

les Cahiers de l'Observatoire

Veränderung von Machtbalancen an Universitäten

Dietmar Braun

N° 1 (2000)

Editeur responsable

Prof.-ass. Jean-Philippe Leresche

Comité éditorial

Prof. Dietmar Braun, Dr Fabienne Crettaz de Roten,

Prof.-ass. Jean-Philippe Leresche, Juan-F. Perellon

avec la collaboration de Dr Muriel Surdez et Martin Benninghoff

Chef d'édition

Patrice Hof

Observatoire EPFL Science, Politique et Société

Rue de Bassenges 4 • CH-1024 Ecublens

<http://osps.epfl.ch> • osps@epfl.ch

© OSPS, 2000

Les *Cahiers de l'Observatoire* sont ouverts à toute personne souhaitant proposer une réflexion, une analyse ou un point de vue sur l'enseignement supérieur et la recherche. Les Cahiers accueillent à la fois des textes de travail, des pré-publications ou des documents finaux. Le contenu des contributions n'engage que leur auteur.

L'Observatoire remercie pour leur soutien Ares-Serono, Hoffmann-La Roche, Novartis et Swisscom.

Veränderung von Machtbalancen an Universitäten

In diesem Artikel sollen die Konstellationsmuster, Prozessfiguren und Dynamiken dargestellt werden, die die Machtverhältnisse an den Universitäten prägen. Im Mittelpunkt stehen dabei unterschiedliche Governance-Modelle von Universitäten, insbesondere aber der Einfluss der Reformen auf der Grundlage des New Public Management. Die möglichen Auswirkungen der neuen Managementmodelle auf die Macht an den Universitäten werden erörtert. An den Anfang wird ein an Bourdieu angelehntes Modell der Kapitalformen gestellt, das zur Erklärung der Machtbalancen an den Universitäten angewandt werden soll, um danach die unterschiedlichen Governance-Modelle zu diskutieren. Eine ausführlichere Diskussion über die New Public Management Modelle finden in einem dritten Teil statt.

Inhalt

Kapitalformen	2
Beschreibung der einzelnen Entscheidungsarten	6
Hochschulmodelle	8
New Public Management.....	13
Das Korporationsmodell	17
Unternehmensmodell.....	19
Literaturliste.....	23

Kapitalformen

Universitäten weisen ihrem Personal und ihren Organisationseinheiten spezifische Aufgaben, Pflichten, Verfügungsrechte und Ressourcen zu. Die Zuweisung bestimmt erheblich die Verteilung von Machtchancen an den Universitäten. Universitäten sind damit – außer Organisationen mit der Funktion, die wissenschaftliche Tätigkeit zu fördern und zu organisieren – immer 'Machtfeld', institutioneller Ort der machtpolitischen Auseinandersetzungen in der Wissenschaft. Versteht man Universitäten so als 'Machtfeld', dann erlauben die von Bourdieu entwickelten 'Kapitalformen' die Dynamik dieses Feldes zu entfalten. Ich werde mich bei der folgenden Darstellung zwar an die Grundgedanken von Bourdieu bezüglich der Existenz unterschiedlicher Kapitalformen anlehnen, prätiere aber nicht, seine Theorie in stricto sensu anzuwenden. Mir reicht hier der Gedanke, dass Akteure mit verschiedenen Kapitalformen ausgestattet sein können, die je nach institutionellem Umfeld ein anderes Gewicht erhalten, um die Veränderung von Machtbalancen an den Universitäten erfassen zu können. Anders als Bourdieu betone ich hier gerade die institutionellen Faktoren, die bestimmen, welche Kapitalformen an den Universitäten relevant sind. Bourdieu vernachlässigt im allgemeinen institutionelle Faktoren.

Ich meine, dass es vor allem vier Formen des Kapitals sind, die an den Universitäten eine Rolle spielen und das globale 'universitäre Kapital' des einzelnen Wissenschaftlers bestimmen¹: das wissenschaftliche, das Lehr-, das ökonomische und das bürokratische bzw. politische Kapital²:

- *Wissenschaftliches Kapital* ist an die Reputationsprozesse der Forschung gebunden und wird von der Wissenschaftsgemeinschaft vergeben und nicht von den Universitäten. Bourdieu spricht deswegen von einem '*capital symbolique d'une notoriété externe*' (Bourdieu, 1984), also einem symbolischen Kapital aufgrund extern vergebener Reputation. Die Universität selbst hat hierauf keinen Einfluss. Sie profitiert als Institution von dem wissenschaftlichen Kapital ihrer Mitarbeiter, mehr aber auch nicht. Für Wissenschaftler ist dieses symbolische Kapital der soziale und motivationale Kern ihrer Tätigkeit. An Reputation ist die

¹ Ich vernachlässige hier vor allem das für Bourdieu wichtige 'kulturelle Kapital', also das Kapital, was sich der Ausbildung, der sozialen Herkunft, der Arbeit an bestimmten Universitäten oder Forschungsstätten verdankt, da es meinem Argument nichts hinzufügt.

² Der Begriff des Kapitals im Wissenschaftssystem wurde von Bourdieu in den 70er Jahren eingeführt (Bourdieu, 1975, 1976; siehe auch Bourdieu, 1984).

Karriere geknüpft und die soziale Wertschöpfung. Von wissenschaftlicher Reputation wiederum ist auch – neben anderen Faktoren – die Höhe des ökonomischen Kapitals abhängig³.

- Implizit ordne ich das für die *Lehre* notwendige Kapital dem wissenschaftlichen Kapital unter. Dies ist insofern zu rechtfertigen als an den Universitäten diejenigen Macht über die Lehrentwicklung (ihre Inhalte) haben, die wissenschaftlich tätig sind. In dieser Beziehung ist Verfügungsmacht in der Lehre abgeleitet aus dem wissenschaftlichen Kapital, das im wissenschaftlichen Feld angehäuft wurde. Dies muss aber nicht so sein. Sobald sich eine deutlichere Rollendifferenzierung zwischen beiden Funktionen ergibt, werden sich auch andere Karriereprofile herausbilden und Ansprüche der Lehrenden, die Lehre nach eigenen Vorstellungen zu entwickeln. In diesem Fall werden diejenigen, die Macht in der Lehre haben, möglicherweise Personen sein, die im wissenschaftlichen Feld keine Reputation besitzen. In den USA ist dies teilweise schon der Fall: so wird häufig berichtet, dass man diejenigen, die in der Forschung ungenügend arbeiten, zur Lehre verpflichten kann, um die guten Forscher freizustellen. Es ist klar, dass sich so zwei Gruppen von Wissenschaftlern herausbilden: solche die in der Lehre gut sind, aber wissenschaftlich wenig angesehen und solche, die in der Forschung gut sind, aber in der Lehre den Entwicklungen nicht mehr folgen und kaum '*Lehrkapital*' aufbauen. Innerhalb der Universität bedeutet dies, dass das '*Lehrkapital*' um so mehr wert ist, je mehr die Lehre zum Hätschelkind der Politik oder der Organisation wird. Im Augenblick ist dies an den meisten europäischen Universitäten noch nicht der Fall. Der Trend geht aber eindeutig in diese Richtung. Sofern wird das Lehrkapital in Zukunft eine ebenbürtigere Rolle unter den Kapitalformen einnehmen.

- *Ökonomisches Kapital* zählt zu den Machtressourcen von Wissenschaftlern, weil es infrastrukturelle Bedingungen und Opportunitäten bereitstellt, die die Ausübung des Berufes auf unterschiedliche Weise möglich machen. Finanzielle Ressourcen oder eine Professorenstelle steigern die Möglichkeiten, Forschung zu betreiben und wissenschaftliches Kapital anzuhäufen. Ökonomisches Kapital ist also ein unerlässliches Mittel zur Akquisition von wissenschaftlichem Kapital. Universitäten sind eine Instanz – neben anderen – die ökonomisches Kapital verteilt. Verteilungsfragen zählen zu den wichtigen Fragen innerhalb der Universität und die Regelung des '*Verteilungsspiels*' erklärt viel über die Dynamik an Universitäten.

- *Politisches Kapital* – oder in der Terminologie Bourdieus '*bürokratisches Kapital*' – schließlich erlaubt es, Verfügungsrechte zuzuteilen. Politisches Kapital bedeutet also etwa an Entscheidungsgremien teilzunehmen, in den Berufungskommissionen oder in Haushaltsausschüssen zu sitzen, Beziehungen zu den politischen Schaltstellen der Macht zu haben, verantwortliche Positionen für die Reproduktion des '*corps*' der Wissenschaft zu haben usw. Politisches Kapital kann außerhalb der Universität angesiedelt sein (z.B. in

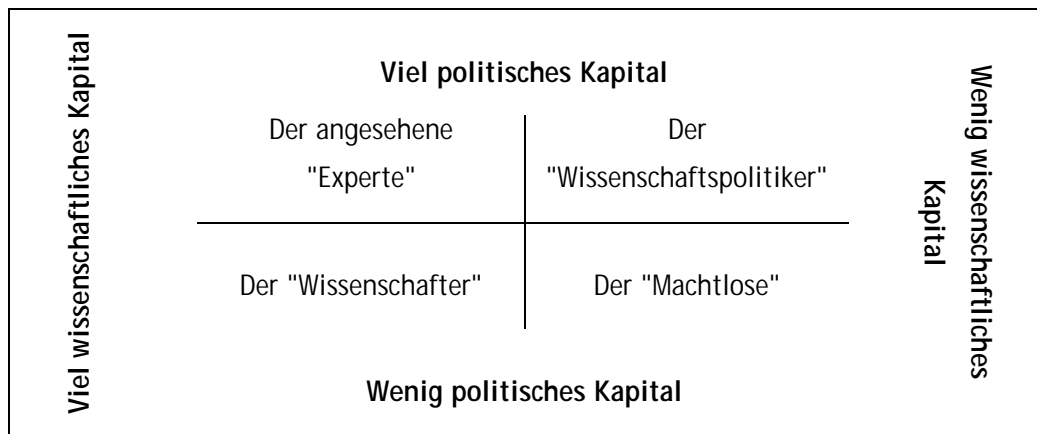
³ Nämlich solange der Wissenschaftler in Institutionen arbeitet, die das wissenschaftliche Kapital zur Rationalität ihres eigenen Handelns machen. Genau das war bei den Universitäten lange Zeit der Fall. Universitäten waren eine institutionelle Form der Förderung von wissenschaftlichem Kapital.

Förderorganisationen, in der Politik, in Stiftungen, also überall dort, wo regulierend und distribuierend in den Ablauf universitärer und wissenschaftlicher Tätigkeiten eingegriffen werden kann), aber auch an der Universität⁴.

Das *universitäre Kapital* setzt sich also im europäischen Normalfall, von dem ich erst einmal ausgehe, aus den drei Kapitalformen Wissenschaft, Ökonomie und Politik zusammen. Mächtig sind im Prinzip die Akteure, die auf allen drei Ebenen mehr Kapital angehäuft haben als die anderen Akteure. Tatsächlich ist der Sachverhalt ein wenig komplizierter, wenn man die Beziehungen zwischen diesen Kapitalformen diskutiert:

Sowohl wissenschaftliches Kapital wie politisches Kapital kann eingesetzt werden, um ökonomisches Kapital zu erwerben: etwa ein Forschungsantrag, um Drittmittelgelder einzuwerben (= wissenschaftliches Kapital) oder mitentscheiden in einer Budgetkommission der Universität (= politisches Kapital). Wissenschaftliches Kapital und politisches Kapital stehen allerdings in *Zeitkonkurrenz* zueinander. Die Zeit, die aufgewandt wird, um politisches Kapital zu erobern, kann nicht für die Akkumulation von wissenschaftlichem Kapital genutzt werden. Wohl kann daraufhin mit politischem Kapital ökonomisches Kapital und damit wieder wissenschaftliches Kapital akkumuliert werden. Tatsächlich sieht Bourdieu aber eher eine soziale Rollentrennung beim Erwerb der Kapitalformen vor: diejenigen, die sich vor allem um politisches Kapital kümmern, sind oft nur mittelmäßig oder schlecht im wissenschaftlichen Reputationswettbewerb, während die „guten Wissenschaftler“ ihre Zeit nicht für Lobbying und andere „politische Tätigkeiten“ opfern. Folglich finden wir zwei entgegengestellte Gruppen an den Universitäten vor. Denkbar ist es aber durchaus auch, dass wir gute Wissenschaftler finden, die gleichzeitig auch das politische Kapital haben, um ihre Macht bei der Verteilung von Verfügungsrechten zu gebrauchen. Typisch dafür sind ja die Gutachter für Drittmittelorganisationen oder wissenschaftliche Zeitschriften. Tatsächlich meint Bourdieu hier aber allein das politische Kapital an den Universitäten. Dieses universitäre politische Kapital berechtigt seinen Träger im Rahmen der Hochschule gegebenenfalls Verfügungsrechte und Ressourcen bereitzustellen oder über Rahmenbedingungen wissenschaftlichen Handelns an den Hochschulen zu entscheiden.

⁴ Bourdieu verwendet 'capital scientifique pur', um das wissenschaftliche Kapital zu kennzeichnen und 'capital scientifique d'institution', um das politische Kapital bzw. das 'bürokratische Kapital' zu bezeichnen. Ich ziehe den Ausdruck politisches Kapital vor, weil damit die typische politische Tätigkeit der autoritativen Verteilung von materiellen und immateriellen Ressourcen innerhalb der Universität gekennzeichnet wird. Politik beinhaltet ein Element der Gestaltung und der Verteilung von Ressourcen. Genau dies ist hier gemeint.



Nun geht Bourdieu von der französischen Situation in den 60er Jahren aus, wo noch bestimmte Honoratioren an den französischen Universitäten relativ mächtig sein konnten, und sich gleichzeitig von den Wissenschaftlergruppen mit internationaler Reputation unterschieden. Ob es allerdings zu solchen deutlichen unterschiedlichen Gruppenbildungen kommt und das politische Kapital tatsächlich eine Rolle im universitären Feld spielt, hängt aber – so die hier vertretene These - ganz entscheidend von der *institutionellen Ausgestaltung des sozialen Systems Universität* ab, wie im weiteren dargestellt werden wird.

Es macht ja offensichtlich keinen Sinn, nach politischem Kapital zu streben, wenn mit diesem politisches Kapital keine reale Macht an den Universitäten verbunden ist. Und genau diese Situation charakterisierte lange Zeit viele europäische Universitäten, so dass wir bei den Wissenschaftlern zwar ein Interesse an wissenschaftlichem, aber kaum an politischem Kapital finden und ebenso wenig – angesichts der institutionellen Ressourcen und der Gießkannenzuteilung von Geldern an Fakultäten und Geldern – an der Akkumulation von ökonomischem Kapital⁵. Verantwortlich hierfür ist die Entscheidungsstruktur an den Universitäten⁶, auf die ich mich vorerst konzentrieren werde.

⁵ Dies änderte sich aber unter Knappheitsbedingungen.

⁶ Nur so ist es zu erklären, dass es ein „Verteilungsspiel“ um ökonomisches Kapital gibt, bei dem alle Akteure im Prinzip mit dem gleichen Kapital spielen (Schimank, 1994: 283-286). Denn nur, wenn keine Akteure über politisches Kapital verfügen, mit dem sie sich Vorteile im Spiel verschaffen können, gilt das von Schimank skizzierte Verteilungsspiel an den Universitäten und das unerfreuliche Resultat der Besitzstandswahrung. Nicht einmal das wissenschaftliche Kapital zählt in diesem Fall, weil die universitäre Struktur wissenschaftliches Kapital bei der Verteilung nicht honoriert, sondern praktisch alle Akteure, unabhängig von ihren Leistungen, 'egalisiert' (aber nicht unabhängig von Verfügungsrechten: siehe hier die Unterschiede zwischen den einzelnen Formen der Anstellung (Ordinarius, Professur auf Zeit, Assistenz usw.). Erst auf der Basis „egalitären Kapitals“ ist das von Schimank beschriebene kollektive Dilemma der Besitzstandswahrung möglich.

Beschreibung der einzelnen Entscheidungsarten

Die Darstellung der Kapitalformen reicht noch nicht aus, um das Machtfeld Universität zu verstehen. Es bedarf ebenso eines Verständnisses der Entscheidungsarten und -strukturen, die bei der Zuteilung von Verfügungsrechten und Ressourcen eine Rolle spielen.

Im folgenden werden die wesentlichen Entscheidungsarten, die man im Prinzip innerhalb der Universitäten vorfinden kann, diskutiert:

(1) *Substantielle Entscheidungen* betreffen den Inhalt des wissenschaftlichen universitären Handelns, das heißt alle Fragen bezüglich der Themenwahl in der Forschung und der Lehre. Luhmann hat diese Art von Entscheidungen einmal 'Reflexion' oder die 'Beziehung des Systems auf sich selbst' genannt (Luhmann, 1977: 20). Die hier gefällten Entscheidungen werden allein aufgrund von Problem- und Theorietraditionen getroffen. Außenstehende Akteure können allerdings eingreifen und etwa bestimmen, wie Lehrpläne inhaltlich auszusehen haben. Schwieriger ist dies schon bei der Forschung, aber auch dort kennt man bekanntlich Fälle, in denen eine bestimmte Art der Forschung verboten wurde (etwa in der früheren Sowjetunion). In den meisten Fällen und im Regelfall aber werden substantielle Entscheidungen von den Wissenschaftlern (männlich und weiblich) getroffen.

(2) *Operationale Entscheidungen* regeln den Ablauf und die Reproduktion der wissenschaftlichen Tätigkeit und ihrer Organisation an den Universitäten. Dazu zählen etwa Anstellungen, die Dauer der Anstellung, Zulassungsregelungen für Studenten und Studentinnen, Instituts- und Fakultätsgründungen, Prüfungsbedingungen, der Kauf von Grundstücken, die Einrichtung von Studiengängen, die Regelung der Kontakte zur Außenwelt oder die Festlegung von Kompetenzen und Rollen an der Universität. Dies ist der Kern der sogenannten Selbstverwaltung an den Universitäten. Für die Macht an den Universitäten ist dies deswegen wichtig, weil über operationale Entscheidungen auch Verfügungsrechte verteilt werden (Posten; Institute; Zuständigkeiten).

Während hier also Rechte zu- und aberkannt und die institutionellen Bedingungen festgelegt werden, unter denen universitäre Tätigkeiten vollzogen werden – mit anderen Worten, *regulative* Politik betrieben wird –, so legen Verteilungsentscheidungen fest, wer wie viel, wann und wie an Ressourcen erhält (Stellen, Finanzressourcen; Infrastruktur). Auch dies sind operationale Entscheidungen, die den Ablauf und die Reproduktion an der Universität regeln, sie sind aber *distributiv* und gegebenenfalls *redistributiv*.

(3) *Policy-Entscheidungen* betreffen die Zielerreichungsfunktion von Organisationen: Hierüber wird festgelegt, wonach die Organisation zu streben hat (und nicht zu streben hat), welche Mittel sie anwenden möchte, um diese Ziele zu erreichen und die Zeithorizonte zur Erreichung der Ziele.

Politisches Kapital wird benötigt, um an operationalen und Policy-Entscheidungen teilnehmen zu können. Wissenschaftliches Kapital dient dazu, um substantielle Entscheidungen zu treffen. Mein Argument nun ist – wie bereits angedeutet –, dass es sich unter bestimmten institutionellen Bedingungen nicht lohnt, politisches Kapital zu erwerben. Welches sind diese Bedingungen?

Der springende Punkt ist, dass unter Bedingungen vieler europäischer Universitäten, die wir gleich noch genauer spezifizieren müssen, erstens ein großer Teil der operationalen Entscheidungen der Universität selbst entzogen war und zum Teil ist (1) und, zweitens, dass die Policy-Funktion lange Zeit praktisch nicht wahrgenommen wurde (2).

(1) Seit jeher zeichnen sich viele europäische universitäre Systeme, wie z.B. Deutschland, Österreich, Italien, Frankreich oder die Schweiz, durch den starken politischen Einfluss bei den operationalen Entscheidungen an den Universitäten aus. Ob es sich um Lehrpläne, kameralistische Finanzbuchhaltung, Anstellung von Professuren oder Zulassungsbeschränkungen handelt, die Politik ist der maßgebliche Akteur in diesem Bereich. Um das Argument kurz zu halten: das, was schließlich noch im Senat und in den Fakultätsräten entschieden werden konnte, betraf Restposten der operationalen Entscheidungen. Und selbst diese bleiben weitgehend außerhalb der Einflussmöglichkeiten einzelner Akteure, da Gießkannenprinzip, 'Nicht-Angriffspakte' (Schimank, 1994), also egalitäre Verteilungsprinzipien, jede Motivation, sich in solchen Hochschulgremien aktiv zu betätigen, verhindern musste. Diejenigen, die es trotzdem taten, taten es offensichtlich nicht, um ihr wissenschaftliches Kapital und ihre Macht an der Universität zu erhöhen. Kurz gesagt, politisches Kapital an solchen Universitäten ist lange Zeit wertlos gewesen und konnte nichts zum 'universitären Kapital' der Wissenschaftler beitragen. Das Resultat war das, was Schimank mit dem Namen 'Verteilungsspiel' gekennzeichnet hat (Schimank, 1994: 284): Da keiner der Akteure über politisches Kapital verfügt, über das er eine Entscheidung herbeiführen könnte, entsteht ein allseitiger Nichtangriffspakt und die „wechselseitige Respektierung von Ressourcenansprüchen als Besitzstand“ (p. 283). Alle Akteure wissen, dass sie ihr ökonomisches Kapital nicht mit Hilfe von politischem Kapital noch wissenschaftlichem Kapital erhöhen können und müssen sich mit den anderen Akteuren auf einen Verteilungsnenner einigen, der keinem schadet.

(2) Der zweite Grund ist, dass es an solchen Universitäten lange Zeit gar keine Policy-Entscheidungen gegeben hat. Auch dies hat damit zu tun, dass diese Universitäten zum Teil wie nachgeordnete Behörden der Politik behandelt wurden. Seit jeher fehlte ihnen die Möglichkeit, autonom über ihre Bestimmung und ihre Ziele zu debattieren. Weder Rektor noch Kanzler hatten hierfür Mandate erhalten. Im wesentlichen beschränkte sich die Leitungsfunktion im Innern der Universitäten auf die operationalen Entscheidungen, nicht aber auf langfristige strategische Entscheidungen. Diese sollten von der Politik getroffen werden, was aber angesichts der besonderen Stellung der Universitäten (Selbstverwaltung, substantielle Freiheiten) und vor allem der Zielambiguitäten (wann wurden jemals genau Ziele der Universitäten von der Politik formuliert?) nicht geschah. Dies ist einer der Gründe, warum von den Universitäten als 'loosely coupled systems' gesprochen wird. Sie sind lose gekoppelt, weil es keine eindeutigen Ziele gibt, die die einzelnen

Bestandteile (Personen) an die Organisation fesseln könnten. Die Universität ist lange Zeit lediglich ein institutionelles Dach, eine Holding, aber keine zielstrebige Organisation gewesen. Die Fähigkeit, eigenständig Ziele zu definieren und dadurch die Organisationsmitglieder in ein Handlungskorsett einzubinden, fehlten ihr.

Auch darum also gab es keine ausdefinierten Rollen und institutionellen Organe, die zur Akkumulation von politischem Kapital hätten dienen können und ebenso wenig konnten sich gesonderte 'Wissenschaftsadministratoren' herausbilden, die ein Eigeninteresse an universitärem Kapital entwickeln konnten.

Meine *These* für den folgenden Teil lautet: In anderen Modellen der Universität kommt es zu anderen Machtbalancen und damit auch zu anderen Machtspielen. Ich werde mich zuerst auf andere traditionelle Modelle konzentrieren, bevor ich auf die neueren Transformationsprozesse im Rahmen des neuen 'Managerialismus' eingehen werde.

Hochschulmodelle

Seit langem dient das berühmte Dreieck von Burton Clark als Grundlage für die Entwicklung von Hochschulmodellen oder hochschulpolitischen Governance-Modellen (Clark, 1983)⁷, bei dem die Unterscheidung von Staat, wissenschaftlicher Oligarchie und Markt die Grundlage bildete. Im wesentlichen geht es bei Clark darum, wer für die Koordination an Hochschulen verantwortlich ist. Ich möchte dies hier so übertragen, dass ich frage, wer in den drei vorher diskutierten Entscheidungsbereichen eigentlich im Wesentlichen die Entscheidungen trifft (siehe folgende Übersicht).

⁷ Neuere Anwendungen finden sich etwa bei (Goedegebuure, 1994; Braun und Merrien, 1999)

Modell	Substantielle Entscheidungen	Policy-Entscheidungen	Operationale Entscheidungen
Bürokratisch-Oligarchisches Modell (BRD; Schweiz; Frankreich; Italien; früher NL)	Wissenschaft	Zielambiguität	Zu großen Anteilen die Politik; ansonsten die Selbstverwaltung der Wissenschaft (funktional)
Staatsmodell (ehemalige UdSSR)	In Teilen sogar die Politik	Politik	Im wesentlichen die Politik
Collegium-Modell (UK)	Wissenschaft	Zielambiguität	Politik für Verteilung zuständig; die Universität, aber auch die Wiss. ansonsten für operationale Entscheidungen zuständig (segmentiert)
Markt-Modell (USA)	Wissenschaft und Anwendersysteme	Universität	Bei öffentlichen Universitäten Politik für Verteilung zuständig. Universität hat operative Autonomie; Board of Trustee

Außer dem bürokratisch-oligarchischen Modell, das die Schweiz und die Bundesrepublik, aber auch eine Reihe anderer europäischer Länder charakterisiert, und das ich bisher beschrieben habe, findet man noch mindestens drei andere Modelle, die jeweils andere Auswirkungen auf die Machtbalance an Universitäten haben. Was bedeutet die Modelle im Einzelnen für die Machtbalance?

Für das *'Staatsmodell'* ist die Antwort eindeutig: Hier zählen zwar auch das wissenschaftliche Kapital für die eigene Karriere und die Befriedigung des eigenen Wissensdurstes, aber viel wichtiger ist das politische Kapital. Nur dieses gibt erstens Zugang zu ökonomischem Kapital und zum Teil ebenso erst zu wissenschaftlichem Kapital. Die Karriere eines Wissenschaftlers ist auch eine Funktion seiner Parteitreu und seiner Fähigkeiten, seine wissenschaftliche Neugier auf die Gebiete zu konzentrieren, die von der Politik erwünscht sind. Das Machtspiel innerhalb der Universitäten wird damit vor allem durch die Auseinandersetzungen um die Gunst der Politiker und um Positionen, die politisches Kapital versprechen, bestimmt. Verteilungs- und Akquisitionsspiele verstrickt die Spieler hier nicht in *'mixed-motive-games'*, sondern darin, Gunst und Positionen zu erobern, wobei wissenschaftliches Kapital keineswegs immer die Hauptrolle spielt und das politische Kapital außerdem *außerhalb der Universitäten* angesiedelt ist.

Das *'Collegium-Modell'*, das die angelsächsische Welt geprägt hat, ist vor allem bei operationalen Entscheidungen anders organisiert gewesen als das bürokratisch-oligarchische Modell. Die englischen Universitäten haben lange Zeit eine weitaus größere Unabhängigkeit vor direkter staatlicher Beeinflussung gehabt als die meisten europäischen Universitäten. Lediglich über die Finanzierung hat die Politik im Laufe dieses Jahrhunderts Möglichkeiten der Mitsprache entwickelt, die aber nur wenig in Anspruch genommen wurden. Stattdessen gibt es die Möglichkeit, dass gesellschaftliche Vertreter über den 'Board of Trustees' Einfluss auf operationale Entscheidungen nehmen. Die relative operative Autonomie der englischen Universitäten brachte es mit sich, dass mehr als an deutschen über Ziele der Universität nachgedacht wurde. Tatsächlich aber hat dies, aufgrund fehlender Anreize (Mittel waren vorhanden; die Abhängigkeit vom 'Markt' nicht gegeben) kaum zur Herausbildung eines Policy-Managements geführt. Insgesamt wuchs aber in diesem Modell schon die Bedeutung des politischen Kapitals. Tatsächlich sind auch einige andere Strukturen, wie eine etwas stärkere Bedeutung des Dekans, mit dem amerikanischen Modell verwandt, so dass sich in geringem Umfang Entscheidungspositionen herausbildeten, die auch halfen, das wissenschaftliche Kapital zu akkumulieren. Das politische Kapital wurde wichtiger, blieb aber noch weit unter der Bedeutung des wissenschaftlichen Kapitals. Vor allem war lange Zeit die Möglichkeit einer gezielten Ressourcenverteilung nicht gegeben, so dass diese nicht strategisch zur Zielverfolgung eingesetzt werden konnte. Auch Verfügungsrechte waren nicht flexibel vorhanden, sondern eher festgeschrieben. Von der Machtbalance her ähnelt dieses Modell also noch deutlich dem bürokratisch-oligarchischen Modell.

Das *Marktmodell*, das wir in der USA vorfinden, schließlich fügt der relativen operativen Autonomie der englischen Universitäten noch die Anwenderorientierung hinzu. Selbstverständlich muss man zwischen privaten und öffentlichen Universitäten unterscheiden. Aber auch bei den öffentlichen Universitäten zeigt sich die Politik ähnlich zurückhaltend wie die englische Regierung und hat lange Zeit vor allem das Globalbudget weitergegeben und über den 'Board of Regents' Rechenschaft gefordert. Amerikanische Universitäten befinden sich in viel stärkerer Konkurrenz um Ressourcen und Klientel. Im Zusammenhang mit der (relativen) operativen Autonomie bedeutet dies, dass strategische Policy-Entscheidungen von großer Bedeutung sind. In einer turbulenten Umwelt versuchen Organisationen strategisch zu verfahren und sich an neue Situationen anzupassen, selbstgesteckte Ziele zu erreichen usw. Die Konsequenz ist die Herausbildung eines viel stärkeren Management- und Leitungsapparates. Man kann an den amerikanischen Universitäten dementsprechend viel stärker eine Gruppe von Wissenschaftsadministratoren und Wissenschaftspolitikern vorfinden, die für die Entwicklung strategischer Planung, aber auch für die operationale Steuerung und Verteilung von Mitteln innerhalb der Universitäten verantwortlich sind. Die Rolle der Universitätspräsidenten, der Provoste und Dekane ist wesentlich stärker als in Europa, weil es etwas zu entscheiden gibt, was von direkter Auswirkung für wissenschaftliches Handeln und Produzieren ist. Hier wird es dann sinnvoll, in universitäres politisches Kapital zu investieren, um den Zielerreichungsprozess und die Verteilung von Verfügungsrechten und Mitteln zu beeinflussen. Unter diesen Umständen erst wird wissenschaftliches Kapital auch von politischem Kapital abhängig und kann es zur Herausbildung unterschiedlicher Karrierepfade an der Universität (Wissenschaftlerkarriere,

Universitätskarriere) kommen und damit zu der von Bourdieu beschworenen Zweiteilung von Wissenschaftlerkarrieren an Universitäten.

Für die Machtbalance bedeutet dies eine graduelle Verlagerung von Entscheidungsmacht von der wissenschaftlichen Selbstverwaltung auf ein professionelleres – aber immer noch im wissenschaftlichen Bereich verankertes – Entscheidungssystem. Es kann bereits Wissenschaftsadministratoren – vor allem auf den höheren Entscheidungsebenen der Universität - geben, die keine Karriere mehr in der Wissenschaft verfolgen und die strikt der Erreichung der strategischen Ziele der Universität verpflichtet sind. Häufig werden diese Wissenschaftsadministratoren aber noch aus dem Wissenschaftsbereich rekrutiert und bleiben dort auch verankert⁸. Erst im Marktmodell also bildet sich im universitären Feld eine neue Akteursgruppe heraus, deren Funktion in erster Linie die Zielerreichung der Universität ist und erst in zweiter Linie das Wohl und Wehe der Wissenschaft (obwohl natürlich beides miteinander zu tun hat). Die Verteilungs- und Akquisitionsspiele der Wissenschaftler beginnen sich so gegenüber dem bürokratisch-oligarchischen Modell zu verändern (siehe Schimank, 1994)⁹: Entscheidungsbetroffene werden nicht mehr ohne weiteres zu Entscheidungsbeteiligten (idem: 282); ein Mehrheitsentscheid aller Betroffenen ist nicht mehr nötig. Stattdessen können die 'politischen' Instanzen Rechte und Ressourcen nach eigenen Kriterien vergeben. Die Entscheidungsbetroffenen können sich darum bemühen, die politischen Instanzen zu beeinflussen (lobbying; soziales Kapital) oder, wenn möglich, an Gremien teilzunehmen, die in irgendeiner Form Einfluss ausüben können. Sie können mit anderen Worten politisches Kapital einzusetzen, um günstiger als die anderen Wissenschaftler davonzukommen. Das Ergebnis ist aller Wahrscheinlichkeit nach kein implizites Stillhalteabkommen mehr, sondern offensive Strategien, um die von den 'politischen Instanzen' geforderten Kriterien zu erfüllen. Tatsächlich entwickelt sich so das von Norbert Elias beschriebene 'doppelstöckige Spiel' an der Universität (Elias, 1986)¹⁰.

⁸ Dies ist wichtig für professionelle Organisationen, wie das Beispiel der Förderorganisationen zeigt (siehe Braun, 1997).

⁹ Schimank sieht einen Zusammenhang zwischen beiden Spielen: Da das Verteilungsspiel an den Universitäten unter den institutionellen Bedingungen des bürokratisch-oligarchischen Modells in einem Stillhalteabkommen endet, sind die Wissenschaftler gezwungen – unter Bedingungen abnehmender finanzieller Ressourcen - , sich um Akquisitionen zu kümmern. Dieses findet dann aber unter Bedingungen der desaströsen Konkurrenz statt, da keiner der Wissenschaftler darüber informiert ist, wie viel Aufwand jeder Einzelne betreibt, um sich ökonomisches Kapital zu verschaffen. Dies zwingt die Wissenschaftler unverhältnismäßig viel in die Akquisition zu investieren (Schimank, 1994: 258).

¹⁰ Während im bürokratisch-oligarchischen Modell die 'obere (politische) Ebene' lange Zeit schwach blieb und auf jeden Fall von der 'unteren (Wissenschaftler)Ebene' abhängig blieb, entwickelt sich nun eine Figuration, bei der das 'Machtdifferential' zwischen beiden Ebenen wächst. Die Machtspiele auf der 'oberen Ebene' werden sehr viel wichtiger und die untere Ebene muss sich bemühen, um auf dieser Ebene mitspielen zu können. Der Einfluss der Wissenschaft verringert sich durch das zunehmende Machtdifferential.

Vor allem das Spiel um das ökonomische Kapital ist nun völlig anders: Nehmen wir das Beispiel einer amerikanischen Forschungsuniversität: Anstelle eines 'Nichtangriffspakts' zwischen allen Beteiligten, der den bisherigen Besitzstand festschreibt, fördert das Marktmodell aggressives und egoistisches Verhalten im Verteilungsspiel. Sowohl Wissenschaftsadministrator wie Wissenschaftler sind an ökonomischem Kapital interessiert. Der Administrator, um die Organisation zu finanzieren, Ziele zu erreichen und selektiv Verfügungsrechte vergeben zu können, der Wissenschaftler – der im amerikanischen System häufig von Drittmitteln abhängig ist –, um seine Forschung finanzieren zu können. Da die Förderorganisationen in den USA Overhead zahlen, profitieren beide von den Einwerbungen des Wissenschaftlers: Drittmittel bedeuten Reputation für den Wissenschaftler, aber auch für die Organisation, die zeigt, dass sie gute Wissenschaftler beherbergt, und Drittmittel bedeuten Ressourcen sowohl für den Administrator (Overhead) wie für den Wissenschaftler. Der Administrator wird daraufhin seine Mittel (Verfügungsrechte und Ressourcen) so einsetzen, dass er genau die Wissenschaftler fördert, die eine hohe 'Rendite' versprechen. Zu diesem Zweck wird er ihnen gesonderte Verfügungsrechte zusprechen (also sie etwa von der Lehre befreien) und einen Teil des Overheads zukommen lassen, der in die Labors oder andere Ausstattung fließen kann. Mit anderen Worten: die Wissenschaftler, die aggressiv Drittmittelwerbung betreiben (das Akquisitionsspiel), verschaffen sich günstige Konkurrenzpositionen im Verteilungsspiel zwischen den Wissenschaftlern. Erst unter diesen Bedingungen lohnt es sich tatsächlich, aggressiv zu konkurrieren im Akquisitionsspiel, weil man jetzt nicht nur einfach mehr Ressourcen zur Verfügung hat, wie im von Schimank beschriebenen deutschen System, sondern weil unter den Bedingungen der Existenz einer 'politisch-strategischen Ebene' mit einer Gruppe von Wissenschaftsadministratoren man auch im Verteilungsspiel die Nase vorne haben kann. Dies war unter den Bedingungen des bürokratisch-oligarchischen Modells eben nicht der Fall (Schimank, 1994: 288-89): dort verlangte der Impasse beim Verteilungsspiel, bei dem ja keiner gewinnen konnte, dass sich die Professoren verstärkt der Akquisition widmen, damit sie entsprechende Forschungsressourcen erhalten können. In den USA sind die Gewinner im Akquisitionsspiel auch die Gewinner im Verteilungsspiel, eben weil die 'politische Ebene' einen Bonus auf Akquisitionen aussetzt. Die erfolgreichen Akquisiteure können also mit Hilfe der politisch-strategischen Ebene ihre Machtposition in der Universität ausbauen (die 'kleinen Königreiche'). Dies ist im bürokratisch-oligarchischen Modell nicht der Fall¹¹. Drittmittelinwerbungen helfen dem Wissenschaftler bei der Forschung, erhöhen aber nicht sein universitäres Kapital. Das ökonomische Kapital kann so im Marktmodell gewinnbringend auf zwei Niveaus eingesetzt werden: im wissenschaftlichen Feld für die Forschung und in der Universität, um Sonderverfügungsrechte und Ressourcen zu erhalten.

Zusammenfassend: Im bürokratisch-oligarchischen Modell finden wir also lange Zeit eine Situation vor, bei der weder das politische Kapital noch das ökonomische Kapital eine besonders wichtige Rolle für die Machtbalance an der Universität spielten. Hinreichende finanzielle Ressourcen, festgeschriebene

¹¹ Hinzu kommt, dass der Zwang zu akquirieren nur dann gegeben ist, wenn die institutionelle Finanzierung abnimmt und es an Forschungsressourcen zu mangeln beginnt. In den USA ist dieser Mangel an finanziellen Mitteln System.

Verfügungsrechte (die höchstens einmal über Rückberufungsverhandlungen aufgeweicht werden konnten) und weitgehender Entzug von operationalen Entscheidungen erlaubten es den Wissenschaftlern, sich nach Belieben auf die Förderung ihres wissenschaftlichen Kapital zu konzentrieren oder aber anderen Hobbies nachzugehen. Selbstverständlich gab es auch hier 'Macht' und Machtspiele. Diese war aber über Verfügungsrechte festgeschrieben und stratifikatorisch angelegt (Ordinarius, außerordentliche Professoren etc.). Im wesentlichen folgte die Machtbalance an der Universität also den Strukturierungsprinzipien des wissenschaftlichen Feldes: Reputation und Seniorität (die durch entsprechende Verfügungsrechte institutionell sichtbar sind). Die Kompetenzbereiche von Selbstverwaltung der Wissenschaft und Administration waren starr und festgeschrieben. Da sich die Administration kameralistischen Prinzipien beugen musste, konnte sich hier auch kein doppelstöckiges Spiel herausbilden.

Im *Marktmodell* dagegen wird das universitäre Feld über unterschiedliche Kapitalformen strukturiert, die zudem an unterschiedliche Gruppen gebunden sein können. Selbstverständlich spielen die Stratifikationsmechanismen der Wissenschaft auch eine Rolle. Sie sind aber keineswegs ausschlaggebend für das universitäre Machtpotential der Wissenschaftler. Politisches und ökonomisches Kapital werden zu ausschlaggebenden zusätzlichen Strukturierungsprinzipien und jeder Wissenschaftler tut gut daran, über Einsatz seines wissenschaftlichen Kapitals, seines ökonomisches Kapital oder über den Erwerb politischen Kapitals Einfluss auf die politisch-strategischen Instanzen auszuüben, die wiederum ganz wesentlich für die Verteilung von Verfügungsrechten und ökonomisches Kapital an der Universität sind.

New Public Management

Bisher haben wir die traditionellen Governance-Modelle der Universität kennen gelernt, wie sie von Clark beschrieben sind. Seit einiger Zeit nun ist es deutlich, dass sich ein neues Organisationsmodell weltweit durchzusetzen beginnt, das noch einmal einen etwas anderen Einfluss auf die Machtbalance an den Universitäten ausübt (Braun und Merrien, 1999).

Ich möchte meine Erklärung dieses Modells, das häufig unter dem Namen 'neues Steuerungsmodell', Managerialismus oder New Public Management (NPM) erscheint, äußerst kurz halten und es in einigen Stichpunkten zusammenfassen:

- NPM ist keineswegs für die Universitäten entwickelt worden, sondern ist ein allgemeines politisches Steuerungsmodell mit dem Ziel, staatliche Dienstleistungen effizienter, effektiver und bürgernäher auszuführen.

- NPM versteht sich als betriebswirtschaftliches Modell zur 'Verschlankung' des Staates und zur Effizienzsteigerung öffentlicher Dienstleistungen.
- Zu den Komponenten dieses Modells zählen (siehe ausführlich Brinckmann, 1998):
 - Eine utilitaristische Auffassung von (quasi-)staatlichen Institutionen, und damit keine Anerkennung eines intrinsischen Wertes kultureller Institutionen wie der Universitäten, Opern und Museen.
 - Kein hierarchisch-administratives Steuern, sondern das, was Osborne und Gaebler 'steering' genannt haben, (Osborne und Gaebler, 1992). Dies heißt konkret für die Universitäten: Die Politik wird sich in Zukunft das Recht vorbehalten, die *'politische Führung'* zu übernehmen, d.h. globale qualitative und quantitative Zielvorgaben zu machen in bezug auf das Forschungs- und Lehrangebote, Kapazitäten und Budget und die allgemeinen (gesetzlichen und finanziellen) Rahmenbedingungen der Hochschulen sicherstellen. Die operative Autonomie dagegen wird weitgehend den Universitäten zufallen. Genau dies bedingt aber die Einrichtung einer *'strategischen Führung'* auf der Ebene der Universitäten. Wie eine solche Leitungsebene aussehen könnte, wird weiter unten diskutiert. Die operativen Einheiten an den Universitäten, also die Fakultäts-, Instituts- und Lehrstuhlebene werden sich künftig im Rahmen der strategischen Zielvorgaben verhalten müssen (siehe hierzu: Müller-Böling und Fedrowitz, 1998). Sie werden von *'Prozessverantwortlichen'* geleitet, die zur Rechenschaft gezogen werden können.
 - Erwünscht ist eine weitgehende Öffnung von quasi-staatlichen Institutionen zur Gesellschaft hin, d.h. eine Orientierung der Organisationen auf die Nachfrage der Konsumenten bzw. Anwendersysteme. Im Ansatz besteht hier weitgehende Übereinstimmung mit dem Marktmodell der Universitäten: Hochschulen können und sollen sich nicht von der Gesellschaft abschotten und zu *'Elfenbeintürmen'* werden, sondern Teil der Gesellschaft sein und unmittelbare Dienstleistungen vollbringen. Dies bedeutet also einen Schwenk von der *'Angebotsstruktur'* der bürokratisch-oligarchischen Universitäten (die Wissenschaft bestimmt im wesentlichen das Angebot und die Leistungen der Hochschulen) zur *'Nachfragestruktur'* (die Gesellschaft bestimmt das Angebot).
 - Beim Finanzmanagement sollen künftig Globalbudgets vergeben werden. Diese Budgets werden anhand der politischen Rahmenpläne und der Zielbestimmungen der Universität festgelegt und ex post (eben nicht mehr ex ante) evaluiert. Dies ist der Kern der operativen Autonomie: Universitäten werden selbst verantwortlich für die Verwaltung dieses Budgets und besitzen nun – im Gegensatz zur kameralistischen Steuerung – hinreichend Flexibilität, um diese Ressourcen nach strategischen Prinzipien einzusetzen. Eine (relative) operative Autonomie gab es ja ähnlich auch schon beim Collegium-Modell und bei den öffentlichen amerikanischen Universitäten. Neu ist hier das Engagement des Staates bei der Definition der Rahmenziele und bei der ex post Evaluation. Dies impliziert in jedem Fall ein stärkeres *'politisches Engagement'* des Staates als bisher. Vorher

wurde die politisch-strategische Funktion des Staates – außer im Staatsmodell – praktisch nicht erfüllt. Im NPM-Modell nimmt der Staat Policy-Entscheidungen auf der globalen Ebene wahr, während die Universitäten Policy-Entscheidungen auf der mittleren Ebene entwickeln können und mit den globalen Zielen in Einklang bringen müssen.

Was heißt dies nun konkret für die Organisation der Hochschulen und ihre Machtbalance?

Im Rahmen der bisher besprochenen Governance-Modelle würde die Struktur des New Managerialism etwa folgendermaßen aussehen:

Modell	Substantielle Entscheidungen	Policy-Entscheidungen	Operationale Entscheidungen
New Public Management:	Wissenschaft (und Anwendersysteme)	Politik trifft die globalen Entscheidungen und den Zielrahmen; Universitäre Leitungsorgane entscheiden, über welche Strategien dies ausgeführt werden soll.	Operative Autonomie der Universitäten. Politik erkennt Globalbudget zu. Trustees wirken mit

Auf den ersten Blick zeigen sich große Unterschiede zum bürokratisch-oligarchischen Modell und dem Staatsmodell und Ähnlichkeiten zum Marktmodell. Tatsächlich liegt der entscheidende Unterschied (es gibt noch einige andere) zum Marktmodell auf der Ebene der Entscheidungshoheit in der unterschiedlichen Gestaltung der Policy-Ebene. Das Management-Modell führt den Akteur Politik verstärkt als Mitgestalter der universitären Ebene ein. Das heißt, dass auch in den USA – zumindest bei den öffentlichen Universitäten – der Staat verstärkt in die Verantwortung einbezogen wird und 'mitgestaltet', was vorher nicht der Fall war¹².

Ich möchte anhand eines konkreten Beispiels die organisatorischen Veränderungen diskutieren, die eine solche Reform für das bürokratisch-oligarchische Modell mit sich bringt. Ich habe dafür das niederländische Reformgesetz 'Modernising universitaire bestuursorganisatie' (MUB) von 1997 ausgesucht, das landesweit gültig ist (siehe hierzu Boer and Huisman, 1999).

¹² Dies zeigt z.B. auch Berdahl, 1999.

Bis 1997 ähnelte das niederländische Modell dem bürokratisch-oligarchischen Modell: es war ein 'Executive Board' mit dem Rektor und zwei vom Minister ernannten Vertretern eingerichtet; ein Universitätsrat (vergleichbar dem Senat); ein beratender 'Board of Deans'; dann der 'faculty board' (Dekane), eine Forschungs- und Bildungskommission sowie die Fakultätsräte.

Das Ziel des neuen Gesetzes kann in folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- Stärkung der Leitungspositionen auf Kosten der Räte auf der zentralen und der Fakultätsebene;
- Die Räte werden zu rein beratenden Organen;
- Eine Integration von Steuerung und Management in denselben Organen; eine Verschiebung der Machtbalance zur Leitung hin;
- Die Stärkung der Macht des Dekans;
- Einführung eines neuen Steuerungsorgans, dem 'Supervisory Board', der dem Modell der 'Board of Trustees' oder in der Bundesrepublik den 'Hochschulräten' nachempfunden ist;

Konkret bedeutet dies:

- Der 'Supervisory Board' sind fünf vom Minister ernannte und ihm verantwortliche Personen aus dem gesellschaftlichen Umfeld der Universitäten. Ihre Aufgabe lautet: Zustimmung zu den strategischen und finanziellen Plänen der Universität; außerdem haben sie eine Streitschlichtungsfunktion zwischen Leitung und Räten.
- Der 'Executive Board' wird nun vom 'Supervisory Board' ernannt und hat erheblich mehr Macht als vorher. Der Rektor zählt ex officio dazu.
- Der Universitätsrat hat keinerlei Entscheidungsgewalt mehr, nicht einmal mehr das Recht der Zustimmung zum Budget. Er wird zum rein repräsentativen beratenden Organ und kommentiert die strategischen Pläne.
- Auf Fakultätsratsebene soll der Dekan alleine leiten, auch wenn die Einrichtung eines Kollegiums möglich ist. Der Dekan hat wesentlich mehr Rechte als vorher. Er oder sie wird vom Executive Board ernannt und kann auch von außerhalb der Fakultät oder der Universität kommen.
- Die Fakultätsräte sind zu Beratungsorganen geworden. Die Hälfte dieser Räte sind durch Studenten und Studentinnen besetzt.

- Zusätzlich können ein Forschungs- und ein Bildungsdirektor der Fakultät eingeführt werden, die direkt dem Dekan gegenüber verantwortlich sind.
- Zusätzlich sollen in Forschung und Lehre Aufgaben für die verschiedenen operationalen Einheiten definiert werden, nach denen dann auch Mittel verteilt werden. Hier wird also das Prinzip der Mittelvergabe nach dem Globalbudget, das zwischen politischer und Universitätsebene eingeführt wurde, auch auf die Ebenen innerhalb der Universität angewandt worden.

Diese Veränderungen folgen dem Common Sense des Managerialismus, wie er in den meisten Ländern versucht wurde einzuführen (so auch etwa in der Schweiz, der Bundesrepublik oder Italien). Folgende Punkte gilt es in bezug auf die neue Machtbalance hervorzuheben:

Noch stärker als im Marktmodell erfolgt eine Ausdifferenzierung von Wissenschaftsadministratoren oder, hier, Managern einerseits und Wissenschaftlern (und Studenten und sonstiges Personal) andererseits (Professionalisierung). Das Beispiel Niederlande zeigt, dass es keineswegs nötig ist, dass die politisch-strategische Ebene (Supervisory Board, Executive Board, Dean, Directors) – die jetzt gleichsam neben die wissenschaftlich-beratende Ebene tritt (Universitäts- und Fakultätsrat) und zwar auf dem zentralen Niveau wie auf dem Niveau der Fakultäten – von Wissenschaftlern aus der Universität vertreten wird. Es können Außenstehende angestellt werden, wodurch eine Professionalisierung der Leitungsfunktionen und eine Aufwertung des politischen Kapitals an der Universität eingeleitet wird. Es entsteht eine weitgehende Differenzierung von Akteuren, die operationale und Policy-Entscheidungen treffen ('Manager') und solchen, die weitgehend für die substantiellen Entscheidungen zuständig sind.

Es sind im übrigen nach internationalen Erfahrungen zwei Typen denkbar und sichtbar, wie man nun diese Ausdifferenzierung von Funktionen gestalten kann (McNay, 1999): als *Korporationsmodell* oder als *Unternehmensmodell*:

Das Korporationsmodell

McNay beschreibt das *Korporationsmodell* als ein *disjunktes* Modell, bei dem sich eine politisch-strategische Ebene und eine repräsentativ-beratende Ebene gegenüberstehen, wobei die Zuteilung von Verfügungsrechten, die Verabschiedung institutioneller Regeln usw. relativ autonom von der 'politischen Ebene' entschieden wird (McNay, 1999). Dieses Modell gleicht eher einem bürokratisch-hierarchischem Modell, das hervorragend geeignet ist, um die Universität als korporativen Akteur zu etablieren, bei dem es aber zu großen Schwierigkeiten kommen kann, wenn die Legitimation und Akzeptanz durch die

Wissenschaftler fehlt. Entscheidungen werden zu sehr als 'fait accompli' präsentiert, ohne sich auf die Beratung der repräsentativen Organe zu verlassen. Dies muss Probleme für die Organisation erzeugen¹³:

Hier finden wir vor allem das oft diskutierte *Problem der doppelten Legitimation* (Müller-Böling und Fedrowitz, 1998). Das holländische Modell ist z.B. sehr top-down-lastig, weil die Ernennung von Leitungsfunktionen praktisch von oben erfolgt. Die Politik ernennt die Mitglieder des 'Supervisory Board', der dieser den 'Executive Board' und der wiederum die Dekane. Ein ganz entscheidender Aspekt für die Handlungsfähigkeit der politischen universitären Instanzen ist aber die Legitimität dieser Rollen. Im wesentlichen bleibt die Universität ja ein Betrieb zur Organisation wissenschaftlicher Tätigkeiten und ist in hohem Maße von den Leistungen ihrer Mitglieder auf der operationalen Ebene abhängig. Es handelt sich um eine *professionelle Organisation*, die sich im Grunde genommen nicht nach den herkömmlichen hierarchischen Prinzipien steuern lässt (es fehlen z.B. Informationen). Ohne die Zustimmung und aktive Partizipation der Mitglieder lässt sich die Organisation nicht aufrechterhalten. Wenn also strategische Planung wirksam werden soll, müssen die Mitglieder mit der Leitung einverstanden sein und möglichst die Leitung als ihre eigene verstehen. Doppelte Legitimation heißt hier, dass Dekane, Provoste, Rektoren usw. mindestens auch von den Wissenschaftlern an den Universitäten ernannt werden sollten, um eine Abgehobenheit von der Wissenschaft zu vermeiden. Auf der anderen Seite steht die Leitung in direkter Verantwortlichkeit gegenüber der Gesellschaft (Hochschulrat) und der Politik und muss Ziele setzen, die Globalpläne verhandeln und sie umsetzen. Dies zwingt die Leitung dazu, eine gewisse Unabhängigkeit zu entwickeln, um ihre Funktion erfüllen zu können.

Dieses Spannungsverhältnis der doppelten Legitimation hat häufig in den europäischen Ländern zu einer unzulänglichen institutionellen Konstruktion geführt, bei der nämlich nach wie vor ein Mix von wissenschaftlicher und politischer Verantwortung besteht: In Ländern wie Italien z.B. wurde zwar eine Gründung von unabhängigeren Leitungsinstanzen vorgenommen, ohne aber wie in den Niederlanden tatsächlich die Macht der traditionellen Selbstverwaltungsgremien wesentlich zu beschneiden. Dies ist die typische Situation für einen Immobilismus, bei dem gute Absichten durch Halbherzigkeit im 'institutional engineering' zunichte gemacht werden (siehe Braun, 1999).

¹³ Das NPM tendiert dazu, einen reinen 'Präsidentialismus' einzuführen, wobei der Präsident – die Universitätsleitung – eine eigene Legitimität – nämlich die der Politik oder der Gesellschaft – besitzt, die unabhängig von der Akzeptanz durch die Wissenschaft sein kann. Im Grunde verändert er damit die Grundstruktur der Universität: diese basiert nämlich ursprünglich immer auf zwei Prinzipalen: der Politik als Treuhänder der Gesellschaft und der Wissenschaftler, die die Universität als ihre eigene 'Firma' betrachten, in der sie Anteilseigner und gleichzeitig Angestellte sind. Das NPM nun verstärkt die Rolle des Treuhänders Politik und schwächt die Rolle der Wissenschaft als Anteilseigner. Im bürokratisch-oligarchischen Modell dagegen handelte es sich eher um einen 'reinen Parlamentarismus' nach dem Modell der IV. Republik Frankreichs, bei dem die Regierung praktisch abhängig von den Konflikten und Entscheidungen im Parlament war.

Auf der anderen Seite bleibt das Problem, wie dann die Wissenschaft integriert werden kann, ohne der Administration Entscheidungsmöglichkeiten zu nehmen.

Unternehmensmodell

Das 'Unternehmensmodell' ist weniger an der Entwicklung einer schlagkräftigen Organisation interessiert, die politisch-bürokratisch zum Erfolg geführt wird als an der konsequenten Umsetzung des NPM, d.h. einerseits eine Orientierung aller universitären Einheiten an Anwenderinteressen zu etablieren und andererseits, eine Anwendung des 'Dezentralisierungsmodells' des NPM auch innerhalb der Universität zu institutionalisieren. Während das Korporationsmodell eine Prinzipal-Agent Beziehung zwischen Politik und universitärer Leitung etabliert, so versucht man über das Unternehmensmodell eine solche Prinzipal-Agent Beziehung auch zwischen politisch-strategischen und operationalen Einheiten zu schaffen. Dies bedeutet konkret, dass die einzelnen (operationalen) Einheiten ein Globalbudget mit entsprechender Zielbestimmung – die im Einvernehmen zwischen Rektorat und den Wissenschaftlern formuliert werden – erhalten und selbstverantwortlich ihre operationalen Entscheidungen fällen und gleichzeitig durchführen. Die gesamte Universität erhält also eine 'Matrixstruktur'. Auf diese Weise entwickelt sich eine Top-Down Struktur von relativ autonomen Entscheidungseinheiten, die in sich autonom sind, aber nach oben Verantwortung ablegen müssen, Leistungspläne erfüllen usw.

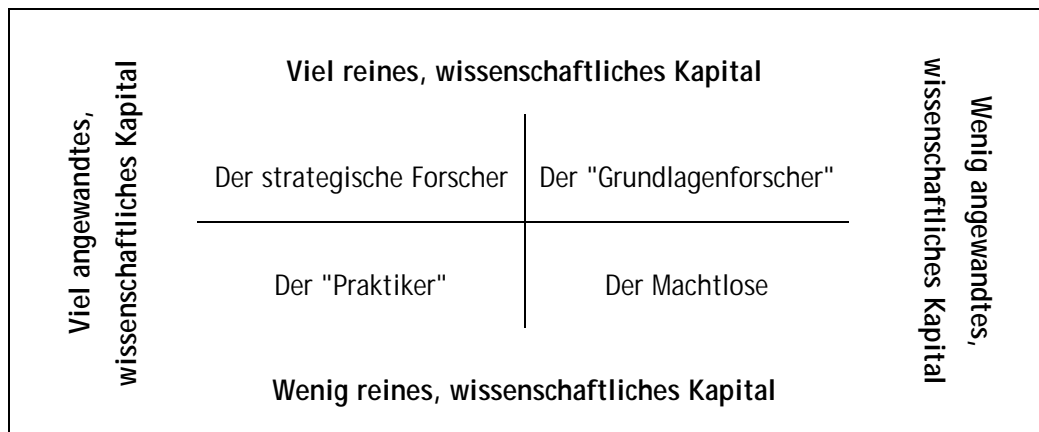
Während im ersten Fall – beim Korporationsmodell – *Hierarchie* zu einem wesentlichen Element der Machtbalance an der Universität wird, so werden hier *Delegation* und *Selbstorganisation* zu Stichworten der Organisationsführung. Was sind genauer die Folgen für die Machtbalance?

(1) Interessant ist hier die Beschreibung von Etzkovitz (1999) über die Entwicklung von Universitäts- und Industriebeziehungen: Dabei werden die universitären Institute oder Labors zu relativ selbständigen Unternehmen unter dem Dach der Universität. Das Ganze wird zu einer Holding, bei der einige starke 'Unternehmen' existieren, aber auch einige schwächere (die nämlich keinen Kontakt haben zur Industrie) und dessen Logik vor allem auf den Erwerb ökonomischen Kapitals gerichtet ist. Ein Grundproblem für eine solche Entwicklung ist die Kohärenz des Ganzen: Selbständige und sich zum Teil selbst finanzierende Einheiten verselbständigen sich zunehmend gegenüber der Universität und sind weniger auf Verfügungsrechte und ökonomisches Kapital der Universität angewiesen. Die Rolle der strategischen Führung kann so also abnehmen.

(2) Das (reine) wissenschaftliches Kapital wird hierbei in dem Maße weniger wichtig für das universitäre Kapital der Wissenschaftler, wie eine Anwenderorientierung seitens der universitären Leitung verlangt wird. Hier deutet sich bereits an, dass Institutionen durchaus in der Lage sind, in wissenschaftliche Tätigkeiten einzugreifen. Die Wissenschaftler, die das ökonomische Kapital der Universität brauchen und Verfügungsrechte besitzen wollen, müssen sich die Anerkennung der Institution erarbeiten. Reputation ist ja nach Bourdieu '*symbolisches Kapital*', also definiert durch gegenseitige Anerkennung dieses 'Zahlungsmittels'. Zwar mag die Anerkennung durch die Wissenschaftsgemeinschaft weiter von großer

Bedeutung sein für die Wissenschaftler. Neben sie tritt aber die Anerkennung durch die Universität, die jetzt eben nicht mehr allein aufgrund von wissenschaftlichen Verdiensten in der Grundlagenforschung verteilt wird, sondern auch aufgrund der Fähigkeit, das, was erforscht wurde, fruchtbar in Anwendersysteme hineinzutragen. Wie viele andere Agenturen auch, so nehmen nun die Universitäten selbst teil an dem Wandel des wissenschaftlichen Normengefüges (CUDOS¹⁴). Stattdessen wird über das NPM zunehmend daran gearbeitet, die Wissenschaftler zu PLACE (Ziman, 1983)¹⁵ hinzuführen, also zu 'proprietary norms', die direkt an die Anwender angebunden sind.

(3) Das Machtgefüge an den Universitäten wird so zunehmend durch eine neue Distinktion beeinflusst¹⁶, nämlich zwischen 'reinem' wissenschaftlichem Kapital und 'angewandtem' wissenschaftlichem Kapital (siehe die folgende Übersicht).



Da beide Tätigkeiten um Zeit konkurrieren können, ist es möglich, dass eine 'Zweiklassengesellschaft' auf dieser Grundlage entsteht, wobei die 'Praktiker' mit Hilfe der Wissenschaftsadministratoren bedeutende Machtpositionen im universitären Feld besetzen können. Der Unterschied zum amerikanischen Marktmodell besteht darin, dass zwar eine Offenheit gegenüber Anwendersystemen grundsätzlich verlangt wird, dass aber gerade an den sogenannten 'Research Universities' die meisten Ressourcen von grundlagenorientierten oder strategisch orientierten Förderorganisationen stammen. Hier bleibt also das 'reine, wissenschaftliche Kapital' dominant. In dem neuen Unternehmungsmodell aber bildet sich die Tendenz heraus, die Praktiker,

¹⁴ Communalism, universalism, disinterestedness, organised scepticism

¹⁵ Proprietary, local, authoritarian, commissioned and expert nature of industrial research

¹⁶ Die natürlich beim Marktmodell immer schon eine Rolle gespielt hat, aber erst in den letzten Jahren eine solche gewaltige Dimension angenommen hat wie sie von Etzkovitz beschrieben wird.

zum Teil auf Kosten der Theoretiker, zu stärken. Selbstverständlich ist es möglich, dass auch Grundlagenforscher über strategische Orientierung zur Anwendung hinstreben und darin Erfolg haben. Dies wäre der Typus des strategischen Forscher, der natürlich für die Universität der Idealfall ist, da man sowohl ökonomische Ressourcen aus der Grundlagenforschung wie aus der angewandten Forschung abschöpfen könnte. Der Fall dürfte aber relativ selten sein¹⁷.

(4) Das NPM setzt auf jeden Fall die Logik eines 'calculate framework of strategic action of university actors with regard to careers, resources and social relationships' durch (Boer und Huisman, 1999). Was sich tatsächlich ändert in den Beziehungen zwischen den Wissenschaftlern an der Universität, ist das *Handeln auf dem Machtfeld der Universität*: Während es im bürokratisch-oligarchischen Modell ausreichte, Veto-Positionen auszuüben und gelegentlich Koalitionen zu schmieden, überwiegend aber gar kein Anreiz bestand, um sich 'strategisch' zu verhalten, wird *strategisches Handeln* im Unternehmensmodell Pflicht. Dies wird nicht nur in bezug auf die Entwicklung von Kontrakten mit der Universitätsführung verlangt, sondern auch in bezug auf die Konkurrenzsituation mit anderen Wissenschaftlern. Jede Handlung, jede Investition in eine bestimmte Form von Kapital will wohl überlegt sein in ihren Konsequenzen für die eigene Machtposition an der Universität. Investitionen müssen sich rechnen und sich in Vorteilen auszahlen. Ein *gegenseitiges Beobachten* der Wissenschaftler beginnt, um einschätzen zu können, inwiefern die eigenen Investitionen genügend sind und ob es sich lohnt, etwas weniger Aufwand zu betreiben. Nur: während unter den Bedingungen des bürokratisch-oligarchischen Modells keine Transparenz über die Handlungen der anderen Wissenschaftler vorhanden ist und deswegen eine desaströse Konkurrenz betrieben werden muss, wie oben gezeigt, so setzt sich das NPM gerade Transparenz über Output-Daten, Investitionen, Kontrakte usw. zum Ziel. Das heißt, man kann im Unternehmensmodell des NPM durchaus von der Leitung verteilte Kriterien, Maßstäbe, Messungen erwarten, die die unterschiedlichen Leistungen der Professoren, Institute und Abteilungen sichtbar machen, mit dem Ziel, die Leistungen zu fördern. Auf der anderen Seite helfen solche Informationen aber auch dabei, die eigenen Investitionen auf das nötige Maß herunterzuschrauben, um führende Positionen im Machtfeld Wissenschaft und Universität einnehmen zu können.

(5) Allerdings warnen de Boer und Huisman vor zu viel Optimismus beim Managerialismus (De Boer und Huisman, 1999). Die Wissenschaftler würden schnell lernen, das 'managerial game' mitzuspielen, ohne allerdings von Grund auf ihre Verankerung im wissenschaftlichen System zu vergessen. Dieser Hinweis zeigt noch einmal, dass trotz aller Transparenz die politisch-strategische Führung auf die grundsätzliche

¹⁷ Entscheidend ist natürlich wie sich der korporative Akteur Universität selbst definiert und welche Kontrakte er mit dem Staat geschlossen hat. Die Orientierung am Anwendersystem braucht nicht zu ersten Priorität zu werden. Im Korporationsmodell z.B. ist dies viel weniger ausgeprägt. Dort geht es erst einmal um Effizienz und nicht um die Umsetzung eines Unternehmermodells. Und selbstverständlich können 'Forschungsuniversitäten' auch weiterhin ihre Stärke in der Förderung der Grundlagenforschung sehen. Welches wissenschaftliche Kapital also dominant wird, hängt von den institutionellen Bedingungen jeder Universität ab.

Bereitschaft des wissenschaftlichen Personals angewiesen bleibt, an der Konstruktion des korporativen Akteurs mitzuarbeiten und vor allem die Verpflichtungen, die in den Kontrakten eingegangen wurden, zu erfüllen. Über Hierarchie und Autorität scheint – dies wurde bereits angedeutet – ein solches Unterfangen kaum lösbar. Das Korporationsmodell ist zum Scheitern verurteilt, sowohl in seiner autoritär-bürokratischen Form (mangelnde Akzeptanz) wie auch in seiner hybriden Form (checks-and-balances zwischen Wissenschaft und Leitung). Beim Unternehmensmodell soll der Kontrakt innerhalb der Universität die Beziehungen versachlichen und gleichzeitig motivieren, an der Gesamtleistung der Universität mitzuarbeiten. Die Idee ist hier, eine Identifikation mit der Organisation über die freiwillige Teilnahme und relative Selbständigkeit zu schaffen, Vernetzungen zwischen den operationalen Einheiten herbeizuführen und insgesamt eine Klima der Kooperation zu erzeugen. Die Frage, wer denn eigentlich über die politisch-strategische Führung entscheidet, gerät hier in den Hintergrund, weil alle operationalen Einheiten an der Entwicklung der Kontrakte mitarbeiten können. Selbstverständlich wird der übergreifende Rahmen aber trotzdem auf den 'oberen Etagen' formuliert. Man könnte sich aber vorstellen, dass ein solches Modell für die Wissenschaft akzeptabel wäre, solange sie zumindest eine beratende Funktion bei der strategischen Planung hat und solange die Kontrakte funktions- und leistungsspezifisch ausgehandelt werden. Dies würde die Wissenschaftler zudem davon entlasten, universitäres politisches Kapital suchen zu müssen, das es ihnen erlaubt, diesen Prozess wirkungsvoller zu beeinflussen. Ein Modell, bei dem (1) die Universitätsleitung weiter den Dialog mit der Wissenschaft sucht und versteht, dass die Universität nur eine professionelle Organisation sein kann, die der aktiven Mitwirkung ihres Personals bedarf; (2) die Möglichkeit der repräsentativen Beratung institutionalisiert ist; (3) eine funktions- und leistungsspezifische Matrixorganisation mit Kontrakten etabliert wird; und (4) Transparenz über Investitionen und Leistungen bestehen, könnte m.E. ein Modell sein, das auch längerfristig Bestand hat und effektiv und effizient sein könnte.

Die universitäre Machtbalance wäre dann eine völlig andere:

- Wissenschaftler müssten – anders als noch im bürokratisch-oligarchischen Modell – aktiv um ihr universitäres Kapital kämpfen; Besitzstände gibt es auf Dauer nicht mehr;
- Welches Kapital ein wertvolles Zahlungsmittel an der Universität ist, wird weitgehend von der politisch-strategischen Führung entschieden. Das heißt, es ist durchaus möglich, dass sich Wissenschaftler ganz unterschiedlich um 'reines' oder um 'angewandtes' wissenschaftliches Kapital kümmern müssen, um mehr 'Lehrkapital' oder sogar um 'politisches Kapital' in anderen Organisationen, die wichtig für die Universität sein können. Der Wert eines jeden Kapitals ist also von der Universität und ihren korporativen Strategien abhängig.
- Es besteht ein Dualismus im Machtfeld Universität zwischen den Haltern von politischem Kapital und solchen von wissenschaftlichem Kapital.

- Da die politisch-strategische Ebene wichtig geworden ist, findet ein großer Teil der Auseinandersetzungen auf dieser Ebene statt. Wissenschaftler haben aber, außer wenn sie bereit sind, ihre Ambitionen auf wissenschaftliches Kapital aufzugeben, nur relativ wenig Anteil an diesem Machtspiel. Beratend können sie allerdings teilnehmen.
- Die operationale Ebene wird mehr und mehr zu einem Quasi-Markt: es gibt nun eine Reihe von kleinen Unternehmen, die zum Teil in Konkurrenz zueinander versuchen müssen, ökonomisches Kapital zu erwerben. Zum Teil, weil es eine der Aufgaben der Kontrakte ist, eine funktionale Arbeitsteilung an der Universität zu etablieren, wobei jedes Unternehmen zum Gesamtgewinn beitragen soll. Die Konkurrenz besteht darin, dass die Unternehmensleitung beschließen kann, dieses Institut mit neuen Verfügungsrechten, Professuren usw. auszustatten, ein anderes nicht, weil es z.B. weniger Drittmittel eingeworben hat. Hier besteht also Mittelkonkurrenz. Auf der anderen Seite wird darauf geachtet, dass das eigene soziologische Institut oder das eigene chemische Labor auf dem Wissenschaftsfeld konkurrenzfähig ist, es also die nötigen infrastrukturellen Voraussetzungen hat, um in der Wissenschaft, nicht aber in der Universität konkurrieren zu können. Man findet also keine direkte Konkurrenz der Wissenschaftler gegeneinander, sondern lediglich eine vermittelte, die darin besteht, die erfolgreichen 'Unternehmen' auf ihrem Wissenschaftsfeld zu belohnen, indem diese etwa mehr Ressourcen oder Verfügungsrechte erhalten. Insofern bleibt also der Wert des wissenschaftlichen Kapital bestehen.
- Ruinöse Konkurrenz wird durch Transparenz vermieden.

Literaturliste

Berdahl, Robert O. 1999. "Universities and governments in the 21st century: the US experience." in Dietmar Braun und François-Xavier Merrien (Hg.), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, London: Jessica Kingsley. 59-77.

Boer, Harry de und Jeroen Huisman 1999. "The New Public Management in Dutch universities." in Dietmar Braun and François-Xavier Merrien (Hg.), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, London: Jessica Kingsley. 100-118.

Bourdieu, Pierre 1975. "The specificity of the scientific field and the social conditions of the progress of reason." *Social Science Information* 14, 6, 19-47.

Bourdieu, Pierre 1976. "Le champ scientifique." *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 2/3:88-104.

Bourdieu, Pierre 1984. *Homo Academicus*. Paris: Les Editions de Minuit.

Braun, Dietmar 1999. "New managerialism and the governance of universities in a comparative perspective." in Dietmar Braun and François-Xavier Merrien (Hg.), *Towards a new model of governance for universities? A Comparative view*, London: Jessica Kingsley. 239-261.

Braun, Dietmar und François-Xavier Merrien (Hg.) 1999. *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*. London: Jessica Kingsley.

Brinckmann, Hans 1998. *Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen*. Berlin: Sigma.

Clark, Burton C. 1983. *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.

Elias, Norbert 1986, 5. Auflage. *Was ist Soziologie?* München: Juventa.

Etzkowitz, Henry 1999. "Academia agonistes: The 'Triple Helix' of government - University - Industry relationships in the United States." in Dietmar Braun and François-Xavier Merrien (Hg.), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, London: Jessica Kingsley. 78-99.

Goedegebuure, Leo, Frans Kaiser, Peter Maassen, Lynn Meek, Frans van Vught und Egbert de Weer (Hg.) 1994. *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*. Oxford: Pergamon Press.

Luhmann, Niklas 1977. "Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaften: Zur Einführung." in Wissenschaftszentrum Berlin (Hg.), *Interaktion von Wissenschaft und Politik: Theoretische und praktische Probleme der anwendungsorientierten Sozialwissenschaften*, New York und Frankfurt: Campus. 16-39.

Müller-Böling, Detlev und Jutta Fedrowitz (Hg.) 1998. "Leistungsstrukturen für autonome Hochschulen." Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Osborne, David und Ted Gaebler 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.

Schimank, Uwe 1994. *Hochschulforschung im Schatten der Lehre: Problembewältigung in einer*. Frankfurt a.M.: Campus.

Ziman, John S. 1983. "The Collectivization of Science." *Proc. Royal Society*, B 219, 1-19.