen hin genauer betrachtet werden. Dazu können hier nur illustrierende Beispiele aufgeführt werden.
  - a) Das Hochfahren des Reglers „*Hierarchische Selbststeuerung*“ hat erhebliche Konsequenzen für die innere Ordnung der Universität. Sie soll erstmalig zu einer Organisation werden, die sich insgesamt (also in einer vertikal und horizontal integrierten Weise!) selbst steuert. Die Politik muss sich fragen, ob sie mit den gesetzlichen Vorgaben (ihrer nach wie vor fortbestehenden „Herrschaft des Gesetzes“) die richtigen institutionellen („Polity“) Randbedingungen dafür setzt.

Das betrifft vor allem das Zusammenspiel zwischen den Leitungsorganen Rektorat, Universitätsrat und Senat. In einzelnen nationalen Systemen scheint die Entmachtung der Senate so weit zu gehen, dass die Sitze in den Senaten nicht mehr besetzen können, so z.B. in den Niederlanden (Lange, S. 318). Das ist auch verständlich, denn wer hat schon Lust, Energie in Gremien zu legen, die nichts zu entscheiden haben. Die Entwicklung einer Hochschule ist aber, nicht zuletzt wegen ihres besonderen Charakters als „Expertenorganisation“, auf alle angewiesen, die mitmachen wollen, auch auf die Kritiker. Man verschenkt Ressourcen, wenn man sie nicht mit ins Boot holen kann. Und außerdem droht: „The empire strikes back“. Senate erlassen nämlich i.d.R. die Satzungsbestimmungen und können dort die absonderlichsten Umwege und Schleifen vorsehen, um Restbestände ihres Einflusses doch noch retten. Ich könnte aus NRW einige Beispiele hierfür nennen. Ein weiteres Beispiel ist die Engführung der universitätsinternen Organisationsstruktur durch die Vorschrift des § 20 Abs.5 Satz 2 UG 2002. Dort ist vorgesehen, dass die Leitung einer Organisationseinheit, z.B. der oder die DekanIn, nicht mit der Leitung einer organisatorischen Subeinheit, wie z.B. einem Institut, sondern nur mit den individuellen Mitgliedern seiner Fakultät Zielvereinbarungen abschließen kann. Da das bei großen Fakultäten wegen der großen Zahl der Mitglieder nicht realitätsgerecht ist, dürfte es zu Umgehungen kommen. Derartige Abweichungen zwischen „offiziellen“ und faktischen Vorgehensweisen sind aber immer fatal, da sie zu Doppelbödigkeit und unklaren Handlungsanforderungen führen. In einem solchen Fall wäre mehr Organisationsautonomie besser.

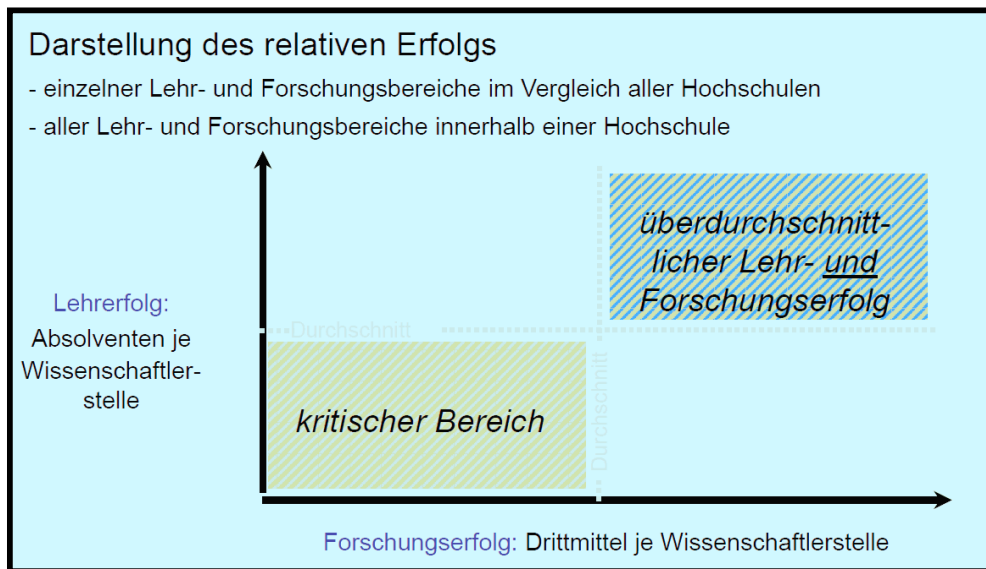
- b) Bei „*Wettbewerb*“ geht es um Geld und um Reputation. *Geld* wird wettbewerblich über die LOM verteilt, in Österreich immerhin 20% der Budgets, *Reputation* über Rankings, sofern diese seriös sind, *Geld und Reputation* werden in Deutschland mittlerweile vor allem über die Exzellenzinitiative verteilt. Es handelt sich um Anreizsysteme, so dass entscheidend ist, zu welchem Verhalten angereizt wird. Die Kritiker bemängeln die Abwertung intrinsischer und die Aufwertung extrinsischer Motivation. Erzeugt werde nicht Qualität, sondern opportunistisches Verhalten, welches dann nach außen hin auch noch als Qualität dargestellt werde. Letztlich geht es um die Frage, wie Qualität mit Hilfe von Indikatoren festgestellt werden kann. Eine

Bedingung scheint darin zu liegen, dass Indikatoren als Hinweisgeber fungieren, die Argumentationslasten verteilen, aber keinen Automatismus darstellen. Genau dieser Formelcharakter macht aber ihre Attraktivität für das Management aus, denn sie vereinfachen und entlasten von den dauernden Diskussionen und der damit einhergehenden Verschleppung von Entscheidungen.

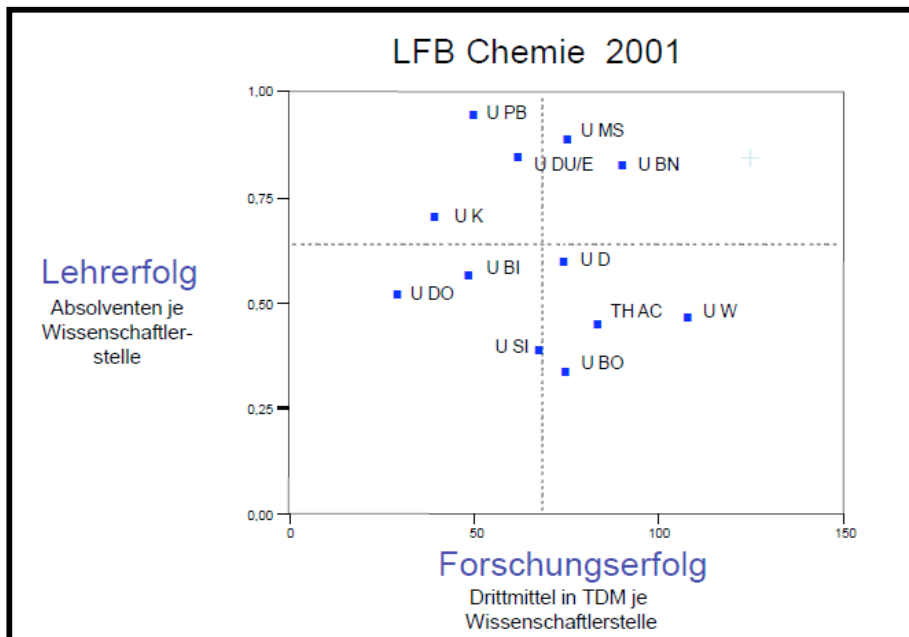
Ein weiteres Problem der LOM Systeme sind die langen Zeiträume, über die hinweg Wirkungsketten erzeugt werden müssen. Wer in der *Vergangenheit* schlecht war, spürt das in der *Gegenwart* bei seinen Finanzzuweisungen und leitet *zukünftige* Verbesserungsprozesse ein, die aber erst *nach einigen weiteren Jahren* zu verbesserten Ergebnissen führen und erst dann auch erhöhte Finanzzuweisungen nach sich ziehen. Das kann durchaus über einen Zeitraum von 10 Jahren gehen. So etwas ist 1. unter Motivationsgesichtspunkten problematisch und stellt 2. hohe Anforderungen an die Koordination mit parallel laufenden Veränderungsmaßnahmen, die anderen Zeitstrukturen folgen, die Wirkungen aber nur in einem *integrierten* System erzielen können (Zechlin 2008).

- c) Ob die „zielbezogene Außensteuerung“, also das Kontraktmanagement zwischen Staat und Hochschulen, wirklich „steuert“ oder nicht vielmehr nur den Schein von Steuerung in aufwendigen Verfahren erzeugt, ist offen. Es gibt viele gute Gründe für die Annahme, dass wir hier geradezu Musterbeispiele von „Reformfassaden“ vor uns haben. Sie entstehen, wenn der Außendruck auf das System sehr hoch wird, aber nicht zureichend in die interne Systemlogik übersetzt werden kann. Dann wird eben zur Legitimation nach außen Reform und Modernität vorgezeigt, intern aber die ungestörte Fortsetzung der bisherigen Arbeitsweisen ermöglicht. Die Fassade schützt davor, dass das öffentlich wird. ZLV sind, wenn sie ernst genommen werden, ein anspruchsvolles Managementinstrument, das auf einer klaren Unterscheidung von Zielen und Maßnahmen, von Wirkungen, Produkten, und Prozessen und von der normativen, strategischen und operativen Ebene beruht. Dann kann es funktionieren. Möglicherweise haben aber weder die Ministerium noch die Hochschulen ein Interesse daran, sich diesen Managementherausforderungen zu stellen, weil der eine nicht steuern kann und der andere nicht gesteuert werden will. Der gemeinsame Nenner liegt dann entweder darin, dass in den Verhandlungen alles Mögliche besprochen und vereinbart wird, das gut klingt, aber nicht wirklich etwas ändert, oder darin, dass über die Vereinbarungen keine strategische Steuerung, sondern eine Detailsteuerung vorgenommen wird, die für das Prinzip der Autonomie kontraproduktiv ist.
3. Hiermit hängt der letzte Punkt zusammen, auf den ich zu sprechen kommen möchte. Wir hatten gesagt, dass die Politik auch als Akteur in dem System handelt, also nicht nur das System beobachtet und verbessert. Dazu muss sie selber strategische Ziele entwickeln und, trotz aller begrenzten Rationalität, für das Management der Hochschulen operabel machen. Ein dauerndes Hin und Her nach jeder neuen Wahl wie z.B. bei den Studiengebühren oder eine endlose Hängepartie wie z.B. bei dem Numerus Clausus verschlechtert nun einmal die Qualität von Forschung und Lehre. Auch die Rolle der Ministerien ist hier neu zu definieren. Sie bleiben weiterhin für Problemlösungen im Wege der Hierarchie verantwortlich, die durch andere Governancemodi wie Wettbewerb, Verhandlungen o.ä. nicht sinnvoll herstellbar sind. Verhandlungen können nur zielführend sein, wenn eine klare Planungsgrundlage existiert. Hierzu gehören weiterhin direkte Steuerungsmaßnahmen, die sich aus der strategischen Policy ableiten und nicht in Detailsteuerung ausarten dürfen, z.B. klare Zielvorgaben bei dem Kontraktmanagement zwischen Staat und Hochschulen (vgl. dazu Zechlin 2003), die Bemessung der 80% der Budgets, die nicht nach Indikatoren zugeteilt werden, oder Entscheidungen zu der Allokation kleiner Fächer. Hierzu gehört ferner der wichtige Bereich indirekter Steuerungsmaßnahmen, z.B. durch Information. Auf diesem Feld ist das Ministerium z.B. dafür verantwortlich, dass Zahlen über die demographische Entwicklung bei der LehrerInnenbildung (Pensionierungen, Nachbesetzungsbedarfe, Ausbildungskapazitäten auf der nationalen Ebene) erhoben und für Verhandlungen aufbereitet werden. Damit sich die

Ministerien überhaupt ein Bild über die Leistungen der einzelnen Universitäten machen können, sind lehr- und forschungsbezogene Zahlen erforderlich, die einen Vergleich auf der Ebene der einzelnen Fächer und nicht nur der Universitäten insgesamt ermöglichen. So etwas müsste zentral geliefert werden. Ein gutes Beispiel hierfür hat das Land NRW mit der Berechnung von Durchschnittsdaten zu dem „Lehrerfolg“ und dem „Forschungserfolg“ geliefert (Fangmann 2005, von dem auch die beiden folgenden Visualisierungen stammen).



Dabei kommt es mir hier nicht auf die Validität der in NRW gebildeten Indikatoren an (es können andere gebildet werden), sondern entscheidend ist, dass sich jede Universität mit ihren einzelnen Fächern selbst in diesem Portfolio einordnen und darauf gestützt ihrer Strategien entwickeln kann.



Leider ist aus dem Irrglauben heraus, dass „Controlling“ überholte „Kontrolle“ und Planung mit Autonomie nicht vereinbar sei, diese Statistik eingestellt worden. Damit

verfügt nicht nur die Politik nicht mehr über notwendiges Steuerungswissen, sondern auch die Hochschulen nicht mehr über die für ihre Selbststeuerung erforderlichen Daten.

Ich bin am Ende angekommen und fasse zusammen:

1. Auch wenn unter dem Begriff „Governance“ neue Steuerungs- und Koordinationssysteme neben die klassisch hierarchische Steuerung treten, behält die Politik die Gesamtverantwortung für das Funktionieren und die Ergebnisse. Was sich ändert, sind ihre Handlungsformen. Da sie vielfältiger und komplexer werden, wird deren Beherrschung zu einer neuen (Management)aufgabe der Politik.
2. Es gibt einen nicht unerheblichen Überprüfungs- und wohl auch Nachsteuerungsbedarf, der zu erforschen wäre. Derartige Governanceforschung sollte angeregt und unterstützt werden.
3. Veränderungen sollten nur gestützt auf empirische Evidenz vorgenommen werden, rein politisch motivierte Schnellschüsse sind zu vermeiden. Sie erhöhen nur die Instabilität des Systems und erschweren die Zurechnung von Verantwortung.
4. Jenseits der indirekten Steuerung über Strukturen und Prozesse wirkt die Politik auch direkt auf den Hochschulbereich ein. Dazu muss sie u.a. die Strategiefähigkeit der Ministerien erhöhen und die erforderlichen Budgets bereitstellen.

## Literatur

- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004a)*, Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Benz, Arthur (2004b)*, Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz (2004 a), S. 11 – 28
- Bleicher, Knut (1994)*, Normatives Management. Politik, Verfassung und Philosophie des Unternehmens, Frankfurt/New York: Campus
- Clark, Burton R. (1983)*, The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press
- Clark, Burton R. (1997)*, The Entrepreneurial University. Demand and Response. Keynote Speech auf dem 19th Annual EAIR Forum, University of Warwick
- Fangmann, Helmut (2006)*, Hochschulsteuerung in NRW. Strukturen und Instrumente, Sachstand und Perspektiven., in: Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 1, 28. Jg., S. 54 - 65
- Lange, Stefan (2005)*, Hochschul-Governance im Wandel. Neuere Beiträge der vergleichenden Hochschulforschung, in: Soziologische Revue, 28. Jg., S. 309 - 321
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe (2004)*, Governance und gesellschaftliche Integration, in: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hrsg.) (2004), Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9 - 44
- Mayntz, Renate (2004)*, Governance im modernen Staat, in: Benz (2004a), S. 65 – 76
- Schimank, Uwe (2000)*, Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universitäten bringen?, in: Titscher, Stefan u.a. (Hrsg.), Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, München und Mering: Hampp, S. 94 - 147
- Weber, Max (1921/1988)*, Politik als Beruf, in: ders., Gesammelte politische Schriften, Tübingen: J.C.B.Mohr UTB (Paul Siebeck), S. 505 – 560
- Zechlin, Lothar (2008)*, Die Zeitstruktur leistungsorientierter Mittelverteilungssysteme und ihre strategischen Auswirkungen in den Hochschulen, in: Zeitschrift für Hochschulentwicklung (ZfHE), Jg. 3, Heft 1, [www.zfhe.at](http://www.zfhe.at) sowie in: Nickel, S., Ziegele, F. (Hrsg.), Leistungsorientierte Mittelvergabe als Element des Hochschulmanagements – Effekte und Perspektiven, CHE Arbeitspapier, Gütersloh, 2008

- Zechlin, Lothar (2003), No Public Management – Die österreichische Politik verabschiedet sich von der strategischen Steuerung ihrer Universitäten, in: Gerhard Schnedl, Silvia Ulrich (Hg.), Hochschulrecht – Hochschulmanagement – Hochschulpolitik, Festschrift für Christian Brünner, Wien (Böhlau) 2003, S. 200 – 209*
- Zürn, Michael (2008), Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael, Governance in einer sich wandelnden Welt (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 553 – 580*