



Leseprobe aus Weber, Die unternehmerische Universität, ISBN 978-3-7799-3050-1

© 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3050-1)

isbn=978-3-7799-3050-1

zen deutlich gestärkt werden, während Selbstverwaltungsgremien Mitbestimmungsmöglichkeiten abgeben müssen. Universitätsinterne Macht- und Herrschaftsrelationen werden zugunsten der Universitätsleitung im Vergleich zu den professionellen Angestellten – den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern – und Studierenden gestärkt. Diese Veränderungen sind nicht losgelöst von gesellschaftlichen Konstellationen und Beziehungsgeflechte der wissenschaftlichen und wissenschaftspolitischen Einrichtungen, vor allem nicht gesondert von Geschlechterarrangements im Feld zu betrachten und zu interpretieren. Die Kapitel 2.4 bis 2.6 liefern daher einen Überblick zu Geschlechterasymmetrien und Gleichstellungspolitik im wissenschaftlichen Feld. Eine paradoxe Entwicklung kann dabei festgestellt werden: zeitgleich zum ‚entdemokratisierenden‘ Prozess, der mit der Ökonomisierung einhergeht, finden auch Demokratisierungen und Öffnungen des wissenschaftlichen Feldes, in Form von zunehmend institutionalisierter Gleichstellungspolitik und steigenden Frauenanteilen statt (vgl. Aulenbacher/Riegraf 2010b; 2012). Die folgenden Kapitel beleuchten die einzelnen Bausteine dieser paradoxen oder gegenläufigen Entwicklungslinien und legen den konzeptionelle Grundstein für die empirische Untersuchung.

2.1 Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Verbreitung und Variationen des New Public Management

Die NPM-Forschung zeigt, dass das Verständnis von Staatlichkeit in den Ländern in Bezugspunkten und Ausmaß deutlich variiert und somit sozial stets neu ausgehandelt wird (vgl. z.B. Hood 1995; Naschold/Bogumil 2000; Pollitt/Bouckaert 2004). Mit der Einführung von NPM-Mechanismen und -Instrumenten verändert sich die staatliche Regulierungsweise von Detailregulierung zu dezentraler Steuerung. Wie radikal oder moderat sich die Implementation von NPM erweist, ist abhängig von historisch gewachsenen, politisch-kulturellen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern.

Unter den Prämissen des NPM werden ökonomische Mechanismen und Instrumente der Privatwirtschaft, wie outputorientierte Kontextsteuerung, Dezentralisierung, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Markt- und Wettbewerbsmechanismen und performanzbasierte Mittelzuweisungen in zentrale Bereiche des öffentlichen Sektors (z.B. Bildungssystem; Gesundheitssystem) eingeführt und ersetzen bzw. ergänzen vorherige Prinzipien staatlich-bürokratischer Organisation und Regulierung (vgl. Riegraf 2007a; 2007b). Es findet eine Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten statt: die staatliche Detailregulierung wird in Folge einer Kontextsteuerung zurückgenommen; dezentrale Einheiten, die nun über mehr ‚Autonomie‘ bei der

Zielerreichung verfügen, werden in ihren Entscheidungs- und Handlungskompetenzen gestärkt. Zwischen und innerhalb der einzelnen Behörden und Organisationen entstehen (Quasi-)Märkte um finanzielle, aber auch personelle Ressourcen. Die darin eingelagerte Leitidee verheißt bessere gesellschaftliche Leistungen durch Liberalisierung, Dezentralisierung und Anreizmechanismen.

Das *New Public Management* ist in den angelsächsischen Ländern Neuseeland, Australien und Großbritannien entstanden. Vor allem der seit den 1980er Jahren einsetzende neuseeländische Reformweg galt lange Zeit als ‚Vorreiter‘ in internationalen Vergleichen (kritisch dazu Schröter 2011; Riegraf 2006; 2007a). Aber auch skandinavische Regierungen in Schweden, Dänemark und Norwegen folgten zeitlich relativ nah in den frühen 1990er Jahren. Was vereint diese Ländergruppen, werden doch die angelsächsischen eher dem liberalen Regime an Wohlfahrtsstaatlichkeit zugeordnet; die skandinavischen eher dem sozialdemokratischen (z. B. Esping-Andersen 1990) und weisen sehr unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen auf? Christopher Hood (1995), einer der wesentlichen Vertreter der *New Public Management*-Forschung, stellt in seinen vergleichenden Analysen zweierlei fest: Erstens variieren die Länder in Ausmaß bzw. in Schwerpunktsetzungen bei der Einführung des NPM; zweitens starten sie zu unterschiedlichen Zeitpunkten und entwickeln unterschiedliche Geschwindigkeiten. Zu den zwei Punkten von Hood lässt sich darüberhinaus drittens hinzufügen, dass sie sich darin unterscheiden, welche gesellschaftlichen Bereiche in welchem Ausmaß entlang des *New Public Management* restrukturiert werden. Besonders radikal war die Einführung der NPM-Prinzipien in Australien und Neuseeland, während im europäischen Raum die Amtszeit Margaret Thatchers als extremer Umschwung in Großbritannien gilt. Aber die skandinavischen Länder schlugen ebenfalls radikale Pfade ein. Hood gelangt zu der Einsicht, dass nicht allein wirtschaftliche Krisen, auf die politisch mit einer Neuausrichtung reagiert wurde, die NPM Performanz eines Landes erklärt:

„It is true that some of the macroeconomic success stories of the 1970s are found in the low NPM emphasis group, as might be expected. Countries like Japan and pre-1990 Germany are in this group. But not all of the high performers of the 1970s are in that group, and nor are all the economic ‚basket cases‘ of the 1970s [...] in the high NPM emphasis group“ (Hood 1995:103).

Ebenso wenig vermag die Amtszeit konservativer Parteien (vgl. Tabelle 1) die Einführung des neuen Paradigmas staatlicher Steuerung zu erklären. Die skandinavischen Länder, allen voran Schweden, widerlegen diese These, da sie in einer starken sozialdemokratischen Tradition stehen (vgl. Esping-

Andersen 1990). Hoods Analyse zeigt, dass es sich bei der Verbreitung des *New Public Management* um einen gesellschaftlichen Aushandlungs- und Neujustierungsprozess handelt, für den die Prinzipien und Mechanismen des NPM als international legitimerter und moderner Ansatz für politische Steuerung gelten. Die eingeführten NPM-Maßnahmen und -Instrumente entfalten jedoch je nach politisch-kulturellen Rahmenbedingungen in den Ländern eine andere Wirkmacht (vgl. auch Schröter 2011). Beispielsweise waren die Entwicklungspfade des NPM in Großbritannien und Neuseeland besonders rigoros, weil sie verbunden mit einer neoliberalen Sparpolitik der Regierung zu starken Kürzungen der Sozialleistungen führten; während Schweden zwar ebenfalls radikale Dezentralisierungen einführte, gleichzeitig aber nicht an der großzügigen Familien- und Sozialpolitik einsparte.

Tabelle 1: New Public Management (NPM)-Gewichtung und politische Amtszeiten in ausgewählten OECD-Ländern

NPM-Gewichtung	Amtszeit politischer Parteien		
	„Links“	„Zentrum“	„Rechts“
Hoch	Schweden	Neuseeland Kanada Australien	Großbritannien
Mittel	Frankreich	Österreich Dänemark Finnland Italien Niederlande Portugal USA	
Niedrig	Griechenland Spanien	Deutschland Schweiz	Japan Türkei

Quelle: Hood 1995:100, eigene Übersetzung

Hoods Untersuchungen liegen bereits einige Zeit zurück. Vor allem in Ländern, die als radikale Positionen des *New Public Management* galten (Neuseeland sowie Australien und Großbritannien) und gesellschaftliche Bereiche in denen besonders extreme Umstrukturierungen stattfanden, wie dem Gesundheitssektor, wurde aus ‚fehlgerichteteten‘ Reformen Lehren gezogen und teilweise wieder ‚zurückgerudert‘. Selbst die OECD als internationale Wegbereiterin und Promoterin der Verwaltungsreform rückt mehr und mehr vom Leitbild einer radikalen Variante des *New Public Management* ab (OECD 2010). Gründe dafür sind, dass sich in einigen radikalen Varianten des NPM soziale Ungleichheiten verschärften, ein politischer Kontrollverlust festgestellt wurde und die Qualitätssicherung von staatlichen Leistungen nicht mehr gewährleistet werden konnte.

Zu den wesentlichen Ideen und Prinzipien des NPM sowie ihrer Umsetzung in einigen Ländern seien einige Beispiele genannt: *Erstens* war eine wesentliche Idee des NPM Verwaltungsapparate in kleinere autonomere Einheiten zu verteilen, damit sie spezialisierter arbeiten können („Disaggregation“ oder „Dezentralisierung“). Die folgende Privatisierungs- und Outsourcingwelle hat jedoch ‚seltsame Blüten‘ in einigen Ländern hervorgebracht. In Neuseeland entstanden über 300 eigenständige Agenturen und 40 Kleinministerien bei einer Bevölkerungsanzahl von 3,5 Millionen Einwohnern (Wegrich 2011:91). Die Fragmentierung der Einheiten führte zu Problemen in der Koordination und Abstimmung von Prozessen sowie politischem Kontrollverlust bei Defiziten. In Großbritannien, Australien und den USA führte die Kritik an der Fragmentierung zu den Ansätzen des *Joined-Up-Government* und *Whole-of-Government*, die vereinzelt Einheiten sollen wieder zentralisiert und Kontrolle zurückgewonnen werden (Wegrich 2011:91). Ähnlich sollen die Ansätze des *Public Governance*, *Public-Private-Partnerships*, *EGovernance* oder *Participatory Governance* die gesellschaftliche Verantwortung auf mehreren Schultern verteilen und durch mehr Transparenz und Partizipation verschiedener gesellschaftlicher Akteure, wie Bürger/inn/en, Nicht-Regierungsorganisationen, zivilgesellschaftliche Akteure und Vereinigungen des dritten Sektors defizitäre staatliche Steuerung verbessern (Greven 2007; Walk 2008; Dunleavy et al. 2006).

Zweitens ist eine zentrale Steuerungsidee des NPM das Initiieren von Wettbewerben, wodurch der Staat zum ‚Dienstleistungsunternehmen‘ und Bürger/inn/en zu ‚Kund/inn/en‘ werden (Riegraf 2007a). Dadurch kann das wohlfahrtsstaatliche Prinzip der Gleichheit aller Bürger/inn/en verwässert werden: vor allem Leistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich hängen zunehmend von der Kaufkraft des einzelnen Bürgers oder der einzelnen Bürgerin ab und sorgen schließlich für zunehmende soziale Ungleichheiten, wenn dies nicht durch andere Mechanismen aufgefangen wird (Riegraf 2007a; 2007b; Aulenbacher/Riegraf 2009a). Die Etablierung eines Wettbewerbs zwischen nicht gleichwertigen Konkurrent/inn/en, wie etwa im Gesundheitswesen zwischen Spezial-, Regel- und Maximalversorger/inn/en stellt sogar die Grundversorgung der Bürger/inn/en in bestimmten Regionen ganz grundlegend aufs Spiel (Held 2012: 19). Gegen diese Problematik soll das Leitbild des Neo-Weberianischen Staats profiliert werden (Pollitt/Bouckaert 2011) indem rechtsstaatliches Handeln, professionelle Ethos und die Ideen der repräsentativen Demokratie wieder gestärkt werden. Darin wird an den Vorstellungen von Bürokratie festgehalten, die um Anreiz- und Wirkungsstrukturen ergänzt werden.

Drittens ist eine Kontextsteuerung durch politisch gesetzte Anreizmechanismen und Zielvorgaben unter dem NPM verstärkt eingesetzt worden, dem häufig ein Misstrauen in professionelle Standards und Regulationsme-

chanismen vorausging. In Großbritannien wurde im Gesundheitssystem festgestellt, wie die Steuerung medizinischer Leistungen durch quantitative Zielvorgaben das professionelle Ethos und die intrinsische Motivation von Mediziner/inn/en untergraben (Kuhlmann 2006; oder für das Beispiel Lehrer/inn/en Terhart 2011). Langfristige Ziele, wie die Sicherung der Gesundheitsstandards, verlieren hinter kurzfristigen Zielen, die an (quantitativen) Kennzahlen festgemacht werden, an Priorität. Dem soll mit der Entwicklung langfristiger Qualitätsstandards unter dem neuen Leitbild *Nachhaltigkeit* z.B. im Gesundheitssystem begegnet werden (Schröter/Groth/Baumgärtner 2010; Spangenberg 2005; Hauff/Kleine 2009; Jörrisen et al. 2000).

Mittlerweile sind Konzepte eines *Post-New Public Management* entstanden (Wegrich 2011: 90 f.). Hinter dem Schlagwort *Post-New Public Management* verbirgt sich erneut kein konsistenter Alternativansatz, sondern der Begriff versammelt unterschiedliche Leitbilder, die sich von dem bislang dominanten Leitbild des *New Public Management* abgrenzen und Korrekturvorschläge einbringen. Ob das Urteil „New public management is dead“ (Dunleavy et al. 2006) jedoch stimmt, ist in Zweifel zu ziehen. Nach wie vor ist die Leitvorstellung des *New Public Management* dominant, also ein starker Glaube an die Effizienz und Effektivität betriebs- und marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen, allerdings werden diese Mechanismen und Prinzipien zunehmend wieder stärker politisch durch staatliche Vorgaben ‚gemanagt‘ (Christensen 2012; Lodge/Gill 2011). Die erwähnten Entwicklungen zur Verbreitung und Einführung von NPM-Instrumenten und Maßnahmen bzw. ihre Weiterentwicklungen zeigen, dass im Zuge der ‚Ökonomisierung‘ – so wie sie in der vorliegenden Arbeit betrachtet wird – nicht ein Verdrängen des Staates durch ökonomische Prinzipien stattfindet, sondern eine Modifikation von Staatlichkeit unter ökonomischen Vorzeichen.

Die veränderten Koordinaten zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Zusammenwirken, die sich an den Ideen des *New Public Management* orientieren, können als Ausdruck eines institutionellen Wandels in der Gesellschaft begriffen werden, bei dem sich eine tiefgreifende Veränderung staatlicher Verantwortungsgebiete sowie eine Neuausrichtung öffentlicher Bereiche entlang ökonomischer Prinzipien vollzieht. Es besteht die Gefahr, dass die Ökonomisierung als ‚entdemokratisierend‘ bewertet wird, wenn z. B. das Prinzip der Gleichheit der Bürger/inn/en aufgeweicht wird, staatliche Aufgaben zentralisiert und unter Ausschluss weiterer gesellschaftlicher Mitglieder oder Expert/inn/en ausgeführt werden, sowie individualisierende Anreizmechanismen kollektive bzw. solidarische Interessen verdrängen. Wie der Überblick zeigt, werden in den Ländern unterschiedlich radikale Pfade bezüglich dieser Ökonomisierung beschritten, die je nach historischer Gelegenheitsstruktur und kulturellen Anschlusslinien variieren. Die Ein-

führung von NPM-Instrumenten und Prinzipien weist zwar gemeinsame Leitlinien, wie forcierter Wettbewerb, Dezentralisierung und Anreizmanagement auf, wird jedoch in nationalstaatlichen Kontexten unterschiedlich interpretiert und umgesetzt. Zudem setzt er in den gesellschaftlichen Teilbereichen zu unterschiedlichen Zeitpunkten ein bzw. ist von Ungleichzeitigkeiten durchzogen. In einigen Bereichen und Ländern werden Maßnahmen oder Reformen wieder abgeschwächt oder zurückgenommen. Daher bedarf es einer genauen Analyse der Implementation von NPM und der Relation zu den jeweiligen gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen. Im anschließenden Kapitel wird betrachtet, wie das Wissenschaftsfeld unter den Prämissen des NPM restrukturiert wird.

2.2 ‚Neue Governance‘ in der Wissenschaft und im Universitätsfeld

Das Verständnis von Universitäten als staatliche Institutionen hat in den neuen Steuerungs- und Organisationspolitiken in mehreren OECD-Ländern an Legitimation verloren. Auch das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik wird zunehmend entlang ökonomischer Prinzipien und Mechanismen (Stichwort: *New Public Management*) restrukturiert und zeigt sich im Wissenschafts- und Universitätsfeld in besonders deutlicher Weise. Bezugspunkt der neuen Steuerungsprinzipien und -mechanismen sind wissenschaftliche Einrichtungen und vor allem Universitäten. Der staatliche Umbau durch die Einführung neuer Steuerungs- und Organisationsmodelle in der Wissenschaft spiegelt ein verändertes, gesellschaftliches Verständnis wissenschaftlicher Einrichtungen wider. Das vormals dominierende Leitbild des kontinental-europäischen Idealtyps, auch bekannt als Selbstverwaltungsmodell oder Humboldt-Modell, wird abgelöst durch das neue Leitbild einer „unternehmerischen Universität“ (Clark 1998; Binner et al. 2013; Aulenbacher/Riegraf 2010a; 2010b). Das Modell der Hochschulsteuerung orientierte sich bis in die 1990er Jahre am universitären ‚Humboldt-Modell‘. Es zeichnete sich durch eine hohe staatliche Kontrolle und akademische Selbstverwaltung aus; der Wettbewerb zwischen und innerhalb der Universitäten war gemäßigt, während die Rolle externer *Stakeholder* und managerialer Steuerung durch Dekanate oder Rektorate gering ausfiel (Schimank 2002; 2005; Lange/Schimank 2007; Meier 2009). An diesem Modell war die starke Position der akademischen Profession kennzeichnend: „Vereinfacht gesagt sind Universitäten nichts anderes als die organisatorische Basis der akademischen Profession – unverzichtbar, aber der höheren Macht des ‚professional complex‘ untergeordnet“ (Schimank 2005: 143). Im Zuge der neuen Governance von Hochschulen unter dem Leitbild der unternehmeri-











schen Universität kehrt sich dieses Verhältnis laut Uwe Schimank (2005: 150) um: „Das alte Governance-Regime, das von Profession und Staat dominiert wird, soll durch ein neues ersetzt werden, in dem Markt und Organisation vorherrschen“. Universitäten sollen darin, eingebettet in einen Quasi-Markt von Angebot und Nachfrage um finanzielle und personelle Ressourcen, der als bestmöglicher Steuerungsmechanismus angesehen wird, sich wie ‚autonome Dienstleistungsunternehmen‘ verhalten (Riegraf et al. 2010; Binner et al. 2013; Münch 2007; 2009a). Studierende sollen zu ‚Kund/inn/en‘ werden, die ihre Humanressourcen optimieren und mittels Studiengebühren einen Wettbewerb zwischen den Hochschulen forcieren, der zu Bestleistungen in der Lehre anreizen soll. Ziel dieser Umstrukturierungen soll es sein, trotz Zeiten ‚knapp gewordener öffentlicher Kassen‘³, die Qualität wissenschaftlicher Leistungen international konkurrenzfähig zu halten, wenn nicht gar zu steigern und wissenschaftliche ‚Exzellenz‘ zu befördern (Binner/Weber 2013; Grulich/Riegraf/Weber 2012; Riegraf/Weber 2013a).



Um die Ausprägung des NPM je nach Land vergleichbar darzustellen wurde in der Governance-Forschung zum *New Public Management* im Hochschul- und Universitätsbereich (vgl. z.B. Jansen 2007; Soguel/Jaccard 2008; Paradeise et al. 2009; Grande et al. 2013) das Modell des „Governance-Equalizers“⁴ konzipiert (Boer/Enders/Schimank 2007; 2008; Lange/Schimank 2007; vgl. auch Schimank 2002). Mit der Governance-Perspektive wird ein analytischer Blick auf soziale Steuerungsmechanismen bezeichnet, wie Hierarchien, Wettbewerb, wechselseitige Beobachtung (Schimank 2007a; 2007b; kritisch dazu Offe 2008). Das jeweils ländertypische „Governance-Muster“ (oder Zusammenspiel verschiedener Steuerungsweisen) wird dadurch bestimmt, inwiefern sich das Universitätssystem eines Landes an dem Leitbild des Selbstverwaltungsmodells oder dem Managementmodell, dass dem NPM-Ideal nahe kommt, ausgerichtet ist (vgl. auch Abb. 1)⁵.

-
- 3 Münch (2009b: 105) wendet ein, dass es „wohl keine Epoche gab, in der Hochschulen nicht über knappe Finanzmittel geklagt haben“, er meint daher muss die Erklärung für die gegenwärtigen Veränderungen außerhalb ressourcenbegründeter Ansätze zu suchen sein, wie z.B. Transformationen in der Weltkultur (Frank/Gabler 2006). Nichtsdestotrotz sind die Reformansätze von Mittelkürzungen von Seiten des Staates begleitet, näheres dazu siehe Kapitel 4 der vorliegenden Arbeit.
 - 4 Das Modell baut auf früheren Klassifikationen auf (z.B. von Braun/Merrien 1999). Zu einer Kritik der Analogie des Governance-Equalizers siehe Meier (2007: 768 f.). Eine Kritik und Weiterentwicklung der Vergleichskategorien des Governance-Equalizers aus einer Geschlechterperspektive siehe Riegraf (2011; auch Riegraf/Weber 2013b).
 - 5 Für eine alternative, ländervergleichende Heuristik siehe z.B. Paradeise et al. (2009). Dort werden zwei Narrationen ausgemacht; das *New Public Management* und *Network Governance* und ihre Ausgestaltung in den jeweiligen Länderkontexten beschrieben, jedoch

In diesem Kapitel wird auf dieses Analysemodell zurückgegriffen, da es sowohl hinreichend komplex, als auch anschaulich die gewandelten Koordinaten des NPM in verschiedenen nationalen Wissenschaftssystemen auszudrücken vermag. Dem Governance-Equalizer dienen fünf Dimensionen als Vergleichsgrößen, die jeweils einen ‚Regler‘ in der Analogie des Equalizers darstellen, dessen Regler unterschiedlich hoch oder runter geschoben werden können und so die jeweilige Einflussstärke ausdrücken (siehe auch Abb. 1). Das Ensemble der Reglerpositionen bestimmt die Nähe bzw. Ferne zum Leitbild der unternehmerischen Universität.

Abbildung 1: Der Governance Equalizer und die typischen Ausprägungen für das Selbstverwaltungs- und Managementmodell

	Dimension	Niedrig	Hoch
1	Staatliche Regulierung		
2	Akademische Selbstverwaltung		
3	Einfluss externer Stakeholder		
4	Organisatorische Selbststeuerung		
5	Wettbewerb		 

 = Managementmodell
 = Selbstverwaltungsmodell

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Lange und Schimank 2007:542

Die fünf Dimensionen werden im Folgenden kurz skizziert um das veränderte gesellschaftliche Bild von Universitäten nachzeichnen zu können (vgl. Boer/Enders/Schimank 2007; 2008; Lange/Schimank 2007). Der erste Regler beschreibt den *Einfluss der staatlichen Regulierung* auf das Wissenschafts-

ohne die jeweiligen Länderberichte gegenüberzustellen. Ferlie, Musselin und Andresani (2009) unterscheiden drei Dimensionen des *New Public Management*: Märkte versus Planung; ausgeprägte Performancemessung versus akademische Selbstregulation und manageriale Steuerung versus Kollegialverwaltung.

system insgesamt und auf die einzelnen Universitäten. Diese Dimension des Governance-Musters lässt sich anhand folgender Fragen aufschlüsseln: Wie verändert sich der direkte Einfluss der Politik auf das Wissenschaftssystem durch die neuen Organisations- und Steuerungsmechanismen? Wo, wie stark und mit welchen Politiken, Strategien und Instrumenten greift der Staat regulierend ein?

Die zweite Dimension der *akademischen Selbstverwaltung* gibt an, welchen Einfluss die wissenschaftliche Profession in universitätsinternen Gremien und Positionen auf die Gestalt der Universität ausüben kann. Im Managementmodell ist der Einfluss der wissenschaftlichen Gemeinschaft reduziert im Vergleich zu universitätsinternen Leitungen. Es findet auch eine deutlichere Grenzziehung zwischen Verwaltung und Gremienarbeit statt, um die administrativen Abläufe zu professionalisieren.

Das Ausmaß der *Außensteuerung* bezeichnet drittens wie stark universitätsexterne Entscheidungsträger und -trägerinnen die Universitätsentwicklungen beeinflussen. Darunter sind der Einfluss von wissenschaftspolitischen Experten- und Expertinnen-Kommissionen, beratende Hochschulräte und *Stakeholder* im weitesten Sinne gefasst. Dem Staat als „Treuhandler ‚gesellschaftlicher‘ Interessen“ (Meier 2009: 126) kommt dabei eine zentrale Rolle zu, z.B. in Form von Zielvereinbarungen und leistungsabhängiger Mittelvergabe (LOM). Durch vergrößerten Einfluss von Externen auf Universitäten sollen diese auf die Anforderungen ihrer relevanten ‚Umwelt‘ gezielter reagieren und die Zusammenarbeit zwischen Universitäten, Politik und Wirtschaft verbessert werden.

Wie umfassend die Gestaltungsmöglichkeiten der Universitätsleitungen, der Universitätsrektoren, des Hochschulrats, der Dekane oder des Senats auf die Universitätsstrukturen und die Art der wissenschaftlichen Ausrichtung der Universität verankert sind, umfasst die vierte Dimension der *hierarchischen Selbststeuerung*. Im Managementmodell erlangen Hochschulrat, Universitätsleitung (Rektor und Kanzler) und Dekane mehr Managementaufgaben und Entscheidungskompetenzen im Vergleich zum Humboldt-Modell. Hinzu kommen neue einflussreiche Positionen im Wissenschaftsmanagement, wie z.B. die der Fakultätsgeschäftsführer/inn/en, die den Ressourceneinsatz kontrollieren und die Qualitätssteigerung der Leistungen der Universitäten gewährleisten sollen.

Das Ausmaß des inner- und interuniversitären *Wettbewerbs* im (nationalstaatlich gerahmten) Wissenschaftssystem, ist die fünfte Dimension. Damit sind vor allem politisch initiierte Wettbewerbsanreize um finanzielle oder personelle Ressourcen gemeint. Der genuin wissenschaftliche Wettbewerb um die Priorität in der Erkenntnisfindung ist weniger Gegenstand dieser Dimension. Dem liegt die Annahme zu Grunde, der wissenschaftliche Wettbewerb könne durch Streben nach finanziellen Anreizen an-

gekurbelt und konzentriert werden (kritisch dazu siehe z.B. Osterloh 2010).

Mit diesem Analysemodell wurden von de Boer, Enders und Schimank (2007; 2008) Universitätssysteme miteinander verglichen, die sowohl als besonders radikale Vertreter des NPM gelten (Großbritannien, Australien) sowie eher moderate (Deutschland, Österreich) und dazwischen gelegene Länder (Niederlande; vgl. auch Tabelle 2). Die Untersuchung kommt entsprechend den Erkenntnissen aus der *New Public Management*-Forschung zum öffentlichen Sektor zum Schluss, dass Großbritannien dem Idealbild ‚ökonomisierter‘ Hochschulsteuerung, dem Managementmodell, am nächsten kommt und den Reformpfad früh wie radikal in den 1980er Jahren beschritten hat, während Deutschland lange Zeit sinnbildlich für das Selbstverwaltungsmodell stand und Umstrukturierungen eher zögerlich erst Ende der 1990er Jahre einleitete. Allerdings ist Schweden, das sonst durch seine Sonderrolle als ‚sozialdemokratischer Vorreiter‘ auffiel und daher ein besonders interessanter Fall wäre, nicht in diese Untersuchung mit aufgenommen worden. Lediglich in Einzelstudien ist Schweden bereits erforscht worden (Berg 2010; Engwall 2007; Engwall/Weaire 2008; Barry/Berg/Chandler 2006)⁶.

Tabelle 2: Hochschul-Governance in drei ausgewählten Ländern

	Großbritannien	Niederlande	Deutschland
Reformbeginn	1979	1985	1998
Hierarchische Managementstrukturen	Hoch	Moderat	Niedrig
Akad. Selbstverwaltung	Niedrig	Moderat	Hoch
Wettbewerb um Drittmittel	Hoch	Hoch	Moderat
Kontextsteuerung/ Stakeholder	Moderat	Moderat	Moderat
Staatlicher Einfluss	Niedrig	Moderat	Hoch

Quelle: de Boer, Enders und Schimank 2008: 37, eigene Übersetzung.

Auch im Universitätsfeld sind die Prinzipien und Mechanismen des NPM in mehreren Ländern der OECD eingeführt worden, wobei sich unterschiedliche Entwicklungspfade zeigen. Vergleichende Untersuchungen liegen dazu bislang erst wenige vor und beziehen Schweden als Analysekontext häufig nicht mit ein. Nach dieser Betrachtung, die vor allem die Beziehung zwischen Staat, Wirtschaft, Kultur und Universitäten fokussierte, wird im anschließenden Kapitel beleuchtet, wie die Beziehungen innerhalb

6 Ebenso wenig berücksichtigt sind in beiden Forschungsständen die süd- und osteuropäischen Länder (Ausnahmen bspw. in Paradiese et al. 2009).

von Universitäten in den Governance-Mustern organisations- und professionssoziologisch reflektiert werden.

2.3 Universitäten im Spiegel der Organisations- und Professionsforschung: Von der ‚organisierten Anarchie‘ zur ‚unternehmerischen Universität‘

Universitäten sind als wissenschaftliche Einrichtungen ein wesentlicher Bezugspunkt der neuen Steuerungs politik, die sich an dem Leitbild der ‚unternehmerischen Universität‘ orientiert. Im Folgenden wird der Governancewandel der Universitätssteuerung, bei dem sich das Verhältnis zwischen akademischer Profession und Organisation umdreht, aus der Perspektive der Professions- und Organisationsforschung entlang der Diskussion zur ‚Sonderrolle von Universitäten‘ bis zur „Organisationswerdung von Universitäten“ skizziert (Musselin 2007; Wilkesmann/Schmid 2012).

Die neue Governance der Wissenschaft, durch die die Wissenschaftspolitik direkte und überprüfbare Steuerbarkeit wissenschaftlicher ‚Innovation‘ einfordert, geht implizit davon aus, dass Universitäten sich am Maßstab von Unternehmen messen sollen, die als ‚normale Organisationen‘ gelten. Damit ist gemeint, dass sie ‚rational‘ handeln und eine klare Zweck-Mittel-Bindung aufweisen sollen. Max Weber (2005 [1922]) beschreibt die Normalvorstellung von Organisationen in seinem Bürokratiemodell, wonach eine Organisation klare Hierarchien und Zweck-Mittel-Bindungen besitzt. Universitäten galten in der Organisationsforschung bislang als ‚Sonderfall von Organisationen‘, etwa als „organisierte Anarchien“ (Cohen/March/Olsen 1972; Cohen/March 1974; March/Olsen 1976), „loosely coupled systems“ (Weick 1976) und damit als Paradebeispiel für Organisationsformen mit unvorhersehbaren, ‚irrationalen‘ Entscheidungswegen. Sie entsprechen nicht dem klassischen Idealbild einer Organisation. Diese Studien zu Universitäten beleuchten, wie schwierig es ist, staatlich zentral steuernd auf Universitäten einzuwirken und wie unvorhersehbar die universitären Entscheidungswege sind. Daran dürfte sich unter den neuen Steuerungsprinzipien nicht viel ändern, da die vielfältigen Ansprüche an Universitäten, die als Ursache für die unvorhersehbaren Entscheidungswege an Universitäten gelten, eher zu- als abnehmen. Die lose Bindung von Anforderungen, Entscheidungswegen und Akteuren innerhalb von Universitäten, die von außen betrachtet zwar ‚irrational‘ erscheint, ist jedoch Voraussetzung dafür, dass Universitäten trotz widersprüchlicher und vielfältiger Anforderungen leistungsfähig bleiben.

Im ‚Humboldt-Modell‘ universitärer Organisation und Steuerung war die wissenschaftliche Profession mit hoher Autonomie ausgestattet. Alle