Hochschulführung in unterschiedlichen Systemkontexten:

Eine vergleichende Analyse zu Führungsbedingungen und Kompetenzanforderungen

Christine Böckelmann

Erschienen in:

Truniger, L. (Hrsg.). Führen in Hochschulen. Anregungen und Reflexionen aus Wissenschaft und Praxis. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 213-227.

1. Steuerungs- und Organisationsformen

Die Steuerung und Organisation von Wissenschaft und damit das Führen in Hochschulen ist mit spezifischen Herausforderungen verbunden. Ausgehend von der Analyse lose gekoppelter Systeme (Weick, 1976; Orton & Weick, 1990) und den Eigenheiten von Expertenorganisationen (Mintzberg, 1979, 1983) liegen heute zahlreiche differenzierte Analysen zu dieser Thematik vor. Zudem hat sich die Hochschulforschung zu einem Spezialbereich der Organisationsforschung entwickelt (Hasse, 2016). Spätestens seit der Etablierung der mittlerweile zahlreichen Qualifikationsangebote zum Hochschulmanagement im deutschsprachigen Raum Anfangs der 2000er-Jahre¹ ist fraglos anerkannt, dass der spezifische Auftrag von Hochschulen sowie die damit verbundenen Steuerungs- und Organisationsanforderungen entsprechend ausgerichtete Herangehensweisen im Bereich der Führung erfordern.

Die im deutschsprachigen Raum verbreiteten Analysen und die entsprechende deutsche Hochschulmanagementliteratur gehen zumeist von einem „klassischen“ Hochschulmodell aus, d.h. von einer Struktur mit relativ autonomen und disziplinär organisierten Instituten und Fakultäten, die in der Regel nach den Prinzipien der akademischen Selbstverwaltung funktionieren, einem hochschulweiten formalen Mitbestimmungsgremium (zumeist Senat) sowie einem zumeist extern besetzten Hochschulrat. Die Wahl der Hochschulleitungsmitglieder erfolgt für festgelegte Amtszeiten und wird maßgeblich durch die hochschuleigenen Gremien (mit)bestimmt. Dieses Modell prägt international viele Universitäten und in Deutschland zugleich auch alle anderen Hochschultypen. Mit den Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz hat sich jedoch ein Hochschultyp herausgebildet, der dieses Modell nicht aufgenommen hat, sondern sich deutlich anders organisiert: Es dominieren klassische Linienorganisationen mit mehr oder weniger formal etablierten Matricelementen². Auf Selbstverwaltungsgremien wird weitgehend verzichtet. Etabliert ist in der Regel eine Mitwir-

¹ Zum Beispiel: Uni Bielefeld (2001), Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz KFH (2002), Hochschule Osnabrück (2003), Universität Kassel (2004), Universität Oldenburg (2005)

² Primäre Strukturierung nach Disziplinen/Themenfeldern mit Querstruktur nach Leistungsbereichen oder umgekehrt primäre Strukturierung nach Leistungsbereichen und Querstruktur nach Disziplinen/Themenfeldern, wobei die zweite Dimension in unterschiedlichem Ausmaß formalen Einfluss auf Entscheidungen hat.

kungs- (und weniger eine Mitbestimmungs-)organisation. Die Wahl der Mitglieder der Hochschulleitung erfolgt in der Regel unter der Leitung eines externen Aufsichtsgremiums; Amtszeiten sind eher selten.³ Diese Organisationsform unterscheidet sich in grundlegenden Parametern auch von derjenigen der Schweizer Universitäten, die sich am „klassischen“ Hochschulmodell orientieren.

Es gibt also durchaus unterschiedliche Möglichkeiten, die Steuerung und Organisation einer Hochschule zu gestalten, auch wenn die Ziele in Lehre und Forschung, denen die gewählten Strukturformen dienen sollen, in weiten Teilen vergleichbar sind. Oder anders formuliert: Das durch die akademische Selbstverwaltung geprägte „klassische“ Hochschulmodell stellt keine zwingende Voraussetzung für gute Lehre und Forschung dar (Scherer, 2015). Damit kann man sich die Frage stellen, welche Effekte die unterschiedlichen Strukturformen auf das Führungshandeln in Hochschulen haben und welche Anforderungen an die Führungspersonen sich daraus ergeben.

Der vorliegende Beitrag geht dieser Frage nach. Da es kaum spezifische Untersuchungen gibt, die dabei als Referenz dienen können, wird die Form einer „programmatischen Exploration“ gewählt. Bezug genommen wird auf allgemeine Konzepte der Organisationstheorie und der Hochschulforschung. Als Hintergrund dienen zudem die Führungserfahrungen der Autorin in beiden Systemen. Obwohl sich die konkreten Situationen in den einzelnen Hochschulen durchaus unterscheiden, wird ein *allgemeiner* Vergleich vorgenommen. Vereinfachend gegenüber gestellt werden das „klassische“ Hochschulmodell in der Ausprägungsform, in der es in *Deutschland* für *alle Hochschultypen* gilt, und das Linienstruktur-Modell der *Schweizerischen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen*. Durch diese Fokussierung werden die Eigenheiten des „klassischen“ Hochschulmodells besonders prägnant, da das Prinzip der akademischen Selbstverwaltung in Deutschland besonders ausgeprägt umgesetzt wird. Die Schweizer Universitäten werden in den Vergleich nicht einbezogen, da sie das „klassische“ Modell etwas weniger akzentuiert umsetzen und die Analyse durch eine solche „dritte Position“ zu komplex würde. Vernachlässigt werden zudem die Unterschiede zwischen den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz, da sie für die vorliegende Thematik wenig relevant sind.

Ähnlichkeiten mit real-existierenden Hochschulen sind beim vorgenommenen Vergleich zwar nicht zufällig; eine Fallstudie ist aber nicht intendiert. Wichtig ist die Vorbemerkung, dass im

³ In Österreich sind die Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen i.d. Regel ebenfalls nicht nach dem „klassischen“ Hochschulmodell organisiert, wobei hier nochmals andere Rahmenbedingungen als in der Schweiz vorhanden sind. Die hier vorhandenen Formen werden in diesem Beitrag nicht thematisiert.

Folgenden *Tendenzen* beschrieben werden und nicht Realitäten, die in allen Hochschulen gleich wären.

Die historischen Bedingungen, die zu den aktuellen Organisationsformen geführt haben, werden mit dem Ziel einer thematischen Fokussierung nicht näher analysiert. Zu vermuten ist, dass bei der Gestaltung der Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ihre Entstehung aus tertiären Institutionen, die auf Ausbildung fokussiert waren, eine wesentliche Rolle gespielt hat. Deren Organisations- und Steuerungslogik wurde zumindest zu Beginn in weiten Teilen übernommen. Die deutschen Hochschulen mit ihrer starken Betonung der akademischen Selbstverwaltung haben eine andere Geschichte.

Die nachfolgende vergleichende Analyse wird gegliedert in Überlegungen zu den Auswirkungen der politischen und behördlichen Steuerung, den Entscheidungsstrukturen und Modalitäten bei der Wahl von Führungspersonen sowie der personellen Struktur auf die Gestaltung von Führung und die Anforderungen an die Führungspersonen. Fragen der finanziellen Steuerung werden ausgeklammert, da sich ein Systemvergleich in diesem wichtigen Bereich nicht auf die Anforderungen an Führung fokussieren lässt.

2. Politische und behördliche Steuerung

Die Frage, welche Regelungen den Hochschulen durch Politik und Behörden vorgegeben werden, und in welchen Bereichen sie eigene Regelungen treffen können, beeinflusst die Gestaltung von Führung: Was „von außen“ vorgegeben ist, kann und muss im Inneren nicht verhandelt (aber dennoch gestaltet) werden.

In *Deutschland* sind Hochschulgesetze üblich, die jeweils für alle öffentlich-rechtlichen Hochschulen eines Landes gelten, also genauso für eine kleine Pädagogische Hochschule mit zum Beispiel 3'000 Studierenden wie für eine große Volluniversität mit 30'000 Studierenden. Landeshochschulgesetze sind politisch wichtig und werden nicht selten bei jedem Regierungswechsel angepasst. Bemerkenswert ist dieses Faktum, wenn man sich anschaut, was in diesen Gesetzen geregelt ist: Festgelegt sind neben dem generellen Leistungsauftrag der Hochschulen, der Form der organisatorischen Grundaufstellung sowie der Funktion aller Mitgliedergruppen auch die Aufgaben und Befugnisse von Rektorat bzw. Präsidium, von Senat, externem Aufsichtsgremium (Hochschulrat) sowie von Fakultäten und ihren Vorständen inkl. der Verfahrensregelungen sowie Vorgaben für das Qualitätsmanagement. Definiert sind die Eckpunkte für die Etablierung und Steuerung von Studiengängen und Weiterbildungsangeboten sowie für die Verleihung von Abschlussgraden. Weiter finden sich oft auch detaillierte Angaben über einzelne spezielle Funktionen (z.B. Gleichstellungsbeauftragte, Datenschutzbe-

auftragte u.ä.). Der Detaillierungsgrad der Hochschulgesetze ist dabei in allen Bundesländern in etwa ähnlich.

Vergleicht man dies mit dem in der *Schweiz* für die Hochschulen vorhandenen Regelungs-
werk, dann entsprechen die Inhalte dieser Gesetze zu einem kleineren Teil dem, was auch hier
übergeordnet geregelt ist (HFKG, kantonale oder überkantonale Verordnungen über die Ein-
richtung einer bestimmten einzelnen Hochschule, kantonale Personalgesetze). Viele Rege-
lungsbereiche finden sich jedoch in hochschulspezifischen Personalverordnungen, hochschul-
eigenen Organisationsstatuten bzw. Geschäftsordnungen sowie hochschuleigenen Ordnungen
und Richtlinien zu Mitwirkungsorganen, Kommissionen sowie zu Studienangeboten in Aus-
und Weiterbildung.

Im *deutschen Hochschulsystem* betreiben Politik und Behörden damit vergleichsweise mehr
Detailsteuerung als in der Schweiz. Dadurch wird in vielen Bereichen ein einheitlicher Stan-
dard für alle Hochschulen gleichermaßen abgesichert. In sehr vielen Bereichen entfällt für die
Hochschulleitungen die Aufgabe, für geeignete Strukturen und Prozesse zu sorgen – etwas,
was in den *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* zu den grundlegen-
den Anforderungen gehört. Die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der Hoch-
schulleitungen unterscheiden sich dadurch in den beiden Systemen deutlich:

In dem in *Deutschland* dominierenden Hochschulmodell geht es in sehr vielen Bereichen um
die Frage, wie die von außen vorgegebenen Strukturen und Prozesse entsprechend den lokal
unterschiedlichen Bedürfnissen umgesetzt werden können. Die Vorgaben selbst, die zum Teil
auch weitreichend operativ sind, stehen im Führungshandeln nicht zur Disposition. Wird eine
Regelung aufgrund der spezifischen Situation einer Hochschule als nicht adäquat einge-
schätzt, geht es darum, sich damit zu arrangieren. Der Anspruch, dass die Hochschulleitung
daran selbst etwas ändert, kann kaum entstehen. Dies ist auf der einen Seite eine Entlastung
des Führungshandelns von komplexen Aufgaben. Die Verantwortung für weite Bereiche der
Aufbau- und Ablaufstrukturen muss nicht übernommen werden. Auf der anderen Seite hat die
Hochschulleitung dadurch einen vergleichsweise geringen Gestaltungsspielraum und entspre-
chend wenig Entscheidungskompetenzen. Die Gefahr, dass eine Hochschule stark dysfunktio-
nale Organisationsformen entwickelt, besteht in diesem Modell nicht. Dadurch, dass die
gleichen Regelungen für ganz unterschiedlich große Hochschulen, unterschiedliche Hoch-
schultypen und Hochschulen in unterschiedlichen Entwicklungsphasen gelten, kann es aller-
dings vorkommen, dass Strukturen etabliert werden müssen, ohne dass der Bedarf dafür tat-
sächlich vorhanden ist und Prozesse ablaufen müssen, die organisational wenig Sinn machen
(Beispiele sind etwa Vorgaben zur Größe von Leitungsorganen oder Gremien oder zu Prozes-

sen bei der Herstellung von Transparenz in der Drittmittelforschung). Mit dem Ziel, einen bestimmten Standard in allen Hochschulen zu sichern, wird dies in Kauf genommen.

Die *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* stehen vor der Herausforderung, von sich aus ihre organisationalen Strukturen und Prozesse innerhalb relativ allgemein gehaltener Vorgaben immer wieder zu überprüfen und bei Bedarf weiter zu entwickeln. Dies bindet zum Teil über lange Zeitspannen erhebliche Ressourcen, führt aber zu lokal angepassten Lösungen. Die Verantwortung hierfür ist der Hochschulleitung zugewiesen und kann nicht nach außen delegiert werden (auch wenn bei Veränderungen in der grundlegenden Aufbaustruktur zumeist das Einverständnis der Aufsichtsorgane eingeholt werden muss). Die Ansprüche, die an die fachlichen Kompetenzen der Hochschulleitungen in Bezug auf Fragen der Hochschul-Governance gestellt werden, sind vergleichsweise groß. Die Gefahr, dass in diesem System dysfunktionale Organisationsformen entstehen können, ist durchaus vorhanden.

Was können die Systemunterschiede für die Führung einer Hochschule bedeuten?

Zu vermuten sind zunächst einmal Auswirkungen auf die Beziehungsgestaltung und die Wahrnehmung der Hochschulleitung:

Die sehr weitgehenden Vorgaben „von außen“ im *deutschen Hochschulsystem* können potenziell einen Entlastungseffekt haben, indem schwierige Machtthemen kein Verhandlungsgegenstand in den Führungsbeziehungen sind und die Verantwortung für die Funktionalität der grundlegenden Organisation zu einem großen Teil an „das System“ delegiert werden kann. Möglich ist jedoch auch, dass eine Art emotionale Verbündung von Hochschulleitung und Hochschulmitgliedern gegenüber dysfunktional empfundenen Regelungen von außen stattfindet (gemeinsam „schimpft“ man über eine externe Instanz). Eine weitere Variante ist, dass die Situation zu einer Nicht-Beachtung oder sogar Abwertung der Hochschulleitung führt, da sie zu wesentlichen Fragen nichts zu sagen hat. Referenzpunkt für Strukturen und Prozesse ist das Ministerium bzw. das Gesetz und nicht die lokale Organisationseinheit der Hochschule. Ein möglicher Indikator für dieses Phänomen ist, wenn vergleichsweise häufig Anfragen zur Interpretation von Vorgaben oder zur Rechtmäßigkeit ihrer Umsetzung vor Ort von Professoren unter Umgehung der Hochschulleitung direkt ans Ministerium gestellt werden.

Die Situation in den *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* kann (plakatativ formuliert) dazu führen, dass Hochschulleitungen entweder dafür geschätzt werden, dass sie förderliche Strukturen und Prozesse schaffen, oder umgekehrt als inkompetent abgewertet

werden, wenn sie diese Aufgabe aus Sicht der Hochschulmitglieder nicht adäquat meistern. Die Verantwortung für die vorherrschende Situation wird ihnen in jedem Fall zugeschrieben. An die Führungspersonen selbst dürften im *deutschen Hochschulsystem* eher höhere Erwartungen im Bereich einer „Moderationskompetenz“ gestellt werden, d.h. an die Fähigkeit, zwischen den Vorgaben von außen und den Entwicklungen im Innern der Hochschule vermitteln zu können. Das System der *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* dürfte zu höheren Erwartungen an den Gestaltungswillen sowie die Gestaltungskraft der Führungspersonen führen – Eigenschaften, die im deutschen System eher hinderlich sind. Damit verbunden ist ein stärkerer Druck auf das Vorhandensein von fachlichen Kompetenzen im Bereich der Organisationsgestaltung.

3. Entscheidungsbefugnisse und Wahl von Führungspersonen

Bei der Einschätzung von Entscheidungsbefugnissen in einem System muss differenziert werden zwischen der Frage, wer entscheidet und der Frage, wie die Entscheidungsträger kontrolliert werden. Relevant ist zudem, wie die Entscheidungsträger mit ihrer Entscheidungsmacht umgehen. Wann sie „top-down“ alleine Entscheidungen treffen, wann und in welchem Ausmaß sie partizipative Prozesse initiieren und wann sie Entwicklungen ganz ohne hierarchischen ‚Hintergrund‘ vonstatten gehen lassen, ist allerdings eine Frage der Führungskultur und nicht der normativen Vorgaben (Zechlin, 2012). Diese Kultur kann und muss in allen Hochschulsystemen von den Führungspersonen selber gestaltet werden.

Bei der Konstitution der *deutschen Hochschulgesetze* wird stark auf die Frage fokussiert, wie die Freiheit von Lehre und Forschung innerhalb einer geleiteten Organisation strukturell abgesichert werden kann. Dies hat politisch eine hohe Bedeutung, wie die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage zeigen (vgl. Zechlin, 2012). Ziel ist, durch entsprechende Vorgaben ein ausgewogenes System von „checks and balances“ (Knopp, 2009) zu etablieren, in dem die Entscheidungskompetenzen der Hochschulleitung auf der einen Seite und die Entscheidungs-, Aufsichts- und Informationsrechte von Selbstverwaltungsgremien sowie ihre Kompetenzen bei der Wahl und Abwahl der einzelnen Führungspersonen auf der anderen Seite so „ausbalanciert“ sind, dass die Hochschule als Organisation handlungsfähig ist und gleichzeitig Lehre und Forschung unabhängig bleiben.

Vergleicht man dies mit Diskussionen zur organisationalen Aufstellung von *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen*, so ist der Ausgangspunkt in diesem System primär die Frage, welche Strukturen mit Blick auf die Strategie der Hochschule und ihren fachlichen und gesellschaftlichen Kontext geeignet sind, um gute Leistungen in Lehre und

Forschung zu erbringen. Bei der Verteilung von Entscheidungsbefugnissen wird hier zwischen der Handlungsfähigkeit der Institute oder Abteilungen und der genügend großen Gesamtkontrolle über das Geschehen in der Hochschule „ausbalanciert“. Selbstverwaltung ist dabei jedoch kein Thema. Vielmehr werden die Entscheidungsbefugnisse auf den verschiedenen Ebenen der Linienorganisation angesiedelt. Die erforderliche Unabhängigkeit von Forschung und Lehre ist lediglich ein Aspekt der Organisationsgestaltung. Insgesamt geht es weniger um grundlegende Werte, sondern eher um Funktionalität.

Der Fokus, der im *deutschen Hochschulsystem* auf die strukturelle Unabhängigkeit von Lehre und Forschung gelegt wird, führt zu einer hohen Autonomie von Instituten und Fakultäten, die ihre Leitungen selber wählen, sowie zum Recht der Mitgliedergruppen (Professoren, Mittelbau, Studierende, Verwaltungsmitarbeitende) ihre Vertretungen für Fakultätsräte und Senat zu bestimmen. Insbesondere der Senat ist dabei – je nach Bundesland etwas unterschiedlich – mit maßgeblichen Kompetenzen in Bezug auf Entscheidungen ausgestattet, die Lehre und Forschung betreffen, und beschließt auch generell über die hochschuleigenen Satzungen. Neo-institutionalistisch formuliert soll er den Ausgleich divergierender Interessen von Instituten und Fakultäten sowie von Mitgliedergruppen zum Wohle der Entwicklung der gesamten Hochschule prozessieren.

Die Konstitution eines Senats als zentrales Selbstverwaltungs-Beschlussgremium für alle grundsätzlichen Belange der Hochschule bedingt, dass die Senatsmitglieder nicht nur eigene Interessen verfolgen, sondern die gesamte Hochschule in den Blick nehmen. Zugleich sind sie aber als Vertreterinnen und Vertreter bestimmter Gruppierungen gewählt und entsprechend zur Interessenswahrnehmung ein Stück weit verpflichtet. Allgemein formuliert entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem Bestreben, gemeinsam die Hochschule voranzubringen und einer eher selbstbezogenen Interessenvertretung für einzelne Subeinheiten oder -gruppen. Diese ähnelt der Dynamik in Parlamenten von repräsentativen Demokratien.

Die Hochschulleitung ist in diesem System primär dafür verantwortlich, die durch Politik und Behörden vorgegebenen Strukturen und Prozesse umzusetzen, geeignete formale Rahmenbedingungen für Lehre, Forschung und Nachwuchsförderung zu entwickeln sowie diese dem Senat zur Diskussion und Beschlussfassung vorzulegen. Ihre Entscheidungskompetenzen beziehen sich im Wesentlichen auf die Zuweisung von Finanzen sowie auf die Zuweisung von Stellen, insbesondere auch auf die Zuweisung von Professuren zu Instituten und deren Denomination. Die Wahl der Hochschulleitungsmitglieder erfolgt jeweils für eine bestimmte Amtszeit, wobei der Senat neben dem Hochschulrat wesentliche Entscheidungskompetenzen hat. Unter bestimmten Bedingungen kann er auch eine Abwahl einleiten. Wiederwahlen sind

möglich, wobei amtierende Hochschulleitungsmitglieder grundsätzlich das gleiche Verfahren durchlaufen wie „neue“ Bewerberinnen und Bewerber.

In *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* werden alle Leitungsfunktionen – von Instituts- oder Abteilungsleitungen bis zu Positionen in Hochschulleitungen – durch Auswahl- oder Findungskommissionen besetzt. Dabei wird die Logik von Linienorganisationen eingehalten, indem die jeweils nächsthöheren Leitungsebenen diese Kommissionen steuern. Vertretungen der von einer Besetzung primär tangierten Mitgliedergruppen werden zumeist mit Stimmrecht in die Kommissionen einbezogen. Entsprechend dieser Organisationslogik liegt die Verantwortung für die Wahl (sowie auch für die Absetzung) von Hochschulleitungsmitgliedern in der Regel bei den Aufsichtsgremien. Die Durchführung von Assessments ist häufig. Amtszeiten sind selten, und wenn es sie gibt, dann sind auch die Aufsichtsgremien für Wiederwahlen zuständig. Die Stelle wird in diesem Fall nicht neu ausgeschrieben.

Die Hochschulleitung ist umfassend für die Strategie, die Aufbau- und Ablaufprozesse, das Funktionieren von Lehre und Forschung sowie die Finanzen der Hochschule verantwortlich. Mit dem Ziel eines optimal funktionierenden Alltags wird durch entsprechende Geschäftsordnungen bzw. Organisationsstatute Gestaltungs- und Finanzkompetenz an die Untereinheiten (Institute, Abteilungen) delegiert. Bei der Frage, in welchem Ausmaß dies geschieht, spielt das jeweilige Führungsverständnis der Hochschulleitung eine wesentliche Rolle. Ein dem Senat vergleichbares Gremium existiert nicht. Etabliert sind jedoch Mitwirkungskommissionen, die zu wesentlichen Fragen angehört oder mit einbezogen werden müssen.

Betrachtet man die Unterschiede, so wird deutlich, dass im *deutschen Hochschulsystem* im Bereich von Lehre und Forschung eine Trennung zwischen der Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung und den Entscheidungskompetenzen auf der einen Seite und der Verantwortlichkeit für das adäquate Funktionieren des Systems auf der anderen Seite vollzogen wird: Aufgabenerfüllung und Entscheidungskompetenzen liegen in der Hoheit der Institute und Fakultäten; die Hochschulleitung trägt jedoch die Verantwortung. Diese Divergenz erfordert von der Hochschulleitung eine weitgehende Distanzierung von eigenen fachlichen Entwicklungs-ideen. Strukturell abgesichert wird dadurch die Freiheit von Lehre und Forschung. Die damit verbundenen weitreichenden Entscheidungskompetenzen der Selbstverwaltungsgremien bergen allerdings die Gefahr von oft langwierigen bottom-up-Aushandlungen. Weiter muss eine eingeschränkte organisationale Agilität sowie eine tendenziell geschwächte Strategiefähigkeit der Hochschule durch divergierende Interessen von Instituten und Fakultäten in Kauf genommen werden. Dadurch, dass die Hochschulleitung über Ressourcenzuweisungen entschei-

det, wird jedoch abgesichert, dass der Bestand an Stellen in verschiedenen Disziplinen nicht zum Gegenstand basisdemokratischer Aushandlungsprozesse wird, und das Budget der Hochschule durch Gremienentscheidungen nicht aus dem Lot gerät.

Bei der Aufstellung der *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* wird in der Regel auf eine Übereinstimmung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen geachtet. Orientierungspunkt ist hier das Prinzip, dass diejenigen an einer Entscheidung beteiligt werden, die auch die Verantwortung für den betreffenden Aufgabenbereich tragen. Mit der Wahl in eine Führungsfunktion ist implizit eine „doppelte Kompetenzzuschreibung“ verbunden: Aufgrund des oft mehrstufig durchgeführten Auswahlverfahrens werden der Führungsperson die für die jeweilige Position erforderlichen (Fach)Kompetenzen zugeschrieben, um ihre Aufgabe zum Wohle der Hochschule zu erfüllen. Weiter übergibt man ihr soweit (Entscheidungs-)Kompetenzen, dass sie in Bezug auf ihren Auftrag handlungsfähig ist. Bei zentralen Themen entscheidet in der Regel ein Gremium von Führungspersonen und nicht eine einzelne Person (z.B. Hochschulleitung, Prorektoratsleitung). Durch diese Mehrperspektivität sollen Fehlentscheidungen verhindert werden. Das System ermöglicht eine vergleichsweise „schlanke“ Entscheidungsfindung, potenziell eine hohe organisationale Agilität sowie eine gute Strategiefähigkeit der Hochschule. In Kauf genommen wird die Gefahr, dass sich Führungsperson mit weitreichenden Entscheidungskompetenzen doch nicht als geeignet erweisen und dennoch vergleichsweise lange im Amt bleiben könnten. Eine Absetzung ist personalrechtlich allerdings möglich.

Was bedeuten die unterschiedlichen Systeme für die Führung?

In *deutschen Hochschulen* geht es darum zu führen, ohne sich in wesentlichen Bereichen auf formale Entscheidungskompetenzen abstützen zu können. Diejenigen, die die Kernleistungen der Hochschule erbringen, sind durch hierarchisches Handeln nicht erreichbar. Eine direkte Einmischung der Hochschulleitung ins Kerngeschäft ist nicht vorgesehen. Im Zentrum des Führungshandelns muss damit das kontinuierliche kommunizieren, argumentieren und „werben“ für Ideen stehen, um diejenigen zu überzeugen, die in den Gremien schlussendlich entscheiden (Bertold, 2011). Es geht darum, möglichst einflussreiche Mitstreiter in der Hochschule von Veränderungsanliegen zu überzeugen, ähnlich wie in der Politik Lobbying zu betreiben und mit Konzepten der lateralen Führung zu arbeiten (Einflussnahme ohne direkte Hierarchiebeziehung, vgl. z.B. Stöwe & Keromosemito, 2013).

Verschiedene Befragungen zeigen, dass der Bedarf für eine handlungsfähige Führungsstruktur an Hochschulen von den Professoren durchaus gesehen und Führung auch gefordert wird

(vgl. Scherm, 2015). Gleichzeitig ist die Abneigung gegen zu viel Positionsmacht von Hochschulleitungen groß. Mit diesem Spannungsverhältnis muss umgegangen werden. Plakativ ausgedrückt geht es darum zu führen, ohne dass es die Geführten als einen solchen Akt wahrnehmen. Eine weitere Anforderung ist, nach einer „logic of confidence and good faith“ zu handeln, indem der „good will“ der ausführenden Instanzen (also z.B. der Professoren) grundsätzlich nicht in Frage gestellt und auf detaillierte Kontrollen verzichtet wird.

Die Akzeptanz der Führungspersonen durch die Hochschulmitglieder ist in einem solchen System viel bedeutungsvoller, als wenn aufgrund von Positionsmacht gehandelt werden kann. Spezielle Abhängigkeiten entstehen zudem dadurch, dass die Hochschulleitung maßgeblich vom Senat, d.h. von den Interessensvertreterinnen und -vertreter der Institute und Fakultäten gewählt wird. Will ein Hochschulleitungsmitglied wiedergewählt werden, so kann dies dazu führen, dass das strategische Handeln bei der Zuweisung von Stellen und Ressourcen zugunsten von Lobbyarbeit und dem Ziel, niemanden zu verärgern, in den Hintergrund treten. Zudem besteht die Gefahr, dass die begrenzten Amtszeiten langfristige Entwicklungsstrategien erschweren und häufige Wechsel in der Hochschulleitung die Professionalisierung des Hochschulmanagements beeinträchtigen. – Dies wird in Kauf genommen, um das „Machtgleichgewicht“ zwischen Hochschulleitung und Selbstverwaltungsgremien in der Balance zu halten. In den *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* sind die Führungspersonen gefordert, selber die Führungslogik einer Linienorganisation mit der Logik einer freien Forschung und Lehre zu verbinden, um zu gewährleisten, dass die Expertinnen und Experten den erforderlichen Freiraum für Innovationen in ihren je spezifischen Disziplinen haben. Das System selbst sieht keine Sicherung des „Machtgleichgewichts“ über extern vorgegebene Strukturen vor. Es geht also darum, die eigene Positionsmacht bewusst und dosiert einzusetzen, um zum einen klare Strukturen und Prozesse zu schaffen sowie für eine strategisch durchdachte Entwicklung der Hochschule zu sorgen, zugleich aber nicht in die Gestaltung der Kernleistungen einzugreifen, die nur durch die jeweilige Fachexpertinnen und -experten vorangebracht werden können. Diese individuell gestalteten Formen bergen die Gefahr in sich, dass dies nicht allen Führungspersonen gleichermaßen gelingt, und fachliche Innovationen in einzelnen Hochschulen durch zu viele top-down erlassene Regelungen behindert werden. Dies wird zugunsten der Gewährleistung einer hohen strategischen Handlungsfähigkeit und Agilität der Hochschulen in Kauf genommen.

Strategische Entscheidungen z.B. über inhaltliche Schwerpunktsetzungen oder die Gründung oder Auflösung von fachlichen Einheiten müssen in den *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* letztlich von der Hochschulleitung gefällt werden. Um eine ho-

he Qualität der Entscheidungen zu erzielen sowie zu gewährleisten, dass diese dann auch motiviert von den Hochschulmitgliedern umgesetzt werden, sind Hochschulleitungen gefordert, gut durchdachte und gut strukturierte Prozesse des Einbezugs möglichst vieler Hochschulmitglieder in die Entwicklung von Entscheidungsgrundlagen durchzuführen. Inwieweit sie dies tun, liegt im Wesentlichen im eigenen Ermessen.

Indem das System der *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* der Hochschulleitung deutlich mehr (Entscheidungs-)Kompetenzen zuweist als das deutsche System, ist es insgesamt stärker abhängig von den (Fach)Kompetenzen der Hochschulleitungsmitglieder. Da die Hochschulleitung letztlich vollumfänglich die Verantwortung auch für weitreichende Entscheidungen übernehmen muss, besteht zudem die Gefahr, dass aus Unsicherheit darüber, was „richtig“ ist bzw. aus Angst vor Fehlentscheidungen, über lange Zeit keine Entscheidung getroffen wird. Dies kann zu einer Blockierung der Hochschulentwicklung führen. Mehr als im deutschen Hochschulsystem ist von den Führungspersonen ein adäquates Maß an Unsicherheitstoleranz und Entscheidungsfreudigkeit gefordert. Die Gefahr, durch unzufriedene Hochschulmitglieder seine Funktion in der Hochschulleitung zu verlieren, besteht aufgrund der Wahlmodalitäten kaum. Größer ist die Gefahr, durch fortgesetzt ungeschicktes Führungshandeln die intrinsische Motivation und das Engagement der Hochschulmitglieder langfristig zu schädigen.

4. Personelle Struktur

Die Unterscheidung von unbefristet und befristet Beschäftigten gibt es in allen Hochschulsystemen. Differenzen gibt es bei der Frage, in welchem Ausmaß sich die strukturellen Arbeitsbedingungen der beiden Gruppen unterscheiden.

Im *deutschen Hochschulsystem* sind unbefristet Beschäftigte häufig Beamte auf Lebenszeit mit einer entsprechend starken anstellungsrechtlichen Absicherung und guter Altersvorsorge. Bei Teilzeitarbeit bleibt die volle Stelle für sie bis zum Ende ihrer Arbeitszeit reserviert. Für die befristet Beschäftigten gibt es vergleichsweise rigide Regelungen, was die Dauer der Verträge und deren Verlängerungen anbetrifft. Die Hochschulen sollen dadurch gezwungen werden, wenn immer möglich unbefristete Verträge auszustellen und dadurch sichere Arbeitsbedingungen zu schaffen. Da diese aufgrund der Entwicklungsdynamik in Lehre und Forschung jedoch auf eine gewisse personelle Flexibilität angewiesen sind und unbefristete Verträge praktisch nicht gekündigt werden können, führen die Regelungen nur zu einem Teil zu einem erhöhten Anteil an unbefristeten Verträgen. Für die weiterhin befristet Beschäftigten bedeuten sie prekarierte Arbeitsverhältnisse: Sie müssen aufgrund der vorgegebenen Beschränkungen

mit relativ kurzen Verträgen leben und sind zum Teil damit konfrontiert, dass sie an einer anderen Hochschule im gleichen Bundesland keinen nächsten befristeten Vertrag mehr erhalten können. – Insgesamt ist die Kluft zwischen den strukturellen Arbeitsbedingungen der befristet und der unbefristet Beschäftigten sehr groß.

An den *Schweizerischen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* gibt es ebenfalls Regelungen zum Schutz von befristet Beschäftigten. Diese lassen den Führungspersonen aber einen deutlich höheren Spielraum und ermöglichen insbesondere längere Befristungsphasen. Zudem ist es möglich, unbefristet Beschäftigte bei einer Reduktion des Arbeitsvolumens oder bei der Auflösung inhaltlicher Arbeitsbereiche zu entlassen oder auch Teilkündigungen auszusprechen. Ein Beamtentum auf Lebenszeit gibt es nicht. Damit sind die Unterschiede zwischen den strukturellen Arbeitsbedingungen der unbefristet und der befristet Beschäftigten weniger groß als im deutschen System.

Die unbefristet Beschäftigten im *deutschen* Beamtentum, zu denen insbesondere fast alle Professorinnen und Professoren gehören, erhalten ihre Ernennungsurkunde vom jeweiligen Bundesland. Bildhaft gesprochen werden sie als „Landeskinder“ behandelt und nicht als Beschäftigte der Hochschule. Die Hochschulen sind Dienststellen des Landes, an denen die Beamten ihre Leistungen erbringen. In der *Schweiz* ist die Anstellungsinstanz für alle Beschäftigten in der Regel die Hochschule selbst.

Was bedeuten diese strukturellen Unterschiede für die Führung?

In *deutschen Hochschulen* sind die Handlungsmöglichkeiten von Führungspersonen in Bezug auf die Gestaltung von strukturellen Arbeitsbedingungen relativ gering. Der Preis für das Ziel, Missbrauch zu verhindern, sind eine vergleichsweise hohe Inflexibilität und wenig Möglichkeiten, auf individuelle personelle Situationen eingehen zu können. Im Wesentlichen muss dafür gesorgt werden, dass die umfassenden von außen vorgegebenen Regelungen korrekt umgesetzt werden. Dies kann durchaus einen entlastenden Effekt haben, da heikle Führungsfragen in Bezug auf individuelle Regelungen nur selten auftreten können. Verstärkt werden die geringen Handlungsmöglichkeiten der Führungspersonen dadurch, dass bei den Beamten die maßgebliche Anstellungsinstanz außerhalb der Hochschule liegt bzw. die Hochschule selber formal nicht als Arbeitgeber auftritt. Damit ist klar, dass der Referenzpunkt für personalrechtliche Fragen nicht die Hochschule ist. Dies verstärkt die generelle Ausrichtung des Hochschulsystems, möglichst wenige Bereiche von grundlegender Bedeutung innerhalb der Hochschulen gestalten zu lassen, um einheitliche Standards zu sichern. Ein Effekt ist, dass einem ungehörlichen Verhalten von Beschäftigten formal innerhalb der Hochschule nur sehr

beschränkt entgegengewirkt werden kann. Für die unbefristet Beschäftigten selbst bietet das System einen gewissen Schutz: Niemand muss anstellungsrechtliche Nachteile befürchten, wenn er sich etwa getraut, inkompetentes oder ungebührliches Verhalten einer Hochschulleitung offen anzusprechen.

Von den Führungspersonen in den *Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* wird ein vergleichsweise hohes Maß an Personalmanagementkompetenz gefordert sowie die Fähigkeit, in individuellen Situationen zwischen den Bedürfnissen der Hochschule und den individuellen Beschäftigungsanliegen der Beschäftigten strategisch geschickt zu vermitteln. Der vorhandene Handlungsspielraum innerhalb der allgemeinen personalrechtlichen Bedingungen führt dazu, dass in einem gewissen Ausmaß Einzelentscheidungen getroffen werden müssen – mit allen Unsicherheiten, die damit verbunden sind. Die unbefristet Beschäftigten sind anstellungsrechtlich weniger gut geschützt als diejenigen in deutschen Hochschulen. Dafür ermöglicht das System insgesamt eine größere personelle Dynamik und damit mehr Laufbahnchancen für alle. Ungebührlichem Verhalten kann zu einem wesentlichen Teil innerhalb der Hochschule entgegen gewirkt werden. Dies könnte tendenziell den Effekt haben, dass Führungspersonen weniger konfrontativ angegangen werden als in deutschen Hochschulen. Systemisch betrachtet besteht allerdings auch die Gefahr, dass Hochschulmitglieder kritische Themen weniger deutlich benennen, da sie – im Extremfall – anstellungsrechtliche Nachteile befürchten.

5. Spannungsverhältnisse ausbalancieren

Wenn man Hochschulsysteme miteinander vergleicht – wie hier das deutsche Hochschulsystem mit demjenigen der Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen – dann ist eine Feststellung wichtig: Im Wissenschaftssystem gibt es bis heute kein allgemein akzeptiertes Modell einer „richtigen“ Steuerungsstruktur und einer „richtigen“ Aufbau- und Ablauforganisation. Dieses müsste die Anforderungen der Freiheit von Forschung und Lehre sowie der akademischen Partizipation auf der einen Seite mit den Strategie- und Steuerungserfordernissen in einer kompetitiven, dynamischen und von finanziellen Kennzahlen geprägten institutionellen Hochschulwelt auf der anderen Seite in einer ganz harmonischen Weise miteinander vereinen. – Ein solches „Idealmodell“ wird es auch in Zukunft kaum jemals geben, denn letztlich geht es um das Ausbalancieren der durch die beiden Anforderungen entstehenden Spannungsverhältnisse innerhalb eines jeweils gegebenen kulturellen und politischen Kontextes, der sich laufend verändert. Dieses Ausbalancieren ist immer ein Abwägen zwischen den Stärken, von denen man profitiert, wenn man ein Stück weit in Richtung des einen

Pols marschiert und den Schwächen, die man sich einhandelt, wenn man sich vom anderen Pol weiter entfernt.

Versucht man, mit diesem Blick das in diesem Beitrag Dargestellte nochmals zugespitzt zusammen zu fassen, so lässt sich feststellen, dass das deutsche Hochschulsystem stark darauf ausgerichtet ist, die Freiheit von Forschung und Lehre sowie die akademische Partizipation dadurch zu sichern, dass den Hochschulen weitreichende Vorgaben im Bereich der Aufbau- und Ablaufstrukturen gemacht werden und die Hochschulleitungen kaum Entscheidungskompetenzen im Bereich der Kernleistungen von Lehre und Forschung haben. Sie übernehmen eher eine „moderierende“ Funktion. Lokale Entwicklungen, die diese Ausrichtung beeinträchtigen könnten, sind aufgrund der externen Vorgaben nicht möglich. In Kauf genommen wird eine vergleichsweise geringe Strategiefähigkeit und wenig flexible Anpassungsfähigkeit der Hochschulen – eine Schwäche, auf die auch bei der Evaluation der Exzellenzinitiative hingewiesen wurde (vgl. Internationale Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative, 2016). Das System der Schweizerischen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen setzt umgekehrt gerade hier einen Schwerpunkt: Die Führungspersonen müssen die Anforderungen der Wissenschaft selber mit den strategischen Anforderungen der Hochschulentwicklung verbinden, um Strategiefähigkeit und individuell angepasste Lösungen zu gewährleisten und benötigen eine entsprechende Gestaltungskompetenz. In Kauf genommen wird dabei die Gefahr, dass Hochschulleitungen das System „übersteuern“ und dadurch die Innovationskraft und Freiheit von Forschung und Lehre beeinträchtigen. In der Konsequenz werden die Hochschulleitungen im deutschen System eher bottom-up durch die Hochschulmitglieder gewählt und kontrolliert und in den Schweizerischen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen eher top-down durch die jeweils übergeordneten Leitungsgremien.

Das Prinzip, die Gefahr von Fehlentwicklungen im Einzelfall zu verhindern, indem starke Vorgaben von außen gemacht werden, prägt das deutsche System auch im personellen Bereich. Die tendenzielle Übersteuerung durch formale Vorgaben birgt hier die Gefahr der Spaltung der Beschäftigten in eine privilegierte und eine prekarierte Gruppe. Raum für individuell angepasste Lösungen existiert wenig. Minimiert wird aber die Abhängigkeit von der Personalmanagementkompetenz und den menschlichen Qualitäten von Führungspersonen. Diese Abhängigkeit ist im System der Schweizerischen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen deutlich größer. Weiter ist die anstellungsrechtliche Absicherung für alle Beschäftigten deutlich geringer, was das System insgesamt flexibler macht – allerdings um den Preis, dass es bei fehlenden Kompetenzen der Führungspersonen auch zu personell problematischen Entwicklungen kommen kann.

Generell vertraut das System der Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen mehr auf die Hochschulmanagementkompetenzen der Führungspersonen bzw. fordert solche von ihnen, um Entwicklungs- und Strategiefähigkeit zu gewährleisten, während das deutsche System stärker auf strukturelle Steuerungskomponenten durch formale Vorgaben setzt, um lokale Fehlentwicklungen zu verhindern.

Die Frage, in welchem System letztlich mehr Freiraum für Kreativität vorhanden ist und den jeweiligen disziplinären Logiken angepasste Innovationen entstehen, dürfte nur schwer zu beantworten sein. Wichtig ist die Feststellung, dass von den Führungspersonen in beiden Systemen deutlich Unterschiedliches gefordert ist.

Literatur

- Berthold, C. (2001). „*Als ob es einen Sinn machen würde....*“ *Strategisches Management an Hochschulen*. CHE-Arbeitspapier Nr. 140. Gütersloh.) Download unter http://www.ches.de/downloads/CHE_AP140_Strategie.pdf (Stand 9.5.2016).
- Hasse, R. (2016). Organisationssoziologische Bildungsanalysen. Eine Situationseinschätzung. In: Leemann, R.J.; Imdorf, Ch.; Powell, J.J.W.; Sertl, M. (Hrsg.). *Die Organisation von Bildung. Soziologische Analysen zu Schule, Berufsbildung, Hochschule und Weiterbildung*. Weinheim: Beltz, S. 47- 65.
- Internationale Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative (2016). *Endbericht*. Download unter <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Imboden-Bericht-2016.pdf> (Stand 13.5.2016).
- Kiener, U. (2013). Die Fachhochschule als Missverständnis. Reform, Identität, Selbstbeschreibung. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 39(2), S. 341-360.
- Knopp, L. (2009). Zauberformel „Mehr Hochschulautonomie“? – Mit einem Fokus auf Brandenburg. In: Knopp, L.; Peine, F.-J.; Nowacki, K.; Schröder, W. (Hrsg.). *Hochschulen im Umbruch*. Baden-Baden: Nomos. S. 15-30.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations. A synthesis of the research*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*. New Jersey: Englewood Cliffs
- Orton, J.D.; Weick, K.E. (1990). *Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization*. In: *Academic Management Review*, 25, S. 203-223.
- Scherm, Ewald (2015). Man muss darüber reden (dürfen). Individuelle Autonomie und Autonomie der Gesamtorganisation: 4 Thesen. In: *wissenschaftsmanagement*, 3, S. 30 – 33.

- Stöwe, Ch.; Keromosemito, L. (2013) (2. Aufl.). *Führen ohne Hierarchie – Laterale Führung*. Wiesbaden: Springer.
- Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. In: *Administrative Sciences Quarterly*, 21(1), S. 1-19.
- Zechlin, L. (2012). Zwischen Interessenorganisation und Arbeitsorganisation? Wissenschaftsfreiheit, Hierarchie und Partizipation in der ‚unternehmerischen Hochschule‘. In: Willkemann, U.; Schmid, Ch.J. (Hrsg.). *Hochschule als Organisation*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 41-59.