

3 Analysedimensionen

Das, was früher als die Konzepte des Regierens oder des Steuerns beschrieben wurde (Schneider/Kenis 1996; Brand 2004; Benz 2004), wird seit den 1980er Jahren als *Governance* bezeichnet. In jüngster Vergangenheit fand dieser Begriff auch Einzug in die Bildungsforschung. Governance umfasst mehr als das *Leitbild* des New Public Managements. Dadurch wird deutlich, dass der Begriff sich nicht auf „die Verfahren und Instrumente staatlicher Regulierung beschränkt“ (Klenk 2019, 154). Damit verbunden ist die „grundsätzliche Annahme, dass der Staat nicht das Steuerungszentrum der Gesellschaft bildet“ (Heinze et al. 2011, 121). Im Zuge des New Public Managements ist zu beobachten, dass sich auch Hochschulen von der Institution zur Organisation wandeln (Kehm 2012, 17) und ihre Steuerungsmodi neu formieren. Folgt man der Bestimmung von Altrichter und Heinrich, so „thematisiert [Governance] die Art und Weise der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren in komplexen Systemen“ (Altrichter/Heinrich 2007, 55). Weiterhin versteht sich der Educational-Governance-Ansatz als „analytisch“ (Blumenthal 2005, 1154); als ein Forschungsansatz einer interdisziplinären *Bildungsforschung*, der das Entstehen, die Aufrechterhaltung und die Transformation von sozialen Ordnungen und Leistungen im Bildungssystem aus der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren in komplexen Mehrebenensystemen untersucht (Altrichter/Maag-Merki 2016, 8).

Zur Erfassung aller hier relevanten Dimensionen wird zum einen die Perspektive der *Educational Governance* nach Altrichter (2011) eingenommen, die vor allem den Teil untersucht, welcher sich mit den Bildungsstrukturen befasst, denn sie bietet den Vorteil, dass „sie sich auf Theorietraditionen und Forschungsansätze beruft, die ursprünglich im Bereich der Politikwissenschaft für genau den Fall entwickelt wurden“ (Rürup 2012, o. S.).

Zum anderen werden die Modelle *Selbstverwaltungsmodell* und *Managementmodell* herangezogen, da sie die Wandlungserwartung und die Initiativen der politischen Ebene, die auf die Organisation Hochschule zielen, genauer zu beschreiben vermögen. Des Weiteren werden die Dimensionen um eine weitere Dimension erweitert, da eine wichtige Komponente bei der Analyse von Bildungsinstitutionen fehlt: die *Kompetenzorientierung*. Sie wird als Dimension hinzugezogen, um die Entwicklungen des *Shift from Teaching to Learning* und der Forderung nach Kompetenzorientierung im Rahmen des *Bologna-Prozesses* beschreiben zu können und eine ganzheitliche Heuristik über die Zusammenhänge zwischen den Reformbestrebungen ausarbeiten zu können. Damit wird

die Perspektive der Governance um eine weitere Dimension, die ebenfalls eine Wandlungserwartung der politischen Ebene beschreibt, erweitert.

3.1 Educational Governance

Aus der Perspektive der *Educational Governance* wird die formale *Hierarchie* berücksichtigt, doch die Vorstellungen der streng linearen Steuerbarkeit wird hinterfragt. Damit reagiert die Educational Governance darauf, dass die von der Gesellschaft aufgeworfenen bildungsbezogenen Probleme häufig Querschnittsprobleme sind, die eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit und Kommunikation erfordern (Altrichter/Maag-Merki 2016, 22). Altrichter fasst die Ziele der Educational Governance zusammen:

Sie will [...] die realen „Koordinationsverhältnisse“ hinter verschiedenen Steuerungskonzepten analysieren und in ihren Bedingungen und Auswirkungen verstehen. In unserer analytischen Begriffsverwendung ist „Governance“ [...] ein Hilfsmittel zur Analyse, ob in Organisationen oder in gesellschaftlichen Subsystemen die Handlungsbeiträge verschiedener Akteure beispielsweise eher „hierarchisch“, eher durch „einseitige Beeinflussung“ oder „zweiseitige Verhandlung“ koordiniert werden. (Altrichter 2011, 127, H. i. O.)

Im Rahmen des *Mehrebenensystems*, in dem sich Hochschulen befinden und selbst einen Teil davon bilden, ist Steuerung komplex. Dementsprechend vielfältig sind die Beschreibungen und Ausrichtungen, die mit Educational Governance verbunden werden. Einerseits werden die Interdependenzen betont, andererseits wird der Aushandlungsprozess fokussiert. Benz betont die Handlungsperspektive und sieht Educational Governance als Frage der Handlungskoordination und der wechselseitigen Handlungsanpassung – als „Management von Interdependenzen zwischen (kollektiven) Akteuren“ (Benz 2004, 25). Auch Herbrechter und Schemmann beschreiben Educational Governance als Lenkung von Bildungseinrichtungen. Lenkung wird dabei „als Koordination von Handlungen in komplexen Strukturen [verstanden]“ (Herbrechter/Schemmann 2019, 187). Folgt man Budäus, so hat Governance eine normative Komponente und „es [geht] um die Analyse und Gestaltung von Prozessen und Strukturen zur generellen Verbesserung der Problemlösungsfähigkeiten und -kompetenzen von institutionellen und interaktiven Arrangements“ (Budäus 2005, 2). Deutlich wird, dass zur Betrachtung der Educational Governance sowohl die Strukturen wie auch die Prozesse und die daraus jeweils resultierenden Interdependenzen beleuchtet werden müssen, um ein klares Bild zu erhalten. Weiterhin stellt sich die Frage nach der betrachteten Ebene, denn diese Steuerung kann auch als Form „der Handlungskoordination in politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kon-

texten“ (Klenk 2019, 154) gesehen werden. Klenk betont die Einordnung in das Mehrebenensystem, auf das in Unterkapitel 3.5 näher eingegangen wird.

Es zeigt sich, dass es viele differierende Beschreibungen von Educational Governance gibt, welche jeweils andere Aspekte fokussieren. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Educational Governance das Bildungssystem betrachtet, welches ein Subsystem des gesellschaftlichen Gesamtsystems ist, um mit der Betrachtung

- der Strukturen des Systems oder der untersuchten Einzeleinheit des Systems,
- der koordinierenden Prozesse, die innerhalb dieser Einheit oder in dem System erfolgen, und
- der daraus resultierenden Interdependenzen

die Steuerung, Regulierung und Lenkung unter Einbezug der systemimmanenten Gegebenheiten und der Außeneinflüsse zu analysieren. An diese kurze Beschreibung des Analyserahmens schließt sich die Beschreibung der Elemente dieser Analyse an. Dazu zählt die Beschreibung des in dieser Arbeit untersuchten Systems und der Strukturen und der Handlungskoordination als der untersuchungsrelevante Teil der Prozesse wie auch grundlegender Konzepte wie der Legitimierung.

3.1.1 Institutionalisierung und Legitimierung

Eine präzise Bestimmung des Begriffs *Institution* erweist sich als schwierig, da sich innerhalb der unterschiedlichen neoinstitutionalistischen Ansätze das Verständnis dieses Begriffs bedeutend unterscheidet. Brachmann (2011) verweist auf die gemeinschaftlichen Charakteristika der Ansätze. Institutionen

- sind ein strukturierendes Merkmal der Gesellschaft,
- weisen zeitliche Stabilität auf,
- beeinflussen individuelles Verhalten durch das Ermöglichen und Einschränken der möglichen Handlungsalternativen und
- repräsentieren gemeinschaftliche Werte und Deutungsmuster einer Gesellschaft (Brachmann 2011, 247).

Der Verweis auf die gemeinschaftlichen Werte und Deutungsmuster erlaubt den Anschluss an das Verständnis von Berger und Luckmann und an ihre Erklärung der Entstehung von *Institutionalisierungen* und *Legitimität* (Berger/Luckmann 2013, 59–138). Diese Theorie wird dieser Arbeit zugrunde gelegt. Da Institutionalisierungen für die Bildung einer organisationsinternen Kultur und für die Bil-

dung von Handlungsstrukturen, der Bildung eines organisationsintern gemeinsamen Verständnisses der Welt, des Zugehörigkeitsgefühls und von Werten eine hohe Bedeutung zukommt, soll die Entstehung hier im Folgenden dargelegt werden.

Eine der Grundannahmen des *Sozialkonstruktivismus* fasst das *Thomas-Theorem* in einem Satz zusammen: „If men define situations as real, they are real in their consequences“ (Thomas/Thomas 1928, 572). Der Sozialkonstruktivismus geht davon aus, dass es eine Wirklichkeit gibt, diese aber durch die subjektive Wahrnehmung der Realität von jedem/jeder Einzelnen zu einer eigenen sinnvollen Wirklichkeit – und somit zu subjektivem Wissen über die Welt – konstruiert wird. Wenn aber jedes Individuum seine Realität selbst konstruiert, kommt die Frage auf, „[a]uf Grund welcher Vorgänge ein bestimmter Vorrat von ‚Wissen‘ gesellschaftlich etablierte ‚Wirklichkeit‘ werden konnte“ (Berger/Luckmann 2013, 3; H.i.O.). Die Autoren bezeichnen dies als „objektive Faktizität“ (Berger/Luckmann 2013, 20), eine gemeinschaftliche, gesellschaftliche Wirklichkeit. Diese gesellschaftliche Wirklichkeit wird augenscheinlich durch Handlungen und Interaktionen konstruiert, die in einem ständigen Diskurs von These, Antithese und Synthese zwischen der subjektiven Wirklichkeit des/der Einzelnen einerseits und der objektiveren Wirklichkeit (objektive Faktizität) der sozialen Ordnung andererseits ausgehandelt wird.

Darin ist ein Paradox enthalten: Das Individuum produziert die subjektive und objektive Wirklichkeit selbst – und erlebt die objektive Wirklichkeit doch als von außen übergestülpt, unveränderlich und naturgegeben. Handlungen, die von dem Individuum als sinnhaft erkannt werden, werden kommuniziert und so zu Objektivationen. Dieser Begriff beschreibt den „Prozeß der Umwandlung von subjektiv geteiltem Wissen zur gesellschaftlichen Wirklichkeit, die dem Individuum als objektiv gegeben erscheint“ (Miebach 1991, 267). Die Resultate dieser Objektivationen bilden einen Teil des gesellschaftlichen, allgemeinen *Wissensvorrats*. Es wird also durch Kommunikation und Interaktion *implizites Wissen* in *explizites Wissen* gewandelt (*Externalisierung*) und dieses Wissen wird damit zur sozialen Tatsache, dem das Individuum gegenübersteht. Diese „Verdinglichung impliziert, dass der Mensch fähig ist, seine eigene Urheberschaft der humanen Welt zu vergessen“ (Berger/Luckmann 2013, 95) und damit auch den zuvor gehenden dialektischen Prozess zu vergessen. Dieses Vergessen der eigenen Urheberschaft führt damit zu dem Erleben, dass die Welt naturgegeben ist. Damit kommen Berger und Luckmann zu dem folgenden Schluss: „Die Wirklichkeit der Alltagswelt ist nicht nur voll von Objektivationen, sie ist vielmehr nur wegen dieser Objektivationen wirklich“ (Berger/Luckmann 2013, 37). Daran schließt sich der Prozess der Verinnerlichung (*Internalisierung*) an. Durch diesen

Prozess wird die Faktizität wieder der subjektiven Sinnwelt des Individuums hinzugefügt. Internalisierung meint also

das unmittelbare Erfassen und Auslegen eines objektiven Vorgangs oder Ereignisses, das Sinn zum Ausdruck bringt, eine Offenbarung subjektiver Vorgänge bei einem Anderen also, welche auf diese Weise für mich subjektiv sinnhaft werden (Berger/Luckmann 2013, 139).

Damit die Internalisierung erfolgreich verlaufen kann, muss Sozialisation stattfinden, die laut Berger und Luckmann in zwei Phasen verläuft und einen lebenslangen Prozess darstellt, der weder zeitlich noch inhaltlich abgeschlossen wird. In der primären Sozialisation findet die „Identifizierung durch Andere und Selbstidentifikation“ (Berger/Luckmann 2013, 142) statt, das „Selbst [wird zu einem] reflektiert-reflektierenden Gebilde, das die Einstellungen, die Andere ihm gegenüber haben und gehabt haben, spiegelt“ (Berger/Luckmann 2013, 142). Jedoch werden diese nicht eins zu eins übernommen. Es kommt zu einer doppelten Filterung, denn das Individuum „wird [...] nicht nur in eine objektive Gesellschaftsstruktur hineingeboren, sondern auch in eine objektive gesellschaftliche Welt“ (Berger/Luckmann 2013, 141). So wird zum Beispiel das Handwerkerkind in die Weltsicht der Handwerkerinnen und Handwerker mit der Perspektive der Akademikerinnen und Akademiker oder der Arbeiterinnen und Arbeiter als andere Welten hineingeboren.

Die *sekundäre Sozialisierung* bezieht sich auf institutionalisierte Subwelten und damit auf spezielles Wissen, welches zum Beispiel auf dem Arbeitskontext beruht. Dieses Wissen wird durch die Institution bestimmt und ist somit der Rolle oder Funktion zugeordnet. Sie bildet damit eine „partielle Wirklichkeiten im Kontrast zur ‚Grundwelt‘, die man in der primären Sozialisation erfasst“ (Berger/Luckmann 2013, 149; H.i.O.). Wenn also das Handwerkerkind als erstes Kind der Familie studiert und damit in die Akademikerwelt eintritt, bildet die Hochschule nur eine partielle Welt der Grundwelt Handwerk und es kann passieren, dass diese beiden Welten kollidieren, das ehemalige Handwerkerkind den Stallgeruch verliert und damit auch die Zugehörigkeit zu der Grundwelt angezweifelt wird und auch selbst anzweifelt. Auch dies führt zu weiteren Unsicherheiten seitens des Individuums und findet im Zuge der Durchlässigkeit und Globalisierung zurzeit verstärkt statt. Gesamtgesellschaftlich betrachtet entsteht so die gesellschaftliche Grundordnung, indem kulturelle Codes und gemeinschaftliche Sinngebung Wissensstrukturen und Handlungsstrukturen bilden, die zunächst nicht normorientiert sind. Diese werden in der Rückschau erst erklärbar, wenn diese Strukturen sichtbar gemacht werden (Reckwitz 2004, 314).

Koch (2018) führt dazu aus, dass *Institutionalisierung* die Entstehung einer gesellschaftlichen Struktur beschreibt und der Begriff der Legitimierung die Aufrechterhaltung und das Bestehen dieser Strukturen fokussiert. Es geht also, folgt man Berger und Luckmann, um die Verstetigung von Institutionen. Diese verfügen über eine objektive Wirklichkeit, die Dritten gegenüber der Legitimierung bedarf, um die Sinnhaftigkeit verständlich zu machen (Berger/Luckmann 2013, 98–99). Koch sieht es als eine grundlegende Eigenschaft von Institutionen an, dass sie legitim sind und auch dadurch zu Regeln werden: „Organisationen passen sich den als legitim betrachteten kulturellen Bedeutungsmustern an, weil diese legitim sind und damit deren Legitimität auf sie übergeht“ (Koch 2009, 125–126).

Koch stellt heraus, dass Organisationen ihre Legitimation durch Anpassung an kulturell bedeutsame Muster beibehalten und sich eine Art geschlossene Logik ergibt: Wir halten die Regeln aufrecht, um legitim zu sein, und weil wir die Regeln aufrechterhalten, sind wir legitim. Aufgrund dieser Tatsache sehen gerade staatliche Einrichtungen Legitimität als ein Überlebenskriterium an. Etablierte Handlungs- und Verfahrensweisen haben zur Einrichtung von Hochschulen als Institution geführt. Da die Öffentlichkeit (Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die Bürgerschaft) auch weiter für die Existenz der Hochschulen (deren Überleben) aufkommt, muss die Sinnhaftigkeit von Hochschulen, auch als Organisation, für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Aus dieser Erkennbarkeit der Sinnhaftigkeit der Existenz von Hochschulen wird die Legitimation ebendieser gefolgert. Suchmann fasst zusammen:

Legitimität ist eine generalisierte Wahrnehmung oder Annahme, der zufolge die Handlungen einer Organisation innerhalb eines sozial erzeugten Systems von Normen, Werten, Glaubensüberzeugungen und Definitionen erwünscht, angebracht oder angemessen sind (Suchmann 1995, 574).

Suchmann sieht *Legitimität* also als externen Wert, der von der Umwelt der Organisation zugeschrieben wird. Meyer und Rowan sehen Legitimität als Ressource und gleichzeitig als etwas an, was Organisationen anstreben sollen, um ihre Überlebenswahrscheinlichkeit zu steigern (Meyer/Rowan 1977), und bekräftigen damit die Perspektive von Berger und Luckmann. Die Organisation muss versuchen, „sich die institutionellen Erwartungen ihrer Umwelt zu eigen zu machen, um von dieser nicht als wertlos erachtet zu werden und mit ihr interagieren zu können“ (Meyer/Rowan 1977, 340). Folgt man Meyer und Rowan, entkoppeln Organisationen im Konfliktfall ihre *formalen Strukturen* von ihren realen Tätigkeiten. Somit beschreiben die Autoren Legitimität als instrumentelles und strategisches Element in der Interaktion zwischen der Organisation und ihren Um-

welten. Grundsätzlich lassen sich Legitimität und Organisation in zwei Zusammenhängen betrachten (Johnson et al. 2006): Der *mikroinstitutionalistische Ansatz* betrachtet die Ausdifferenzierung der organisationalen Strukturen und den hierarchischen Aufbau der Organisation sowie die von der Organisation erzeugten institutionalisierten Strukturen, durch die zum einen die Umwelt(en) beeinflusst und zum anderen die Entscheidungen nach innen legitimiert werden und mit denen die Kooperation der beteiligten Akteurinnen und Akteure sichergestellt wird. Der *makroinstitutionalistische Ansatz* befasst sich mit der Verbreitung und der Entwicklung von Institutionen, der Adaption der Erwartungen der Umwelt(en) und dem Erhalt von Legitimation durch die Erfüllung dieser Erwartungen. Dieser Ansatz geht davon aus, dass die Umwelt durch Rationalitätsmythen Anforderungen an die Organisation stellt, und dadurch, dass Organisationen diese Mythen übernehmen, „wird eine Strukturähnlichkeit (Isomorphie) zwischen Organisation und Gesellschaft hergestellt“ (Hasse/Krücken 1999, 22–23).

Betrachtet man die Legitimation von Handlungen, durch die Veränderungspotenziale entstanden beziehungsweise entstehen, die mit den Kompetenzen der Akteurinnen und Akteure zusammenhängen, können nach Hasse (2014) Organisationsvorgaben auf Widerstand bei den Mitgliedern der Organisation stoßen, wodurch Kompromisse und Rechtfertigungen erzwungen werden können. Doch auch durch Kritik aus den Umwelten können Veränderungen angeregt werden. Daher ist die Menge an Einflussnahmen auf eine Organisation unüberschaubar und mit vielen Interdependenzen belegt. Und die *Organisation* muss sich, je nachdem aus welcher Richtung die Veränderung angestoßen wird, in alle anderen Richtungen legitimieren/rechtfertigen.

Boltanski und Thévenot sprechen von einem Rechtfertigungsimperativ, dem Zwang zur Einigung auf ein Gemeinwohl, der der Koordination menschlicher Handlungen zugrunde liegt (Boltanski/Thévenot 2007 [1991], 60–61), und führen weiter aus:

Insofern geben wir uns nicht mit dem Legitimationsbegriff zufrieden, mit dem im Anschluss an Max Weber tendenziell Rechtfertigung und Täuschung gleichgesetzt und unter Rückzug auf einen Werterelativismus der Zwang zur Koordinierung völlig ausgeblendet wird. Unser Interesse richtet sich auf Handlungen, die rechtfertigbar sind, wobei wir sämtliche Schlussfolgerungen aus der Tatsache ziehen, dass die Personen der Notwendigkeit ausgesetzt sind, ihre Handlungen zu begründen. Anstatt – wie bei einem falschen Alibi – im Nachhinein Gründe vorzuschieben, um die eigentlichen Beweggründe zu verheimlichen, liefern sie Erklärungen, die einer Überprüfung durchaus standhalten können. (Boltanski/Thévenot 2007 [1991], 60–61)

Diese Fokussierung der Überprüfbarkeit der Handlungen als Legitimation und die damit verbundene Abkehr von dem Weber'schen Legitimationsbegriff, fin-

den eine Entsprechung im *New Public Management*, welches mit überprüfbaren *Kennzahlen, Ziel- und Leistungsvereinbarungen* und *Evaluationen* agiert. Damit ist auch in dem Legitimationsverständnis der Umwelt gegenüber den Hochschulen festzustellen, dass mit überprüfbaren Erklärungen gearbeitet wird. „Die Organisationen entwickeln quasiformal-rationale Strukturen zur Erzielung von Legitimität und nicht zur effizienten Problemverarbeitung“ (Schubert 2010, 215–216). Um die Organisation Hochschule und ihre Strukturen, Abläufe und ihre *Handlungskoordination* zu beschreiben, bieten sich verschiedene Modelle wie Markt, Netzwerk, Gemeinschaft etc. an. Für diese Untersuchung wurden als Analyserahmen die Governance-Mechanismen nach Heinze et al. (2011) gewählt, da sowohl die Steuerungsperspektive wie auch weitere Implikationen betrachtet werden. Es werden institutionelle Regelstrukturen, soziale Interaktionen und die Art und Weise von Handeln zwischen – und auch außerhalb von – formalen Strukturen und Prozessen in den Blick genommen, sodass es sinnvoll erscheint, diesen Fokus als analytische Rahmung zu setzen. Eine Organisation bildet auch mit den von ihr genutzten Institutionalisierungen Strukturen aus, die ihr unter anderem dabei helfen, Legitimität nach innen und außen zu erzeugen. Die Betrachtung von organisationalen Strukturen schließt daher an die Betrachtung dieser beiden Konzepte an.

3.1.2 Strukturen

Zunächst soll geklärt werden, was unter Strukturen im Zusammenhang mit Organisationen im Allgemeinen und hinsichtlich der *Educational Governance* im Speziellen zu verstehen ist. Organisationsstrukturen bilden das in vertikale und horizontale Elemente gegliederte Kompetenzsystem einer Organisation ab. Die Organisationsstrukturen beschreiben somit das Regelsystem in einer Organisation, unter dem alle etablierten Vorgehensweisen einer Organisation zur Zielerreichung – auch unausgesprochene und nicht formal definierte – gefasst werden. Altrichter und Heinrich beschreiben das Entstehen neuer Strukturen und die Beständigkeit von Strukturen als Reproduktion (Beständigkeit) oder Abwandlung (Entstehung) vorhergehender Handlungen (Altrichter/Heinrich 2007, 60).

Daraus bildet sich eine „spezifische Organisiertheit von Verfügungsrechten“ (Altrichter/Heinrich 2007, 60) heraus, welche gleichzeitig „Voraussetzung und Ergebnis der Handlungskoordination“ (Altrichter/Heinrich 2007, 60) ist. Es ist demnach von Interesse, wer welche Verfügungsrechte innehat oder durch Veränderungen in den Strukturen erhält und, so Altrichter und Heinrich, welche Struktur dieser Verfügungsrechte sich als „Ergebnis von Transformationen der Handlungskoordination“ (Altrichter/Heinrich 2007, 60) ergibt. Zu den Elementen-

ten der Struktur zählen die Autoren *Normen*, *Regeln* und *Ressourcen*. Mit Bezug auf Giddens's *Theorie der Strukturierungen* (Giddens 1984) beinhaltet diese Beschreibung der Entstehung von Handlungskoordination einen rekursiven Zusammenhang, in dem kompetente, reflektierende Akteurinnen und Akteure handeln, denen Handlungsmöglichkeiten und -spielräume auf der Basis der bestehenden Regeln und Ressourcen gegeben werden. Damit öffnen die Autoren den Blick dahingehend, dass nicht nur über die Verteilung von Zuständigkeiten in organisatorischen Einheiten und die Gestaltung der Handlungsbeziehungen zwischen diesen Einheiten nachgedacht werden sollte, sondern auch berücksichtigt werden muss, dass Menschen ebenfalls in weitere Organisationsstrukturen (Familie, Politik, Freundeskreis etc.) eingebunden sind, die wiederum eigene Regelungen haben, die in die betrachtete Organisation hineingetragen werden können.

Ortmann et al. betonen die Zielerreichung als ein in Organisationen zentrales Kriterium zur Entstehung von Strukturen, welches sehr wohl auch Nebenefekte hervorbringen kann, die nicht angestrebt wurden. Sie sprechen von Organisationen als einem „Resultat einer um Zweckmäßigkeit bemühten Reflexion“ (Ortmann et al. 1997, 317). Dies bedeutet, dass Handeln an Zielen ausgerichtet wird und dieses Handeln in seiner Zweckmäßigkeit gegenüber weiteren Rationalitäten isoliert stattfindet; Andere mögliche *Rationalisierungen* für die Zielerreichung, die Mittel und der Zweck werden irrelevant oder nur mit sekundärer Bedeutung in die Betrachtung einbezogen. Die für die Organisation gültigen Rationalitäten werden in Standardprozeduren, wie eine Aufgabe/ein Problem zu erfüllen/zu lösen ist, überführt und innerhalb der Organisation an die Akteurinnen und Akteure mittels Rollenkonzepten, Kompetenzen und Verantwortlichkeit übergeben. Dies führt zu organisiertem Handeln und damit zur Entlastung und zur Leistungssteigerung des/der Einzelnen und der Gesamtorganisation. Das System der Organisationsstrukturen zeigt damit die Koordination der Handlungen zur Zielerreichung der Organisation auf.

Anhand der Strukturen kann beschrieben werden, an welcher Stelle Entscheidungen getroffen werden, an welcher Stelle in der Organisation die Umsetzung der Entscheidungen erfolgt, welche Einheit abhängig von anderen Einheiten agiert oder ob und, wenn ja, in welcher Art ein Hierarchiegefälle erkennbar wird. Bezüglich der Hierarchie ist jedoch auch der Aufbau von Organisationen relevant. Die *Aufbauorganisation* beschreibt das hierarchische Gerüst des vertikalen Informations- und Direktivenflusses in einer Organisation, welches in einem *Organigramm* dargestellt wird. Daraus ergeben sich Interdependenzen und Akteurskonstellationen innerhalb dieser Strukturen. Diese Konzepte werden im Folgenden vorgestellt.

3.1.3 Interdependenzen und Akteurskonstellation

Interdependenzen lassen sich von der *Handlungskoordination* dahingehend abgrenzen, dass sie nicht die Aktivität der Akteurinnen und Akteure beschreiben, sondern Bedingungen, denen die Akteurinnen und Akteure passiv gegenüberstehen: „Akteure handeln in Abhängigkeit von anderen Dingen und Akteuren“ (Lüde et al. 2009, 491). Sie sind demnach eine Wirkkomponente, welche die Handlungskoordination beeinflusst. Damit wird deutlich, dass Akteurinnen und Akteure „nur mit Unterstützung anderer Akteure (und auch ihrer artifiziellen Umwelt)“ (v. Lüdde et al. 2009, 491) agieren und damit letztlich auch ihre Handlungen koordinieren können. Lüde et al. betonen die gegenseitige Abhängigkeit von der Existenz und der Leistungserbringung von Dingen und Rollen für das Hochschulsystem. So kann das *System Hochschule* zum Beispiel nur dann bestehen, wenn es über Studierende verfügt, die von Lehrenden begleitet werden, wenn die Absolventinnen und Absolventen erfolgreich im Arbeitsmarkt ankommen und wenn unterstützendes Personal in der Verwaltung, der Bibliothek und für die Technik vorhanden ist. Weitere Abhängigkeiten zeigen sich zum Beispiel auch in der *Digitalisierung*: Die Hochschule benötigt zum Beispiel ein starkes, funktionierendes, stabiles Internet. Zur Anschaffung und Pflege werden externe IT-Unternehmen (Provider) aus der Wirtschaft hinzugezogen. Diese IT-Unternehmen beschäftigen wiederum Absolventinnen und Absolventen, welche ihr Wissen und ihre Kompetenzen an Hochschulen erwerben.

Diese Beziehungen sind also keine Einbahnstraßen – Hochschulen sind auch von ihren Umwelten abhängig und in viele Subsysteme eingebunden: Sie beziehen staatliche Mittel, berufen erfolgreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und Personen aus anderen Subsystemen (Kultur, Wirtschaft), werben um Studieninteressierte etc. Bricht eine der Komponenten für die Hochschulen weg, geraten sie – und nicht nur sie – in Existenzprobleme. Wandelt sich eine der Komponenten, werden die Auswirkungen für alle anderen tangierten Systeme spürbar. Wenn sich zum Beispiel die Interessenlage der Studieninteressierten verändert und die Bewerbendenzahlen für einen Studiengang drastisch zurückgehen, wird die Hochschule Anpassungen vornehmen müssen, und die Existenz dieses Studiengangs zu legitimieren.

Die Betrachtung der Interdependenzen ist für die Analyse der *Handlungskoordination* wichtig, um die Limitationen und Rahmungen der Handlungen der Akteurinnen und Akteure nachzuvollziehen. Jede Handlung beeinflusst nicht nur das eigene System, sondern auch andere Systeme so, dass „sie Wirkungen bei anderen Akteuren oder Dingen hervorrufen, [...] und so, dass sie auf bestimmte Verhaltensweisen und Eigenschaften von Akteuren oder Dingen reagieren“ (v. Lüdde et al. 2009, 492). Interdependenzen entstehen zwischen verschiede-

denen Akteurinnen und Akteuren, die sich auf Strukturen stützen und damit die Bedingungen produzieren, die ihr Handeln ermöglichen (Giddens 1995, 52).

Damit wird der Blick auf das Konzept der *Akteurskonstellation* gerichtet, welches verdeutlicht, dass das gemeinsame Handeln von Akteurinnen und Akteure durch kulturelle, rechtliche oder organisatorische Abhängigkeiten voneinander in Verbindung steht (Kussau/Brüsemeister 2007, 26–27). Einer der zentralen Punkte innerhalb der Akteurskonstellation ist das Konzept der „Verfügungsrechte zum Treffen von Entscheidungen“ (Braun 2001). Altrichter und Heinrich unterscheiden unter Bezugnahme auf Giddens zwischen Verfügungsrechten im engeren Sinne (Regeln und Normen) und Verfügungsfähigkeiten (Ressourcen) (Altrichter/Heinrich 2007, 63–64). Folgt man dieser Perspektive, stellen diese Verfügungsrechte und -fähigkeiten diese Einflussmöglichkeiten – die „Handlungskapazitäten“ (Kussau/Brüsemeister 2007, 26) – dar. Damit gilt, dass letztendlich „die Konstellation, nicht der Akteur handelt“ (Kussau/Brüsemeister 2007, 26–27).

Dennoch versuchen die einzelnen Akteurinnen und Akteure, ihre (individuellen) Interessen durchzusetzen. Daher werden sie versuchen, das Ausmaß ihres Einflusses und ihrer Beteiligung zu erhöhen. Damit wird es aus der Perspektive der *Educational Governance* bedeutend, auch deren Eigenheiten aus den sozialen Bezugssystemen und ihre Position in dem betrachteten System zu berücksichtigen. Altrichter und Maag Merki (2016) weisen darauf hin, dass die Akteurinnen und Akteure Anforderungen von außen

- selektiv wahrnehmen,
- vor dem Hintergrund ihrer eigenen Logiken auswählen und
- die dabei entstehenden gedanklichen Bewegungsfreiheiten ausnutzen.

Dadurch entsteht eine hohe Varianz in dem Verständnis des jeweiligen Sachverhalts und es finden *Rekontextualisierungen* (Fend 2008) statt. Dabei kann es passieren, dass „es zu einem Wandel der Bedeutungen kommt, Sinnverschiebungen stattfinden und Unter- und Zwischentöne nicht erkannt werden“ (Fend 2008, 293–294). Niedlich sieht darin eine denkbare Ursache für die *Entkopplung* von Formal- und Aktivitätsstruktur, indem zum Beispiel nach außen *Innovation* gezeigt wird und intern alles beim Alten bleibt (Niedlich 2020, 34–35). Krücken und Meyer ergänzen, dass *Formal- und Aktivitätsstruktur* nur lose miteinander verbunden sind und die Formalstruktur nur dazu dient, Legitimität zu erlangen und in der Umwelt einen bestimmten Eindruck zu erzielen. „Die Auswirkungen gesellschaftlicher Rationalitätszumutungen und sich verändernder Erwartungen auf das tatsächliche Organisationshandeln werden auf diese Weise abgefedert“ (Krücken/Meyer 2003, 73).

Kussau relativiert diesen Gedanken dahingehend, dass die Umsetzung von Reformen und Ähnlichem nicht allein von den Handlungen der Akteurinnen und Akteuren abhängt, sondern auch von politischen Vorgaben als „äußere Relevanzstruktur“ (Kussau/Brüsemeister 2007, 298) mitgeprägt wird. Damit zeigt sich die Verflechtung von *Strukturen*, *Systemen*, Akteurskonstellation und *Interdependenzen*. Die individuellen Strukturen der Akteurinnen und Akteure mit ihren Handlungskapazitäten und Interdependenzen sowie die Konstellation der Akteurinnen und Akteure müssen bei der Analyse der Handlungskoordination mitbetrachtet werden.

Nachdem nun grundlegende Konzepte der *Educational Governance* dargelegt worden sind, gilt es zu klären, welche Regime zurzeit das Hochschulsystem beschreiben. Wie oben bereits dargelegt wurde, finden sich hierarchische, marktförmige und/oder netzwerkartige, gemeinschaftliche Formen der Steuerung und der Relation der Akteurinnen und Akteure in unterschiedlichen Zusammensetzungen in der Hochschulwelt. Doch die Anteile der einzelnen Formen verschieben sich und so vollzieht sich der vom New Public Management angestrebte Wandel vom *Selbstverwaltungsmodell* zum *Managementmodell* (Boer et al. 2008; Lange/Schimank 2007; Schimank 2007; Kehm/Lanzendorf 2006). Damit beeinflussen die Ausprägungen der einzelnen Formen die Handlungskoordination der einzelnen Hochschulen und haben Einfluss auf die Hinwendung zur studierendenorientierten Hochschule.

Wie es bereits im Abschnitt Strukturen anklang, bilden Hochschulen ein mehrschichtiges und komplexes System aus. Für den internen Aufbau von Hochschulen lassen sich in der Regel *Zweiebenensysteme* (zentrale und dezentrale Ebene) feststellen. Hinzu kommt, dass Hochschulen ein System innerhalb weiterer Systeme bilden: Das System, in das Hochschulen direkt eingebunden sind, ist das *Bildungssystem*, welches selbst ein Subsystem des *nationalen Politiksystems* ist, welches wiederum ein Subsystem des *europäischen Politiksystems* ist. Da aus diesen umgebenden Systemen Einflüsse in das System Hochschule erfolgen, ist es von Interesse, sich mit dem *Mehrebenensystem* zu befassen.

3.1.4 Mehrebenensystem

Eingebettet in ein multiples *Mehrebenensystem* sind Hochschulen eigene Mehrebenensysteme. Sie werden als Mehrebenensysteme verstanden, „da an der Ermöglichung von Bildungsprozessen eine Vielzahl von individuellen und organisationalen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen beteiligt“ (Herbrechter/Schemmann 2019, 182) sind. Diese unterschiedlichen Ebenen sind im *Bildungssystem* immanent verankert. Damit dient das *Policy-Making* als ein weiterer Me-

chanismus der Koordination (Tsebelis 2002), der auf die Hochschulen einwirkt, und „die jeweilige Machtposition mit den unterschiedlichen Machtoptionen [...] ist innerhalb der institutionellen Ausgestaltung des Mehrebenensystems festgelegt“ (Isleib 2010, 36). Der organisationale Aufbau und damit die Strukturen des Systems legen demnach fest, welche Rolle über welche Kompetenzen verfügt. Kussau und Brüsemeister beschreiben die Dimensionen eines Mehrebenensystems wie folgt: Die Länder bilden die übergeordnete bildungspolitische Ebene, die Schulen die nächstuntergeordnete, „die wieder differenziert werden kann in Schulleitung, Kollegium, Lehrkräfte, Steuergruppen, beratende Akteure etc.“ (Kussau/Brüsemeister 2008, 275). Für das Hochschulsystem zeigt Abbildung 1 schematisch eine vereinfachte Struktur, die auch die beeinflussenden Umwelten berücksichtigt.

Abbildung 1 zeigt zum einen die Interdependenzen die zwischen den einzelnen Ebenen (hier: Ministerien, zentrale und dezentrale Ebene). Zum anderen zeigt sie die vielen Akteursgruppen, die Einfluss auf die Hochschule nehmen, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Diese formale Struktur lässt sich auch in Makro-, Meso- und Mikroebene (Fend 2008, 31) gliedern. Hierbei bilden der Bund und die Länder die übergreifende Steuerungsebene mittels Gesetzen, Verordnungen etc.: die Makroebene. Die Mesoebene bildet die Hochschule als Organisation mit ihren Gestaltungsorganen. Sie steht vermittelnd und kontrollierend zwischen den Ministerien und den Mitgliedern (Lehrenden, Studierenden und Mitarbeitenden) der Hochschule. Die Mikroebene wird nicht mehr nur von den Professorinnen und Professoren mit ihrer *Autonomie*, sondern aufgrund der gestiegenen Demokratie und *Partizipation* auch von den weiteren Hochschulmitgliedern gestaltet. Diese einfache Dreiteilung greift nur begrenzt, denn wie Berkemeyer (Berkemeyer 2010, 90) feststellt, ist das Gefüge deutlich komplexer. So lassen sich Einrichtungen wie zum Beispiel Didaktikzentren oder die IT, die fakultätsübergreifend agieren, nicht eindeutig dem klassischen Mittelbau zuschreiben, gehören aber auch nur in begrenztem und differierendem Umfang zu den Gestaltungsorganen.

Nicht nur hierarchische, vertikale Einflüsse, wie die zu erwartenden Einflüsse zwischen Ministerium, zentraler und dezentraler Ebene, sondern auch horizontale Einflüsse durch zum Beispiel andere Hochschulen, Verbände, Gewerkschaften und die Gesellschaft wirken auf die Hochschule zumeist in der zentralen Ebene ein. Diese Systeme sind ebenfalls gesellschaftlichen Prozessen unterworfen. Diese Prozesse bringen Leitideen hervor und solange diese durch bestehende Machtverhältnisse und Strukturen unterstützt werden, sind Änderungen nur schwer umsetzbar. Wenn jedoch neue Interaktionsmuster zwischen den Akteurinnen und Akteure entstehen und sich durchsetzen, wie im Moment durch die gesellschaftlichen und (bildungs)politischen Veränderungen

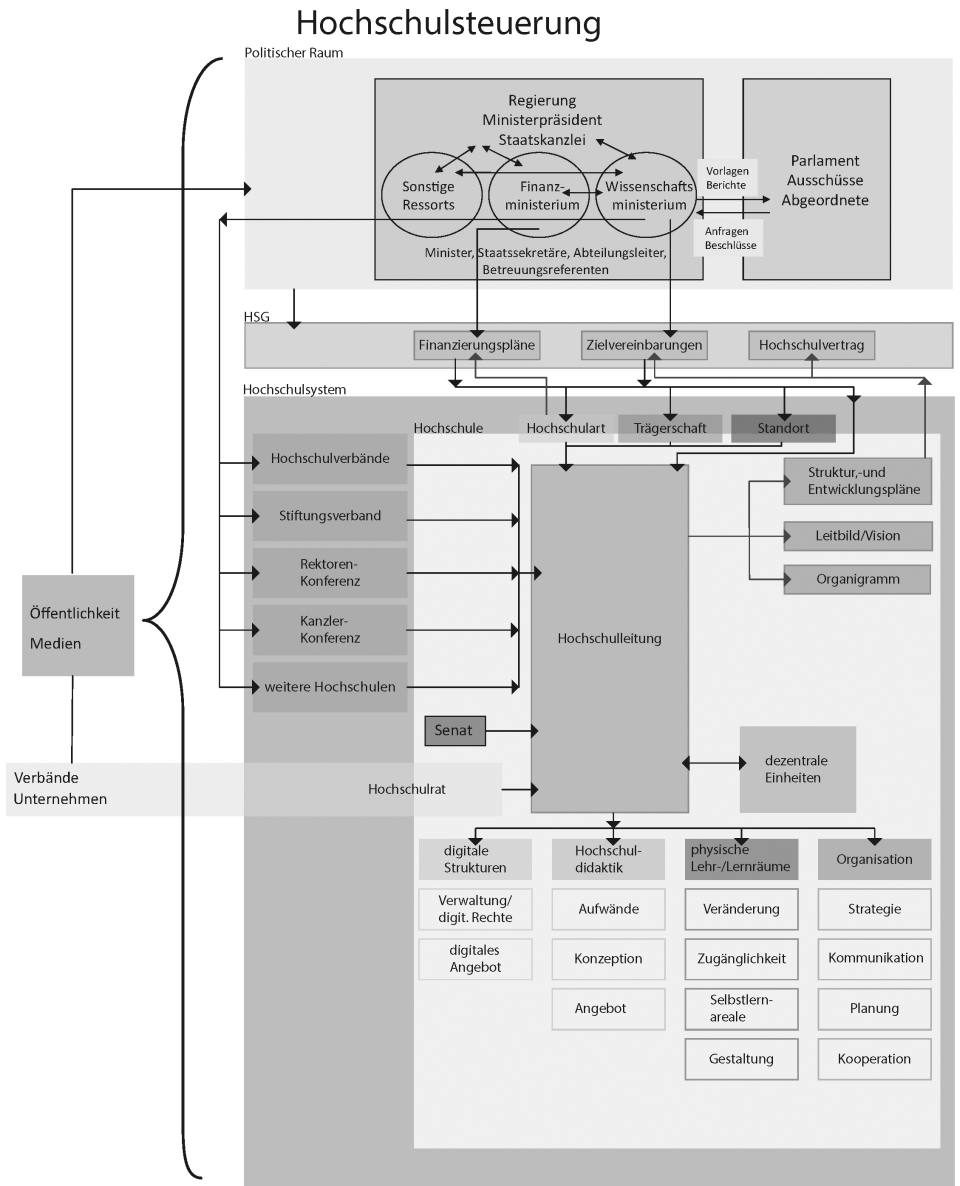


Abb. 1: Einbettung der Hochschulen in das regionale Mehrebenensystem (eigene Darstellung)

verursacht, so erhöhen die daraus resultierenden Divergenzen den Reformdruck auf das Mehrebenensystem in der organisationalen Ausgestaltung. So entsteht innerhalb dieses Mehrebenensystems eine *Veränderungsdynamik*, die von allen Akteurinnen und Akteuren auf allen Ebenen ausgelöst werden kann. Daraus können zweierlei Probleme entstehen: Ist der Handlungsspielraum der Akteurinnen und Akteure durch die Vorgaben zu eng gesteckt, kann es passieren, dass Akteurinnen und Akteure auf drohende Blockaden nicht (innovativ) reagieren können. Ist der gesteckte Rahmen zu weit, kann sich im Hinblick auf die Verteilung von *Kompetenzen* und *Ressourcen* eine gewisse Unschärfe verbreiten, die wiederum die Zielerreichung der Organisation erschwert. Traditionell bilden Hochschulen intern zwei Ebenen aus, sodass dieses Zweiebenenmodell etwas näher beleuchtet wird.

3.1.5 Zweiebenenmodell

Das *Zweiebenenmodell* besteht aus einer zentralen und einer dezentralen Ebene. In der zentralen Ebene finden sich Akteurinnen und Akteure wie *Hochschulleitung*, *Hochschulrat* und *Senat*. Zu der dezentralen Ebene werden Dekanate und Fakultätsräte beziehungsweise Fakultäten und Professorinnen und Professoren (Pautsch/Dillenburger 2016, 53) gezählt. Werden in den dezentralen Einheiten primär die operativen Kernaufgaben wahrgenommen, werden die strategischen, strukturellen, finanziellen und personellen Aufgaben in der zentralen Ebene wahrgenommen (HRK 2017, 2), sofern sie die gesamte Hochschule betreffen. *Dezentralität* ist ein bedeutendes Thema in der Strukturbildung der Hochschulen und nach und nach werden auch finanzielle und personelle Angelegenheiten in die dezentralen Einheiten übertragen, zumindest in dem Ausmaß, in dem sie die jeweilige Fakultät betreffen. Hierzu stellt die Hochschulrektorenkonferenz fest, dass Hochschulen neben der Berücksichtigung von „Individualinteressen der akademischen Profession“ (HRK 2017, 6) ein ausgewogenes Zusammenspiel von zentraler und dezentraler Ebene anstreben müssen, damit „auch unbequeme Entscheidungen zum Wohl der Hochschule getroffen werden können“ (HRK 2017, 6).

Die Hochschulrektorenkonferenz sieht als Aufgabe der zentralen Hochschulorgane, unter anderem der *Hochschulleitung*, „bestimmte Aufgaben für alle dezentralen Einheiten wahrzunehmen“ (HRK 2017, 5). Dazu zählt sie die Organisation und Koordination von Prozessen, Binnenkommunikation und Ressourcenverteilung und die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben. Der *Senat* als das Kollegialorgan der zentralen Ebene „stellt das zentrale Gremium dar [...], in dem die Zentralperspektive maßgebliches Entscheidungskriterium sein“ (HRK

2017, 5–6) sollte. Im Hinblick auf *Fakultäten* wird von der Hochschulrektorenkonferenz lediglich darauf hingewiesen, dass

die jeweils fachnächste Einheit dabei für die fachlich-inhaltliche Fragestellung zuständig sein und als organisatorische Grundeinheit das Kollektivrecht für ein bestimmtes Fach wahrnehmen sollte (HRK 2017, 3).

Damit werden die Kompetenzen der Fakultäten auf ihren Fachbereich begrenzt. Weiterhin wird in diesem Beschluss angeregt, dass „hauptamtliche Dekan/-innen eine Option sein [können], eine stärkere Professionalisierung der Binnenstruktur zu erreichen“ (HRK 2017, 4). Es wird deutlich, dass die Hochschulrektorenkonferenz nach stärkerer *Hierarchie* innerhalb der Organisation strebt, denn

eine kleinere Gruppe von [...] Dekaninnen und Dekanen als Gesprächspartner der Hochschulleitung reduziert den internen Verwaltungs- und Kommunikationsaufwand [...] und gestaltet ihn dadurch effektiver (HRK 2017, 4).

Die Hochschulrektorenkonferenz strebt den Wandel vom *Selbstverwaltungsmodell* zum *Managementmodell* an, um die Wandlungserwartung des *New Public Managements* zu erfüllen. Da diese Modelle zentral für diese Arbeit sind, werden sie zusätzlich zu der Perspektive der *Educational Governance* hinzugezogen und es schließt sich die Vorstellung dieser Modelle und ihrer Bedeutung für die Organisation Hochschule hier an.

3.2 Selbstverwaltungsmodell und Managementmodell

Beide Modelle (Regime) beschreiben unterschiedliche Ausprägungen der Steuerung einer Hochschule. Betont das *Selbstverwaltungsmodell* die tradierte Steuerung durch die Ministerien und die Kollegialstrukturen, so stellt das *Managementmodell* die Außensteuerung zum Beispiel durch Hochschulräte oder beratende Gremien, den Wettbewerbscharakter der Hochschulwelt und die hierarchischen Strukturen in den Vordergrund. Je stärker die jeweiligen Mechanismen ausgeprägt sind, desto eher lässt sich eine Hochschule dem einen oder anderen Modell zuordnen (Heinze et al. 2011). Die Autoren legen dar, dass es für eine Hinwendung zum Managementmodell spricht, wenn in einer Hochschule die Mechanismen *zielbezogene Außensteuerung*, hierarchisch-administrative Selbststeuerung und Wettbewerb stark ausgeprägt sind und die beiden Mechanismen *staatliche Regulierung* und *akademische Selbstorganisation* dementsprechend geringe Ausprägungen haben. Für eine Verharrung im Selbstverwaltungsmodell spricht die umgekehrte Zuordnung (Heinze et al. 2011, 126). Die po-

litischen und gesellschaftlichen Entwicklungen führen dazu, dass das Managementmodell als anzustreben gilt, um Ziele wie verstärkte *Autonomie* oder *Globalhaushaltung* für die Hochschulen zu erreichen, und der Anspruch, dass der Staat nicht die „Steuerungszentrale der Gesellschaft“ (Heinze et al. 2011, 121) sei, sich also aus der Detailsteuerung der Hochschulen zurückziehen solle, erreicht wird. Innerhalb des Selbstverwaltungsmodells ist es kennzeichnend, dass dem Staat eine hohe Bedeutung zukommt und dies wird durch viele und umfassende Vorgaben deutlich. Hochschulen sind demnach nicht nur finanziell vom Staat abhängig, sondern unterstehen auch den Gesetzen und Vorschriften des Staates (Bogumil et al. 2013, 25).

Das Selbstverwaltungsmodell ist dahingehend in die Kritik geraten, dass es den Hochschulen zu wenig Autonomie gewährt und dass das „System der akademischen Selbstverwaltung zu langwierigen und nicht zielführenden Entscheidungsprozessen“ (Bogumil et al. 2013, 27) führt. Des Weiteren unterliegt dieses Modell der Kritik aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, da ein durch die *Inputsteuerung* (Kameralistik) verursachter Mangel an Anreizen zum effektiven und effizienten Arbeiten gesehen wird (Bogumil et al. 2013, 26). Dieser Kritik soll mit der Einführung des Managementmodells begegnet werden. Folgt man Bogumil et al., so werden im Managementmodell die Mechanismen

staatliche Regulierung und akademische Selbstorganisation durch die Mechanismen zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrative Selbststeuerung und Wettbewerb substituiert (Bogumil et al. 2013, 28–29).

Durch die verringerte Detailsteuerung durch den Staat soll die Autonomie der Hochschulen gestärkt werden und der Einfluss durch die Gesellschaft soll unter anderem durch die Einführung von *Hochschulräten* vergrößert werden. Weiterhin werden in diesem Modell die Leitungsorgane der Hochschulen gestärkt, um den Wandel von „Korporationen“ zu Organisationen“ (Bogumil et al. 2013, 29) zu fördern.

Folgt man Bogumil und Heinze (2009), werden im Managementmodell den monokratischen Hochschulleitungen viele Kompetenzen zugewiesen, die zuvor bei den Ministerien oder den Selbstverwaltungsorganen lagen. Parallel dazu wurde eine ganze Reihe von Instrumenten (Kosten-Leistungsrechnung, Controlling etc.) zur Unterstützung eingeführt. Auch wurden im Sinne der Aufsichts- und Kontrollfunktion Hochschulräte etabliert, da man „die Kollegialorgane der akademischen Selbstverwaltung [...] aufgrund der [...] Dysfunktionalitäten als ungeeignet für die alleinige Kontrolle der Hochschulleitung betrachtet“ (Bogumil/Heinze 2009, 104). Dazu bedarf es der Professionalisierung der Administration, um die Handlungsspielräume optimal nutzen zu können. „Vereinfacht ge-

sagt geht es um weniger Hierarchie im Außenverhältnis zum Staat und mehr Hierarchie im Binnenverhältnis“ (Bogumil et al. 2013, 30).

Innerhalb dieses Modells ist der Wettbewerb der stärkste Mechanismus, obwohl oder gerade weil im öffentlichen Sektor das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, welches in der Gesellschaft den Markt regelt, fehlt. Diesem Umstand begegnet der Staat damit, dass er Ziel- und Leistungsvereinbarungen und die Globalhaushaltung einführt und damit einen Pseudo- oder Quasimarkt schafft. Eine weitere Ebene im Wettbewerb eröffnet sich dadurch, dass die Hochschulen als Organisationen zueinander in Konkurrenz stehen, wie die Ausschreibungen von Programmen und Initiativen zeigen, die sich nicht an einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler richten, sondern die gesamte Hochschule als Kandidatin oder Bewerberin ansprechen.

Wettbewerb findet aber auch innerhalb der Hochschule statt. Hier wird um Drittmittel, Studierendenzahlen, die Anzahl der Publikationen, Leistungszulagen etc. konkurriert. Diese beiden Modelle unterscheiden sich erheblich und lassen sich anhand der Steuerungsinstrumente, die im folgenden Unterkapitel vorgestellt werden, dezidiert betrachten. Zunächst erfolgt jedoch eine Einordnung des Begriffs *Handlungskoordination*, der sich aus Elementen der *Educational Governance* und den *Governance-Mechanismen* zur Analyse der Einflüsse durch das New Public Management zusammensetzt.

3.3 Handlungskoordination

Das *Mehrebenensystem* (Bildungspolitik, Wirtschaft, Verwaltung, Organisation, Lehrpraxis) bildet die unterschiedlichsten (Binnen-)Logiken aus, sodass ein streng hierarchisches Top-down-Steuern nicht möglich ist. Hinzu kommt, dass das New Public Management mehr *Partizipation* und *Transparenz* fordert, die ebenfalls auf die Organisation Hochschule einwirken. Somit ist nicht mehr eindeutig unterscheidbar, was Steuerungsobjekt und was Steuerungssubjekt ist, da die in ihrem Handeln so zusammenwirken, dass es aus der Beobachtungsperspektive wirkt, als ob sie ein gemeinsames Ziel verfolgen (Altrichter 2010, 28).

Die Soziologie der Konventionen sieht die Rechtfertigungen „als Basis für die (öffentliche) Handlungskoordination“ (Vogel 2019, 68). Vogel expliziert mit Bezug auf Thévenot, dass unterschiedliche *Handlungsregime* „durch ihre eigene Realität gekennzeichnet sind“ (Vogel 2019, 69) und diese Realitäten „an ein spezifisches ‚Gut‘ [gekoppelt sind], d. h. an ein spezifisches Versprechen, welches im jeweiligen Handlungsregime erreicht werden will (Thévenot 2011, S. 232f.)“ (Vogel 2019, 69; H. i. O.). Hier steht demnach die Legitimation der Organisation

als spezifisches Gut im Fokus des Handlungsregimes und damit als Ausgangsbasis der Handlungskoordination der Hochschulen.

Vogel argumentiert, dass „zur Erreichung der spezifischen Güter der verschiedenen Regime [...] unterschiedliche Arten des Engagements notwendig sind“ (Vogel 2019, 69–70). Wenn die Organisation Hochschule anstrebt, über die Veränderungen, die sie vollzieht, ihre Legitimität zu sichern beziehungsweise zu erhöhen, nutzt sie andere Handlungsregime und damit andere Koordinationen, als wenn sie – wie ein Wirtschaftsunternehmen – als Zweck Gewinnoptimierungen anstreben würde. Damit ließe sich auch erklären, warum es ein schwieriges Unterfangen ist, Hochschulen in wirtschaftlich orientierten Organisationsmodellen² zu beschreiben. Die Umsetzung der von der *Gesellschaft*, der Wirtschaft und der Politik an die Hochschulen herangetragenen Veränderungsanforderungen führt somit zwangsläufig dazu, die Steuerung innerhalb des *sozialen Systems* zu verändern und den Modus Operandi der Handlungskoordination anzupassen, um die Organisationsziele zu erreichen (Altrichter et al. 2007, 10).

Diese Transformation findet mit und durch die Akteurinnen und Akteure sowie Akteursgruppen in dem System Hochschule statt. Durch die Vielzahl von Akteurinnen und Akteure sowie Stakeholderinnen und Stakeholdern an und im Mehrebenensystem kommt der Handlungskoordination als aktiver Steuerungsprozess eine besondere Bedeutung zu. Hierzu wurden mehrere Modelle – je nachdem, welche Ebene innerhalb des Mehrebenensystems betrachtet wird – entwickelt. So werden aus der neoinstitutioneller Perspektive zum Beispiel die Mechanismen *Hierarchie*, *Markt*, *Gemeinschaft* und *Netzwerke* als klassische Formen gesehen (Schemmann 2020, 395). Eine andere Betrachtungsweise stellt der *Governance-Regler* von Clark (1979; 1983; 1998) dar. Auf diesem Governance-Regler aufbauend entwickelte Schimank den *Governance-Equalizer*, ein „spezifisches Analyseinstrument von mittlerem Abstraktionsgrad“ (Schimank 2007, 231). Dieser Equalizer umfasst fünf Merkmalsdimensionen von Hochschulregimen, die eine Typologie ermöglichen. Diese sind

- *staatliche Regulierung* der Hochschulen, also Konditionalprogrammierung, insbesondere in Haushalts- und Personalangelegenheiten sowie hinsichtlich Studien-, Prüfungs- und Kapazitätsordnungen;
- *Außensteuerung* der Hochschulen durch den Staat oder durch andere Akteur/-innen wie etwa Hochschulräte, an die er Steuerungsbefugnisse delegiert – wobei Steuerung Zweckprogrammierung, etwa nach Art von Ziel- und Leistungsvereinbarungen, meint;

² Siehe zu Organisationsmodellen für Innovation: Schmalenbachgesellschaft/Ebers 2017

- *akademische Selbstorganisation* der Hochschulen, insbesondere über Fachbereichsräte und Senate;
- *hierarchische Selbststeuerung* der Hochschulen durch Leitungsorgane – neben Rektoraten bzw. Präsidien auch Dekan/-innen;
- *Konkurrenzdruck* in und zwischen Hochschulen, wobei insbesondere um Ressourcen, Reputation, Personal und Studierende konkurriert werden kann (Schimank 2015, 4).

In diesem Modell sind die Dimensionen ebenfalls als einzelne Schieberegler zu verstehen, welche die möglichen Interdependenzen zwischen den Dimensionen nicht mit abgebildet werden, wie Schimank selbst limitierend dazu schreibt (Schimank 2015, 4).

In der Literatur liegen weitere Beschreibungen von Modi der Handlungskoordination vor. Insgesamt sind die Begrifflichkeiten zu diesem Aspekt noch sehr unscharf. So wird der Terminus „basale Formen“ von Kussau und Brüsemeister (2007) mit einer Handlungskoordination, die auf Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung beruht, beschrieben. Zum einen fallen unter den Begriff der basalen Mechanismen auch relativ dauerhafte, kollektiv geteilte *Handlungsstrukturen* (Wiesenthal 2005, 231–232; Kussau/Brüsemeister 2007, 37–39), zum anderen werden genau diese als *Governance-Typ* (Lütz 2010, 142), als Modi (Blumenthal 2005, 1168) oder als institutionalisierte Formen von Governance (Brüsemeister 2007, 103–104; Benz/Dose 2010, 256) beschrieben. Zusätzlich werden, wie oben bereits angedeutet, unterschiedlichste Dimensionen betrachtet. Da die basalen Formen der *Handlungskoordination* mit den hier angewandten Methoden nicht erfassbar sind, werden die Dimensionen des Governance-Reglers nach Schimank zugrunde gelegt.

Heinze et al. (2011) stellen allerdings fest, dass die Kategorien der Governance-Mechanismen eher abstrakter Natur sind. Sie ordnen den Mechanismen bestimmte Steuerungsinstrumente zu und zeigen auf, wie die Kompetenzen verteilt sind (Heinze et al. 2011, 129).

Dadurch, dass die Kompetenzen den Akteurinnen und Akteuren zugeordnet werden, werden die Strukturen, die Handlungskoordinationen und das System sichtbar, welche die jeweilige Organisation ausprägen. Hierzu haben Heinze et al. (2011) eine Operationalisierung der Mechanismen entwickelt, die für die vorliegende Untersuchung den Bezugsrahmen bildet. Diese Operationalisierung wird zur Fallbeschreibung genutzt, da damit die Strukturen und Prozesse bezüglich des New Public Managements nachvollzogen werden können und somit eine Einordnung in die Modelle (Selbstverwaltung oder Management) vorgenommen werden kann. Folgende Tabelle zeigt die Zuordnung der Instrumente,

Kompetenzen und Akteurinnen und Akteure zu den Mechanismen von Heinze et al. (2011) auf.

Tab. 1: Operationalisierung der Governance-Mechanismen (eigene Darstellung nach Heinze et al. 2011, 130)

| <i>Governance-Mechanismus</i> | <i>Operationalisierung</i> |
|---|--|
| Staatliche Regulierung | Kompetenzen der Ministerialverwaltung |
| Akademische Selbstorganisation | <ul style="list-style-type: none"> – Kompetenzen des Senats – Kompetenzen des Konzils – Kompetenzen der Fakultätsräte |
| Zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder | <ul style="list-style-type: none"> – Einführung von Hochschulräten – Kompetenzen von Hochschulräten – Zusammensetzung von Hochschulräten – Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen – Formelgebundene Mittelvergabe zwischen Staat und Hochschulen |
| Hierarchisch-administrative Selbststeuerung | <ul style="list-style-type: none"> – Kompetenzen der Dekan/-innen – Professionalisierung der Administration – Hochschulinterne formelgebundene Mittelvergabe – Evaluationsverfahren für Forschung und Lehre |
| Wettbewerb | <ul style="list-style-type: none"> – Formelgebundene Mittelvergabe zwischen Staat und Hochschulen – Hochschulinterne Ziel- und Leistungsvereinbarungen – Hochschulinterne Mittelvergabe – Leistungsorientierte Vergütung (W-Besoldung) – Evaluationsverfahren für Forschung und Lehre – Studiengebühren – Hochschulrankings |

Allerdings merkt Schemmann (2014) dazu folgerichtig an, dass kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden kann, da die fehlende Offenheit für mögliche andere Mechanismen, die sich in einem deutlich different konstituierten Feld gebildet haben können, ein Nachteil ist (Schemmann 2014, 123). Diese anderen Mechanismen gilt es in der Betrachtung der Fälle mitzudenken.

Heinze et al. weisen selbst darauf hin, dass „sich die einzelnen neuen Steuerungsinstrumente auch mehreren Governance-Mechanismen gleichzeitig zuord-

nen lassen“ (Heinze et al. 2011, 129), da sie auch aus den unterschiedlichen Perspektiven betrachtet Bedeutung haben. So kann zum Beispiel eine *Ziel- und Leistungsvereinbarung* Aussagen zu der wettbewerblichen Ausrichtung beinhalten und eben dadurch, dass der Wettbewerb ein von außen an die Hochschule herangetragenes, definiertes Ziel in der Vereinbarung ist, auch dem Mechanismus der *zielbezogenen Außensteuerung* durch externe Stakeholder zugeordnet werden. Limitierend ist hinzuzufügen, dass zum Zeitpunkt dieser Untersuchung Punkte der Operationalisierung obsolet geworden waren. So ist die Einführung von *Hochschulräten* in allen Bundesländern gesetzlich vorgeschrieben und vollzogen worden und *Studiengebühren* stellen eher die Ausnahme als die Regel dar, wenn man an das Erststudium denkt. Dennoch lohnt es sich, die Mechanismen und deren Operationalisierung genauer zu betrachten. Daher sollen sie im Folgenden kurz umrissen werden.

3.3.1 Governance-Mechanismus: Staatliche Regulierung

Der Anforderung nach mehr Effektivität und Effizienz wird innerhalb der Reformen mit Dezentralität begegnet. Durch den direkten Bezug zu den Herausforderungen und Informationen, verbunden mit der Eigenverantwortung der Akteurinnen und Akteure vor Ort, sollen bessere Entscheidungen getroffen werden als von durch zentrale Einheiten, die vom Sachverhalt weiter entfernt sind. Damit werden finanzielle und organisatorische Freiheiten an die Hochschulen übertragen. Allerdings hat der Staat ein berechtigtes Interesse daran, steuernd, wenn auch nicht regulativ und in detaillierter Tiefe einzugreifen. Ziegele hat 2002 das neue Steuerungsverständnis zusammengefasst:

- *Outputorientierte Steuerung*: Das Handeln der Hochschulen wird hinsichtlich der Zielerreichung bewertet. Damit können Budgets plausibel gerechtfertigt werden.
- *Ordnungspolitische Steuerung*: Über finanzielle Rahmenbedingungen werden keine Ergebnisse vorgeschrieben, sondern es werden Anreize und Konsequenzen (Sanktionen) geschaffen, um die autonomen Entscheidungen der Hochschulen zu beeinflussen.
- *Ex-post-Steuerung*: Staatliche Ziele werden wahrgenommen und erfüllt, da die Akteurinnen und Akteure wissen, dass die individuellen Ergebnisse an den Zielvorgaben gemessen werden.
- *Finanzautonomie* führt zur kaufmännischen Buchführung. Wurde im kameeralistischen System die Ausgabenseite betrachtet, so werden nun die Einnahmen der Hochschule (Mittelzuweisung) als Kriterium eingesetzt.

- *Lehre und Forschung*: Sie orientieren sich nun nicht mehr an dem Angebot der Lehrenden, sondern an der Nachfrage. (Ziegele 2002, 108–109)

Dadurch ergibt sich ein deutlich verschlankter gesetzlicher Rahmen auf der einen Seite, aber gleichzeitig auf der anderen Seite die Notwendigkeit der *Rechenschaftslegung* und *Qualitätssicherung*. Daraus resultieren *Globalhaushalte*, *formelgebundene Mittelvergabe* und *Ziel- und Leistungsvereinbarungen*. Damit legt das jeweilige Bundesland zu großen Teilen die Verantwortung dafür, ob die Wirtschaftsführung für die Hochschulen ein finanzielles Minus, ein Nullsummenspiel oder ein Plus bedeutet, in die Hand der Hochschulen. Ein finanzielles Plus bedeutet für die Hochschulen einen Zuwachs an Ressourcen, ein Minus geht mit Einsparungen einher und das Nullsummenspiel bedeutet, dass die Gesamtsumme der erhaltenen Mittel zwar gleich bleibt, aber die Mittel intern auf andere Stellen verteilt werden.

Weiterhin beeinflusst das Ausmaß an Kompetenzen, welches den Hochschulen zugemessen wird, die Leistung der Hochschulen. Heinze et al. ordnen diesem Mechanismus vor allem die finanziellen, personellen und sachlichen Kompetenzen der Ministerien zu. Das Ausmaß der Handlungsspielräume der Hochschulen, die ihnen von den Ministerien zugebilligt werden, unterscheidet sich zum Beispiel durch die Größe des Anteils des Globalbudgets oder durch die „grundsätzlichen und bindenden Entscheidungen [...] in dem Struktur- und Entwicklungsplan [...] und im Hinblick auf Organisationsstrukturentscheidungen“ (Heinze et al. 2011, 138–139). Sie kommen zu folgendem Schluss: „Insgesamt ist die Bedeutung dieses staatlichen Regelungsmechanismus immer noch enorm“ (Heinze et al. 2011, 139).

Für die *Studierendenorientierung* bedeutet dieser Mechanismus vor allem Folgendes: „[J]e geringer die staatliche Regulierung ist, umso mehr Gestaltungsmöglichkeiten [bleiben] der Hochschule“ (Casel et al. 2013, 87). In einer stark managementorientierten Form zieht sich die staatliche Regulierung auf die Punkte zurück, welche die Rechtssicherheit von Studium und Lehre betreffen. In einer stärkeren Detailsteuerung, die dem Selbstverwaltungsmodell zugeordnet wird, werden über die Rechtssicherheit hinaus Ziele per Regulativ vorgegeben. Diese Detailsteuerung kann nicht automatisch negativ oder positiv für die Studierendenorientierung gewertet werden; dies hängt von den jeweils definierten Zielen ab.

Grundsätzlich ist es jedoch für die Studierendenorientierung als sinnvoll anzusehen, dass durch geringere Detailsteuerung und die daraus resultierenden Autonomie der Hochschulen die Flexibilität der Hochschulen steigt und so die Möglichkeit zur Gestaltung von hochschulindividueller Studierendenorientierung gegeben wird.

Die staatliche Regulierung wird ergänzt durch weitere zielgerichtete Stakeholder, die in die Hochschule hineinwirken. Diese werden im folgenden Abschnitt vorgestellt.

3.3.2 Governance-Mechanismus: Zielbezogene Außensteuerung externer Stakeholder

Vor allem durch die Einführung von *Hochschulräten* sollte der Einfluss seitens der Gesellschaft auf die Hochschulen verstärkt werden. Zusätzlich wird vereinzelt auf ein Hochschulkuratorium beziehungsweise beratend tätiges Gremium gesetzt, welches ebenfalls der Verbindung mit gesellschaftlichen Kräften dient.

Zu der Analyse, wie und in welchem Ausmaß dieser Mechanismus ausgeprägt ist, müssen die Zusammensetzung und die Kompetenzen der *externen Stakeholder* betrachtet werden, da eine wissenschafts- oder politiknahe Besetzung für das Ziel dieses Mechanismus kontraproduktiv wäre (vertiefend dazu: Hüther 2010). Durch die Einführung der Hochschulräte hat sich „die Machtarchitektur in der Hochschule geändert“ (Busse 2020, 355). Busse führt weiter aus, dass die Hochschulleitung dem Staat gegenüber zum „machtpolitischen Gegenüber“ (Busse 2020, 355) wird. Damit wird sie auch zum hochschulinternen Objekt von Erwartungen sowie zur Verantwortlichen im Versagensfall.

Busse sieht jedoch auch, dass ein Gegenpol dazu in den Fakultäten bleibt, „weil sie über die professionelle Fachexpertise, das eigentliche Kapital der Organisation Hochschule, verfügen“. Dies deckt sich mit dem *Check-and-balance-Ansatz* (Knopp 2009). Dieser Ansatz wird auch in der Betrachtung der Aufgaben/Kompetenzen der Hochschulräte und der Kuratorien deutlich. Zunächst stellen Hochschulräte auch eine entscheidende Verbindung zur Umwelt der Hochschulen dar, auch wenn sie rechtlich ein Element der Hochschule sind. Sie sind damit befasst,

- aus ihrer externen Perspektive die Hochschule strategisch zu beraten,
- Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen und
- die Hochschulleitung zu wählen und zu kontrollieren (Wissenschaftsrat 2018, 80).

Die Zusammensetzung der Hochschulräte differiert stark zwischen den einzelnen Bundesländern. Die Ursache könnte daran liegen, dass unterschiedliche Schwerpunkte für die Arbeit der Hochschulräte gesehen werden. Wird der Hochschulrat vorrangig als wissenschaftlicher Beirat gesehen, so werden sich dort vor allem Vertreterinnen und Vertreter aus anderen wissenschaftlichen Einrichtungen eingesetzt werden. Steht die Vernetzung mit der Umwelt im Vorder-

grund, so werden die Mitglieder mehrheitlich aus anderen, unterschiedlichen Umfeldern stammen. Innerhalb des Hochschulrates können beratende und kontrollierende Funktion zu Kollisionen führen: Immer dann, wenn der Hochschulrat die Hochschule in derselben Sache berät, die er auch kontrolliert, können Empfehlungen als Vorgaben empfunden werden (Wissenschaftsrat 2018, 81).

Die zweite Stellschraube zur zielbezogenen Außensteuerung der Hochschulen ist die staatliche Finanzierung. Die Vergabe der *Globalhaushalte* hat die Verbindung von Zielen und/oder die Formalisierung der zur Vergabe bereitgestellten Mittel erforderlich gemacht. Ziegele beschreibt Mehrkomponentenmodelle der zielorientierten Finanzierung:

- *Formel-Bemessungsmodelle mit ergänzenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen*: Der Globalhaushalt setzt sich aus Grundzuweisung und Ziel- und Leistungsvereinbarungen zusammen. Die Grundzuweisung wird mit bedarfsorientierten Formeln berechnet und mit leistungsorientierten Parametern ergänzt. Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden entweder über Indikatoren der Formeln getroffen oder, wenn sie Innovationen und/oder strukturelle Veränderungen anstoßen sollen, aus einem zentralen Pool vergeben.
- *Mehrkomponentenmodelle mit historischen Teilen*: Ein Teil des klassisch vergebenen Budgets wird fortgeschrieben, ein Teil wird mit neuen Anreiz- und Wettbewerbsstrukturen neu begründet. Dazu zählen aufgaben- und leistungsbezogene Formeln und Ziel- und Leistungsvereinbarungen.
- *Ziel- und Leistungsvereinbarungsmodelle mit ergänzender Formel*: In diesem Modell wird die Grundzuweisung mit einer Ziel- und Leistungsvereinbarung verbunden. Sie macht, verglichen mit der Formelfinanzierung, den größten Teil der Mittel aus. Diese Formeln werden zudem in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen festgeschrieben.
- *Ziel- und Leistungsvereinbarungsmodelle mit Fortschreibung*: Grundzuweisung und Ziel- und Leistungsvereinbarungen stellen auch hier Leistung und Gegenleistung dar. Der Globalhaushalt wird fortgeschrieben. Damit ist das Volumen der bereitgestellten Mittel nicht direkt aus den Ziel- und Leistungsvereinbarungen nachvollziehbar. Eine Anpassung der Haushalte (zum Beispiel, wenn Ziele verfehlt werden) findet erst nach Ablauf der Ziel- und Leistungsvereinbarung statt. Eine Formelfinanzierung erfolgt in diesem Modell nicht. (Ziegele 2002, 115–116)

Aufgrund des föderalistischen Aufbaus und der unterschiedlichen Tempi der Umsetzung existieren auch noch im Erhebungsjahr alle unterschiedlichen Modelle, sodass ein direkter Vergleich zusätzlich erschwert wird. Gemein ist allen Modellen, dass das Instrument der *Ziel- und Leistungsvereinbarungen* genutzt

wird. Sie dienen dem Ministerium zur Legitimierung der Grundleistung, zur *Innovationsförderung* und/oder zur *Profilbildung*.

Ein weiterer Unterschied hinsichtlich der Finanzierung bildet die Rechnungslegung, die im Zuge der Einführung der Globalhaushalte erforderlich wurde. Ziegele spricht in diesem Zusammenhang von „fiktiven Haushaltsplänen“ (Ziegele 2002, 118), in denen die Kameralistik als „formale Hülse“ (Ziegele 2002, 118) weitergeführt wird und kein Zusammenhang zwischen der realen Vergabung und dem Titel mehr besteht. Weiterhin beschreibt er folgende Varianten:

- *Jahresabschluss nach dem Handelsgesetzbuch*: Der Jahresabschluss enthält einen Wirtschafts- und Lagebericht, wobei in dem Bericht Gestaltungsmöglichkeiten für die Hochschulen vorhanden sind.
- *Anlagen zum Haushaltsplan*: Die Haushaltspläne sind auf wenige Titel reduziert, dafür werden den Titeln Anlagen (komprimierte Wirtschaftspläne, qualitative und quantitative Leistungsbeschreibungen der Hochschulen) angefügt.
- *Umfassender Ansatz auf der Basis des Steuerungsmodells*: Das Berichtswesen wird aus den Steuerungsinstrumenten geschaffen. (Ziegele 2002, 118)

Die Modelle sind auch 2020 noch gültig und in manchen Ministerien finden Umstellungen nur sehr zögerlich statt, sodass für den Zeitraum nach der Erhebung (2018) bis heute die Entwicklung neuer Modelle mit nur sehr geringer Ausprägung zu beobachten ist. Damit steuern diese *Ministerien* beziehungsweise die *Landtage* stark mit, ob und in welchem Ausmaß eine Hochschule in der Lage ist, managementorientiert zu agieren. In dem Moment, in dem mit kameralistisch gearteten Modellen gearbeitet wird, ist eine detaillierte, unflexible Steuerung festzustellen, da immer noch inputorientiert agiert wird. Die Ausprägung der Finanzierung und die Gestaltung der Kompetenzen und die Besetzung des Hochschulrates zeigen damit an, ob sich die Hochschule eher noch im Selbstverwaltungsmodell befindet oder ob eine Hinwendung zum Managementmodell, wie es das New Public Management fordert, stattfindet.

Ein weiteres Ziel dieser Reform ist es, das Management innerhalb der Hochschulen zu stärken. Damit geht eine Abkehr vom *Kollegialitätsprinzip* einher, die damit begründet wird, dass gegensätzliche Interessen zwischen den Statusgruppen zu einem „Mangel an Entscheidungseffizienz [führen und] Entscheidungen damit lediglich den Status [q]uo zementieren“ (Bogumil et al. 2013, 27). Die Autoren führen weiterhin aus, dass dies vermutlich nicht den Hauptgrund für diese Abkehr darstellt, sondern durch die gesetzlich zugesicherte Mehrheit der Professorinnen und Professoren in den Gremien Konsensentscheidungen angestrebt werden und

aufgrund dieser Konsensorientierung wird jeder einzelne Professor zu einem Vetospieler, der Entscheidungen in der Professorenschaft und somit der Kollegialorgane insgesamt blockieren kann (Bogumil et al. 2013, 27).

Für die *Studierendenorientierung* bedeutet die *zielbezogene Außensteuerung* Folgendes: Je vielfältiger und ausgeprägter der Außeneinfluss in die Hochschule hinein gestaltet ist, desto stärker werden auch die vielfältigen Bedürfnisse Berücksichtigung finden. Da die zielbezogene Außensteuerung durch die Hochschulräte von eher untergeordneter Bedeutung ist (Bogumil et al. 2013, 47), bleiben hier Potentiale ungenutzt. Hochschulintern ist der *Senat*, der als Pendant auf der dezentralen Ebene die Fakultätsräte hat, das Gremium zur akademischen Selbststeuerung, der als Pendant auf der dezentralen Ebene die Fakultätsräte hat. Dieser Sachverhalt wird im folgenden Abschnitt dargelegt.

3.3.3 Governance-Mechanismus: Akademische Selbstorganisation

In der *akademischen Selbstorganisation* werden vor allem die Kollegialorgane der Hochschule und ihr Einfluss auf die *Hochschulsteuerung* in den Blick genommen, da akademische Angelegenheiten, der Betroffenenpartizipation folgend, von Mitgliedern der Hochschulen selbst geregelt werden (Gläser/Lange 2007; Hendler 2007; Schimank 2005). Traditionell lässt sich dieses Selbstverständnis der Professorinnen und Professoren auf das Humboldt'sche Bildungsideal zurückführen. Dieses Selbstverständnis fordert das Recht ein, dass Universitäten ihre inneren und akademischen Angelegenheiten selbst regeln dürfen (Humboldt 2019, 230–231). Humboldt bezog sich vor allem darauf, dass sich keine Kirche und auch keine staatliche Einheit in das Wesen der Universität (Zensur von Publikationen, Entscheidungen, wer an die Universität gerufen wird ...) einmischen soll; Er zielte damit auf die Freiheit der Wissenschaft von religiösen und politischen Einflüssen. Dieser Anspruch ist bis heute erhalten geblieben, auch wenn im Laufe der Zeit nicht mehr nur Professorinnen und Professoren (Ordinarien) entscheiden dürfen, sondern weitere Statusgruppen an den Entscheidungen beteiligt werden. Seit der Einführung der Gruppenuniversität in den 1970er-Jahren nehmen an diesen Selbstorganisationsgremien die Statusgruppen Professorinnen und Professoren, Studierende, wissenschaftliches und nicht-wissenschaftliches Personal teil (Brinckmann 1998; Geis 2004).

Bezüglich der *Studierendenorientierung* und damit der *Studierendenpartizipation* ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass es bei der Einführung der Gruppenuniversität auch eine Gleichverteilung zwischen Professorinnen und Professoren, Studierenden und Mitarbeitenden überlegt wurde. Jedoch besagt ein Urteil

des Bundesverfassungsgerichts (29.05.1973), dass die Professorinnen und Professoren bei Entscheidungen, welche akademische Angelegenheiten und/oder die Lehre betreffen, über mindestens 50 Prozent der Stimmen verfügen müssen. Dies wurde 1976 in das *Hochschulrahmengesetz* übernommen und ist auch zum Zeitpunkt der Niederschrift der vorliegenden Arbeit gültig. Darüber hinaus wird auch die *akademische Selbstorganisation* durch das Grundgesetz Artikel 5, Abs. III (Wissenschaftsfreiheit) geschützt, wie das Bundesverfassungsgericht 2014 in seinen Leitsätzen bekräftigte (BVerfG 2014).

2004 wurden ebenfalls vom Bundesverfassungsgericht der Abbau von Selbstverwaltungsrechten und die Kopplung der staatlichen Mittel an Drittmiteleinwerbung gebilligt (BVerfG 2004), da die Grundrechte nicht durch den organisatorischen Umbau und/oder die veränderte Mittelvergabe gefährdet sind.

Im Rahmen des *Managementmodells* sinkt demnach die Bedeutung der akademischen Selbstorganisation, da Entscheidungsbefugnisse bezüglich finanzieller und struktureller Fragen an die *Leistungsstrukturen* (Hochschulleitungen und Dekanate) und ein Teil der im *Selbstverwaltungsmodell* ursprünglich beim Senat und beim Ministerium verankerte Kompetenzen an die Hochschulräte gefallen sind. Hier gilt es zwischen Formalstruktur und Aktivitätsstruktur zu unterscheiden: Es ist davon auszugehen, dass das Einverständnis der Kollegialorgane weiterhin eine Bedingung der Entscheidungsfindung für die Mitglieder von Leitungsorganen beziehungsweise für die Mitglieder der Hochschulräte ist (Braun 2001, 256). Die Kompetenzen der *Kollegialorgane* werden vom Wissenschaftsrat (2018) beschrieben und lassen sich wie folgt zusammenfassen: Für den Senat, als verfassungsgebendes Organ, sieht dieser folgende Kompetenzen:

- Beschluss der
 - Grundordnung und der
 - Rahmenordnungen in Sachen Berufung und akademischer Qualifikationen,
- Beteiligung an
 - Struktur- und Entwicklungsplanung und den
 - Haushalts- und Gleichstellungsplänen,
- Erarbeitung von fachübergreifenden Standards für Forschung und Lehre und
- Entscheidung über die Einrichtung von Studiengängen und neuen Teileinheiten der Hochschulen (Wissenschaftsrat 2018, 75–79).

Die Kompetenzen erstrecken sich je nach Bundesland von dem Recht zur Stellungnahme bis zu Genehmigungen oder einem Initiativrecht, welches die „selbstständige Erarbeitung und Verabschiedung von Plänen“ (Wissenschaftsrat 2018, 75) ermöglicht. Als weitere Kompetenzen des Senats sind die Beteiligungen an

Wahlen der Hochschulleitung und deren Kontrolle dieser zu sehen. „Je mehr Befugnisse und somit Macht der Hochschulleitung zugewiesen werden, desto mehr Kontrollrechte bis hin zum Abwahlrecht“ (Wissenschaftsrat 2018, 75) liegen beim *Senat*. Die Varianz, die durch die individuelle Gesetzgebung der Länder gegeben ist, erschwert es hier, allgemeingültige Aussagen zu treffen.

Für die *Fakultätsräte* sieht der Wissenschaftsrat folgende Kompetenzen:

- Wahl des Dekanats,
- Entscheidung/Beratung über
 - die Verwendung der zugewiesenen Mittel,
 - die Einrichtung und Schließung von Studiengängen,
 - die Studien- und Prüfungsordnung,
 - die Erteilung der akademischen Grade und
 - die Zustimmung zur Kandidatenliste bei Berufungsverfahren. (Wissenschaftsrat 2018, 78)

Die Kompetenzen des Senats werden durch die Orientierung am Managementmodell geschwächt und die Kompetenzen der dezentralen Ebene im Zuge der Reform gestärkt. Das Kollegialorgan Fakultätsrat wird zum kleinen Abbild des Senats und beide wirken von innen auf die Steuerung der Hochschule ein. Zusätzlich erfahren Hochschulen auch Steuerung von außen, die der folgende Mechanismus betrachtet.

Aus der Perspektive der *Studierendenorientierung* ist dieser Mechanismus wie folgt einzuordnen: Grundsätzlich ist es zu hinterfragen, ob die Studierenden stärker in die Selbstorganisation einzubinden sind, denn nimmt man die Heterogenität der Gruppe der Studierenden in den Blick, so wird es wichtig, Studierende in die Prozesse einzubinden, um die durchaus divergierenden Ziele der Studierenden zu berücksichtigen (Ehlers 2018, 86). Will man diese Selbststeuerungsprozesse konsequent stärken und die Partizipation der Studierenden an der Organisation Hochschule steigern, so gilt es diese Gruppe stärker als bisher (durch Umfragen und Gremien) in die Selbstorganisation, insbesondere in die Gestaltung der Lehre, einzubinden.

Auch hier ist es weniger eine Frage der Art der Selbstorganisation. Es ist denkbar, dass auch stark kollegial geprägte Hochschulen sehr stark studierendenorientiert agieren; genauso wie es denkbar ist, dass Hochschulen, welche die Leitungsstrukturen gestärkt haben, sehr geringe Studierendenorientierung ausweisen. Hier liegt ein geringer Zusammenhang zwischen Managementmodell und Studierendenorientierung vor.

Die Verteilung der Kompetenzen innerhalb der Hochschule beleuchtet der folgende Mechanismus: die *hierarchisch-administrative Selbststeuerung*.

3.3.4 Governance-Mechanismus: Hierarchisch-administrative Selbststeuerung

Traditionell sind Hochschulen nichthierarchische Organisationen und „die Professionellen [haben] aufgrund von Informationsasymmetrien und besonderen Autonomierechten gegenüber der Organisationsspitze eine starke Machtposition inne“ (Bogumil et al. 2013, 49–50). Die Entscheidungskompetenzen liegen im Senat und in den dezentralen Kollegialorganen wie den Fakultätsräten. Die Organisation Hochschule wird in diesem Zusammenhang als administrative Unterstützung begriffen und Leitungspersonen werden als *Pari inter Pares* betrachtet. Ihnen kommt keine besondere Stellung in der Entscheidungsfindung in den Gremien zu (Bogumil et al. 2013, 50).

Durch die Stärkung der monokratischen Leitungsorgane sollen

- Entscheidungen besser zuordenbar sein,
- die Position des Leitungsorgans gegenüber einzelnen Professor/-innen gestärkt werden,
- die Entscheidungsbildung effektiver und effizienter verlaufen und
- die Möglichkeiten zur Profilbildung verbessert werden. (Bogumil et al. 2013, 51)

Die Kompetenzen der Leitungsorgane sollen dergestalt sein, „dass Entscheidungen auch ohne Zustimmung der Kollegialorgane durchgesetzt werden können“ (Bogumil et al. 2013, 51). Dies ist eine zentrale Forderung der Hinwendung zum Managementmodell und die Kompetenzen der Leitungsorgane (Hochschulleitungen sowie Dekaninnen und Dekane) lassen sich wie folgt umreißen: Die Hochschulleitung ist das Handlungsorgan auf der zentralen Ebene und vertritt die Hochschule nach außen. Je nach Ausgestaltung des LHGs können

- der Struktur- und Entwicklungsplan,
- der Abschluss von Hochschulverträgen und Vereinbarungen,
- die Abwicklung von Haushalts- und Wirtschaftsplänen,
- die Verteilung von Mitteln und Stellen auf die Fakultäten,
- die Realisierung und Nutzung des Qualitätsmanagementsystems,
- Entscheidungen hinsichtlich der Vergütung und Berufung der Professorinnen und Professoren und
- die Auffangkompetenz

in den Kompetenzbereich der Hochschulleitung fallen (Wissenschaftsrat 2018, 65–66). Für die Dekaninnen und Dekane gestalten sich, folgt man dem Wissenschaftsrat (2018), die Kompetenzen je nach LHG wie folgt:

- Kontrolle und Aufsicht über Fakultäten und dezentrale Einheiten,
- strategische Aufgaben,

- Budgetrecht für die Fakultäten,
- Vorsitz im Fakultätsrat,
- Auffangkompetenz für die Fakultät,
- Dienstvorgesetzte des Verwaltungspersonals der Fakultät,
- Umsetzung der Beschlüsse des Fakultätsrats,
- Weisungsbefugnis gegenüber den Professorinnen und Professoren, sofern sie der Sicherstellung des Lehrangebots dient. (Wissenschaftsrat 2018, 65–66)

Hierfür erhalten die *Leitungsorgane* Instrumente, die helfen, die operativen Elemente auf übergeordnete Organisationsziele auszurichten (Bogumil et al. 2013, 51). Zu diesen Instrumenten zählen die internen *Ziel- und Leistungsvereinbarungen*, die *W-Besoldung*, *Evaluationen* und die *formelgebundene Mittelvergabe*. Da sich die Leitungsorgane im Rahmen dieser Reformen auf managementorientierte Aufgaben konzentrieren sollen, muss der administrative Unterbau ebenfalls bezüglich der Managementkompetenzen, wie betriebswirtschaftlicher Kompetenzen oder der Kompetenzen im Wissensmanagement, professionalisiert werden (Bogumil et al. 2013, 51). Die Hochschulrektorenkonferenz untermauert die Forderung nach *Professionalisierung* dahingehend, dass die Organisation auch strukturell in der Lage sein muss, das Spannungsfeld aus dem dualistischen Charakter der Hochschulen konstruktiv aufzulösen, und dass neue Kompetenzen für das strategische Handeln erforderlich sind, „die auf Steuerung und Leitung statt auf Aggregation von Einzelinteressen ausgerichtet sind“ (HRK 2004, 2).

DiMaggio und Powell führen die Professionalisierung als Teil und Ursache des „*normativen Isomorphismus*“ (DiMaggio/Powell 2009, 153; 157) zurück. Sie verstehen unter Professionalisierung

die kollektiven Bemühungen einer Berufsgruppe, die Bedingungen und Methoden ihrer Tätigkeit zu definieren, die ‚Produktion von Produkten‘ (Larson 1977: 49–52) zu kontrollieren sowie eine kognitive Grundlage und Legitimation ihrer beruflichen Autonomie zu etablieren (DiMaggio/Powell 2009, 157–158, H. i. O.),

und beschreiben damit den geleiteten Organisationswandel, der auch bedeutet, die Komplexität zwischen organisatorischen Subsystemen und Stellen zu verringern und gleichzeitig den Grad an Strukturkomplexität innerhalb dieser Einheiten zu erhöhen.

Es wird versucht, dem mit ‚Arbeitsstrukturierung‘ (Ulich 1992) zu begegnen, die Arbeitsinhalte (horizontale Dimension) und die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Mitarbeitenden (vertikale Dimension) systematisch zu vergrößern und insgesamt zu einem höheren Qualifikationsniveau und einem hö-

heren Professionalisierungsgrad der Gesamtorganisation zu führen. Betrachtet man diese Überlegungen aus machtsociologischer Perspektive, so ist zu berücksichtigen, dass individuelle Ziele der Akteursgruppen mit den Unternehmenszielen kollidieren können, aber nicht zwangsläufig müssen. Einen wichtigen Aspekt in der Organisationsentwicklung stellt somit die Personalauswahl dar, denn wie DiMaggio und Powell (2009) feststellen, verläuft die „Professionalisierung des Managements in der Regel parallel zur Strukturierung eines organisationalen Feldes“ (DiMaggio/Powell 2009, 159). Sie legen dar, dass der Informationsfluss zwischen den Mitarbeitenden dazu beiträgt, Hierarchien, Status und „das Verhältnis von Zentrum und Peripherie“ (DiMaggio/Powell 2009, 159) zu bilden. Somit dient die Professionalisierung auch zur Bildung von *Leistungsstrukturen*.

Die *Professionalisierung* der Administration wird unterschiedlich beschrieben. So versteht die Hochschulrektorenkonferenz unter Professionalisierung der Leitungsstrukturen Folgendes: „längere Amtszeiten, in größeren Hochschulen ggf. vollberufliche Tätigkeit, ressortspezifische Leitungsqualifikation als Voraussetzung für Wahlvorschlag“ (Hochschulrektorenkonferenz 1997, o. S.). Damit klingt an, dass auch die Administration verstärkt auf steuernde Aufgaben ausgerichtet werden muss, um die Leitungsorgane effektiv zu unterstützen. Hinsichtlich der akademischen Selbstverwaltung führt Nullmeier aus, dass sich abhängig von dem Ausmaß des „bisherigen Status als ‚Honoratiorenverwaltung‘ (Max Weber) und der Annäherung an das Professionalisierungsmodell der Soziologie“ (Nullmeier 2001, 364) fünf Richtungen unterscheiden lassen. Zu diesen Ansätzen zählt er

- den Qualifizierungsansatz (Qualifizierungsmaßnahmen des Personals),
- den Spezialisierungsansatz (Entlastung von Führungskräften durch Ressortbildung),
- die Steigerung der Attraktivität der Leitungspositionen (längere Amtszeiten und erweiterte Entscheidungskompetenzen),
- den Managerialismus-Ansatz (externe Besetzung der Leitungspositionen) und
- den Ansatz der Vollprofessionalisierung (akademische Ausbildung zum Hochschulleitenden; von Assistenzfunktionen bis zur Leitungsspitze) (Nullmeier 2001, 364–366).

Nullmeier sieht bei dem Ansatz der Vollprofessionalisierung die Nichtakzeptanz von Hochschulleitenden, die nicht der Gruppe der Professorinnen und Professoren angehören. Daher wird hier als Ausweg gesehen, „Fachprofessoren akademisch weiter[zug]qualifizier[en] oder professorale Karrierewege in einer neuen akademischen ‚Subdisziplin‘ Hochschul- und Wissenschaftsmanagement“ (Klei-

mann 2011, 208, H. i. O.) zu schaffen. Kleimann stellt fest, dass „der semantische Gehalt des Begriffs Professionalisierung je nach Kontext anders ausfällt“ (Kleimann 2011, 210). Ein Teil dieser Ansätze lässt sich für die Leitungsstrukturen in der Literatur und in der Empirie feststellen – zur Professionalisierung des administrativ tätigen Unterbaus (Qualifizierungsansatz) lässt sich sowohl in der Empirie wie auch in der Literatur nur ein Desiderat feststellen. Damit erfolgt im Rahmen der vorliegenden Untersuchung eine Fokussierung auf die *Professionalisierung* der Hochschulleitungen, und mit Hinblick auf die kompetenzorientierte Lehre, auf die Qualifizierung der Lehrenden. Da für die Administration (die in der Verwaltung tätigen Mitarbeitenden) nur eine Leerstelle diagnostiziert werden konnte, muss diese weitgehend unberücksichtigt bleiben.

Die Faktoren für die Professionalisierung lassen sich nach Kleimann wie folgt fassen:

- Hauptamtlichkeit,
- die Dauer der Amtszeit neben der Möglichkeit deren Verlängerung dieser,
- die Ausschließlichkeit der Tätigkeit,
- das Vorhandensein von Maßnahmen zur Leistungsüberprüfung,
- die Aufteilung von Ressortverantwortlichkeiten,
- das Vorhandensein von Beraterstäben und
- die Einbindung von dezentralen Fachbereichsleitungen und die Erweiterung deren Entscheidungsbefugnissen (Kleimann 2011, 206–219).

Auch er verweist darauf, dass in der Literatur der Begriff „Professionalisierung der Hochschulleitung höchst uneinheitlich bestimmt, wenn auch fast einhellig begrüßt wird“ (Kleimann 2011, 210), sodass im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf die oben genannten Faktoren Bezug genommen wird. Mit diesen Maßnahmen soll die Entscheidungsfähigkeit der Hochschulen ermöglicht und beschleunigt werden. Es wurde kurz umrissen, dass es nicht ausreicht, die Kompetenz zuzuweisen, sondern auch Unterstützungsstrukturen ausgebildet werden müssen, die die Freiräume für die Entscheidungsbildung ermöglichen.

Natürlich nehmen hier auch die Wahrnehmung und Motivation der Hochschulleitenden Einfluss auf die Ausprägung. Flink und Simon (2015) untersuchten die Profilbildung an deutschen Universitäten und damit zusammenhängend die intrinsische Motivation der Hochschulleitungen und kamen zu dem Schluss, dass

die besonderen Herausforderungen [...] darin liegen, dass die Mitglieder der Universität nur sehr begrenzt ‚gesteuert‘ werden können, darüber hinaus entstehen Rollenkonflikte der Hochschulleitungen als Promotoren und Organisatoren des institutionellen Wandels (Flink/Simon 2015, 29, H.i.O.).

Flink und Simon (2015) zeigen damit auf, dass die Mehrheit der Professorinnen und Professoren nach wie vor am Prinzip der *Pari inter Pares* festhält in dem auch der/die Hochschulleitende beziehungsweise die Hochschulleitungen keine alleinige Entscheidungsbefugnis innehaben. Hinzu kommt, dass das Gremium der Selbstverwaltung die Kompetenzen nur unwillig abgibt. Im Zuge ihrer Untersuchung entwickelten sie eine Typologie, welche sich auf die intrinsische Motivation der Hochschulleitungen bezieht. Sie arbeiten drei Typen aus, die die intrinsische Motivation und das Rollenverständnis der Hochschulleitungen beschreiben, die für diese Untersuchung herangezogen werden sollen: Typ 1, die Traditionalistin oder der Traditionalist, beschreibt das Verständnis der eigenen Universität traditionell als „klassische Universität“ (Flink/Simon 2015, 40). Dieser Typ versteht unter dem Profil der Hochschule zum einen die sachliche Ebene der Schwerpunktsetzung und zum anderen die der Evaluation, die sich mit der Verbesserung des Renommées der Universität beschäftigt. Jedoch wird hier nicht aus der Perspektive der Organisation und ihrer Leitung gedacht, sondern der Mensch als Teil der Wissenschaftsgemeinde steht als Ausgangspunkt für die Verortung der Universität. Diese Hochschulleitungen sehen als Basis des geforderten Alleinstellungsmerkmals die Lehre und Forschung und beziehen sich hierzu nicht auf übergreifende Themen wie zum Beispiel Internationalität oder Entrepreneurship, sondern fokussieren ihre Aktivitäten auf die Binnenstrukturen der Universität.

Damit vertreten sie die Auffassung, dass die Profilbildung durch die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und nicht durch die Hochschulleitung erbracht wird. Dieser Typus sieht Grundlagen-Forschungsergebnisse als das Mittel an, um das Renommée der Universität zu steigern, und steht Transdisziplinarität ablehnend gegenüber. Die Autoren beschreiben, dass für diesen Typ „das Austarieren unterschiedlicher Interessen innerhalb der Universität im Vordergrund steht“ (Flink/Simon 2015, 42) und organisationale Gestaltungsmöglichkeiten nicht genutzt werden. Dies führt dazu, dass die neuen Kompetenzen der Hochschulleitungen nur dazu genutzt werden, „intern ‚durchregieren‘ zu können. Die entscheidenden Organe der Selbstverwaltung, an erster Stelle der Akademische Senat, werden überall miteinbezogen“ (Flink/Simon 2015, 42, H. i. O.). Weiterhin werden von diesem Typus die neuen Steuerungsinstrumente als eher schwierig und problembehaftet angesehen (Flink/Simon 2015, 43). Kooperation – zumindest hinsichtlich der Forschung – ist für diesen Typ jedoch von hoher Bedeutung:

„Fakultätsübergreifende Forschungskooperation“ ist sowohl nach außen als Instrument der Profilbildung nützlich als auch nach innen, um Akzeptanz und Legitimation etwa für Neuerungen, wie bspw. die Teilnahme an der Exzellenzinitiative, zu schaffen. Die Orien-

tierung an den Standards der Profession ist handlungsleitend, Außenerwartungen an die Organisation werden eher symbolisch bedient, während in der Universität die Autonomie der Wissenschaftler_innen – in erster Linie der Professorenschaft – bewahrt wird (Flink/Simon 2015, 43, H. i. O.).

Als zweiten Typ beschreiben die Autoren die Gestalterin oder den Gestalter (Flink/Simon 2015, 43). Dieser Typ ist motiviert, den Veränderungsprozess in der Universität zu verwirklichen und die Autoren konstatieren für diesen Typ „ein stärkeres Maß an strategischer Beobachtung der organisationsexternen und -internen Prozesse, ohne dass dies bedeuten muss, er/sie würde diese Beobachtungen stets in Initiativen und Programme umsetzen“ (Flink/Simon 2015, 43), und dass dieser Typ, im Gegensatz zum Typus des/der Traditionalist/-in ein unternehmerisches und bildungspolitisches Verständnis von der Profilbildung hat. Die Gestalterin oder der Gestalter versucht „die Universität nach außen dahingehend auszurichten und nach innen organisational ein Stück weit umzubauen“ (Flink/Simon 2015, 44).

Dieser Typus fühlt sich dem New Public Management stärker verbunden – dennoch kommt es auch in diesen Universitäten „nicht zu einer voll entfalteten Ausprägung eines manageriellen Modells universitärer Führung, das durch eine durchgängige, starke zentrale Steuerung universitärer Prozesse gekennzeichnet wäre“ (Flink/Simon 2015, 44; nach Kleimann 2016, 26). Auch für diesen Typus spielt die Akzeptanz seitens der Professorinnen und Professoren eine große Rolle. Für die Gestalterin oder den Gestalter haben hinsichtlich des Renommees der Universität Peer-Review-Verfahren der Publikationen eine hohe Bedeutung und das Rollen- beziehungsweise Selbstverständnis der Hochschulleitenden entspricht dem eines „Hochschulmanagers“ (Flink/Simon 2015, 45).

Als dritten Typus beschreiben sie die Macherin oder den Macher (Flink/Simon 2015, 45). Dieser Typus nimmt die „Entmachtung der Fakultäten [und] [...] des Senats“ (Flink/Simon 2015, 45) in Kauf, um den Wandel voranzutreiben. Die Macherin oder der Macher sieht diesen Wandel als „planbar“ (Flink/Simon 2015, 45) an und Forschung und Lehre werden zwar ebenfalls als „zentrale Elemente der Profilbildung“ angesehen, jedoch wird häufiger auf den gesellschaftlichen Kontext und auf die Bedeutung von Innovation verwiesen. „Die Instrumente des ‚New Public Managements‘ haben im Wortgebrauch der Präsidenten einen selbstverständlichen Platz“ (Flink/Simon 2015, 46). Dieser Typ reagiert stärker auf Außeneinflüsse und „plant die Forschung und Lehre strategisch vor und strukturiert entsprechend eine Organisation“ (Flink/Simon 2015, 46). So sind in dieser Gruppe Hochschulleitende vertreten, die Industrie- und Wirtschaftserfahrungen mitbringen, und es werden Parallelen zur Unternehmensführung gezo-

gen, die über Techniken und Instrumente verfügt, die für Universitäten angepasst und optimiert werden können (Flink/Simon 2015, 47).

Doch auch dieser Typ zeigt Tendenzen, die bestehenden Strukturen zu bewahren: „Das Entscheidende ist, dass Zusatzleistungen eben als Zusatzleistungen verstanden und von den Kernaufgaben abgekoppelt werden“ (Flink/Simon 2015, 47), da als die bedeutendste Aufgabe der Universitäten die Grundlagenforschung gesehen wird. Dieser Typus trägt das New Public Management mit, wenn auch angemerkt wird, dass „sich nach Auffassung der Hochschulleitung erst in einigen Jahren heraus[stellt], ob dies der richtige Weg war“ (Flink/Simon 2015, 47). Dies verdeutlicht, wie vielfältig die Einflussfaktoren für die Ausrichtung der Hochschulen sind und dass Akteurinnen und Akteure mit ihren Strukturen, ihrem eigenen Außeneinfluss, ihren universitätsinterne Bestrebungen und der daraus resultierenden Konstellationen interdependent verwoben sind. Die Governance-Mechanismen dienen dem übergeordneten Ziel, Hochschulen in einer globalisierten Welt, in der Wissen ubiquitär verfügbar ist und Mobilität eine Selbstverständlichkeit darstellt, zum einen eine Existenz zu sichern und zum anderen den Standort nicht zuletzt wirtschaftlich abzusichern. Somit kommt der Benennung des letzten Mechanismus Wettbewerb eine doppelte Bedeutung zu: Zum einen bildet er, aus der Perspektive der Mittelgeberinnen und Mittelgeber, ein Instrument zur Leistungssteigerung aus, zum anderen ist er aber zugleich Ursache für die Reform: – denn Hochschulen stehen in einem globalen Wettbewerb zueinander.

Für die *Studierendenorientierung* bedeutet die *hierarchisch-administrative Selbststeuerung* und deren Hinwendung zu dem Managementmodell, dass es bei einer Stärkung der Leitungspositionen verstärkt auf die Interessenlage dieser Personalie ankommt und es an Bedeutung gewinnt, Themen in der Hochschulleitung zu platzieren. Positiv an der Hinwendung zum Managementmodell ist zu sehen, dass durch die Professionalisierung auch die Möglichkeit der Beratungen steigt und in den internen Vereinbarungen zwischen zentraler und dezentraler Ebene Studierendenorientierung in die ganze Hochschule hineingetragen werden kann. Insgesamt ist demnach eine Hinwendung zum Managementmodell in diesem Governance-Mechanismus aus der Perspektive der Studierendenorientierung zu begrüßen. Aber es zeigt sich, dass es bei einer Stärkung der Leitungspositionen noch stärker darauf ankommt, dass die Leitungspersonen das Thema Studierendenorientierung mittragen, und es ist zu vermuten, dass eine Leitungsperson des Typs Macherin/Macher dem Thema offener gegenübersteht als ein Typ Traditionalistin/Traditionalist.

3.3.5 Governance-Mechanismus: Wettbewerb

Folgt man Magnus, so steigt der *Wettbewerb* zwischen Hochschulen. „Dies ist in Deutschland ein besonders stark zu beobachtendes Phänomen“ (Magnus 2016, 44). Grundsätzlich lassen sich die Instrumente dieses Mechanismus nach ihrer Stoßrichtung (hochschulintern oder zwischen den Hochschulen) unterscheiden. Durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen, formelgebundene Mittelvergabe und Programme, um die sich die Hochschulen bewerben können, hat der Wettbewerb zwischen den Hochschulen zugenommen. Hochschulintern wird ebenfalls mit ähnlichen Instrumenten ein Wettbewerb erzeugt. Hinzu kommt hier noch das Konkurrieren um Lehrpreise, Sonderprojekte, Drittmittel, Publikationen, leistungsorientierte Vergütungen, Evaluationen etc. Heinze et al. verweisen darauf, dass zu der Beurteilung, ob diese Instrumente wirklich als Leistungsanreize greifen „und somit mehr Wettbewerb initiieren, auch die Ausgestaltung der Instrumente zu beachten“ (Heinze et al. 2011, 134) ist.

Mit Evaluationen und der Leistungszulage in der W-Besoldung wird versucht, „auch auf der Ebene einzelner Professoren [...] Leistungsanreize zu setzen“ (Heinze et al. 2011, 134). Somit kommen die Autoren zu dem Schluss, dass „Wettbewerb sowohl als staatlicher Regelungsmechanismus als auch als Selbstregelungsmechanismus gestärkt worden“ (Heinze et al. 2011, 134) ist. Die wettbewerbslich genutzten Instrumente lassen sich nach ihrer Stoßrichtung in hochschulinternen Wettbewerb (interne Ziel- und Leistungsvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabe, Besoldung, Evaluationen, Preisvergaben) und hochschulexternen Wettbewerb, also zwischen den Hochschulen von regional bis zu international (Ziel- und Leistungsvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabe zwischen Ministerium und Hochschule, Rankings und Ratings, Gebühren und indirekt auch Evaluationen), unterscheiden. Evaluationen wirken in beiden Dimensionen, denn Evaluationsergebnisse werden in einigen Bundesländern von den Ministerien zur Gestaltung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen genutzt. Die Menge an Publikationen zur Thematik der Evaluation ist umfangreich, sodass hier nur kurze und zentrale Aspekte vorgestellt werden können.

3.3.6 Evaluationen

Evaluationen sind spätestens seit den 1980er/1990er Jahren Bestandteil des Qualitätsmanagements von Hochschulen, denn seit Einführung des New Public Managements sind Universitäten dazu verpflichtet, sich selbst zu kontrollieren und eigenständig die staatlichen Vorgaben zu erfüllen, da Hochschulen wie alle öf-

fentlichen Einrichtungen hinsichtlich Kosten und Leistung, Effektivität und Effizienz auf dem Prüfstand stehen. Sie verbrauchen einen Teil des jährlichen staatlichen Budgets und „der Vertrauensverlust in Hochschulen als öffentliche Einrichtungen“ (Hener 2004, 37) war spürbar geworden.

Hinzu kamen insbesondere für die Universitäten „problematische Absolventquoten [sic!], überlange Studienzeiten [und] zu alte Absolventen“ (Voegelin 2004, 35). Die Evaluationen sollten im Rahmen der wirtschaftlichen Bedeutung der Akademikerinnen und Akademiker einerseits und der politisch motivierten Wettbewerbssituation im Wissenschaftsraum Europas andererseits mehr Transparenz „für die Ursachen von mangelhaften Leistungen der Hochschulen in der Lehre und des ‚outputs‘ von Akademikerinnen und Akademikern herstellen“ (Voegelin 2004, 35, H. i. O.). Evaluationen sollen „eine rationale Planungs- und Entscheidungshilfe für die strategische Hochschulentwicklung“ (Gülay 2015, 59) bieten.

Ergänzt wird dieses Mittel der Qualitätsbegutachtung um die *Akkreditierung*. Die Selbstevaluation erfolgt ex post und die Akkreditierung stellt eine externe Ex-ante-Evaluation von Studiengängen (*Programmakkreditierung*) oder des gesamten Qualitätssicherungssystems (*Systemakkreditierung*) dar. Somit ergänzen sich diese beiden Verfahren zu einem Vorgehen, welches den gesamten Prozess betrachtet. Kotthoff und Böttcher stellen die zwei Dimensionen der Evaluation vor. In der ersten Dimension werden die Akteurinnen und Akteure der Evaluation fokussiert und es wird unterschieden zwischen „extern motivierter staatlich kontrollierter Rechenschaftslegung einerseits und der Evaluation aus internen professionellen Motiven andererseits“ (Kotthoff/Böttcher 2010, 301). Die zweite Dimension wird in „‚Evaluation als Kontrolle‘ und ‚Evaluation als Entwicklung‘“ (Kotthoff/Böttcher 2010, 302, H. i. O.) unterschieden. Zielt die Kontrollfunktion darauf ab, Soll-Ist-Vergleiche anzustellen, so zielt die Entwicklungsevaluation darauf ab, greifbare Verbesserungen für die Praxis zu gestalten und Entwicklungsprozesse zu begleiten (Kotthoff/Böttcher 2010, 302).

Folgt man Torka (2011), ist es grundsätzlich schwierig, kausale Mechanismen zwischen wissenschaftlichem Handeln und Evaluationen empirisch zu untersuchen (Torka 2011, 70) und damit Wirkmechanismen aufzuzeigen. Weiterhin verweist er darauf, dass Evaluationen immer als ein Vertrauensverlust in die Steuerungsmechanismen gesehen werden können, der zu einem stärkeren Legitimationsdruck führt, dem mit ebendiesen Evaluationen begegnet werden soll. „Bereits die Existenz von Wissenschaftsevaluationen liefert demnach einen Hinweis auf veränderte Autoritätsbeziehungen innerhalb der Wissenschaft und zwischen Wissenschaft und Politik (Whitley et al. 2010)“ (Torka 2011, 69).

Er verweist auf den Umstand, dass die gestiegene *Autonomie* der Hochschulen mit mehr Monitoring einhergehen muss, wenn die detaillierte regulative

Steuerung reduziert werden soll. Denn auch die Ministerien müssen die Ausgaben für die Hochschulen vor den Landtagen und damit vor der Gesellschaft legitimieren können und hierzu dienen die Ergebnisse der *Ziel- und Leistungsvereinbarungen* und der *Evaluation*. Dies kann zu der Wahrnehmung der Evaluationen als Kontrolle und damit zu

strategische[n] Reaktionen der Evaluierten [führen]. [...] Das Spektrum reicht von der mechanistischen Umsetzung von Empfehlungen bis hin zu ausgedehnten Probeläufen, in denen eine Selbstinszenierung im Hinblick auf die antizipierten Gutachtererwartungen oder aber mit Bezug auf eigenständig dem disziplinären Wertekanon entnommene Leistungsdimensionen entworfen wird, in Rollenspielen die Begutachtungssituation simuliert wird, das Personal gebrieft, trainiert und gegebenenfalls zum Termin beurlaubt wird und nach Analyse der Stärken und Schwächen ein Plan zur Invisibilisierung der Schwachstellen entworfen wird. Das alles scheint auf den ersten Blick eine sehr ressourcenintensive Inszenierung zu sein, in der – eine gute Regie vorausgesetzt – nur noch erfahrene Evaluatoren, die allerdings ihrerseits immer stärker als Gutachter nachgefragt werden, in der Lage sind, einen Blick hinter die Kulissen oder die Fassaden eines potemkinschen Dorfes zu werfen (Hornbostel 2011, 9).

Mit dieser Abweichung der *Aktivitätsstruktur* von der *Formalstruktur* würden die Ziele des Instrumentes ad absurdum geführt und unterlaufen. Doch jenseits dieser strategischen Reaktionen können Evaluationen grundsätzlich „die Detailsteuerung der Hochschulen durch eine Überwachung ihrer Leistungen ersetzen und den Wettbewerb [...] anregen“ (Gläser/von Stuckrad 2013, 73). Aus der Perspektive der *Organisationsentwicklung* ist die Kontrollfunktion der Evaluation ein wichtiger Bestandteil, denn organisationale Veränderungen folgen einem Phasenschema. Nach der Erkennung eines Problems wird eine Diagnose vorgenommen, deren Daten an die Beteiligten zurückgekoppelt wird. Diese Befunde werden analysiert und die Beteiligten einigen sich auf Veränderungsmaßnahmen (Hanft 2004, 158). Evaluationen dienen damit der hochschulinternen zielgerichteten Steuerung der Qualität von Forschung und Lehre. Gleichzeitig können Evaluationsergebnisse auch zur Beurteilung der Leistungszulagen der W-Professuren herangezogen werden. Damit greift das Instrument Evaluation nicht nur auf Fakultäts- und Studiengangsebene, sondern auch auf der Ebene der Gruppe der Professorinnen und Professoren. Diese stehen auch hinsichtlich der *Besoldung* im Wettbewerb. Dieser findet mittels der leistungsorientierten Vergütung hochschulintern statt – aber auch zwischen den Hochschulen, denn die Besoldung fällt in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich aus, sodass in dem Wettbewerb um herausragende Professorinnen und Professoren nicht nur das Angebot an Ausstattung und Möglichkeiten ein Kriterium in den Berufungsverhandlungen ist, sondern auch die Vergütung und deren Modalitäten eine Rolle spielen.

3.3.7 Besoldung

Mit der Einführung der leistungsorientierten Vergütung in den Jahren 2001 bis 2002 „erhoffte man sich nicht nur unmittelbare positive Wirkungen auf die Leistungsmotivation der Beschäftigten, sondern darüber hinaus die Etablierung einer neuen Organisationskultur“ (Matiaske/Holtmann 2007, 3). Dabei wollte die Bundesgesetzgebung verhindern, dass die Höhe der neuen *Besoldung* die bestehende unterschreitet, aber auch sicherstellen, dass die Besoldung in den einzelnen Bundesländern nicht zu stark differiert. Daher wurde für den Vergaberahmen für den „Gesamtbetrag der Leistungsbezüge in einem Land“ festgeschrieben, dass dieser so zu bemessen ist,

dass die durchschnittlichen Besoldungsausgaben für die in den Besoldungsgruppen W2 und W3 sowie C2 bis C4 eingestuften Professoren den durchschnittlichen Besoldungsausgaben für diesen Personenkreis im Jahr des Inkrafttretens des Gesetzes entsprechen (Bundesgesetzblatt 2002, 687–688).

Neu hinzu kam die Möglichkeit, für besondere Leistungen Zulagen zu vergeben. Mellewig und Schäfer rechnen vor:

Im Rahmen der W-Besoldung können Hochschullehrer ihre fixen monatlichen Bezüge im Wettbewerb untereinander aufbessern, indem sie in Forschung, Lehre und/oder Drittmittelakquise besondere Leistungen zeigen – die Eifrigsten kommen so auf rund 10.000 €, was dem Doppelten des Grundgehalts entspricht, die weniger Eifrigen verdienen u.U. 1.000 € weniger als ihre C-Kolleginnen. (Mellewig/Schäfer 2016, 138)

Die Vergabe von Leistungszulagen im engeren Sinn ist der Kern und gleichzeitig der neuralgische Punkt der Professorenbesoldungsreform.

Denn die Frage nach angemessenen – und das heißt: wissenschaftsadäquaten – Verfahren, Zuständigkeiten und Kriterien ist besonders schwierig zu beantworten, eine Anknüpfung an bereits praktizierte Organisationsroutinen nicht möglich. (Witte et al. 2004, 43)

Matiaske und Weller (2008) begleiteten die Einführung von Leistungsbeurteilungen und die variable Vergütung im öffentlichen Dienst wissenschaftlich und zeigten, dass die intrinsische Motivation der Mitarbeitenden und im Zuge des Wettbewerbs auch die Kooperationsbereitschaft sank. Wilkesmann (2012) untersuchte die Motivation von deutschen Professorinnen und Professoren und kam zu dem Ergebnis, dass die neuen Steuerungsinstrumente (W-Besoldung, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, leistungsorientierte Mittelvergabe und Lehrpreise) die intrinsische Lehrmotivation bei Professorinnen und Professoren verdrängen und keinen Einfluss auf die extrinsische Motivation haben (Kehm 2012, 317).

Einen weiteren Aspekt thematisiert Ziegele: Aus Organisationssicht werden „Berufungszusagen und Besoldungszulagen an den Beiträgen der Wissenschaftler zu strategischen Zielen ausgerichtet“ (Ziegele 2008, 18). Somit wird die *Besoldung* einerseits zu einem Instrument des Wettbewerbs zwischen den Professorinnen und Professoren, da die Mittel für *Leistungszulagen* naturgemäß organisationsintern begrenzt sind, und hilft andererseits den Leitungsorganen dabei, die Professorinnen und Professoren auf ein übergeordnetes strategisches Ziel auszurichten. Das Erfordernis der Vergleichbarkeit der Leistungen ist nicht ohne Kritik, denn selbst unter den Annahmen, dass man die Qualität unterschiedlicher Disziplinen in ein Kategorienschema bringen könnte, welches Vergleichbarkeit ermöglicht, und dass der Output mit der Höhe der eingeworbenen Drittmittel und der Anzahl der Zitationen bestimmt werden könnte (vertiefend dazu: Bornmann 2004), verweisen Leszczensky und Orr darauf, dass die Volumina der Drittmittel in den Fachrichtungen variieren, was der Arbeitsweise und der Struktur der Drittmittelprojekte geschuldet ist (Leszczensky/Orr 2004, 63). Dies verzerrt den Vergleich erheblich. Hinzu kommen die Abhängigkeit der Professorinnen und Professoren von der Ausstattung des Lehrstuhls (Thieme 2001, 602) und die Tatsache, dass Forschung zumeist eine Teamleistung ist und somit die leistungsorientierte Vergütung auf den beteiligten Mittelbau erweitert werden müsste.

Insgesamt ist zu vermuten, dass die leistungsorientierte Vergütung auch dazu beiträgt, dass finanzstarke und damit gut ausgestattete Hochschulen mehr Zulauf in den Berufungen erfahren werden als Hochschulen, die weniger finanzstark ausgestattet sind. Somit stehen nicht nur die Professorinnen und Professoren einer Hochschule in direkter Konkurrenz zueinander, sondern auch die Hochschulen, die neben Mitteln auch um Reputation und damit um Studienbewerberinnen und Studienbewerber konkurrieren. Im Laufe der Zeit werden damit Hochschulen, die mehr Drittmittel einwerben, eine größere Auswahl in ihren Besetzungsverfahren haben, die Ausstattung weiter verbessern können und damit ihre Reputation erhöhen. Es entsteht ein sich selbst verstärkender Kreislauf. Damit ist eine Interdependenz geschaffen worden, welche die starken Hochschulen stärkt und die Möglichkeiten weniger finanzstarker Hochschulen beschneidet. Damit tragen die hochschulindividuellen Spielräume der leistungsorientierten Vergütung einen Teil zu den Möglichkeiten bei, wie und in welchem Ausmaß sich die Hochschulen profilieren können und vor allem ihr *Renommee* verbessern können. Dieses Renommee zeigt sich für die Gesellschaft in den *Hochschulratings* und *Hochschulrankings*.

3.3.8 Hochschulrankings

Weitere Instrumente im Rahmen des Wettbewerbs der Hochschulen untereinander sind *Hochschulrankings*, *Hochschulratings* und *Benchmarking*. Ein Grundmerkmal dieser Instrumente ist, dass Indikatoren entwickelt wurden, welche die Leistung der Hochschule operationalisieren und dadurch die Leistungsfähigkeit und den Einsatz der Mittel vergleichbar und messbar machen sollen. Durch die Operationalisierung kann so eine vertikale Differenzierung erreicht werden, die den wettbewerbliehen Charakter fördert. Das *Centrum für Hochschulentwicklung* (CHE) führte nach dem Vorbild des angelsächsischen Raums 1998 das Hochschulranking für Deutschland ein. Doch Rankings sind nicht unumstritten. Befürworterinnen und Befürworter sehen in den Ratings und Rankings ein Instrument zur Leistungssteigerung. Sie sind, folgt man Paradeise und Thoenig, Ausdruck einer „formalisierten Exzellenz“ (Paradeise/Thoenig 2013, 6). Kritikerinnen und Kritiker halten dagegen, dass die Differenzen selbst durch die Methodik der Rankings konstruiert sind. Folgt man Borgwardt (2011), wird den Instrumenten auch vorgeworfen, dass sie nur Teile betrachten und durch die vereinfachte Darstellung die Realität nicht vollständig und verzerrt wiedergeben, und sie führt aus, dass über das Design der Rankings die Ergebnisse beeinflusst werden, wie zum Beispiel: „problematische Erhebungsmethoden, willkürliche Auswahl der Indikatoren, fehlende Offenlegung der Datensätze [und] zu kleine Stichprobengrößen“ (Borgwardt 2011, 9).

Heintz weist auf eine weitere Problematik hin: Durch die Veröffentlichung der Rankings werden diese „vor allem auch öffentlich beobachtbar [...], mit der Folge, dass die Beobachtung reflexiv wird“ (Heintz 2008, 122) und dass diese Rankings sich selbst formen, wenn Hochschulen sich „an der Beobachtung des Beobachteten orientieren“ (Heintz 2008, 122). Rankings werden auch hinsichtlich der wissenschaftlichen Gütekriterien hinterfragt, sodass „viele Hochschulen sowie einzelne Fachverbände ihre Teilnahme an zukünftigen Erhebungen zurückgezogen bzw. zu einem Boykott aufgerufen“ (Oberschelp/Jäger 2015, 483) haben. Ihrer Meinung nach bleiben hinsichtlich der Wirkung von Hochschulrankings die direkten Effekte (der Einbezug des eigenen Ergebnisses im Ranking in die Entscheidung, Fächer aus- oder abzubauen) und die indirekten Effekte (Orientierungseffekt bei Studierendeninteressierten mit der Auswirkung auf die Studierendenzahlen und damit auf die Finanzierung) für die Öffentlichkeitsarbeit und die Arbeit auf institutioneller Ebene begrenzt (Oberschelp/Jäger 2015, 484).

Osterloh betrachtet die methodischen Probleme der Rankings und kommt zu dem Schluss, „dass aber das eigentliche Problem von Rankings auch mit perfekten Methoden nicht behoben werden kann. Vielmehr liegt das zentrale Pro-

blem in den unbeabsichtigten Nebenwirkungen von Rankings“ (Osterloh 2012, 210). Als unbeabsichtigte Nebenwirkungen sieht sie „Zielverschiebungen, Lock-in-Effekte und Matthäus-Effekte“ (Osterloh 2012, 217), die alle zu einer verzerrten Darstellung und zu einer gewissen Form von Ungerechtigkeit in den Hochschulen führen. Es wird deutlich, dass es bei diesem Instrument noch Nachsteuerungsbedarf gibt. Trotz der Kritik an diesem Instrument können Rankings ihre Berechtigung haben, denn

auch für die Politik oder für Unternehmen der Privatwirtschaft sind Rankings dienlich. Es können politische Bildungsziele über Rankings formuliert und kontrolliert werden. Unternehmen können mit den ‚besten‘ Universitäten Partnerschaften eingehen und gezielt Hochschulabgänger ‚exzellenter‘ Hochschulen rekrutieren. Mit anderen Worten wird über Rankings mehr ‚Transparenz und Effizienz‘ geschaffen und ein kurzer Blick auf die Rangordnung reicht aus, um eine Übersicht über die ‚besten‘ Universitäten zu gewinnen (Ruppert 2016, 5, H. i. O.).

Doch um exzellente Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen hervorzubringen, müssen zunächst Studieninteressierte für die Hochschule gewonnen werden. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Studiengebühren ein wettbewerbliches Element der Hochschulsteuerung sind.

3.3.9 Studiengebühren

Aus der Sicht der Studieninteressierten spielen bei der Entscheidung für oder gegen eine Hochschule sicherlich auch die Kosten eine Rolle. Auf der einen Seite sind individuelle wirtschaftliche Überlegungen von Relevanz, auf der anderen Seite spielt aber auch der Gedanke des Sprichwortes „Was nix kostet, ist nichts wert“ eine Rolle. Dieser informelle Grundsatz beschreibt das Phänomen, dass Menschen glauben, nur ein bestimmter Preis verspreche (hochwertige) Qualität. Nicht umsonst haben einige private Hochschulen hohe *Studiengebühren*. Für öffentlich-rechtliche Hochschulen gilt, dass das bis zu Beginn der 1970er-Jahre erhobene Hörrergeld 2005 als Studiengebühren wiederbelebt wurde. Dies wurde durch den Entscheid des Bundesverfassungsgerichts, dass die Bundesländer selbst entscheiden dürfen, ob Studiengebühren erhoben werden sollen, ermöglicht. Ursprünglich durch das *Hochschulrahmengesetz* (HRG) ausgeschlossen, wurden die Studiengebühren damit in einigen Bundesländern wieder eingeführt. Auch hier zeigt sich eine große Vielfalt: Es gibt Länder, in denen es keine Studiengebühren (bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss) gibt. Andere Regelungen reichen über konkrete Summen bis hin zur Steigerung der Gebühren für Langzeitstudierende oder Studierende, welche die Regelstudienzeit über-

schreiten, womit die Studiengebühren eine weitere Möglichkeit zur Reduzierung der Studiendauer bieten. Weiterhin werden für Masterstudiengänge oder für Kontaktstudien Gebühren oder Entgelte erhoben. Zum Teil liegen die Entscheidungen hinsichtlich der Studiengebühren in den Kompetenzen der Ministerien. In anderen Bundesländern wurde diese Kompetenz, die Möglichkeit Studiengebühren zu erheben, an die Hochschulen weitergegeben, sodass in diesen Bundesländern die Hochschulen selbst entscheiden können, ob sie Studiengebühren erheben.

Studiengebühren können ein Anreiz für Hochschulen sein, Studierende aufzunehmen, da die Einnahme an die Zahl der Studierenden direkt gekoppelt ist. Denkbar wäre auch Studiengebühren als Marktinstrument zu nutzen. Dies könnte durch eine Flexibilisierung der gesetzlichen Regularien ermöglicht werden. Denn würden die Gebühren als Preis und das Studium als Leistung verstanden und Angebot und Nachfrage würden den Preis regeln, würden marktähnliche Strukturen möglich (Winter 2012, 34). Der Wettbewerb wäre auch von Studieninteressierten mit steuerbar, indem sie sich bewusst für oder gegen eine Hochschule mit oder ohne Studiengebühren entscheiden könnten. Krücken et al. (2005) führen, mit Bezug auf Hödl und Zegelin (1999), als Argument für Studiengebühren an, dass sie als Kriterium der Effizienz und Qualität von Studienwilligen gesehen werden können und damit „über die Entscheidung des Studenten [...] eine Beurteilung ihrer Leistung in der Lehre [erhalten]“ (Krücken et al. 2005, 48). Krücken et al. weisen jedoch auch darauf hin, dass die Untersuchung der „Nachfrageseite zu aufwändig“ (Krücken et al. 2005, 38) ist und den Hochschulen so nur der Beobachtungsmodus des Verhaltens anderer Hochschulen bleibt, um organisationale Entscheidungen zu treffen (Krücken et al. 2005, 38).

Damit wird eine Herausforderung deutlich: Der Aufwand, der seitens der Wirtschaft schon lange betrieben wird – die Zielgruppenanalyse, die Erkenntnisse über die Nutzenden beziehungsweise Konsumentinnen und Konsumenten sammelt, um ein erfolgreiches Produkt verkaufen zu können –, wird hier ausgelassen. Dies kann darin begründet sein, dass Studierende als Produkt verstanden werden und eben nicht als Nutzende des Produktes Studium und Lehre beziehungsweise der Organisation Hochschule. Dieser Umstand beruht auf einer organisationszentrierten Sicht und zeigt, dass der Wandel zu einer studierendenorientierten Sicht noch nicht gänzlich vollzogen ist. Auch dieses Themenfeld gilt es damit hinsichtlich der *Studierendenorientierung* der Hochschule in den Blick zu nehmen. Damit wird der zweite große Themenkomplex dieser Untersuchung in den Fokus gerückt: die *Kompetenzorientierung* und der daraus resultierende Wandel zur studierendenorientierten Hochschule.

Für die *Studierendenorientierung* ist der Wettbewerb positiv zu sehen. In diesem Mechanismus kann Studierendenorientierung als Aktivposten von den

Hochschulen genutzt werden – als Alleinstellungsmerkmal in der Außendarstellung. Sie unterstützt die Zielerreichung des erfolgreichen Studiums und steigert damit das *Renommee* der Hochschule. Doch der Wettbewerb ist auch sinnvoll für die Studierendenorientierung. Durch die Rankings entstehen mehr Transparenz und die Möglichkeit von Studieninteressierten, die Hochschule im Vorfeld kennenzulernen und damit das Risiko des Studienabbruchs zu verringern.

Der hochschulinterne Wettbewerb ermöglicht es zumindest theoretisch, studierendenorientierte Lehre in die Leistungsbeurteilung der Lehrenden als Kriterium einzubringen und damit die Umsetzung zu motivieren. Ebenso können Evaluationsergebnisse dazu dienen, die Bedürfnisse der Studierenden zu erheben und damit in puncto Studierendenorientierung nachzusteuern. Auch wenn Studiengebühren in vielerlei Hinsicht kontrovers zu diskutieren sind, würden sie einen Beitrag dazu leisten, dass für die Forschung eingeworbene Drittmittel nicht mehr die Lehre mitfinanzieren müssten (Stang et al. 2020, 185). Sie kämen damit nicht nur der Lehre und der Studierendenorientierung zugute, sondern auch der Forschung, die ihre eingeworbenen Mittel vollumfänglich selbst nutzen könnte – auch wenn sie das grundsätzliche Problem der Unterfinanzierung der Hochschulen nicht lösen würden.

Damit ist die Betrachtung der Dimensionen, die sich auf die Reformbestrebungen des New Public Managements beziehen, abgeschlossen. Um aber die Handlungskoordination der Hochschulen zur Erfüllung der Erwartungen aus dem *Bologna-Prozess* beziehungsweise dem *Shift from Teaching to Learning* beschreiben zu können bedarf es einer weiteren Kategorie: der kompetenzorientierten Lehre. Diese wird im Folgenden vorgestellt.

3.4 Kompetenzorientierte Lehre und studierendenorientierte Hochschule

Die aktuelle Lernkultur der *Kompetenzorientierung* resultiert aus der Bildungsmisere, die mit den Ergebnissen von Studien wie *PISA*, *TIMMS* oder *IGLU* nicht mehr ignoriert werden konnten. Damit entstand auf der bildungspolitischen Ebene eine Auseinandersetzung mit zielgerichteten Handlungen im Sinne der Qualitätssicherung. Im Zuge dieses Prozesses wurden Bildungsstandards und damit auch Kompetenzmodelle entwickelt.

Der aktuelle *Qualifikationsrahmen* für Deutsche Hochschulabschlüsse (KMK 2017) enthält das zurzeit gültige Kompetenzmodell und geht auf Heinrich Roth zurück (Elsholz 2018). Weiterhin stellt er Qualifikationsprofile dar und beschreibt die Kompetenzen und Fähigkeiten, über die Absolventinnen und Absol-

venten verfügen sollen. Der *Deutsche Qualifikationsrahmen* enthält die Dimensionen Fachkompetenz, Sozialkompetenz, Methodenkompetenz und Selbstkompetenz, die in der Hochschullehre von den Studierenden erworben werden sollen (vertiefend dazu: Kopf et al. 2010, 3–5; DQR 2011). Damit geht ein Wandel von den (rein) erzeugungs- zu ermöglichungsdidaktischen Lehr- Lernarrangements einher (Schüßler/Kilian 2017, 83–84), der auch unter dem Schlagwort *Shift from Teaching to Learning* (Barr /Tagg 1995) erörtert wird und in dem

das Lernen als ein Aneignungsprozess verstanden werden muss, der mehr von den subjektiven Wirklichkeitskonstruktionen der am Lerngeschehen Beteiligten, dem situativen Kontext und dem sozialen Umfeld beeinflusst wird (Schüßler/Kilian 2017, 87).

Dieser Paradigmenwandel führt zu einer radikalen Neugestaltung der Lerninfrastruktur (Arnold 2012, 15; 48; 89). Diese Neugestaltung erstreckt sich von der Entwicklung der *Curricula* mit Kompetenzprofilen und Kompetenzzielen über die Schaffung eines Ermöglichungsrahmens zur individuellen Entwicklung der Lernplanung und für den selbst organisierten Wissensaufbau bis zu dem Wechsel von Fachsystematiken hin zu Situationsdynamiken. Denn: „Es gibt zwar Wissen ohne Kompetenz, aber keine Kompetenz ohne Wissen“ (Erpenbeck/Sauter 2016, 147). Eine Forderung ist die Weiterentwicklung der *Lehr- und Lernkultur*, auch durch die Gestaltung hochschuldidaktischer Strategien (Wildt/Wildt 2011). Zentral ist die Stärkung der Selbstorganisation der Lernenden und deren aktiver Beteiligung an Lehrveranstaltungen, zum Beispiel durch den Einsatz von Methoden wie *Peer-Learning* (David et al. 2014) oder *Lernen durch Lehren* (Martin 2002; Berger et al. 2011). Dies stellt jedoch eine immense Herausforderung an Lehrende: Sie müssen sich lösen von ihrer Rolle als Vermittlerin und Vermittler beziehungsweise als Akteurin und Akteur im Mittelpunkt, um den Shift from Teaching to Learning tatsächlich zu vollziehen (Müller-Naevecke/Naevecke 2018, 139). Dieser Wandel vom Lehren zum Lernen beschreibt eine Fokusverschiebung innerhalb der konstruktivistischen Didaktik (vertiefend dazu: Reich 2005), bei der sich „Lehre–Vermittlung–Führung“ (Arnold 1994, 171) zu „Lernen–Aneignung–Selbsttätigkeit“ (Arnold 1994, 171) wandelt. Wildt (2003) charakterisiert diesen Wandel aus didaktischer Perspektive wie folgt:

- Studierendenzentrierung [...], die Studierenden und ihre Lernprozesse stehen im Mittelpunkt
- Veränderungen der Lehrendenrolle weg von der Zentrierung auf Instruktionen zum Arrangement von Lernumgebungen bzw. -situationen und Lernberatung
- Ausrichtung des Lernens auf Ziele bzw. Ergebnisse [Outcomes]
- Förderung von selbstorganisiertem und aktivem Lernen
- Beachtung motivationaler, volitionaler und sozialer Aspekte
- Verbindung von Wissenserwerb und Erwerb von Lernstrategien (Wildt 2003, 14).

Dieses Verständnis von Lernen beziehungsweise Verstehen verschiebt den Aktivitätsfokus von den Lehrenden auf die Lernenden, womit deutlich wird, dass *Lehr- und Lernsettings* zwar die individuelle Aneignung von Kognition und Kompetenz ermöglichen, aber kein vorher determiniertes Lernergebnis produzieren können. Damit werden Lehr- und Lernkonzepte wie die *Ermöglichungsdidaktik* als Lösungs- und Umsetzungsansätze für die *Hochschuldidaktik* zentral. Damit entsteht ein Wandel von Lehr- zur Lernkultur und folgt man Schüßler und Kilian, so ist es wesentlich, dass die Lernkultur

- lebendig ist,
- von der pädagogischen Atmosphäre der Hochschule und der Vorerfahrung der Studierenden geprägt wird und
- von der Haltung der Hochschulorganisation beeinflusst wird (Schüßler/Kilian 2017, 87–89).

Es wird deutlich, dass Organisation und Lernen in einer interdependenten Beziehung zueinander stehen und, „dass ein tiefgreifender Wandel der Lernkulturen an Hochschulen letztlich deren Organisations- als auch Personalentwicklung mit einschließt“ (Schüßler/Kilian 2017, 89), um einen erfolgreichen Shift from Teaching to Learning zu gestalten. Reinmann und Jenert zeigen weitere Facetten anhand einer Matrix (Reinmann/Jenert 2011, 111) auf, wobei sie von den unterschiedlichen Rollen von Studierenden (Bürgerin/Bürger, Teilnehmende, Lernende, Kundin/Kunde) ausgehen. Daraus resultiert, dass die Bedarfe, die aus diesen Rollen heraus an die Hochschule adressiert werden, beantwortet werden müssen. So bedeutet *Studierendenorientierung*,

- im Sinne von Kundenorientierung Services bedürfnisgerecht und möglichst effizient,
- die Beteiligung an politischen und administrativen Entscheidungen und die
- Beteiligung an didaktischen und organisatorischen Handlungsfeldern der Hochschule (Reinmann/Jenert 2011, 108–111)

zu ermöglichen. Daraus lässt sich schließen, dass es nicht ausreicht, nur die Dimension *Hochschuldidaktik* als Stellschraube in den Blick zu nehmen, sondern eine Gesamtstrategie für eine *studierendenorientierte Hochschule* entwickelt werden muss. Denn für eine Lehre, die die Studierenden in den Mittelpunkt stellt (Studierendenorientierung) und damit die Entwicklung von Fach- und Methodenkompetenz sowie personale Kompetenz (DQR 2011, 9) ermöglicht, sind die Beteiligung nahezu aller Akteursgruppen der Hochschulen und eine Ausrichtung der Prozesse und Strukturen erforderlich. Hierzu zählen nicht nur die digitalen Strukturen und ihre Lehr- und Lernangebote, sondern auch die Betrachtung des physischen Lehr- und Lernraums sowie die Organisation von Hoch-

schulen, wie das Forschungsprojekt *Lernwelt Hochschule*³ zeigte. In diesem Forschungsprojekt wurde der Istzustand der deutschen Lernwelt Hochschule hinsichtlich der Studierendenorientierung erhoben.

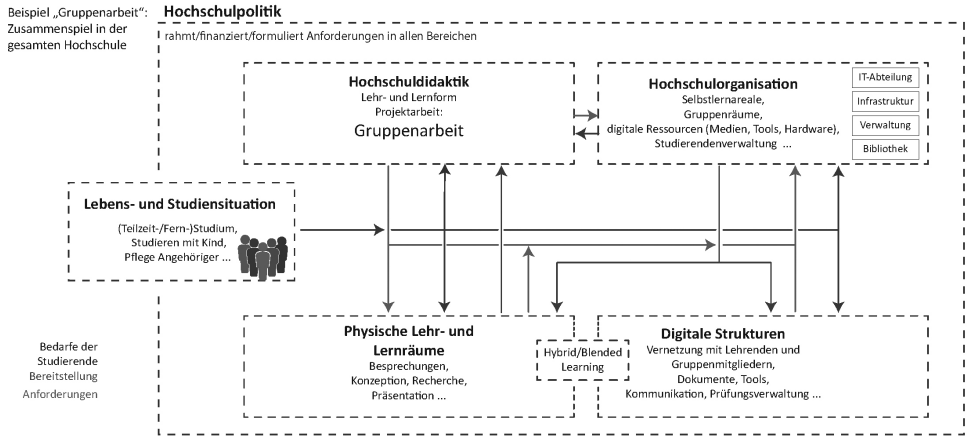


Abb. 2: Zusammenspiel der gesamten Hochschule am Beispiel Gruppenarbeit (eigene Darstellung)

Hierzu wurden die vier hochschulinternen Bereiche (*digitale Strukturen, physische Lehr- und Lernräume, Hochschuldidaktik* und *Hochschulorganisation*) und die *Hochschulpolitik* in den Blick genommen. Hintergrund waren die Feststellungen, dass die veränderte didaktische Konzeption, die aus der *Kompetenzorientierung* beziehungsweise aus dem *Shift from Teaching to Learning* heraus, auch die Forderung nach veränderte Unterstützungsstrukturen mit sich brachte, und dass sich zum anderen aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung auch die Lebensrealität der Studierenden derart verändert hat, dass die Hochschule als Gesamtkonstrukt Anpassungen vornehmen muss, damit Studierende eine Passung zwischen Studium, ihrem Verhalten und ihren Erwartungen erleben. Nimmt man als Ausgangsperspektive die Hochschullehre, so kann folgendes Zusammenspiel schematisch und vereinfacht in Abbildung 2 am Beispiel von „Gruppenarbeit“ gezeigt werden. Die Abbildung 2 verdeutlicht die Interdependenzen und dass die dazugehörigen Prozesse selbst bei dieser vereinfachten Darstellung orchestriert werden müssen – und dass es eines Gesamtkonzeptes bedarf, um diese Abläufe ohne Parallelstrukturen mit hoher Qualität organisatorisch abzubilden.

3 <https://learning-research.center/lernwelt-hochschule/>.

In Anbetracht dieses Schemas wird auch deutlich, dass die studierendenorientierte Hochschule das kompetenzorientierte Lehren und Lernen unterstützt und ermöglicht. Das Modell der studierendenorientierten Hochschule bildet damit die organisationale Umsetzung der Erfordernisse der kompetenzorientierten Lehre.

Gefasst wird diese Umsetzung in der Qualitätsentwicklung der Lehre. Um die Ziele zu realisieren, wurden öffentliche Förderprogramme (beispielsweise der *Qualitätspakt Lehre*⁴ sowie die Förderlinie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung *Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken*⁵) geschaffen, in denen Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen (Verringerung der Studienabbrechendenquote), die Ausweitung von hochschuldidaktischen Maßnahmen und die Weiterbildung der Lehrenden gefördert werden. Dies wird flankiert von Evaluationen, Akkreditierungen und Preisen für gute Lehre, die (intern) von Hochschulen, Bundesländern und Akteurinnen und Akteure⁶ im Bildungssystem vergeben werden. Hinsichtlich der kompetenzorientierten Lehre sind die Maßnahmen zur Weiterbildung der Lehrenden zentrale Elemente.

Diese *pädagogische Professionalisierung*, die auf

die Entwicklung von flexiblen und innovativen Angebotsformaten sowie didaktischen Konzepten zur verbesserten Verzahnung von wissenschaftlicher Wissensproduktion und den Qualifizierungs- und Kompetenzentwicklungsbedarfen der Praxis (Dollhausen/Lattke 2020, 100)

abzielt, führte unter anderem zur Gründung von hochschuldidaktischen Zentren in den Hochschulen, zu Kooperationsverbünden zwischen Hochschulen und auch außerschulischen Institutionen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, 141) und zum Beispiel zur Gründung des Masterstudiengangs of Higher Education⁷. Diese hochschuldidaktischen Angebote müssen auf einerseits inhaltlichen Standards hinsichtlich der Wissenschaftlichkeit genügen, aber andererseits auf bewährte didaktische Konzepte zurückgreifen. Daher basieren diese Angebote, folgt man Wild und Möller (2015), auf evidenzbasierter *Lehr- und Lernforschung*, denn Studien (Steinert et al. 2006; Stes et al. 2010; Ulrich 2013) konnten zeigen, dass hochschuldidaktische Weiterbildung, zumindest in den Lehrevaluationsergebnissen, die Qualität der Lehre steigern konnte. Hinzu kommt, dass mittlerweile zahlreiche Fachbücher zur Lehrpraxis vorliegen, wel-

⁴ <https://www.bmbf.de/de/qualitaetspakt-lehre-524.html>.

⁵ <https://www.bmbf.de/de/zukunftsvertrag-studium-und-lehre-staerken-9232./html>.

⁶ Hier sind exemplarisch der Ars legendi Preis des Stifterverbandes, der Gutenberg Teaching Award oder auch der European Award for Excellence in Teaching in the social Science and Humanities zu nennen

⁷ <https://www.hul.uni-hamburg.de/master-higher-education/organisation.html>.

che die Grundlagen vermitteln (zum Beispiel: Schneider/Mustafiç 2015; Macke et al. 2016; Ulrich 2013; Zumbach/Astleitner 2016).

Da jedoch mehr als nur Methoden und Formate der Lehre weiterentwickelt werden müssen, sondern „letztlich auch die strukturellen und kulturellen Bedingungen der Hochschullehre [mit der Weiterentwicklung der Qualität der Lehre] erreicht werden müssen und können“ (Brahm et al. 2016, 20), muss dies seinen Niederschlag in *Leitbildern* finden, die versuchen, Standards für die Lehre in der gesamten Hochschule zu verankern und so das Selbstverständnis der Akteurinnen und Akteure zu prägen. Parallel dazu wird mit der Einbindung der Statusgruppen Lehrende und Studierende in die Entwicklung des Leitbildes versucht, die Tragfähigkeit des Leitbildes zu steigern und die Multiperspektivität dieses Vorhabens zu berücksichtigen. Hierbei zeigt sich eine der Limitationen des Analyserahmens: Die Kultur der Hochschule kann mit den Governance-Mechanismen nicht erfasst werden. Damit nimmt die Hochschulkultur im Rahmen dieser Untersuchung nur eine untergeordnete Rolle ein und es ist zu hinterfragen, wie Governance und Studierendenorientierung aktuell zusammenhängen.

3.4.1 Begriffsbestimmung Studierendenorientierung

Bislang ist der Begriff *Studierendenorientierung* in der Literatur zwar – wie in der Einleitung bereits angeklungen ist – viel beschrieben, aber nur für die didaktische Perspektive bestimmt worden. Die Hochschulrektorenkonferenz gibt (HRK o. J., o. S.) gibt an, dass bisher

keine allgemein anerkannte Definition der Studierendenorientierung [existiert]. Allerdings scheint Konsens über Studierendenorientierung dahingehend zu bestehen, dass Lehrende den Lernprozess der Studierenden unterstützen und diese hin zu einem selbstständigen Lernen führen, wobei die Studierenden mitverantwortlich für den Erfolg ihres Lernens sind. Bei der Umsetzung von studienorientierter Lehre werden vielfältige Methoden und Formate genutzt und kooperatives Lernen gefördert (HRK o. J., o. S.).

Derlei Beschreibungen finden sich viele (Reinmann/Jenert 2011; Felbinger 2012; Ninnemann 2018; Paetz et al. 2011). Dabei ist allen gemein, dass sie sich nur auf die Lehre beziehen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden andere Perspektiven und ein weiter gefasster Zugang gewählt. Der Zugang wird unter dem Schlagwort *Nutzerorientierte Gestaltung* gefasst (Norman/Draper 1986; Norman 1988; Gould/Lewis 1985). Diese auch noch relativ junge Disziplin befasst sich mit der Gestaltung von interaktiven technischen Geräten und zielt auf die *Gebrauchstauglichkeit*, *Benutzerfreundlichkeit* und das *Nutzungserlebnis* ab, und ist als eine der Weiterentwicklungen des Ergonomieansatzes im Rahmen der Soft-

warentwicklungen hervorgegangen. Das benutzerorientierte Gestalten liegt damit im Fokus dieser Disziplin (Hix/Hartson 1993; Rauterberg/Styger 1994; Beyer/Holtzblatt 1999; Rosson/Carroll 2002; DIN 2000).

Im Zuge der Entwicklung entstand die *DIN EN ISO 9241 201*, welche die Ergonomie der Interaktion fokussiert. Die in ihr formulierten Grundsätze für die menschenzentrierte Gestaltung lassen sich auf Hochschulen als interaktive, zweckdienliche und gebrauchstaugliche Systeme (Norman/Draper 1986; Norman 1988) übertragen.

So beschreibt der Teil 11 der *DIN EN ISO 9241* die Gebrauchstauglichkeit eines Produktes als das „Ausmaß, in dem ein Produkt durch bestimmte Benutzer in einem bestimmten Nutzungskontext genutzt werden kann, um bestimmte Ziele effektiv, effizient und zufriedenstellend zu erreichen“ (DIN 1998). Legt man diesen Ansatz zugrunde, wird klar, dass „die Nutzer mit ihren Zielen, Aufgaben und den Nutzungsumgebungen für die Beurteilung von Usability und für die Gestaltung von gebrauchstauglichen Produkten von zentraler Bedeutung“ (Burmester et al. 2008, 323) für die Gestaltung sind.

Transferiert auf die Hochschule kann dies wie folgt verstanden werden:

- Die Hochschule wird zum Produkt. Hier zeigt sich schon ein anderes Verständnis. In vielen anderen Lesarten sind die Studierenden das Produkt (Zepke 1997) der Hochschule. Aus der Perspektive der Gestalterinnen und Gestalter ist jedoch die Hochschule das gestaltete Produkt ihres Handelns und die Studierenden sind die Nutzenden.
- Die Ziele der Nutzenden (Studierenden) „werden oft von außen vorgegeben [...], [aber auch] von den Benutzern selbst generiert“ (Burmester et al. 2008, 322). So ist ein Ziel der Studierenden das erfolgreiche Studium. Es gibt aber auch weitere (Unter-)Ziele, wie zum Beispiel Pausen machen, Besprechungen abhalten, recherchieren, experimentieren etc.
- Effektivität, die möglichst genaue und vollständige Zielerreichung, bedingt, dass die Hochschule die notwendigen Ressourcen bereitstellt und dass diese so bereitgestellt werden, dass Studierende nicht daran scheitern, weil die Nutzung der Ressourcen nicht verstanden wird oder die Ressourcen schwer zugänglich sind (zum Beispiel: Learningmanagementsystem (LMS) und Content- und Customermanagementsysteme (CMS), Leitsysteme der Hochschulbauten etc.).
- Effizienz, die Minimierung des Aufwands, um ein Ziel zu erreichen, bedeutet für Hochschulen zum Beispiel die Zugänglichkeit der Hochschulgebäude, die Vereinheitlichung von Material- und Technikausleihe sowie das Zusammenlegen digitaler Einzelkomponenten (Studienorganisation und Learning-Management-System), um die Aufwände für die Studierenden zu reduzieren.

- Zufriedenstellung wird von Burmester et al. wie folgt beschrieben:

Wurden die Ziele effektiv und effizient erreicht, so stellt sich beim Benutzer Zufriedenstellung ein. Gemeint ist damit, dass es keine Beeinträchtigungen, zum Beispiel durch Stress, gab und eine positive Einstellung gegenüber der Nutzung des Produktes entwickelt wurde (Burmester et al. 2008, 322–323).

Damit wird deutlich, dass benutzerorientierte Gestaltung (studierendenorientierte Gestaltung) auch zu einer positiven Einstellung und Haltung gegenüber der Hochschule führt und damit ein Konzept ist, welches die Profilierung und die Position im Wettbewerb um Studieninteressierte, Lehrende etc. unterstützen kann. Als Nutzungskontext (Nutzungsumgebung) lässt sich übereinstimmend mit der Beschreibung im Rahmen der Gebrauchstauglichkeit festhalten, dass

immer klar sein [muss], welche Eigenschaften die Benutzerinnen oder Benutzer der betreffenden Zielgruppen (zum Beispiel Anfänger versus Experte, alt versus jung) des Produktes haben, was sie mit dem Produkt tun wollen und in welcher Umgebung die Nutzung stattfindet. Die Umgebung ist zunächst einmal die physische Umgebung mit ihren Licht-, Temperatur-, Lärmverhältnissen etc., die technische Umgebung sowie die soziale und organisatorische Umgebung [DIN98 S. 4] (Burmester et al. 2008, 323).

Als Nutzende können innerhalb der Hochschulen unterschiedliche Zielgruppen (Studierende, Mitarbeitende, Forschende etc.) gesehen werden. Da im Rahmen der vorliegenden Arbeit Studierende als Nutzende der Hochschule fokussiert werden, ergibt sich damit die Begrifflichkeit Studierendenorientierung. Die Studierenden haben Aufgaben (zum Beispiel erfolgreiches Studium) zu erledigen und befinden sich in einer Arbeitsumgebung (Hochschule). Unter dieser Lesart wird deutlich, dass die studierendenorientierte Gestaltung mehr als nur den *Shift from Teaching to Learning* berücksichtigen muss, um gute (Lern-)Erfahrungen zu generieren. Faktoren wie physische und digitale Strukturen lassen sich unter dem Begriff der Nutzendenumgebung subsumieren, doch auch soziale Komponenten (Services, Beratungsstrukturen etc.) sind darunter zu fassen.

Bei der Gestaltung steht der Mensch im Fokus. Die Gestaltung basiert auf einem umfangreichen Verständnis der Studierenden, deren Aufgaben und der Arbeitsumgebung. Durch umfassende Kenntnis dieser Faktoren kann die Hochschule eine herausragende *User-Experience* (zum Beispiel Lernerfahrungen) bieten; die Gestaltung kann sich aber auch als völlig ungeeignet erweisen, wenn bei einzelnen Aspekten hinsichtlich der Passung zwischen Studierenden, Aufgabe und Umgebung Fehlstellen entstehen.

Ein weiterer Grundsatz der menschenzentrierten Gestaltung ist der Einbezug der Nutzenden in die Gestaltung und Entwicklung, da diese über die relevanten Fertigkeiten und Fähigkeiten, Merkmale und Erfahrungen verfügen, die für die

Weiterentwicklung des Systems bedeutend sind. Sieht man die Studierenden als Nutzende des Produktes Hochschule, wird deutlich, dass es von hoher Bedeutung ist, sie in die Entwicklung miteinzubeziehen, um nicht am Nutzenden vorbeizuentwickeln und durch Realitätsferne Frustration aufkommen zu lassen und die Distanz zwischen oben und unten zu vergrößern (Petzka 2020).

Der dritte Grundsatz besagt, dass die User-Experience ganzheitlich gesehen wird, also nicht nur Teilaspekte wie Sicherheit oder Zufriedenheit anstrebt, sondern auch kurz- und langfristige Bedürfnisse (zum Beispiel Pausieren und Zugänglichkeit als kurzfristige Ziele, aber auch lebenslange Freundschaften knüpfen; das Netzwerk der Alumni und/oder zukunftsichere Ausbildung als langfristige Ziele) mit im Blick hat (Hermosa-Perrino et al. 2019, 272). Insgesamt sieht dieser Gestaltungsprozess Iterationen vor und ist nie vollständig abgeschlossen, sondern wird fortwährend verfeinert und durch die Evaluationen vorangetrieben (Jali et al. 2021). Ein weiterer Grundsatz ist, dass fachübergreifende Kompetenzen und Aspekte zusammengeführt werden, die als Team über alle notwendigen Fähigkeiten und das Wissen verfügen, die zur Entwicklung und Gestaltung erforderlich sind. Hierzu gehören ausdrücklich auch die Nutzenden (Studierenden) (Beckert et al. 2021, 4–7).

Die hier nun dargelegte Perspektive verdeutlicht, dass Studierendenorientierung mehr ist als die Reduzierung der Studierenden auf ihre Rollen als Lernende, Kundinnen/Kunden oder Bürgerinnen/Bürger, da alle diese Begrifflichkeiten immer nur einen Teilaspekt der Gesamtheit der Hochschule adressieren. Wenn man die Studierenden als Nutzende der jeweiligen Funktion der Hochschule begreift, gelingt es, ein ganzheitliches Konzept zu entwickeln. Denn es ist für die Organisation Hochschule von großer Bedeutung, die einzelnen Bereiche miteinander verzahnt zu sehen und zu entwickeln, da sonst für die Studierenden Fehlstellen in dem Nutzungserlebnis Hochschule entstehen können und dies in der Regel mit vermehrten Aufwänden und Parallelstrukturen für die Organisation einhergeht. Zudem werden damit Differenzen und Konflikte zwischen Studierendenschaft und Hochschule vermieden und die Partizipation der Studierenden erhöht. Folgt man diesen Gedanken, ist es sinnvoll die Studierendenorientierung in die Steuerung der Hochschule einzuflechten. Diesem Zusammenhang wird im nächsten Abschnitt nachgegangen.

3.4.2 Governance und Studierendenorientierung

Wie bereits dargelegt, wird die Hinwendung zur *kompetenzorientierten Lehre* und damit das Bilden einer studierendenorientierten Hochschule zumeist unter der Qualitätsentwicklung der Lehre der Hochschule gefasst. Doch wie Abbil-

dung 2 zeigt, sind in diesen Prozess nicht nur die Studiengänge, Fakultäten und die Organe der zentralen Ebene eingebunden, Akteurinnen und Akteure sind auch die Infrastruktur, die IT, die Bibliothek(en), die Verwaltung etc. Auch die Vielzahl der Neugründungen von *Didaktikzentren* in den vergangenen Jahren zeigt, dass die Qualität der Lehre an Bedeutung gewonnen hat und in den oben genannten Organen verstreut behandelt wurde, sodass es vonnöten war, diese zentral an einer Stelle der Hochschulen zu bündeln. Durch diesen Bedeutungszuwachs der einzelnen Abteilungen beziehungsweise Organe der Hochschule wird die Verflechtung der Beteiligten – die Koordination, Kooperation und Kommunikation – für die Steuerung der Hochschule bedeutsam, nicht nur um Parallelstrukturen abzubauen, sondern auch um den Informationsfluss in beide Richtungen sicherzustellen und die Strukturen der Hochschulen optimal zu gestalten.

Im Zuge der Einführung des New Public Managements sind Qualitätssicherung und -entwicklung in Form von *Akkreditierungen*, *Evaluationen* und *Kennzahlen* in den Hochschulen etabliert worden und oftmals schon in den zentralen oder dezentralen Einheiten als Stabsstellen, Beauftragte oder Abteilungen eingerichtet worden. Doch diese Instrumente eignen sich nur in geringem Maße, die Entwicklung einer studierendenorientierten Hochschule und damit die *Kompetenzorientierung* voranzutreiben, denn Akkreditierungen und weitere von außen gesteuerte Qualitätssicherungsmaßnahmen können nur an bestehende hochschulinterne Maßnahmen andocken und diese ergänzen (Jaudzims 2011, 265) und so in der Hochschule verankert werden. Hierfür beschreibt Jaudzims Möglichkeiten, wie im Rahmen der Hochschulstrategie die Lehr- und Lernkultur gestärkt werden kann:

1. Awareness: Bewusstsein schaffen durch die Nutzung von kommunikationspolitischen Instrumenten (Leitbilder, Gremien, Hochschulmitteilungen ...)
2. Empowerment: Kompetenzentwicklung (Weiterbildung, Beratung und Coachings, Qualitätszirkel ...)
3. Incentives: Anreize schaffen (Lehrpreise, Förderportfolio, Freisemester oder Deputatsreduktion)
4. Interactive Leadership: Integration in die Personalführung (Lehre als Teil der Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Leistungszulagengespräche, Feedback auf Lehrleistung, Einsatz in herausfordernden Lehrbereichen ...)
5. Structural frame: Rahmenvorgaben (Curricula, Strategie, Qualitätssicherungsverfahren, Lehrleistung als Berufungskriterium ...) (Jaudzims 2011, 270–271; H. i. O.).

Doch nicht nur die *Hochschulstrategie* kann ihren Teil zum Gelingen einer studierendenorientierten Hochschule beitragen; wie bereits erwähnt, sind auch die Akteurinnen und Akteure aus Bereichen der digitalen Strukturen, der Hochschuldidaktik, der physischen Lehr- und Lernräume und der Hochschulpolitik

beteiligt, die jeweils eigene Kompetenzen mit in den Prozess hineintragen und damit die Gestaltung beeinflussen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Unterscheidung der Begrifflichkeit Kompetenz, die sich in der Didaktik anders darstellt als im Verständnis der Organisationen.

3.4.3 Kompetenzverständnis

Der Begriff *Kompetenz* findet sich in dieser Untersuchung in beiden thematischen Bereichen wieder. Jedoch wird er im Rahmen der Organisationsbeschreibung different zu dem Verständnis in der Didaktik und Pädagogik verwendet, sodass eine kurze Beschreibung der verschiedenen Lesarten sinnvoll erscheint.

Kompetenzen im didaktischen Verständnis

In der Didaktik und der Pädagogik wird der Kompetenzbegriff eng gefasst. Die Aspekte der organisationalen Stellenbeschreibung und der Kompetenzenverteilung (exklusive Kompetenzvergabe und damit hierarchischer Aufbau der Organisation) entfallen. Dennoch wird der Begriff – gerade im Zuge des Wandels der Lernkultur zur kompetenzorientierten Lehre – diskutiert.

Chomsky (1969) brachte ein Konzept des Kompetenzbegriffes in die Diskussion ein, das Gebhard et al. wie folgt beschreiben:

Chomsky unterscheidet die Ebene der Kompetenz – als universalistische latente Fähigkeit – von der Ebene der Performance – der Realisierung. Während Kompetenzen bei Chomsky unabhängig von äußeren Bedingungen in das Subjekt veranlagt werden, ist die Ebene der Performance von äußeren Faktoren abhängig, wie der Biografie, der Handlungsmotivation, den Rollenerwartungen etc. sowie von institutionellen Bedingungen. Kompetenz ist nach diesem Konzept ein latentes Können, das in den Subjekten schlummert. Die Performance ist die in Handlung umgesetzte Kompetenz. Ob es zu einer Handlung kommt, hängt einerseits vom Willen der Subjekte ab sowie von der Beurteilung der jeweiligen Handlungssituation. (Gebhard et al. 2017, 49)

Weinert definiert Kompetenz als

die bei Individuen verfügbaren oder durch sie erlernbaren kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Probleme zu lösen, sowie die damit verbundenen motivationalen, volitionalen und sozialen Bereitschaften und Fähigkeiten, um die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können (Weinert 2014, 27–28).

Es zeigt sich, dass keine einheitliche Definition des Begriffs vorliegt, und weitere Ansätze zeigen auf, dass auch die emotional-motivationale Haltung und indivi-

duelle Werte in der Kompetenz zum Tragen kommen und dass diese unterschiedlich zusammenwirken und nur schwer messbar sind, wie zum Beispiel die Neurodidaktik auch das Lernen als dynamisch und mehrdimensional beschreibt.

Dies lässt den Schluss zu, dass nur die Performance messbar und beobachtbar ist und die Kompetenz nur in Abhängigkeit von weiteren Faktoren sichtbar gemacht werden kann. Somit wird die Kompetenzmessung zur Herausforderung. Weitere Herausforderungen stellen sich durch die vielen Teilaspekte, die eine Kompetenz hat, und die Wechselwirkungen, in denen diese zueinander stehen. Zu diesen Teilkomponenten gehören Fähigkeit, Wissen, Verstehen, Können, Handeln, Erfahrung und Motivation (Klieme et al. o. J., 73). Da solche Fähigkeiten in direktem Zusammenhang mit der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit stehen, ist es im Interesse von Wirtschaft und der Politik, diese zu erhalten und zu erhöhen.

Trotz dieser kontroversen Diskussion wurde im Zuge des Bologna-Prozesses ein *Kompetenzmodell* entwickelt. Wie bereits ausgeführt, enthält es die Dimensionen Fachkompetenz, Sozialkompetenz, Methodenkompetenz und Selbstkompetenz, die in der Hochschullehre von den Studierenden erworben werden sollen (vertiefend dazu: Kopf et al. 2010, 3–5; auch DQR 2011). Diese inhaltlichen Anforderungen an die Hochschullehre müssen auch in der *Hochschuldidaktik* und der *Hochschulorganisation* umgesetzt werden.

Hierzu zählt – folgt man Erpenbeck und Sauter – eine radikale Neugestaltung der Lerninfrastruktur, die sich von der Entwicklung der Curricula mit Kompetenzprofilen und Kompetenzzielen über einen Ermöglichungsrahmen zur individuellen Entwicklung der Lernplanung und für den selbst organisierten Wissensaufbau bis zu dem Wechsel von Fachsystematiken hin zu Situationsdynamiken erstreckt (Erpenbeck/Sauter 2016, 147). Dies betrifft auch die *Curriculumsgestaltung*. Der Wissenschaftsrat hebt hervor, dass ein Studium Menschen dazu in die Lage versetzen soll, ihre Erwerbsbiografie mittels Weiterbildung erfolgreich zu bestreiten und „den Hochschulen [...] dabei die Aufgabe zu[fällt], die drei zentralen Dimensionen akademischer Bildung – (Fach)Wissenschaft, Persönlichkeitsbildung und Arbeitsmarktvorbereitung jeweils angemessen zu berücksichtigen“ (Wissenschaftsrat 2015, 7).

Dieses Verständnis von Kompetenz weicht von dem organisationalen Verständnis ab. Meint es hinsichtlich der Didaktik den Sachverstand und die Fähigkeiten und Fertigkeiten einer Person, wird in Bezug auf Organisationen das Wort Kompetenz im Sinne von Zuständigkeit verwendet. Aufgrund der starken Abweichung werden im Anschluss die *organisationalen Kompetenzen* vorgestellt.

Kompetenzen im organisationalen Verständnis

Die Deutung des Begriffs im Rahmen der organisationalen Betrachtung ist positionsbezogen. Hier beschreibt die Kompetenz den durch die Position „autorisierten Handlungsspielraum eines Stelleninhabers“ (Bleicher 1991, 36), der sich für den Sachverhalt auch verantwortlich im Sinne der Rechenschaftspflicht zeigt. In dieser Lesart stehen damit die Befugnis und die Zuständigkeit einer Stelle für Aufgaben und Themenbereiche im Vordergrund. Daraus resultiert, dass vorausgesetzt wird, dass die Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber über die Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, den Handlungsspielraum zielführend zur Aufgabenerfüllung zu füllen. Oftmals liegt in einer Organisation auch eine Position vor, welche die Kompetenzen-Kompetenz innehat (Auffangkompetenz der Hochschulleitenden). Sie kann also unter bestimmten Umständen jede Aufgabe an sich ziehen und über den Sachverhalt bindend entscheiden. Die einzelnen Kompetenzen werden von Bogumil et al. (2013) in Beratungs-, Aufsichts- und Entscheidungskompetenz unterschieden. Hier bildet die Beratungs- beziehungsweise Empfehlungskompetenz bezüglich des Ausmaßes der Einflussmöglichkeit die schwächste Form aus. Folgende Tabelle 2 beschreibt die Kompetenzen:

Tab. 2: Beschreibung der Beratungs- und Empfehlungsfunktionen (eigene Darstellung nach Bogumil et al. 2013, 55)

| Kompetenz | Beschreibung |
|------------------|---|
| Anhörung | Recht zur Meinungskundgabe über die Rechts- und Sachlage |
| Benehmen | Benehmen bedeutet, dass eine Beratung zwischen den entscheidenden und den beratenden Organen darüber stattfinden muss, wie das anvisierte Ziel erreicht werden kann. Ein nicht erreichtes Benehmen hat jedoch keinen Einfluss auf den Verfahrensgang. Deswegen ist es vom Einflussgrad her mit der Anhörung gleichzusetzen. |
| Beratung | Nicht formalisierte Möglichkeit, seine Meinung zu äußern |
| Empfehlung | Sie verlangt im Gegensatz zum Vorschlagsrecht nicht, dass sich das Organ, das die Entscheidungskompetenz innehat, zwingend mit der Empfehlung auseinandersetzen muss. |

Im Rahmen des Selbstverständnisses der Gruppenuniversität mit ihrem Streben nach Konsensentscheidungen innerhalb der Gruppe der Professorinnen und Professoren ist davon auszugehen, dass in der Entscheidungsbildung vermieden wird, konträre Positionen zu übergehen, und somit Kompromisse angestrebt werden. Anders stellt sich der Sachverhalt hinsichtlich der Aufsichtskompetenz dar. Diese bedeutet vor allem ein Vetorecht; hier ist die Zustimmung des Organs erforderlich, welches die Aufsichtsfunktion innehat. Dies beinhaltet aber nicht

das Recht, die konkrete Ausgestaltung des beaufsichtigten Sachverhaltes vorzuschreiben. Zu den Aufsichtskompetenzen lassen sich:

- Vorschlagsrecht,
- Bestätigung,
- Zustimmung und Einvernehmen

zählen. Es kann jedoch sein, dass die Kompetenzen Zustimmung und Einvernehmen auch zugleich Entscheidungskompetenzen darstellen. Zu den Aufsichtsfunktionen werden diese Kompetenzen dann gerechnet, wenn sie nur aufschiebenden Charakter haben. Die Beschreibung der Kompetenzen Vorschlagsrecht und Bestätigung (Bogumil et al. 2013a, 56) fasst Tabelle 3 zusammen.

Tab. 3: Beschreibung der Beratungs- und Empfehlungsfunktionen (eigene Darstellung nach Bogumil et al. 2013, 55)

| Kompetenz | Beschreibung |
|------------------|---|
| Vorschlagsrecht | Die von einem Vorschlagsrecht ausgehende Bindungswirkung kann unterschiedlich stark sein. Entweder besteht nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hinsichtlich des Vorschlags oder es kann nur aus gewichtigen Gründen von dem Vorschlag abgewichen werden. |
| Bestätigung | Bestätigung (zum Beispiel einer Wahl) bedeutet, dass über den jeweiligen Vorschlag abgestimmt (Ablehnung oder Akzeptanz des Vorschlags) werden kann, aber nicht neue Vorschläge eingebracht werden können. Es handelt sich um ein ‚einfaches‘ Vetorecht. |

Bedeutet das Vorschlagsrecht die Möglichkeit, vor allem Personalentscheidungen aktiv zu gestalten oder mitzusteuern, so bildet die Bestätigungsfunktion den Konterpart zu dem Vorschlagsrecht: Das Organ mit der Bestätigungsfunktion muss dem Vorschlag des Organs mit dem Vorschlagsrecht zustimmen. Damit zeigt sich ein Machtgefälle – eine Hierarchie – dieser Kompetenzen. Im Extremfall kann das bestätigende Organ die Vorschläge so oft mittels Vetorecht blockieren, bis ein Vorschlag vorliegt, der dem bestätigenden Organ zusagt. Die letzte Kategorie, die Entscheidungsrechte, wird nicht tiefergehend in Alleinentscheidungsrechte u. ä. unterschieden. Laut Bogumil et al. (2013) handelt es sich hierbei um

- Entscheidung (Beschluss),
- Genehmigung,
- Einvernehmen (sofern die Entscheidung nicht im Einvernehmen ersetzt wird),
- Zustimmung (sofern die Entscheidung nicht im Einvernehmen ersetzt wird),

- Bestellung und
- Ersatzvornahme⁸ (Bogumil et al. 2013, 56).

Damit bündeln sich in dieser Kategorie die *Kompetenzen*, welche die größten Gestaltungsspielräume über die Einflussnahme darstellen und die wirkmächtigsten Kompetenzen sind. Nachdem das Verständnis der Kompetenzen der beiden betrachteten Felder dieser Untersuchung dargelegt wurde, richtet sich der Blick nun auf die Dimensionen, die zusammenspielen müssen, um eine *Studierendenorientierung* zu ermöglichen.

3.4.4 Dimensionen der studierendenorientierten Hochschule

Im europäischen Raum wurden Kriterien zur Gestaltung der studierendenorientierten Hochschule erarbeitet, die als Good Practice vorliegen. Die Fülle der vorliegenden Publikationen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, sodass hier nur auf drei zusammenfassende Quellen verwiesen wird: „Die Hochschule zum Lernraum entwickeln“ (DINI 2013), die JISC-Studie: „Learning Space Guide und Designing spaces for effective learning: a guide to 21st century learning space design“ (JISC 2007), das Update dieser Studie (JISC 2015) sowie das Toolkit der Universities and Colleges Information Systems Association (UCISA) „The UK Higher Education Learning Space Toolkit“ (Universities & UCISA 2016).

So können für die Dimension Hochschulorganisation – ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben – folgende Kriterien aus den Veröffentlichungen zusammengetragen werden:

- Zusammenarbeit über institutionelle Grenzen hinweg,
- Beteiligung von Studierenden,
- integrative Konzepte für die gesamte Hochschule,
- geschultes und inspiriertes Hochschulpersonal,
- Verbindung von Personal- und Organisationsentwicklung,
- Transparenz und Effektivität des Raumvergabesystems,
- Effektive und qualitativ hochwertige Evaluation von Lernräumen,
- gemeinsame Nutzung von Räumen durch Studierende und Mitarbeitende,
- räumliche Bündelung der Serviceangebote der Hochschule,
- Umgestaltung der Lehre als kontinuierlichen Prozess ansehen,

⁸ Hierbei handelt es sich um ein Vollstreckungsmittel zur Erzwingung vertretbarer Handlungen. Im öffentlichen Recht kann die Ersatzvornahme von der Behörde oder in deren Auftrag ohne besondere Ermächtigung durchgeführt werden; sie muss aber im Allgemeinen vorher schriftlich angedroht werden (§ 10 VwVG).

- zentrale Steuerung und Koordination von Lernrauminiciativen,
- Berücksichtigung lokaler Eigenheiten.

Die Kriterien haben zumeist Bezug zum *Shift from Teaching to Learning*, finden aber auch eine Passung zu den Zielen des *New Public Managements*. So zielt die Förderung der Beteiligung nicht nur auf die Entwicklung der sozialen Kompetenzen, sondern hilft auch Ziele wie „mündige Bürger“ (Buchmann 2017, 137), damit sich Studierende in der Demokratie beteiligen, zu erreichen. Wie schon erwähnt, ist auch die Outputorientierung eine Gemeinsamkeit, wobei sich das New Public Management mehr für den Studienerfolg (gute Absolventinnen und Absolventen für den Arbeitsmarkt) (Zechlin 2015) interessiert und die Perspektive des Shift from Teaching to Learning die Learning-Outcomes fokussiert.

Diese *Learning-Outcomes* entstehen nicht im luftleeren Raum – es bedarf sowohl des physischen Lehr- und Lernraums als auch der digitalen Strukturen, wie die Coronapandemie aktuell verdeutlicht. Die Handlungsempfehlungen für diese beiden Bereiche sind im Zuge der Erfordernisse der Hybridisierung von physischen und digitalen Lehr- und Lernräumen nur schwerlich getrennt voneinander zu denken, sodass sie zusammen vorgestellt werden. Die Räume sollten

- eine Passung hinsichtlich der intendierten Nutzungsweise aufweisen,
- anpassungsfähig (technologischer Wandel, aber auch Lehr- und Lernszenarien) sein,
- die Einfachheit und Zuverlässigkeit der Nutzung garantieren,
- Sorge dafür tragen, dass Nutzende sich wohlfühlen,
- in puncto Nachhaltigkeit (Umwelt, Kosten ...) den Anforderungen genügen,
- innovativ, inspirierend und motivierend sein,
- Privatheit und Gruppenarbeit ermöglichen,
- reservierbar sein,
- die Verwendung eigener Geräte (BYOD) ermöglichen,
- informelle und formale Lernumgebungen anbieten,
- Katalysatoren für den Wandel sein (Makerspaces, Labs ...),
- kollaborative und kooperative Lehre fördern,
- barrierefrei sein,
- regelmäßig qualitativ hochwertig evaluiert werden und
- ein Gleichgewicht zwischen physischen und virtuellen Räumen ermöglichen.

Die hier aufgelisteten Kriterien beziehen sich auf die Lehr- und Lernräume. Denkt man jedoch aus studentischer Sicht, so zeigt sich, dass hinsichtlich der digitalen Strukturen weitere Bedürfnisse auftauchen, die sich vor allem auf die

Studienorganisation beziehen. Hier wurde in dem Forschungsprojekt *Lernwelt Hochschule* eruiert, dass Technikausleihe, räumliche Zugänglichkeit, Log-in in Hochschuldienste und Zugang zur Studienverwaltung oftmals auf unterschiedlichen Legitimationen (Hochschulausweis, Matrikelnummer, studentisches Kürzel ...) liegen und dass unterschiedliche Plattformen (Content- und Customermanagementsysteme (CMS), Learningmanagementsysteme (LMS), Prüfungsverwaltung ...) jeweils einzeln angesteuert werden müssen, um Aufgaben abzuarbeiten (Stang et al. 2020b, 192). Im Bereich der physischen Lehr- und Lernräume wurden von den Autorinnen und Autoren auch Herausforderungen aus studentischer Sicht angemerkt; hier sind die Themen in den Bereichen Öffnungszeiten, Raumschließungskonzepte oder auch Verzehr zu finden. Die Lebenswelt und damit auch der studentische Alltag haben sich massiv gewandelt und tradierte Strukturen und Verfahrensweisen haben nur noch geringe Passung zur studentischen Realität (Becker/Stang 2020a, 111–115). Nimmt man diese Anforderungen, die aus der *Studierendenorientierung* an die Organisation Hochschule herangetragen werden, und betrachtet man dabei die bildungspolitische Ebene mit dem New Public Management, so fällt auf, dass dort nur wenig Berührungspunkte (Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Gemeinschaften und die Outputorientierung) zu finden sind. Zechlin notiert dazu, der Logik des New Public Managements folgend, dass die

Qualität [der Produkte] [...] sich zwar nur in Hinblick auf den Outcome beurteilen lässt, [...] sich aber nur der Output [steuern lässt], [...] weil nur er hinsichtlich Quantität und Qualität durch das Hochschulmanagement beeinflussbar ist. Produkte dienen als Schnittstelle zwischen Hochschule und Politik beziehungsweise Ministerialverwaltung, denn der Gewährleistungsstaat achtet nur darauf, dass gute Absolvent(inn)en und Forschungsergebnisse aus der Hochschule herauskommen, wie sie erzeugt werden, bleibt hingegen den Hochschulen selbst überlassen (Zechlin 2015, o. S.; H. i. O.).

Damit stellt sich die Frage, wie Hochschulen die Hinwendung zur studierendenorientierten Hochschule und damit den Wandel zur kompetenzorientierten Lehre steuern, strukturieren und umsetzen.

3.5 Zusammenfassung der Grundlagen, Ziele und Forschungsfragen

Abschließend sollen die theoretischen Ausführungen nochmals gebündelt vorgestellt werden. Die Wandlungserwartungen der politischen Akteurinnen und Akteure lassen sich im Hinblick auf die Lehre mit den Zielen des erfolgreichen Studiums und der Outputorientierung zusammenfassen, die zum einen durch

eine hohe Anzahl Studierender in Regelstudienzeit, durch eine geringe Abbrechendenquote, aber auch durch die Umsetzung des Shift from Teaching to Learning gekennzeichnet sind. Zum anderen wird von den Hochschulen erwartet, die Effektivität, Effizienz, Transparenz und Partizipation zu steigern, um die Organisation Hochschule als Teil der öffentlichen Verwaltung zu reformieren.

Als Initiativen sind die Studienstruktureform, die Einführung des Qualifikationsrahmens (Kompetenzorientierung) im Rahmen des Bologna-Prozesses und die Umsetzung des Shift from Teaching to Learning als Anpassung des Paradigmenwandels zum Konstruktivismus innerhalb der Lehre zu sehen. Aufseiten der Hochschulverwaltung wurden das Kontraktmanagement und die Hochschulräte eingeführt, den Hochschulen mit dem Globalbudget Finanzhoheit gewährt und die kaufmännische Buchführung eingeführt. Weiterhin wurden sowohl hochschulintern wie auch zwischen den politischen Akteurinnen und Akteuren sowie den Hochschulen die Kompetenzen verschoben. Hochschulintern wurden die *Dezentralisierung* und die *Professionalisierung* der Administration vorangetrieben, wobei die Professionalisierung jedoch noch nicht klar definiert ist. Hochschulübergreifend und auch hochschulintern wurden wettbewerbliche Strukturen eingeführt, sodass jetzt nicht nur die Professorinnen und Professoren um Besoldung und Leistungszulagen konkurrieren, sondern auch die Fakultäten um Mittel und Stellen und die Hochschulen untereinander um Studierende, *Reputation* und ebenfalls um Mittel und Stellen, die von dem jeweiligen Landeshaushalt finanziert werden. Es wird deutlich, dass die Veränderungen, die die Verwaltung der Hochschulen betreffen, umfassend und vielgestaltig sind.

Damit sind die Folgen, die aus dem *Bologna-Prozess* und dem *Shift from Teaching to Learning* (Barr/Tagg 1995) resultieren, nicht zu unterschätzen. Sie greifen weiter als nur innerhalb der *Hochschuldidaktik*. Sicherlich führen die Anforderungen zu einer Veränderung der notwendigen *Lehrkompetenzen*, die über Weiter- und Fortbildungen in die Hochschulen hineingetragen werden müssen, und sie verändern auch die Strukturen dahingehend, dass sich die physischen Lehr- und Lernräume verändern müssen, um eine konstruktivistische Lehre zu ermöglichen. Auch erfordert das erfolgreiche Studium einen guten, stabilen Umgang mit den digitalen Strukturen. Hierzu sind jedoch nicht nur der Auf- und Ausbau eines guten Internets erforderlich, sondern es bedarf auch guter digitaler Unterstützungsstrukturen wie zum Beispiel eines *Learningmanagementsystems* (LMS) und der Content- und *Customermanagementsysteme* (CMS). Weiterhin müssen die Nutzenden dieser Strukturen nicht zuletzt in Identitätsmanagement, Datenschutz etc. geschult werden. Dies verweist darauf, dass von diesem Wandel, der sich als *Studierendenorientierung* beschreiben lässt, auch die Hochschulorganisation betroffen ist. So ist zum Beispiel in der Studierendenverwal-

tung der Student-Life-Cycle eine der Schnittstellen, an denen die Administrative der Hochschule von dem Wandel direkt betroffen ist.

Die Veränderungen im Bereich der Administration lassen sich mit dem Wandel vom *Selbstverwaltungsmodell* zum *Managementmodell* beschreiben, in dem die einzelnen Entwicklungen unterschiedlichen *Governance-Mechanismen* zugeordnet werden können. Auf Organisationsebene führt dies zu veränderten Strukturen in der Ablauf- und Aufbauorganisation, was wiederum zu veränderten Interdependenzen führt. Eine zusätzliche Anforderung, die auf die Hochschulen zukommt, ist die Passung der Studien- und Arbeitssituation der Hochschulangehörigen zu ihren Aufgaben beziehungsweise zum Studium. Sie resultiert aus dem steigenden Bedarf nach flexiblen Modellen, da vielfältige Aufgaben in der Alltagswelt der Menschen (Pflege Angehöriger, Teilzeitarbeit, weite Pendlerstrecken, aber auch Homeoffice, Studium mit Kind etc.) dazugekommen sind.

In dieser komprimierten und keineswegs vollständigen Zusammenfassung wird deutlich, wie umfangreich und vielfältig die Erwartungen und Veränderungen sind, mit denen die Hochschulen konfrontiert sind. Doch genau aus diesem Konglomerat heraus entstand das Forschungsinteresse daran, zu untersuchen, ob und wenn, ja, in welcher Weise die unterschiedlichen Initiativen in Bezug zueinander stehen und ob sich die *Kompetenzorientierung* in die weiteren Reformen einordnen und wie sie sich dort verorten lässt. Hierzu werden exemplarisch die Umsetzungen der Initiativen und der Studierendenorientierung von drei Universitäten beschrieben. Dazu werden Fallstudien mit drei Universitäten durchgeführt, deren Methodik im folgenden Kapitel beschrieben wird.