

*Stefan Lange*

# New Public Management und die Governance der Universitäten

### **Zusammenfassung**

Die deutschen Universitäten werden heute nach Vorgaben des New Public Management (NPM) reformiert. Dabei wird häufig unter dem Eindruck der Vielfalt der Instrumente, die zum Einsatz kommen, aus den Augen verloren, dass es sich bei NPM – aus analytischer Perspektive – durchaus um ein ganzheitliches Modell der Governance von Hochschulen und anderer staatsnaher Organisationen handelt. Aber auch zahlreiche nichtintendierte Effekte dieser Reformen lassen sich beobachten. Der Beitrag versucht dies im Rahmen eines Überblicks über die aktuelle Literatur aufzuzeigen. Da andere Länder mit Blick auf NPM-Reformen ihrer Hochschulsysteme fortgeschrittener sind als Deutschland, wird ein Schwerpunkt auf die international vergleichende Literatur der letzten Dekade gelegt.

*Schlagerworte:* Neue Steuerung, Hochschulpolitik, Universitäten, Governance, New Public Management, Selbstverwaltung

### **Abstract**

*New Public Management and the Governance of Universities*

German universities are currently reformed with regard to the demands of New Public Management (NPM). In this process many of the involved actors share the impression, that NPM is just a bundle of loosely coupled instruments. In contrast to such statements this literature review tries to show that NPM is – in an analytical perspective – a rather coherent role model for the governance of universities and other professional organizations. However, the reforms show many unintended side-effects too. Because other countries lead the reform agenda of NPM and are already more developed in this respect than Germany, the review has a special focus on the international comparative literature from the last decade.

*Key words:* New Steering Instruments, Higher Education Policy, Universities, Governance, New Public Management, Self-administration

## 1. Einleitung

Dass Hochschulen heute im Rahmen eines Reformprogramms nach Kriterien des „New Public Management“ (NPM) reformiert und neu positioniert werden, gilt den meisten Praktikern in Hochschulverwaltungen und Politik ebenso wie dem Gros der Hochschullehrer und -forscher als ausgemacht. Fragt man allerdings weiter nach, was NPM eigentlich genau meint, wird die Sache schon schwieriger. In der Regel wird eine Liste von Instrumenten und ‚Stellschrauben‘ genannt und synonym mit NPM gesetzt. Hochschulreform im Sinne des NPM ist dann der Einsatz einer ‚Balanced Scorecard‘ in der strategischen Hochschulentwicklung, das ‚Outsourcen‘ bestimmter peripherer Dienstleistungen,

der Umgang mit politischen Zielvereinbarungen und mit so genannten „Performanzindikatoren“. Dies ist natürlich alles nicht falsch aber eine solchermaßen stellenschraubenorientierte Sichtweise vermittelt nur ein sehr fragmentiertes Bild von der Hochschulreform, die man dem NPM zurechnet. Könnte es sein, dass das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile?

Befragt man gezielt Hochschullehrer der unterschiedlichsten Disziplinen zu diesem Thema, dann wird der Sachverhalt noch unübersichtlicher: NPM verdichtet sich in dieser Lebenswelt häufig zu einem Syndrom, einem Bedrohungsszenario, dem alle möglichen Folgen verschiedenartigster Entwicklungen im Hochschulbereich zugeschrieben werden: der Bologna-Prozess, die Unfähigkeit mit Grundausstattungsmitteln das eigene Labor am Laufen halten zu können, sinkende Bewilligungsraten bei Drittmittelgebern, ja sogar die zeitraubenden Folgen einer ineffektiven akademischen Selbstverwaltung werden dem NPM zugerechnet. Pauschale Bewertungen wie „es gibt keine gute Governance, sondern nur schlechte“ runden das Bild ab. Solche vereinfachten Zurechnungen sollten nicht verwundern, denn häufig führen die alten Selbstverwaltungsstrukturen weiterhin eine Parallelexistenz neben den neuen Instrumenten – wie ja auch in vielen Hochschulverwaltungen Kameralistik und Doppik nebeneinander betrieben werden müssen. Kommen dann noch internationale Prozesse und ihre Folgen – wie Bologna – hinzu, entstehen an den Hochschulen hybride Strukturen und deren Effekte, die unter dem kürzesten und prägnantesten Etikett die Zurechnungen der betroffenen Akteure auf sich ziehen.

Der nun folgende Literaturbericht versucht ein wenig Licht in das Dickicht der neuen Steuerung – bzw. der „Governance“ – von Hochschulen zu bringen. Um einen möglichst breiten Überblick zu ermöglichen, holt er in zeitlicher Hinsicht weit aus und umfasst Monographien und Sammelbände aus der vergangenen Dekade. Da andere Länder teilweise deutlich fortgeschrittener sind als Deutschland, was die Neuausrichtung ihrer öffentlichen Verwaltungen und die Reform ihrer Hochschulen unter NPM-Gesichtspunkten angeht, legt diese Besprechung einen Schwerpunkt auf die internationale und international vergleichende englischsprachige Literatur.

## 2. Quasi-Märkte und Auditierungen: analytische und zeitdiagnostische Einsichten

Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich in Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft ein Paradigmenwechsel vollzogen. Theorien politischer Steuerung, die geeignet sein sollen, den politischen Prozess sowohl in seinen strukturellen Ursachen als auch in seinen Wirkungen auf die und in der Gesellschaft zu erklären, wurden zunehmend von der Gesetzgebersperspektive auf den Governance-Ansatz umgestellt. Der Aufarbeitung dieses Paradigmenwechsels und seiner Konsequenzen für die Erforschung der heute beobachtbaren Transformation von Forschungseinrichtungen widmet sich unter anderem der erste Teil eines von *Dorothea Jansen* (2007) herausgegebenen Sammelbandes zu „New Forms of Governance in Research Organizations“, der die theoretischen Vorarbeiten einer interdisziplinären Forschergruppe zur „Governance der Forschung“ dokumentiert. In einer weit gefassten Definition, beschreibt *Arthur Benz* (S. 1-22) Governance hier als Koordination und Kontrolle zwischen unabhängigen, aber interdependenten Akteuren. Fortgesetzte Koordination und Kontrolle finden in einem Regelsystem statt, in dem die unterschiedlichen Handlungsrationaltäten der verschiedenen Akteure zu einer gemeinsamen „Arena“ für

kollektives Handeln verknüpft werden. So gefasst, kann Governance auch als „Brückenbegriff“ (*Schuppert*, S. 31-56) fungieren, der *Gunnar Folke Schuppert* zufolge geeignet ist, Forschungsansätze aus der Politikwissenschaft, der Soziologie, der Ökonomie und den Rechtswissenschaften in einen fruchtbaren Dialog zu bringen und zusammenzuführen. In der Verknüpfung diverser Handlungsrationaltäten interdependenter Akteure zu einem umfassenden Regelsystem – einem Governance-Regime –, das geeignet ist, ein öffentliches Gut zu produzieren, lassen sich in der Regel fünf Mechanismen der Koordination und Kontrolle unterscheiden (*Jansen*, S. 109-136; S. 233-240; *de Boer/Enders/Schimank*, S. 137-154): 1. die staatliche Regulierung, 2. die Steuerung durch externe Stakeholder, 3. in staatsnahen Sektoren wie dem Bildungs-, Forschungs- und Gesundheitswesen die professionelle Selbstorganisation der Dienstleister, 4. die administrative Selbststeuerung von öffentlichen Einrichtungen, Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen sowie 5. der Wettbewerb innerhalb und zwischen diesen Einrichtungen und Organisationen um staatliche Finanzmittel, deren Gewährung zunehmend von der konkreten Leistungserbringung abhängig gemacht wird.

Besonders die Governance von Organisationen und Regelsystemen der Produktion öffentlicher Güter über den Mechanismus Wettbewerb und seine Regulierung sollen hier für die Universitäten als professionelle Organisationen näher betrachtet werden, denn die Intensität der Einstellung dieses Mechanismus beeinflusst auch die anderen parallel weiterexistierenden Mechanismen.

Öffentliche Dienstleistungen sollen – nach der britischen Maxime der „three E’s“ – mit Blick auf die Arbeitsorganisation effizienter, hinsichtlich des Preis-Leistungs-Verhältnisses ökonomischer und mit Blick auf die gesellschaftlichen Wirkungen effektiver erbracht werden. Hierzu wird mehr Wettbewerb zwischen den betreffenden Organisationen propagiert. Mangels einer echten Marktsituation im staatsnahen Sektor – zumindest eine Grundversorgung mit öffentlichen Gütern soll ja weiterhin aus öffentlichen Ressourcen finanziert und vom Staat gewährleistet werden – wird ein Quasi-Markt geschaffen, in dem zunächst einmal die institutionelle Grundfinanzierung öffentlicher Dienstleister zurückgefahren und zugleich deren korporative Autonomie gestärkt wird, um ihnen marktähnliches Verhalten hinsichtlich der Beschaffung externer Ressourcen (Erschließung neuer Einnahmequellen) und Effizienzsteigerung der Arbeitsabläufe (Profit-Center, Kostenstellenrechnung, Personalabbau) bei gleichzeitig höherer Kunden- oder Klientenorientierung zu ermöglichen. Die Effektivität dieser Maßnahmen kann durch Zielvereinbarungen der öffentlichen Zuwendungsgeber mit den von ihnen grundfinanzierten Organisationen kontrolliert werden. Grundlegend für die Funktion von Quasi-Märkten, so stellen es *Bas Denters et al.* in ihrem Sammelband zu „The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets“ (2003) heraus, bleibt der Umstand, dass „the political authorities have determined the conditions under which these markets operate“ (S. 4). Eingerahmt und politisch ermöglicht wird diese Determination in etatistisch geprägten NPM-Reformländern durch ein Zurückfahren der staatlichen Detailregulierung des staatsnahen Sektors bei gleichzeitigem Hochfahren der administrativen Selbststeuerung der Verwaltungseinheiten durch die Installation eines handlungsfähigen Managements, das eigenständig über Personalstrukturen, das Angebotsportfolio jenseits der Grundsicherung und die organisationsinterne Mittelverwendung und Auftragsvergabe entscheidet. Parallel hierzu wird die externe Steuerung der Verwaltung durch gesellschaftliche Stakeholder – zum Beispiel durch die Besetzung von Kontrollgremien mit Kunden und Wirtschaftsvertretern – forciert, während die Selbstorganisationsrechte und entsprechende Gremien der professio-

nellen Leistungserbringer – zum Beispiel der Ärztekammern oder der akademischen Senate an Universitäten – reduziert werden. Um letzteres zu erreichen, ist insbesondere in nicht-etatistischen Ländern wie Großbritannien sogar eine deutliche Zunahme der staatlichen Detailregulierung zu beobachten, so dass es in dieser Governance-Dimension im Zuge von NPM-Reformen zu einer Annäherung in der Regulierungsdichte zwischen den vormals diversen politischen Verwaltungskulturen kommt. Die idealtypische Vorstellung, dass strikte Marktorientierung und staatliche Regulierung sich wechselseitig ausschließen, ist gerade mit Blick auf den britischen Fall „not necessarily true“ (Theisens, S. 211).

Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch die mittlerweile schon als „klassisch“ zu bezeichnende Zeitdiagnose von *Michael Power* (1999), welche die global voranschreitenden NPM-Reformen aus einem Trend zur „Audit Society“ ableitet. Hier gilt die zeitgenössische Entwicklung in Großbritannien als Schrittmacher für einen globalen Mastertrend. *Power* lokalisiert das gerade auch das NPM durchziehende Leitmotiv der Rechtfertigung und Legitimierung von öffentlichen (und anderen) Dienstleistungen und Produkten durch quantitative Vermessung und anschließende Bewertung in einem Strukturwandel der Legitimation und des Vertrauens. Das früher implizit generalisierte Systemvertrauen in eine input-gesteuerte Verwaltung und die deontologische Orientierung sich selbst regulierender Professionen in den staatsnahen Sektoren geht in der „Audit Society“ unwiederbringlich verloren. Mehr noch als durch echtes Missmanagement, Unverantwortlichkeit und Professionenversagen wird es durch einen neuen staatlichen Regulierungsstil zu Grabe getragen, dessen Triebfeder das Misstrauen in die eigene Bürokratie ist, die nur durch harte Monitoring-Instrumente zu verantwortlichem Handeln zu erziehen sei. Man traut Verwaltungen und Professionen – den vermeintlich faulen Lehrern und Professoren, den arroganten Ärzten usw. – kein im Sinne der Politik und der gesellschaftlichen Stakeholder verantwortliches Handeln mehr zu, solange dieses sich nicht in quantitativen Erfolgsindikatoren abbilden und rechtfertigen lässt. Als Knute etabliert der neue Regulierungsstil die oben schon angesprochenen Quasi-Märkte und verlagert das Monitoring von der politischen Ebene der parlamentarischen Kontrolle in die Organisationen selbst hinein. Legitimation wird zu einem Mix aus interner Selbstkontrolle – zum Beispiel durch die Einführung von indikatorgestützten Berichts- und Qualitätssicherungssystemen – und gleichzeitigem externem Monitoring durch staatlich beauftragte Agenturen, die die Ergebnisse der organisationsinternen Kontrollen mit den Erfolgswerten und Benchmarks der anderen Wettbewerber auf dem Quasi-Markt abgleichen um darauf Allokationsentscheidungen zu gründen oder eine Änderung des Angebotsportfolios zu erlauben (z.B. bei Akkreditierungen, s.u.). Die Crux dieses Strukturwandels der Legitimation sieht *Power* in dem Umstand, dass damit das Problem des Vertrauens lediglich auf eine Ebene verschoben wird, die deutlich abstrakter und irrealer ist, als es das generalisierte Systemvertrauen je war. Man vertraut jetzt den Ergebnissen der Audits und damit der scheinbar sicheren Welt der Leistungskennziffern und Indikatoren. Letztere bieten aber nur ein Image dessen, was mit ihnen gemessen werden soll. Die durch sie zum Ausdruck gebrachte Realität kann von den gemeinwohlorientierten Zielen der Organisationen des öffentlichen Sektors stark entkoppelt sein, denn von den „three E’s“ lassen sich „efficiency“ und „economy“, also die interne Ressourcenverwendung der Organisationen, besser quantifizieren als „effectiveness“ im Sinne der langfristigen Zielerreichung der Organisationen in ihrer Umwelt beziehungsweise bei ihrer Klientel. Was die Regulierung öffentlicher Aufgaben durch Audits darüber hinaus nicht in Rechnung stellt, ist der Opportunismus der handelnden Individuen und Organisationen, die sich mit ihren Motivations-

strukturen auf die stetige Vermessung ihrer Leistungen einstellen und danach streben, gemäß den Images der Indikatoren als erfolgreich und unterstützenswert dazustehen. So kann eine trügerische Scheinwelt aus gelungener Performanz und vertrauenswürdiger Sicherheit entstehen: „As the means becomes the end, there is continuing overcommitment to create politically acceptable images of control.“ Daraus resultieren „poor quality goods, and the development of survival skills to show that, often impossible, targets were achieved. Games are played around an ‚indicator‘ culture where auditable performance is an end in itself and real long term planning is impossible.“ (S. 121)

Wie alle Zeitdiagnosen übersteigert auch Powers Diagnose der „Audit Society“ einen von vielen der die gegenwärtige Gesellschaft und ihre Politik prägenden Trends. Aber gerade darin liegt auch ihr Wert: Noch sind wir – mit *Max Weber* gesprochen – keine Fellachen im „stählernen Gehäuse“ einer Indikatorenwelt. Powers Extrapolation einiger der in Großbritannien vorexerzierten Trends aus dem Gesundheits-, Bildungs- und Forschungswesens geben aber durchaus Anlass zur Sorge oder zumindest zum Nachdenken über die realen und möglichen ‚dunklen Seiten‘ der im Rahmen von NPM-Governance installierten Quasi-Märkte in den staatsnahen Sektoren.

### 3. NPM und die Governance der Universitäten

Wie sich NPM-Reformen auf einen konkreten staatsnahen Sektor – den Bereich der Hochschulen – auswirken, ist Gegenstand der im Folgenden besprochenen Literatur. Hier sind vor allem die tradierten Governance-Muster von Universitäten – insbesondere die von Professoren dominierte Selbstverwaltung – weltweit unter politischen Veränderungsdruck geraten. Die Frage nach der Governance der Hochschulen gilt vielen Regierungen als Schlüssel für deren künftiges Leistungspotential, die Fähigkeit humanes und monetäres Kapital anzuziehen und mittelbar auch für die Stellung ihrer nationalen Standorte im globalen Wettbewerb. Wenn auf Feldern wie der Hochschulpolitik in einem bestimmten Zeitraum in verschiedenen Staaten die öffentlich diskutierten Problemlösungskonzepte einander ähnlicher werden, liegt die Vermutung einer zu Konvergenz führenden Reformentwicklung nahe. Um zu erklären, ob dies wirklich so ist und inwiefern und unter welchen nationalen Bedingungen NPM-Konzepte auf diesem Feld ihre Ziele erreichen können, sollte man sich zunächst den ‚sozialen Zement‘ (*Elster* 1989) einmal näher ansehen, der die zu reformierenden Gebilde jenseits direkter politischer Einflussnahme zusammenhält.

Der Sammelband „Towards a Multiversity?“, herausgegeben von *Georg Krücken*, *Anna Kosmützky* und *Marc Torka* (2007), vermittelt einen neo-institutionalistischen Einblick in das gesellschaftliche Sein der Universität. Mancher Hochschulpolitiker wäre sicherlich erstaunt ob des grundlegenden Statements der beiden US-Soziologen *David John Frank* und *John W. Meyer* (S. 20), dass man getrost als Leitmotiv nahezu aller Beiträge dieses Sammelbandes interpretieren kann: „the university is less about training people for jobs in the complex society, and more about establishing the ground rules for this society – the doctrines that local realities and actions can and should be seen in terms of universal principles“. Das ist natürlich etwas anderes als das utilitaristische Motiv unmittelbarer Verwertbarkeit des universitären Outputs und zeichnet ein gänzlich anderes Bild von dieser Institution als das von Politikern gerne zu medienwirksamen und populistischen Zwecken gebrauchte Image des ‚überlebenstüchtigen Versagers‘ (*Schimank* 2001, S.

223). Betrachtet man einen größeren historischen Ausschnitt, dann ist die Geschichte der Universität im oben angeführten Sinne eine unvergleichliche Erfolgsgeschichte – gerade vor dem Hintergrund ihrer enormen Expansion seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Dennoch wird diese jüngste Entwicklung in der Hauptsache negativ interpretiert: Die einen sehen durch die zunehmende Vermassung der Universitätsausbildung das intellektuelle Herzstück der Universität verloren gehen; die anderen halten das universalistische akademische Ethos angesichts des politisch gewollten Andrangs für anachronistisch und fordern eine Zerschlagung der Institution in kleinteiligere, berufsorientierte Einheiten. Aber bislang ist neben der Expansion auch die Beharrungskraft und Attraktivität der universalistischen Idee tertiärer Bildung im Sinne eines globalen kulturellen Symbols für Modernität, das sich in der Universität als Organisation verdinglicht, ungebrochen. Dies können *John W. Meyer* und *Evan Schofer* (in *Krücken/Kosmützky/Torka* 2007, S. 45-62) nicht zuletzt anhand der steigenden Inklusionsraten in höhere Bildung und der Ausbreitung von Universitäten auch in den ärmsten Ländern der Welt aufzeigen. Dennoch ist diese Erfolgsgeschichte seit Ende der 1970er Jahre unter NPM-Reformdruck geraten. Der Beitrag von *Christine Musselin* (S. 63-86) macht anschaulich, welche soziologischen und ökonomischen Modelle zur Beschreibung von Sein und Sollen der Universität als Organisation bereitstehen und mit welchen Schwierigkeiten ein gestärktes hierarchisches Management einer Institution zu rechnen hat, die traditionellerweise auf die Selbstorganisation der sie tragenden Profession gebaut ist und für die die Beschreibung der ‚organized anarchy‘ (*Cohen/March/Olsen* 1972) erfunden wurde. Musselin stellt die berechnete Frage: „Why do academics fight with eagerness against the transformation of formal structures while they always state that their department does not matter much?“ (*Musselin* in *Krücken/Kosmützky/Torka* 2007, S. 76). Die Antwort lautet: Weil sie unter Zuhilfenahme formaler Strukturen Grenzen und Territorien der Einflussnahme – ihrer individuellen und disziplinären Interessen – abstecken. Ein Hochschulmanagement, das diese autonomen Interessen nicht ins Kalkül zieht, wird – so Musselins Schlussfolgerung – scheitern, auch wenn seine formalen Durchgriffsrechte groß sind.

Die autonomen Interessen der Wissenschaftlerprofession sowie deren Passfähigkeit in Organisationskontexte stehen auch in *Jochen Gläasers* Habilitationsschrift über „Wissenschaftliche Produktionsgemeinschaften“ (2006) im Mittelpunkt der Betrachtung. Hier wird die Frage aufgeworfen, innerhalb welcher Form von sozialer Ordnung eigentlich wissenschaftliche Forschung betrieben wird, in welche anderen Ordnungsformen diese wiederum ‚eingepasst‘ werden kann, und wie sich dann letztlich Chancen und Folgen einer externen Beeinflussung oder gar Steuerung dieser Ordnung und mehr noch der in ihr erzeugten Leistungen beurteilen lassen. Gläser arbeitet heraus, dass wissenschaftliches Wissen in Fachgemeinschaften produziert wird, die ein für alle Formen von Gemeinschaften charakteristisches Defizit endogener Governance aufweisen. Letzteres zeigt sich auch in einem Defizit von Kanälen für die Intervention exogener Governance. Mit Blick auf gesellschaftliche Erwartungen – zum Beispiel mit Blick auf die Nützlichkeit, Prioritätensetzung oder ethische Orientierung der wissenschaftlichen Forschung – zeigt sich das Defizit an endogener Governance der wissenschaftlichen Gemeinschaften als ‚Gemeinschaftsversagen‘. In den Fachgemeinschaften gibt es keine Instanz, die Wissenschaftler zur Bearbeitung eines bestimmten Problems, zur Einhaltung einer Mindestqualität oder zur Befolgung gesellschaftlicher Verhaltenserwartungen zwingen könnte. Fachgemeinschaften können als solche auch keine kollektive Entscheidung über die Richtung der Wissensproduktion treffen. Die Governance der Wissenschaft kompensiert dieses Ge-

meinschaftsversagen, indem sie die Zuweisung von Ressourcen an die Erfüllung von Leistungserwartungen bindet und die Forschung reguliert, das heißt zur Einhaltung gesellschaftlicher Regeln bei der Wissensproduktion zwingt. Da die Fachgemeinschaften nicht kollektiv handlungsfähig sind, können die Erwartungen nicht unmittelbar an sie adressiert werden. Bereits die Kommunikation von externen Erwartungen an die Wissenschaft bedarf deshalb spezifischer Schnittstellen. An solchen Schnittstellen – formalen Organisationen wie zum Beispiel Universitäten – setzen deshalb auch NPM-Reformen an, die mehr oder besseres ‚value for money‘ von der Forschung einfordern. Aber auch die hierzu eingesetzten quasi-marktwirtschaftlichen Instrumente wie Evaluationen und leistungsorientierte Mittelvergabe – die auf Forschungsindikatoren wie Publikationszahlen und Drittmittelinwerbungen beruhen – ändern nichts an dem Umstand, dass am Ende die Entscheidung darüber, wie und was geforscht wird, doch bei den wissenschaftlichen Produktionsgemeinschaften verbleibt. Zu weit getriebene Steuerungsversuche oder eine Hochschul-Governance, in der die akademische Selbstorganisation völlig marginalisiert wäre, würde die wissenschaftliche Forschung am jeweiligen Standort voraussichtlich ruinieren – das macht Gläasers Studie sehr eindrücklich deutlich.

Wie bereits erwähnt, besteht ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reform der Hochschul-Governance im Sinne des NPM in einer Stärkung der externen Steuerung durch Stakeholder – also Treuhänder der vielfältigen gesellschaftlichen Interessen an einer ebenso effizienten wie qualitativ hochstehenden Hochschulausbildung und Forschung. Dies ist das Leitmotiv des von *Alberto Amaral*, *Glen A. Jones* und *Berit Karseth* herausgegebenen Sammelbandes zum Thema „Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance“ (2002), der Fallstudien aus acht Reformländern versammelt. „The concept of ‚external stakeholder‘ refers to a third party acting between the two main parties, the community of scholars and the society, and it is anti-Humboldtian by nature“ (*Amaral/Magalhães*, S. 12). Sollte der Staat im Humboldtschen Modell noch die Universität vor der Einflussnahme der Gesellschaft schützen, so wird er jetzt selbst gesellschaftliche Partei und öffnet in Form von Boards of Regents/Trustees bzw. Hochschulräten die Selbstverwaltung der Universitäten für die Repräsentanten insbesondere wirtschaftlicher Nutzerinteressen und für eigene Einflussnahme. In der Regel geht die Übertragung von Verantwortung sowie Kontroll- und Entscheidungsrechten auf externe Stakeholder Hand in Hand mit der Entmachtung des klassischen Entscheidungszentrums europäischer Hochschulen: des Senats als Repräsentations- und Kontrollorgan der Hochschulangehörigen. Zwei im Rahmen des Sammelbandes präsentierte Fallstudien aus den Niederlanden seien hier als Beleg angeführt. *Maassen* (S. 23-42) beschreibt für das niederländische Hochschulsystem den 1997 per Gesetz eingeführten „Raad van Toezicht“ als ein Steuerungsgremium, mit dem vor allem der Staat selbst seinen Einfluss als eigenständiger Stakeholder auf die Hochschul-Governance sichert: Alle externen Mitglieder werden vom Bildungsminister kooptiert; der Rat ist nicht etwa seiner jeweiligen Hochschule, sondern allein dem Minister gegenüber verantwortlich. Der sicherlich unintendierte Effekt dieser Maßnahme wird eindringlich in dem Beitrag von *Harry de Boer* (S. 43-62) beschrieben und kontrastiert den Vertrauensentzug ‚von oben‘ mit einem Vertrauensverlust ‚von unten‘: Rat, Hochschulleitung, Dekane und diverse ‚Management-Teams‘, die ohne rechtlichen Status oder satzungsmäßiges Mandat lautlos die Entscheidungen zwischen den gerade angeführten Gremien vorbereiten, hinterlassen bei Professoren, Mitarbeitern und Studierenden ein Gefühl der Ohnmacht und des generalisierten Misstrauens: „executives are seen to present councils with *faits accomplis*“ (*de Boer*, S.

53). Die neue Ohnmacht der internen Stakeholder zeigt sich in den früher extrem partizipationsfreudigen niederländischen Hochschulen in einer rasant sinkenden Wahlbeteiligung zu den Selbstverwaltungsgremien und großen Schwierigkeiten, überhaupt noch Kandidaten für Senate und andere repräsentative Organe zu finden. In fünf von dreizehn Universitäten waren 2000/2001 überhaupt keine Professoren mehr in den Senaten vertreten, in fünf weiteren war es jeweils ein einziger; teilweise bleiben die Sitze einfach vakant. Das sinkende Involviertsein der Universitätsangehörigen in die Angelegenheiten ihrer Organisation schafft, einem Teufelskreis gleich, dann wieder neue Management-Probleme in Form von Informationsdefiziten, „hidden action“ und steigenden Monitoring-Kosten, die die erhofften Vorteile der exekutiv gestrafften und extern gesteuerten Governance-Architektur zunichte machen können.

Eines der neueren Schlagworte, das seit Beginn des Bologna-Prozesses für die Einführung neuer Governance-Strukturen in der europäischen Hochschullandschaft steht, ist das der Akkreditierung. Die politisch angestrebte Harmonisierung von Curricula-Strukturen und Studienabschlüssen sowie die damit gleichzeitig angestrebte Ankurbelung des Wettbewerbs europäischer Hochschulen untereinander – aber auch mit anderen internationalen Anbietern tertiärer Bildung – macht die Etablierung von zumindest ähnlichen Systemen der Qualitätskontrolle und -vergleichbarkeit notwendig. Die Akkreditierung von Studiengängen ist traditionell der wichtigste Pfeiler eines umfassenden Systems der Qualitätssicherung im Hochschulbereich. Obwohl der Terminus „accreditation“ bis zum Beginn dieses Jahrzehnts den meisten Hochschulangehörigen und Hochschulpolitikern unbekannt gewesen sein dürfte, hat der damit beschriebene Vorgang doch immer schon stattgefunden, und zwar im Sinne der Genehmigungspflicht von Hochschulabschlüssen und Studiengängen durch staatliche Instanzen und/oder qua Anerkennung durch einschlägige berufsständische Verbände sowie die Standesvereinigungen von Professionen. Durch die Brille aktueller Governance-Theorien betrachtet ließe sich Akkreditierung somit als eine Form der externen Steuerung von Hochschulen durch Stakeholder sowohl auf Seiten der Zuwendungsgeber (vor allem des Staates) als auch auf Seiten der Abnehmer der Dienstleistung Lehre (Wirtschaft oder Staat) bezeichnen. Selbst in nicht-etatistisch geprägten Hochschulsystemen wie denen der USA oder Großbritanniens sind solche klassischen Formen der Akkreditierung geläufig: Dort entscheidet die staatliche Anerkennung zwar nicht über die Frage, ob ein Studiengang angeboten werden darf, aber über die im Endeffekt gleichrangige Frage, ob Studierende für die Wahrnehmung dieses Studienangebots staatliche Finanzhilfen beanspruchen können. Daneben gehört zum klassischen Arsenal der staatlichen Akkreditierung auch die sogenannte institutionelle Akkreditierung ganzer Bildungseinrichtungen. Dies kann von der expliziten Aufnahme in die nationale Hochschulgesetzgebung im Sinne nachgeordneter Behörden (in den deutschen Ländern) bis zur staatlich gewährten Autonomie inklusive Dienstherreneigenschaften (Großbritannien) reichen.

Was ist nun neu im Bereich der Akkreditierung seit dem Beginn des Bologna-Prozesses? Dieser Frage geht der Sammelband von *Stefanie Schwarz* und *Don F. Westerheijden* über „Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area“ (2004) nach. Er dokumentiert den Stand der Reformbemühungen in 20 verschiedenen europäischen Hochschulsystemen hinsichtlich der Einführung von Qualitätssicherungsverfahren. Dabei stößt man schon mit Blick auf die begrifflichen Vorgaben auf große Schwierigkeiten. Was nämlich unter Akkreditierung und dem damit eng verknüpften – aber nicht identischen – Begriff der Evaluation verstanden werden kann und soll, ist in den verschiede-

nen europäischen Ländern durchaus unterschiedlich. Entsprechend bezeichnen die Begrifflichkeiten in den Länderberichten oft ganz andersartige und häufig auch miteinander inkompatible Verfahren und Strukturen der Qualitätssicherung. Dies hängt letztlich auch mit der Frage zusammen, wie weit die jeweiligen Länder nicht nur in der Implementierung des Bologna-Prozesses fortgeschritten sind, sondern wie weit sie sich mit ihren Hochschulsystemen insgesamt in Richtung auf das international propagierte NPM der Hochschul-Governance bewegt haben. Um dies an einigen Beispielen aus dem Kontext des Sammelbandes zu veranschaulichen: Ein zentraler Bestandteil des NPM im Hochschulsektor ist die Rücknahme direkter staatlicher Regulierung zugunsten einer Delegation an unabhängige, wenngleich unter staatlicher Aufsicht stehende Agenturen. Solche Agenturen der Qualitätssicherung führen in Abständen von 4-7 Jahren Akkreditierungen von Studiengängen einzelner Hochschulen durch. Diese Verfahren beruhen meistens auf einer Peer-Review-basierten Evaluation des zur Akkreditierung vorgelegten Studienangebots. Um eine solche Evaluation erfolgreich zu meistern, benötigt eine Hochschule ein durchsetzungsfähiges Management mit der Fähigkeit, auch hochschulintern Qualitätsstandards zu definieren, zu dokumentieren und zu kontrollieren – also eine starke administrative Selbststeuerung. Eine solche Kopplung von Akkreditierung mit Evaluationsergebnissen ist die derzeit avancierteste Variante der Qualitätssicherung und wurde – politisch durch Bologna-Argumente forciert – insbesondere in Deutschland, den Niederlanden, Norwegen und Spanien eingeführt.

Bemerkenswert ist, dass diese Form von Akkreditierung eine der ganz wenigen Strukturinnovationen in der Hochschulpolitik ist, in der Deutschland vor Einführung der Exzellenzinitiative eine Vorreiterrolle eingenommen hat. So haben sich beispielsweise die Niederlande, die im Vergleich zu Deutschland bereits eine längere Tradition der evaluationsgestützten Qualitätssicherung hatten, explizit an das deutsche Agenturmodell angelehnt (*Jeliazkova/Westerheijden*, S. 323-346). In Österreich wurde ein ähnliches System zunächst für das erst in den 1990er Jahren geschaffene Segment der privaten Fachhochschulen aufgebaut – dies auch als Antwort darauf, dass man in den traditionellen Universitätskomplex jahrzehntlang politisch nicht intervenieren konnte (und wollte). Hierzu bediente sich die österreichische Hochschulpolitik des britischen Vorbilds der Steuerung der ehemaligen Fachhochschulen (Polytechnics) durch externe Stakeholder (*Pechar/Klemm*, S. 43-64). Die Briten beschreiten hingegen – vom Bologna-Prozess im restlichen Europa gänzlich unbeeindruckt – eigene Wege (*Brennan/Williams*, S. 465-490). Der Akkreditierungsbegriff findet hier kaum Verwendung für Maßnahmen der Qualitätssicherung. Die britischen Bemühungen sind in erster Linie durch eine systematische Umsetzung des NPM-Gedankens geprägt: „best value for money“ wird hier neben der Anerkennung von Studiengängen und Abschlüssen durch die professionellen Gemeinschaften vor allem über die Evaluierungen einer unabhängigen Agentur zur Qualitätssicherung (QAA) erzielt, deren Empfehlungen zwar keine politisch bindenden Wirkungen haben, aber die Allokationsentscheidungen der Zuwendungsgeber – der ebenfalls unabhängigen Funding Councils – beeinflussen können. Da Großbritannien in Sachen NPM-Reformen des Hochschulsektors europaweit am fortgeschrittensten ist, waren hier auch die enormen Kosten und die Evaluierungsmüdigkeit der Hochschulangehörigen zuerst zu spüren. Die QAA hat deshalb 2003 begonnen, von der Qualitätssicherung einzelner Studienprogramme auf eine Art institutionelle Akkreditierung ganzer Hochschulen umzustellen – eine Umstellung, die hierzulande aktuell unter dem Stichwort „Prozess-Akkreditierung“ diskutiert wird. Insgesamt bilden die von *Schwarz* und *Westerheijden*

versammelten Länderberichte eine wertvolle Grundlage für alle weitergehenden Forschungen zu Strukturen und Folgen von Qualitätssicherungssystemen in den nationalen europäischen Hochschulsystemen. Der Sammelband zeigt aber auch in aller Deutlichkeit, dass man von einem einheitlichen europäischen Hochschulraum in puncto Qualitätssicherung noch weit entfernt ist.

Dass dies nicht nur im Hinblick auf den Governance-Mechanismus der externen Stakeholder-Steuerung der Fall ist, zeigt der Sammelband „The Higher Education Managerial Revolution“, herausgegeben von *Alberto Amaral, V. Lynne Meek* und *Ingvild M. Larsen* (2003). Auch hier sind wieder Analysen zu allen Reformländern vertreten. Die Fallstudien geben der auch in der allgemeinen Public Management-Literatur vertretenen Einschätzung, dass das NPM-Konzept weit von einer auch nur halbwegs homogenen Implementierung entfernt ist, eine auf Universitäten zugespitzte empirische Fundierung. Die faktische Heterogenität der NPM-Reformen zeigt sich schon bei der grundlegenden politischen Entscheidung, ob ein segmentiertes oder ein homogenes Hochschulsystem dem quasi-marktwirtschaftlichen Wettbewerb zwischen und in den Hochschulen förderlicher ist. Während Großbritannien und Australien auf eine Vereinheitlichung durch Aufwertung der ehemaligen Fachhochschulen zu Universitäten gesetzt haben, um insbesondere den Drittmittelwettbewerb anzukurbeln (von dem die Fachhochschulen bis dato ausgeschlossen waren), lassen die kontinentaleuropäischen Länder ihre binären Systeme unverändert oder schaffen solche, wo vorher noch keine vorhanden waren. So hat Österreich erst in den 1990er Jahren einen zweiten Sektor tertiärer Bildung geschaffen, der die etablierten Universitäten unter Wettbewerbsdruck setzen sollte (*Pechar*, S. 109-130). Eine interessante Entwicklung zeigt sich in der Dimension des Governance-Mechanismus ‚administrative Selbststeuerung‘. Hier haben nahezu alle Länder den Leitungsebenen der Hochschulen gegenüber den Gremien der akademischen Selbstverwaltung mehr Entscheidungsbefugnisse gegeben. Aber Papier ist geduldig. Selbst in Großbritannien verstehen sich viele ‚manager-academics‘ eher als Anwälte ihrer Hochschulangehörigen und versuchen, den von der Regierung aufgebauten Konkurrenzdruck so gut es geht abzufedern und mit ‚carrots‘ anstatt mit ‚sticks‘ zu regieren. Im Gegensatz zu anderen staatsnahen Sektoren – wie dem britischen Gesundheitswesen – kommen die neuen Manager im Hochschulbereich immer noch aus der eigenen Organisation und nicht von außen. Sie sind schon allein deshalb weit davon entfernt, lediglich als willfährige Agenten der Regierung zu fungieren (*Fulton*, S. 155-178). Insgesamt zeichnet der Sammelband gerade hinsichtlich der institutionellen Effekte des NPM auf die Hochschul-Governance ein enorm heterogenes Bild – nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch in ein und demselben Land. Anders als in anderen Verwaltungsbereichen staatsnaher Sektoren kommt nämlich mit Blick auf die Universitäten noch eine intervenierende Variable im Sinne von steuerungsrelevanter Pfadabhängigkeit hinzu: Dies ist die jeweils spezifische ‚Saga‘ (*Clark* 1972) einer Universität – jene Form von Pfadabhängigkeit, die sich aus dem Alter, der Tradition und den akademischen Ritualen einer jeweiligen Universität speisen und sie entweder anfälliger für oder immuner gegen die Effekte politisch induzierter Strukturänderungen macht. Je älter und renommierter eine Universität ist, desto schwieriger lassen sich ‚managerialist values‘ durchsetzen (*Amaral/Fulton/Larsen* in *Amaral/Meek/Larsen* 2003, S. 283).

Dies gilt auch für die australischen Universitäten, mit deren Entwicklung unter einem nunmehr 21-jährigen NPM-Regime sich *Simon Marginson* und *Mark Considine* in ihrer vielzitierten Monographie „The Enterprise University“ (2000) auseinandergesetzt haben.

Australien bietet ein gutes Beispiel dafür, wie eine Bundesregierung in einem föderativen Staatswesen auch ohne rechtliche Regulierungsbefugnisse im Hochschulsektor – die liegt in Australien bei den States und Territories – Universitäten unter Reformdruck setzen kann. Einer der Kernpunkte der australischen Hochschulreformen bestand wie in Großbritannien in der Auflösung des binären Hochschulsystems. Das Bundesministerium nutzte seine Möglichkeiten zur Regulierung der Finanzierung des Hochschulsektors, um die Colleges mit den Universitäten zu einem „Unified National System“ zu verschmelzen. Hierbei kam es zu einer Welle von Fusionen – vor allem sind viele kleinere Colleges und fachhochschulähnliche Einrichtungen in den Universitäten aufgegangen oder wurden zu solchen verschmolzen. Diese organisatorischen Maßstabsvergrößerungen sorgten unter anderem dafür, dass die hierarchische Selbststeuerung in den Hochschulen gestärkt wurde, zumal mit dem „merging“ erhebliche finanzielle Bundeszuschüsse verbunden waren, die jeder Vice-Chancellor gerne in seine Einrichtung lenken wollte. Auch durch die weitgehende Umstellung der Bundeszuwendungen für die Hochschulfinanzierung auf ein leistungs- und auslastungsbezogenes Indikatorensystem wurden die australischen Hochschulen genötigt, ihre administrative Selbststeuerung zu stärken und den organisationsinternen und -externen Wettbewerb zu intensivieren, wie Marginson und Considine anhand zahlreicher interviewbasierter Fallstudien in einzelnen Universitäten belegen. Gleichwohl konnte die Bundesregierung keine Veränderung der Gremienstrukturen dekretieren, so dass hier nach wie vor ein deutlich höheres Maß an Diversität zu verzeichnen ist als zum Beispiel im britischen System.

Zwei amerikanische Monographien zum „Academic Capitalism“ von *Sheila Slaughter* und *Larry L. Leslie* (1997) sowie *Slaughter* und *Gary Rhoades* (2004) beschäftigen sich nur am Rande mit der Detailanalyse universitärer Governance-Strukturen und einzelnen NPM-Instrumenten. Schwerpunktmäßig wird hier die Entwicklung und empirische Validierung einer eigenständigen Theorie über die jüngsten Trends in den angelsächsischen Hochschulsystemen vorgeführt. Zu diesem Zweck führen die Autoren zunächst qualitative Fallstudien aus Australien, Kanada, Großbritannien und den USA zusammen (*Slaughter/Leslie* 1997) und erhärten ihre Theoriebildung anschließend nochmals anhand einer tiefer gehenden Analyse des US-amerikanischen Systems (*Slaughter/Rhoades* 2004). Konkret geht es um den Rollenwandel der Universitätsangehörigen von altruistisch orientierten Professionellen zu „state-subsidized entrepreneurs“ (*Slaughter/Leslie*, S. 210) in einem akademischen Quasi-Markt, den man vor allem im Kontext der Forschung und ihrer Verwertbarkeit – und weniger in der „undergraduate“-Ausbildung – erkennen kann. Der Motor dieses Wandels ist in allen von *Slaughter* und *Leslie* betrachteten Ländern der Staat, der seine Grundfinanzierung des Hochschulsektors massiv zurückfährt, um so den Wettbewerb um Studiengebühren, Forschungsdrittmittel, Lizenzerträge aus Patenten, Spenden, Sponsoringverträge und andere kompetitive Ressourcen anzuheizen. Der US-amerikanische Fall ist zweifellos der interessanteste, denn hier sind die Autoren heimisch. So beobachten sie in den USA den Aufstieg eines umfassenden „Academic Capitalist Knowledge/Learning Regimes“. Interessant ist, dass die im akademischen Kapitalismus der USA involvierten Akteure in erheblichem Maße das Geld des amerikanischen Steuerzahlers nutzen, um die Hochschulen im Sinne eigenständiger ökonomischer Akteure zu restrukturieren, in denen das Einwerben von Geld zum Selbstzweck wird. Akademischer Kapitalismus heißt dann konkret: Kommerzialisierung des Non-Profit-Sektors im Bereich der tertiären Bildung und der Forschung unter hohem Einsatz staatlicher Subventionen. Dieser Prozess spielt sich in einer triangulären Akteurskonstellation ab, in der sich die

Interessen der Lobbygruppen einiger ambitionierter Universitätsmanager und Professoren an Einnahmegewinnen mit den Interessen von Regierungen und Parlamenten an Einsparungen im tertiären Bildungswesen decken und beide Interessen von einer Rechtsprechung flankiert werden, die den Hochschulen zunehmend die intellektuellen Eigentums- und Verwertungsrechte an Produkten und Erkenntnissen zuspricht, die unter ihrem Dach von Lehrenden und Studierenden gewonnen wurden. Eines der typischsten Instrumente der Gewinnung von „third stream income“ für amerikanische Forschungsuniversitäten ist die Vermarktung von Patentrechten durch universitätseigene Technologietransfer-Büros geworden. Des Weiteren betreiben die meisten amerikanischen Universitäten heute eine aggressive Copyright-Politik, in der alle Nebenprodukte der Lehre hinsichtlich ihres kommerziellen Potentials überprüft und dann in der Regel für profitträchtige Fernstudium-Kurse via Internet eingesetzt werden. Die Vermarktung von Trademarks und Logos, Gebäude-Management, Venture-Kapitalismus zur Ausbeutung eigener Patente, lukrative Verträge mit Sportartikelherstellern, Lebensmittelkonzernen und Fast-Food-Ketten vervollständigen das Bild der „entrepreneurial university“. Dabei gerät *Slaughter* und *Rhoades* zufolge das Kerngeschäft der Hochschulen immer mehr ins Hintertreffen: An der Lehre wird gespart. Seit knapp drei Dekaden schrumpft die Full-Time-Faculty an US-amerikanischen Universitäten und wird inzwischen von den Angehörigen des mittleren Managements, die sich um die kommerziellen Aktivitäten kümmern, deutlich übertroffen. Während neu eingestelltes Lehrpersonal häufig mit schlecht bezahlten Teilzeitstellen abgespeist wird, gibt es andere Bereiche, in denen Geld keine Rolle spielt: Analog zu den explodierenden Studiengebühren haben auch die Aufwandsentschädigungen für das leitende Management in den Forschungsuniversitäten dramatische Zuwächse zu verzeichnen: Immer mehr Universitätspräsidenten werden inzwischen analog zu den Verdienstmöglichkeiten von Vorstandsvorsitzenden in der freien Wirtschaft bezahlt (*Slaughter/Rhoades*, S. 249-251). Da drängt sich natürlich die Frage auf, warum die US-amerikanischen Hochschulen überhaupt noch als Non-Profit-Organisationen geführt werden und nicht als autonome Wirtschaftsunternehmen. Die Antwort ist ebenso einfach wie für die amerikanische Öffentlichkeit beängstigend: „Colleges and universities very clearly do not want to lose state and federal subsidies, or, in the case of research universities, to pay taxes, to be held to corporate accounting standards, to be held accountable to risks they take with state and donor money, and to relinquish, if they are public, eleventh-amendment protection and be liable for mistakes and various forms of malpractice“ (*Slaughter/Rhoades*, S. 26). Kurz gesagt: Die Hochschulen wollen und nehmen sich das Beste aus beiden Welten und können sich dabei bislang des ungebrochenen Rückhalts der politischen, wirtschaftlichen und juristischen Akteure sicher sein, die einen Quasi-Markt am Laufen halten, in dem „academics [...] act as capitalists from within the public sector“ (*Slaughter/Leslie*, S. 210).

Für den kontinentaleuropäischen Leser sind die beiden Monographien zum akademischen Kapitalismus außerordentlich informativ, da sie vor allem anhand des US-amerikanischen Falles andeuten, mit welchen langfristigen Effekten zu rechnen ist, wenn man in einem Hochschulsystem die Governance-Mechanismen der Steuerung durch externe Stakeholder, administrative Selbststeuerung und Wettbewerb vollständig ausreizt.