

**Zwischen Konformität und Widerstand:
Welche Möglichkeiten haben Organisationen im Umgang mit
neuen (Umwelt-)Anforderungen?**

*Empirische Beobachtungen und theoretisch-konzeptionelle
Überlegungen am Beispiel von Universitäten*

INAUGURALDISSERTATION

Zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie im Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften der Technischen Universität Darmstadt

Referenten:

Prof. Dr. Hubert Heinelt

Prof. Dr. Klaus Dieter Wolf

Genehmigte Dissertation

Tag der Einreichung: 15. Juli 2002

Tag der Prüfung: 21. August 2002

vorgelegt von

Lena Hilkermeier

aus Detmold

Darmstadt 2002

D17

Inhalt

VERZEICHNIS DER TABELLEN	IV
VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN	V
EINLEITUNG.....	1
1. VON RÄTSELN: DIE BEOBACHTUNG VON HOCHSCHULEN UND ÖFFENTLICHER VERWALTUNG	14
1.1 Die Situation der deutschen Hochschulen am Ende des 20. Jahrhunderts: Ein Überblick	14
1.2 Die Öffentliche Verwaltung und die Diskussion um neue Reform- und Managementkonzepte	32
1.2.1 Das Neue Steuerungsmodell und die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens	41
1.2.2 Auswirkungen der Diskussionen um eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf die gesetzlichen Grundlagen: Die Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes	47
1.2.3 Fazit: Was ist neu an den Konzepten New Public Management und Neues Steuerungsmodell?	50
1.3 Über die Parallelitäten von Verwaltungs- und Hochschulreform: Die outputorientierte Hochschulsteuerung.....	52
1.3.1 Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens: ein Überblick.....	56
1.3.2 Fazit: Über den Zusammenhang von Verwaltungs- und Hochschulreform	65
1.4 Handlungsmöglichkeiten von Hochschulen: ein Rätsel und erste Ideen	67
2. VON IDEEN: HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN DREIER HESSISCHER UNIVERSITÄTEN.....	71
2.1 Zur Begründung der Beobachtungsperspektive: Die empirische Vorgehensweise	71

2.2	Konzeption der Reform der Landesverwaltung in Hessen seit Beginn der 1990er Jahre	88
2.3	Die Modellversuche zum Global- und Programmhaushalt.....	97
2.4	Ein Blick auf die Universitäten in Hessen im Kontext der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens: Drei Fallstudien.....	104
2.4.1	Technische Universität Darmstadt	105
2.4.2	Universität Gesamthochschule Kassel.....	108
2.4.3	Philipps-Universität Marburg	111
2.4.4	Drei Universitäten und ihr im Umgang mit neuen Anforderungen	113
2.5	Von der Lösung des Rätsels und von weiteren Rätseln	115
3.	VON WEITEREN RÄTSELN: THEORIEANGEBOTE.....	124
3.1	Vom Suchen und Finden: Theorieangebote	124
3.1.1	Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive	125
3.1.2	Die organisationstheoretische Perspektive	130
3.2	Die organisationstheoretische Perspektive: Theorieangebote.....	137
3.2.1	Mikro- und mesosozilogische Theorien der Organisation.....	140
3.2.2	Makrosoziologische Theorien der Organisation.....	147
3.2.3	Über den Erklärungsbeitrag mikro-, meso- und makrosoziologischer Theorien der Organisation im Kontext der Fragestellung.....	164
3.3.	Zwischen Konformität und Widerstand: organisationale Strategien	170
3.4	Organisation und Umwelt: eine systemtheoretische Perspektive	179
3.4.1	Organisationen: autopoietische soziale Systeme	183
3.4.2	Die System-Umwelt-Differenzierung	187
3.4.3	Die systemtheoretische Perspektive auf Organisationen: ein brauchbares Werkzeug?	189
4.	VON DER LÖSUNG DES RÄTSELS	194
4.1	Welche Möglichkeiten haben Organisationen, um mit neuen Anforderungen umzugehen und welchen Weg wählen sie?.....	194
4.2	Die Konzeptualisierung von Universitäten als Organisationen	195
4.3	Empirie ‚revisited‘	204
	... UND WEITEREN RÄTSELN.....	214
	LITERATUR.....	218

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1.1:	Gestaltungselemente des New Public Management	35
Tabelle 1.2:	Gegenüberstellung des bürokratisch-zentralistischen Leitbildes und der ergebnisorientierten-dezentralen Steuerung.....	38
Tabelle 1.3:	Elemente der Binnenmodernisierung der Landesverwaltungen	39
Tabelle 1.4:	Übersicht über die Unterschiede in den Globalhaushalten der Länder	57
Tabelle 1.5:	Chronologischer Überblick über die in den Ländern beteiligten Hochschulen am Modellprojekt ‚Globalhaushalt‘ (Stand 2000)	58
Tabelle 1.6:	Entwicklungsstand der Projekte zur Hochschulrechnung	60
Tabelle 1.7:	Übersicht über das derzeit realisierte und künftig geplante Buchhaltungssystem	60
Tabelle 1.8:	Gründe für und Verzicht auf Hochschulrechnung	61
Tabelle 1.9:	Zwecke einer Hochschulrechnung in absoluten Zahlen.....	62
Tabelle 1.10:	Bedeutung der Informationsansprüche potentieller Empfänger von Kosten- und Leistungsinformationen über die Universität in absoluten Zahlen.....	62
Tabelle 2.1:	Optionen der Auswahl der Untersuchungsobjekte.....	75
Tabelle 2.2:	Übersicht über die Akteure.....	81
Tabelle 2.3:	Eckpunkte des Programms ‚Hessische Landesverwaltung 2000‘	90
Tabelle 2.4:	Übersicht über die Handlungsvorschläge und deren Elemente.....	92
Tabelle 2.5:	Eckpunkte der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Hessen	97
Tabelle 2.6:	Eckpunkte der Verwaltungsreform in Hessen	103
Tabelle 3.1:	Fachspezifische Zugänge zum und Erkenntnisinteresse am Gegenstand ‚Verwaltung‘	126
Tabelle 3.2:	Theorien und Ansätze und ihre Perspektive auf Organisationen.....	135
Tabelle 3.3:	Überblick über Theorien und Ansätze in der Betrachtung von Organisationen als umweltoffene Systeme	136
Tabelle 3.4:	Die drei Säulen von Institutionen.....	154
Tabelle 3.5:	Organisationen und ihre Einbettung in institutionellen und technischen Umwelten.....	157
Tabelle 3.6:	Organisationale Strategien.....	172
Tabelle 3.7:	Funktionssysteme, Kommunikationsmedien, Codes, Programme	182
Tabelle 4.1:	Vereinfachte Darstellung organisationaler Strategien.....	206

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1.1:	Die Elemente der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Konzept des Neuen Steuerungsmodells.....	46
Abbildung 1.2:	Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesen im Hochschulbereich	64
Abbildung 3.1:	Zwischen Konformität und Widerstand.....	177
Abbildung 3.2:	Begrifflichkeiten und Zusammenhänge systemtheoretischen Denkens	181

Einleitung

„Daß die Hochschulen schlecht sind und wieder einmal dringend der Reform bedürfen, singen die Gazetten und Politiker landauf, landab, unisono im Chor“ (Thieme 1997: 1042).

Nun könnte man jenseits der Frage, warum die Hochschulen von Gazetten und Politikern so allgemein als schlecht bezeichnet werden - betrachtet man zum einen die Diskussionen, die in den letzten Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts sowohl hochschulintern als auch -extern um die ‚Reform‘ des Hochschulwesens in Deutschland geführt wurden (und noch immer geführt werden), zum anderen die Änderungen des Hochschulrahmengesetzes (HRG) mit den entsprechenden Novellierungen der Landeshochschulgesetze (LHG), und schließlich die hochschulinternen Wandlungsprozesse, die teils vor, teils nach den Änderungen des HRGs und der Landeshochschulgesetze stattfanden - durchaus zu Recht behaupten „... und sie bewegt sich doch!“. Diese Bewegung geht jedoch nicht eindeutig in eine bestimmte Richtung. Vielmehr ist festzustellen, dass sich Veränderungen in ganz unterschiedlichen Dimensionen abspielen, so dass es nicht möglich ist, von *der* Reform per se zu sprechen. Stattdessen handelt es sich um ein Sammelsurium verschiedenster kleinerer und größerer Reformbemühungen in allen Bereichen des Hochschulwesens (von der Einführung neuer Studiengänge, v.a. BA/MA, über eine Reform des Dienstrechts, bis hin zu einer Reform der Finanzverfassung bzw. der Verteilungsmodalitäten usw.), die in weiten Teilen in die herkömmlichen hochschulinternen Routinen eingreifen.

Betrachtet man die verschiedenen Reformbemühungen in den 1990er Jahren, oder zeitlich begrenzter seit den Diskussionen im Vorfeld und nach Inkrafttreten der Novellierungen des HRGs von 1998, so ist zu erkennen, dass sich diese grundlegend von den Reformen der 1970er Jahre unterscheiden. In einem Punkt allerdings unterscheiden sie sich nicht, denn auch in den 1970er Jahren wurde den Universitäten die „Unfähigkeit zu Reformen“ (vgl. Neusel 1993: 185) bescheinigt. Damals sahen sie sich jedoch - und hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Reformen in den 1990er Jahren - mit einem wachsenden staatlichen Einfluss konfrontiert. 1970 wurde der Bund durch eine Änderung des Art. 75 GG ermächtigt, die Rahmenvorschriften über allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen. Ein Ergebnis dieser Verfassungsänderung war etwa das erste bundesweite Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 26. Januar 1976 (BGBl. I S. 185; vgl. u.a. auch Briese/Rüffert 1986). Von Seiten des Staates wurde vor diesem Hintergrund versucht, durch restriktive Vorschriften, Richtlinien, Gesetze und somit kraft eines zunehmend umfangreicheren Regelwerks einen direkten Einfluss auf die inneren Angelegenheiten der Universität zu nehmen, mit dem

Ziel, durch staatliche Kontrolle alle Aspekte des Hochschulsystems zu steuern (vgl. Neusel 1993: 185). Vor diesem Hintergrund kann man in den 1970er Jahren insofern von einer Zentralisierung der Hochschulpolitik sprechen, als versucht wurde, durch eine einheitliche Bundesgesetzgebung die Hochschullandschaft in Deutschland zu homogenisieren. Ein ‚berühmtes‘ Beispiel für die durchgeführten Veränderungen stellt die Einführung einer neuen Mitbestimmungsstruktur dar, die mit dem Motto ‚von der Ordinariatenuniversität zur Gruppenuniversität‘ verbunden ist und zum Ziel erklärte, alle Statusgruppen an den Entscheidungen über die Angelegenheiten der Lehre, des Studiums, der Forschung, der Nachwuchsförderung sowie der Ressourcenverteilung und Hochschulentwicklung zu beteiligen. Ob die neuen Hochschulgremien als Gremien mit ‚echten‘ Entscheidungskompetenzen (vgl. Greven 1996) bezeichnet werden können, ist eine bis heute strittige Frage; betrachtet man den Hochschulalltag, dann könnte man an dieser Aussage zweifeln. Jenseits dieser Einschätzungen kann jedoch zusammenfassend festgehalten werden, dass die Veränderung der Mitbestimmungsregeln einen bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung der Organisations- und Entscheidungsstrukturen an Hochschulen hatte und die Etablierung neuer Organisationsstrukturen an der Gruppenuniversität einen der wichtigsten Bestandteile der Hochschulgesetzgebung der 1970er Jahre darstellte (vgl. u.a. Beckmeier/Kluge/Neusel 1988:337, vgl. dazu auch kritisch Thieme 1997).

Mit Luhmann könnte die Entwicklung von den Reformen der 1970er Jahre hin zu den Ideen der 1990er Jahre folgendermaßen beschrieben werden: „Man regelt bis auf weiteres, sammelt mit Hilfe der Regeln Erfahrungen, um dann nachzusteuern und das Regelwerk zu lockern oder anzuziehen, es zu ergänzen und, in Reaktion auf chronisch wiederkehrende Vereinfachungskampagnen, zu vereinfachen“ (Luhmann 1992: 127). Denn im Gegensatz zu den ‚inputorientierten‘, homogenisierenden Reformen in den 1970er Jahren zeichnen sich die Reformbemühungen der 1990er Jahre durch eine Ausrichtung an ‚outputorientierten‘ Zielen, an Profilbildung und an einer von der politisch-administrativen Seite zumindest rhetorisch bescheinigten Deregulierung der Hochschulpolitik und somit durch eine angestrebte Lockerung des Regelwerks mit dem Ziel aus, die Hochschulen selbständiger, effizienter und vor allem in finanzieller Hinsicht transparenter zu gestalten. „Die Erfahrungen mit den staatlichen Reformen haben die Grenzen der Leistungsfähigkeit dieser deutlich gemacht: Trotz der Zunahme des staatlichen Einflusses auf die inneren Angelegenheiten der Hochschulen führten die Experimente mit zum Teil restriktiven Vorschriften und Gesetzen zu Resultaten, die offensichtlich enttäuschend waren. Insgesamt ist heute daher die Überzeugung gewachsen, daß die Selbstregulierung die wesentlichen Charakteristika von Hochschulen eher berücksichtigen und das Innovationspotential in Hochschulen besser stimulieren

kann; gleichzeitig erhofft man sich eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit bei gleichbleibenden finanziellen Zuwendungen. Die neue Politik will also zunehmend auf Detailregelungen verzichten und 'kontextbezogen' gestalten, Rahmenbedingungen setzen, die den Hochschulen Spielräume für eigene Initiativen eröffnen sollen. Restriktive Instrumente und Maßnahmen von seiten des Staates sollen durch das Angebot einer Vielzahl von Anreizen ersetzt werden; 'Globalhaushalt' und 'künstliche Märkte' sollen Innovationen in und Wettbewerb zwischen den Hochschulen anregen“ (Neusel 1993:186). Mit der Verankerung dieser neuen Ideen und hier vor allem dem Verzicht auf Detailregelungen im HRG von 1998 scheint sich das Verhältnis von Staat und Universität (zumindest ‚auf dem Papier‘) von einem Modell der staatlichen *Kontrolle* zu einem Modell der staatlichen *Aufsicht* zu bewegen, wobei unter dem Modell der staatlichen Aufsicht eine Wendung hin zu einer indirekten Steuerung bzw. zu einer Steuerung aus der Distanz, zur Vorgabe allgemeiner Rahmenbedingungen zu verstehen ist, wobei die meisten Details, Initiativen und viele der grundsätzlichen Entscheidungen den einzelnen Hochschulen überlassen bleiben sollen (vgl. Goedegebuure/Kaiser/Maassen/Meek/Vught/Weert 1992, Neusel 1993, Weert 1997). Mit anderen Worten: die Hochschulen sollen aufgrund der rechtlichen Bestimmungen des HRGs von 1998 aus ihrer Unmündigkeit entlassen (vgl. Arens/Harms 2000), staatliche Reglementierungen sollen abgebaut werden (vgl. Müller-Böling 1994b). Mit dieser neuen Ausrichtung auf die Selbststeuerung der Hochschulen wird nicht nur ein Akzent auf Eigenverantwortung (vgl. Alewell 1993, Krull 1998, Neuvians 1995), Selbstregulierung (vgl. Neusel 1993) und Autonomie (vgl. Brinckmann 1998 und 2000, Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst 1995, Knemeyer 1996, Laske/Hammer 1992) gelegt - um nur einige der gängigen Schlagworte zu benennen -, sondern daraus quasi zwingend folgend auch auf die Selbststeuerungsfähigkeit des Hochschulsystems und somit auch auf das Management bzw. die Managementfähigkeit von Hochschulen (vgl. Höllinger/Steinbacher 1992, Lange 1997, Woydt 1996) gesetzt.

Im Mittelpunkt steht demnach nicht mehr eine Veränderung der Mitbestimmungsstrukturen und eine Demokratisierung der Hochschulen, sondern ihre Leistungsfähigkeit und in diesem Rahmen insbesondere etwa die Qualität der Lehre und der Absolventen, der gesellschaftliche Nutzen von Hochschulforschung, die Verkleinerung von Hochschulgremien, die Stärkung von Hochschulleitung und Dekanen, Profilbildung und vor allem die Wirtschaftlichkeit der Hochschulen etc. Diese Akzentverschiebung in den Reformimpulsen des politisch-administrativen Systems wird besonders deutlich in den einleitenden Worten des BMBF zum Vierten Gesetz zur Änderung des HRGs: „Für die weitere Entwicklung des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes Deutschland ist die zügige Verwirklichung der Reform des deutschen Hochschulsystems von entscheidenden

der Bedeutung. Die Hochschulen sind die wichtigsten Stützen für Wissen und hochqualifizierte Ausbildung. Sie müssen deshalb in die Lage versetzt werden, diesen hohen Anspruch zu erfüllen. Damit die Hochschulen künftig Exzellenz und Effizienz miteinander verbinden können, müssen sie heute die Chance erhalten, im Wettbewerb ihr eigenes Profil auszubilden. Ziel der Reform des deutschen Hochschulsystems ist es, durch Deregulierung, durch Leistungsorientierung und durch die Schaffung von Leistungsanreizen Wettbewerb und Differenzierung zu ermöglichen sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen für das 21. Jahrhundert zu sichern“ (BMBF 1999: 5).

Vor dem Hintergrund dieser, vor allem von Seiten des politisch-administrativen Systems an die Hochschulen herangetragenen Erwartungen wird deutlich, dass viele Aspekte der hochschul- und der damit verknüpften bildungs- und finanzpolitischen Debatten im Zeichen einer neuen ‚Philosophie‘ der Hochschulsteuerung stehen, die sich etwa in der Einführung von leistungsorientierter Mittelvergabe, von Ziel- und Leistungsvereinbarungen, von Wettbewerbs- und Managementorientierung, von Internationalisierung und allgemein in der Ausrichtung an Effizienz und Effektivität niederschlägt.

Diese, an dieser Stelle nur kurz skizzierten neuen Anforderungen des Bundes und der Länder an die Hochschulen zeigen vor allem auch, dass die Reformanforderungen von Seiten des politisch-administrativen Systems im Rahmen der rechtlichen Steuerung des Hochschulsystems zu einem großen Teil aus einem wirtschaftsnahen Blickwinkel formuliert werden, in dem vor allem die Kosten und Leistungen der Hochschulen und somit Effizienz- und Effektivitätskriterien in den Vordergrund rücken. Vor allem diese - im Verlauf der Arbeit noch ausführlicher zu diskutierenden - Aspekte der Wirtschaftlichkeit von Hochschulen weisen darauf hin, dass vor allem die Finanzsituation des Bundes und der Länder eine Neuorientierung der deutschen Hochschulpolitik erforderten (vgl. Führ 1993: 67). Dabei betrifft die kritische Finanzsituation natürlich nicht nur die Finanzierung der deutschen Hochschulen, sondern die der öffentlichen Verwaltung im allgemeinen, so dass im Rahmen der Bemühungen, die Wirtschaftlichkeit von Hochschulen zu überprüfen und zu verändern, Konzepte zur Anwendung gelangen, die in weiten Teilen vor dem Hintergrund der Reform öffentlicher Verwaltungen entwickelt und formuliert wurden. „Budgetierung“, „Global-/Programmhaushalt“, „leistungsbezogene Mittelvergabe“ bzw. allgemeiner (in loser Anlehnung an Friedland/Alford 1991) gesagt: ‚bringing business administration in‘, können als Konzepte gesehen werden, mit deren Hilfe man sich verspricht, nicht nur die Hochschulen, sondern auch die öffentliche Verwaltung insgesamt (von der kommunalen Ebene über die Landes- bis hin zur Bundesebene) zu mehr Wirtschaftlichkeit anzuhalten. Erfolgversprechend scheinen hierbei die zum Teil als Leitbilder, zum Teil als Handlungsanweisungen fungierenden

Konzepte des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells (oder auch der Lean Administration, des Total Quality Management, des Business Reengineering etc.) zur Anwendung zu gelangen. „Da die ökonomisierte Verwaltung strahlend vom Himmel der Ideen leuchtet, liegt es nahe, dieses Leitbild auch auf die Hochschulen zu übertragen“ (Thieme 1997: 1042). Die Reform der Verwaltung der Hochschulen und folglich der administrativen Prozesse in den Hochschulen lässt sich demnach, so eine der zentralen Ausgangsüberlegungen dieser Arbeit, *nicht unabhängig vom größeren Rahmen der Reform der öffentlichen Verwaltung betrachten*.

Hiermit wäre eine Prämisse genannt, die es freilich im Verlauf der Arbeit noch näher zu begründen gilt. Selbstverständlich kann es nicht darum gehen, den gesamten Diskurs um New Public Management und Neues Steuerungsmodell in seiner Breite und Vielfalt darzulegen. Vielmehr ist hiermit eine Hintergrundfolie aufgelegt, die es zwar erlaubt, die relevanten Anschlusspunkte innerhalb dieser Diskussion zu benennen, die es gleichzeitig aber auch erfordert, aus der großen Menge der hieraus ableitbaren Fragestellungen diejenige herauszudestillieren, welche sowohl die Besonderheiten der deutschen Hochschulen als auch ihre Einbettung in die Reformen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu berücksichtigen in der Lage ist. Dies erfordert es insbesondere auch, die deutschen Hochschulen im Spannungsfeld politisch-administrativer Anforderungen und hochschulinterner Eigenlogik zu sehen. Dieses Spannungsfeld kann jedoch nicht als ein statisches betrachtet werden. Vielmehr verändert sich auf der einen Seite das Gewicht hochschulinterner Entwicklungen gegenüber politisch-administrativen Vorgaben; auf der anderen Seite verändern sich in diesem Prozess natürlich auch die Inhalte dieser Vorgaben sowie die für die hochschulinterne Entwicklung maßgeblichen Leitbilder. Diese - an dieser Stelle sehr abstrakt gehaltenen - Veränderungen in der Konstituierung des Spannungsfeldes erfordern es, den Wandel des Verhältnisses zwischen politisch-administrativen Vorgaben und hochschulinternen Entwicklungsprozessen zu betrachten, wobei hier insbesondere die Frage im Vordergrund steht, inwieweit Steuerungsimpulse des politisch-administrativen Systems die beabsichtigten (oder andere) Auswirkungen auf die Entwicklung in den Hochschulen zeitigen. Hiermit ist die vor allem in der Politikwissenschaft geführte Steuerungsdebatte (vgl. u.a. Görnitz/Burth 1995; v. Beyme 1995; Martinsen 1992; Mayntz 1987) angesprochen, wobei die neueren steuerungstheoretischen Beiträge dabei wahlweise entweder einen Steuerungspessimismus nahe legen, oder aber auf die sehr hohen Voraussetzungen erfolgreicher Steuerung (vgl. z.B. Willke 1991) verweisen und hierbei beispielsweise die Frage nach den Grenzen, Möglichkeiten und Bedingungen der rechtlichen Steuerung des Hochschulsystems aufwerfen könnten.

Wenngleich diese Debatte im Kontext der vorliegenden Arbeit nicht außer acht gelassen werden kann (vgl. Greven 1996), so stellen steuerungstheoretische Aspekte und weiterführend die Frage nach der ‚Kunst des Intervenierens‘ (vgl. Willke 1991) nicht *das* genuine Thema dieser Untersuchung dar. Obzwar eine solche steuerungstheoretische Betrachtung in der nachfolgende Argumentation mitschwingt, so ist es vielmehr deren Hauptanliegen, sich der Reform der Hochschulen im oben genannten Spannungsfeld mit Hilfe einer *organisationssoziologischen* Perspektive zu nähern, welche die Hochschulen *in den Mittelpunkt* stellt. Denn, so die dieser Arbeit im Folgenden zugrunde liegende - und im Verlauf der Argumentation zu erhärtende - Annahme, sowohl die Einrichtungen des deutschen Hochschulwesens als auch die öffentliche Verwaltung können gewinnbringend aus einer organisationssoziologischen Perspektive als Organisationen konzeptualisiert werden, was es ermöglicht, die Steuerungs-/Reformimpulse und ihre Wirkungen aus der Perspektive des *Steuerungsobjektes* zu beobachten, um hierdurch u.a. aufzuzeigen zu können, warum hochschulpolitische Maßnahmen nicht unbedingt die gewünschten Wirkungen in den Hochschulen erzielen (müssen).

Das Anliegen dieser Untersuchung ist es deshalb, die Hochschulen im Wechselspiel mit ihren Umwelten in einer organisationssoziologischen Perspektive in den Mittelpunkt zu stellen und zu fragen, *wie diese Organisationen, die im Spannungsfeld von extern an sie herangetragenen Erwartungen und organisationsinterner Eigenlogik agieren, mit neuen Anforderungen umgehen*. Oder anders formuliert: *Welche Möglichkeiten haben Organisationen, um mit neuen Anforderungen umzugehen?*

Ausgangspunkt dieser Betrachtung der Reformen im Hochschulsystem ist folglich nicht die Hochschulpolitik, sondern sind die *Einrichtungen des Hochschulsystems konzeptualisiert als Organisationen* in ihrem gesellschaftlichen Umfeld. In diesem Sinne wird versucht, beide Seiten - also sowohl die Hochschulpolitik als auch die Hochschulen - in die Argumentation miteinzubeziehen, da nur eine solche ansatzweise doppelte Perspektive Aufschluss darüber geben kann, inwiefern hochschulpolitische Anforderungen die gewünschte (bzw. überhaupt eine) Wirkung zeitigen. Zum einen werden somit die hochschulpolitischen Anforderungen, die in Form von mehr oder weniger institutionalisierten Erwartungen an die Hochschulen herangetragen werden, in die Überlegungen aufgenommen; zum anderen werden die Hochschulen eingehender betrachtet, die sich diesen Erwartungen in irgendeiner Art und Weise stellen müssen, um weiterhin Ressourcen und Legitimation zu bekommen. Eine solche doppelte Betrachtungsweise geht davon aus, dass Organisationen - und somit auch die Einrichtungen des Hochschulsystems - ihre Umwelten gestalten, d.h. sich ihre je eigenen relevanten Umwelten aussuchen und auch aktiv mit neuen Anforderungen umgehen können. Somit können sie

gerade *nicht* als passive, von der Gesellschaft isolierte Gebilde betrachtet werden, die widerstandslos neue Anforderungen aus ihren Umwelten aufnehmen und entsprechend umsetzen. Im Rahmen dieser Überlegungen bildet die Frage danach, wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen, das Ausgangsrätsel der vorliegenden Arbeit.

Nun mag es so aussehen, als ob diese Frage recht einfach zu beantworten wäre. Auf den zweiten Blick verbergen sich hinter ihr jedoch Annahmen, deren Offenlegung diese scheinbar so einfache Frage zu einer sehr komplexen und spannenden macht.

Betrachtet man zuerst die banal klingende, bei näherem Hinsehen aber durchaus eine komplexe Dimension aufweisende Frage nach dem ‚Wie‘, so fällt auf, dass dieses ‚Wie‘ in der Fragestellung zweierlei impliziert: zum einen, dass davon ausgegangen wird, dass Hochschulen und somit verallgemeinert Organisationen überhaupt die Möglichkeit haben, mit neuen Anforderungen umzugehen. D.h., es wird - wie auch schon weiter oben ausgeführt - davon ausgegangen, dass Organisationen in einem gesellschaftlichen Kontext keine passiven Gebilde darstellen, die widerstandslos neue Anforderungen aufnehmen. Vielmehr haben sie die Möglichkeit, durchaus strategisch mit neuen Anforderungen umzugehen, d.h. sie symbolisch einzuführen, sie abzuwehren, zu versuchen, sie nach ihren Vorstellungen zu gestalten etc. Zurückgreifend auf die Frage danach, inwiefern Steuerungsimpulse die gewünschten Wirkungen zeigen, bedeutet dies, dass die Frage nach dem ‚Wie‘ den Blick auf die Bedeutung von Organisationen lenkt, die *im Spannungsfeld von externen Anforderungen und interner Eigenlogik* agieren. Zum anderen impliziert die Frage nach dem ‚Wie‘ die Frage nach dem ‚Warum‘ und somit die Frage danach, warum Organisationen überhaupt mit neuen Anforderungen umgehen (müssen). Diese Frage nach dem ‚Warum‘ kann mit einem ganzen Katalog an Gründen beantwortet werden. Die neue Anforderung kann z.B. gesetzlich verankert oder in einer anderen Art und Weise institutionalisiert sein, eine Berücksichtigung der Anforderung kann der Organisation Legitimation, Ressourcen und Wettbewerbsvorteile verschaffen, sie kann von der ‚Gesellschaft‘ als rational erachtet werden, sie kann eine Mode bzw. einen Trend widerspiegeln etc. Im Wesentlichen kann die Art und Weise, wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen, auch von der Anforderung an sich abhängen und weiterführend davon, wer diese Anforderung stellt. Wichtig ist hierbei auch zu beachten, ob die neue Anforderung von der Umwelt an die Organisation herangetragen wird oder ob sie von der Organisation selbst initiiert oder mitgestaltet wurde.

Mit der Frage danach, wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen, wird *zum einen* abgehoben auf die Verortung der Hochschulreform im Kontext der Reform der öffentlichen Verwaltung; *zum zweiten* auf die Wahl der theoretischen Ansätze, an-

hand derer die Möglichkeiten von Hochschulen diskutiert werden können, mit neuen Anforderungen umzugehen; und *zum dritten* auf die sich aus den vorgenannten beiden Punkten wiederum ergebenden Implikationen für die Weiterentwicklung der Fragestellung selbst. Diese drei ineinandergreifenden Themenfelder und die in und mit ihnen eröffneten Spannungen sollen im Folgenden im Hinblick auf die Gliederung der vorliegenden Arbeit näher erläutert werden.

1) Die Verortung der Hochschulreformen im Kontext der Reform der öffentlichen Verwaltung

Betrachtet man die verschiedenen Stränge der Hochschulreformen, so könnte man meinen, dass allein diese bereits genügend Aspekte bereitstellen, über die man kritisch diskutieren könnte. Ziel der Überlegungen über einen Zusammenhang von (Teilbereichen) der Hochschulreform und der Verwaltungsreform ist es jedoch aufzuzeigen, dass die (und hier vor allem die finanzpolitischen) ‚neuen‘ Anforderungen im Rahmen der Hochschulreform kein gesellschaftlich singuläres Phänomen darstellen, sondern im Kontext der sowohl nationalen als auch internationalen Diskussionen um Konzepte wie New Public Management, Neues Steuerungsmodell und Lean Administration (um nur einige zu nennen) stehen und daher im Rahmen der Diskussionen um eine Ökonomisierung des Verwaltens zu betrachten sind, die auf eine Übertragung von Wirtschaftlichkeitsnormen und Managementkonzepten aus dem privaten in den öffentlichen Sektor hindeuten. Diese Überlegungen bilden das Thema der ersten beiden Hauptkapitel der Arbeit. Auf einer empirisch-deskriptiven Ebene soll hier aufgezeigt werden, dass sich sowohl die öffentliche Verwaltung als auch die Einrichtungen des Hochschulsystems in einem weitreichenden Wandlungsprozess befinden, der sich in weiten Teilen dadurch auszeichnet, dass auch solche Organisationstypen - und nicht nur Wirtschaftsorganisationen - sich ‚bewegen‘, ihre Interessen vertreten, Ideen verwirklichen etc. und dies zum Teil auch jenseits des durch gesetzliche Vorgaben gesteckten Rahmens tun. Eine solche Betrachtungsweise richtet sich gegen die in weiten Teilen der Gesellschaft verankerte Vorstellung, dass sich öffentliche Einrichtungen nicht ‚bewegen‘ - oder wenn sie es doch tun, sie lediglich das umsetzen, was auf einer höheren Ebene für sie ausgedacht wurde.

Folglich ist es das Ziel des ersten Kapitels ‚*Von Rätseln: Die Beobachtung von Hochschulen und öffentlicher Verwaltung*‘, sowohl einen allgemeinen Überblick über die inhaltliche Ausgestaltung der Wandlungsprozesse zu geben, als auch darauf aufbauend das Rätsel der vorliegenden Arbeit weiter vorzustellen und zu entfalten. Beginnend mit einer Diskussion der Situation der deutschen Hochschulen am Ende des 20. Jahrhunderts und der an diesen vorzufindenden verschiedenen Reformstränge kann auf-

gezeigt werden, dass diese Reformstränge in Teilbereichen - und hier vor allem hinsichtlich der Finanz- und Organisationsreform - Parallelen zu Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung aufweisen. Hierauf aufbauend wird diese Parallelität aufgrund der Diskussion neuer Reform- und Managementkonzepte in der öffentlichen Verwaltung näher herausgearbeitet, wobei hier vor allem die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Mittelpunkt stehen wird. Diese allgemein gehaltene Darstellung, die auch dazu dient, die grundlegenden Begrifflichkeiten im Rahmen der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens darzulegen, wird anschließend nochmals an die Situation der Hochschulen zurückgekoppelt, um so anhand ausgewählter Beispiele detaillierter auf die Bemühungen derselben eingehen zu können. Einen wesentlichen Aspekt stellt hierbei die Beobachtung dar, dass die Bemühungen in den Hochschulen zu einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens schon lange vor dem Zeitpunkt einsetzten, zu dem die entsprechenden Ideen dann auch gesetzlich verankert wurden. Vor diesem Hintergrund wird am Ende des ersten Kapitels das Rätsel stehen, wie Hochschulen mit veränderten Anforderungen - und hier vor allem mit neuen Anforderungen im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens - umgehen (und dies zum Teil schon vor der gesetzlichen Verankerung dieser Ideen im HRG von 1998). Betrachtet man jedoch das Rätsel, so fällt auf, dass hier quasi für alle Einrichtungen im Hochschulsystem ein aktives, gewissermaßen vorausschauendes Verhalten unterstellt werden könnte. Diese Unterstellung führt dann jedoch notwendigerweise zur *empirischen* Frage, ob sich wirklich alle Hochschulen in gleicher Art und Weise verhalten. Um diese Frage zu beantworten und das vorstehende Rätsel lösen zu können, wurden drei - auf explorativen Interviews und Dokumentenanalysen basierende - Fallstudien durchgeführt.

Die diesen Fallstudien zugrundeliegenden Überlegungen stehen u.a. im Mittelpunkt des zweiten Kapitels ‚*Von Ideen: Handlungsmöglichkeiten dreier hessischer Universitäten*‘. Beginnend mit einer Diskussion der empirischen Vorgehensweise und der darin enthaltenen Begründung für die Untersuchung von drei Universitäten in Hessen am Beispiel der Einführung von Global- und Programmhaushalten in der Zeit von 1990 bis 2001 wird anschließend versucht, die im ersten Kapitel allgemein gehaltenen Aussagen hinsichtlich der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in der öffentlichen Verwaltung und an den Hochschulen in Deutschland am Beispiel Hessens zu spezifizieren. Dies erlaubt es, das zugrundeliegende Rätsel auf die Frage zuzuspitzen, wie drei hessische Universitäten mit neuen Anforderungen im Rahmen der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens des Landes Hessen und somit mit der Einführung von Global- und Programmhaushalten umgehen. Aufgrund der Analyse von explorati-

ven Interviews mit der Hochschulleitung und Mitarbeitern der Finanzabteilung dreier hessischer Universitäten und der Analyse von sowohl hochschulinternen als auch -externen Dokumenten kann am Ende des Kapitels das Rätsel auf einer empirischen Ebene vorerst gelöst werden, denn die Ergebnisse werden zeigen, dass nicht alle drei Universitäten in der gleichen Art und Weise mit den neuen Anforderungen umgehen. Stattdessen haben sie eine je eigene Art und Weise, Anforderungen zu beobachten und mit diesen umzugehen. Ist nun aber das Rätsel aufgrund der empirischen Beobachtungen wirklich gelöst? Kann nun die Frage beantwortet werden, wie Hochschulen mit neuen Anforderungen umgehen? Im Prinzip müsste die Antwort auf beide Fragen ‚Ja‘ lauten, denn, wie gezeigt werden wird, steht den Universitäten eine Vielzahl an Möglichkeiten zur Verfügung, um mit neuen Anforderungen umzugehen, wobei jede Universität diese Möglichkeiten in einer je eigenen Art und Weise nutzt. Diese ‚Lösung‘ des empirischen Rätsels führt jedoch zu weiteren Rätseln und somit zum zweiten Spannungsbogen der vorliegenden Arbeit, innerhalb dessen die empirischen Ergebnisse an theoretische Überlegungen geknüpft werden sollen. Dies aus dem Grund, da, so die hier zugrundeliegende Auffassung, solche empirische Ergebnisse einen ‚wissenschaftlichen‘ Spannungsgehalt erst dann erhalten, wenn sie an eine abstrakt-theoretische Ebene herangetragen werden und somit ein konzeptionell-theoretischer Rahmen aufgebaut werden kann, innerhalb dessen die vorgefundenen Ergebnisse verortet, verstanden und vielleicht auch erklärt werden können.

2) Die Wahl der theoretischen Perspektive: Über die Dynamik der Fragestellung Betrachtet man die bisherigen Ausführungen, so könnte man sagen, dass diese einem ersten Trichtermodell in dem Sinne entsprechen, als dass die Hochschul- und Verwaltungsreform oben hineingetan wurden und unten die Erkenntnis herauskam, dass zumindest im Bemühen um eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ein enger Zusammenhang zwischen beiden besteht. Diese Erkenntnis, gekoppelt mit der Frage danach, wie Hochschulen mit neuen Anforderungen umgehen, bildete das zweite Trichtermodell, innerhalb dessen die Frage spezifiziert und am Beispiel von drei hessischen Universitäten untersucht wurde, mit dem Fazit, dass jede der Universitäten einen eigenen Weg hat, mit neuen Anforderungen umzugehen.

Ziel des dritten Kapitels, ‚Von weiteren Rätseln: Theorieangebote‘, ist es nun, ein drittes Trichtermodell aufzustellen. Während die ersten beiden Trichtermodelle als quasi untereinandergeschaltet betrachtet werden können, bildet das dritte ein vorerst neben diesen stehendes. Ausgehend von der der Arbeit zugrundeliegenden Prämisse über den Zusammenhang von Hochschul- und Verwaltungsreform stehen hier die verschiedenen Theorieangebote zur Diskussion, mit deren Hilfe dieser Zusammenhang im Kon-

text der Möglichkeiten von Hochschulen, mit neuen Anforderungen umzugehen, theoretisch-konzeptionell bearbeitet werden kann. In diesem Sinne werden in diesen Trichter Theorieangebote aus Verwaltungswissenschaft und Organisationstheorie gefüllt und diskutiert. Jenseits einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive, die aufgrund fehlender eigenständiger Theorieangebote zurückgewiesen werden wird, steht die Diskussion organisationstheoretischer Ansätze im Mittelpunkt und somit die Diskussion, inwiefern diese organisationstheoretischen Ansätze einen konzeptionell-theoretischen Beitrag zur Erörterung der Fragen leisten können, wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen. In diesem Zusammenhang rekurriert die vorliegende Arbeit in einem ersten Schritt vor allem auf diejenigen organisationstheoretischen Ansätze, die sich mit der Frage nach den Beziehungen zwischen Organisationen und ihren Umwelten, die sich nicht zuletzt durch extern formulierte Anforderungen an Organisationen äußern, auseinandersetzen.

Ein Ergebnis dieser Betrachtungen wird zum einen sein, dass sich vor allem neo-institutionalistische Ansätze und der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz anbieten, um die Fragen nach den Möglichkeiten von Organisationen, mit neuen Anforderungen umzugehen, konzeptionell-theoretisch zu rahmen. Zum anderen lädt eine solche neo-institutionalistische Diskussion aufgrund der ihr zugrundeliegenden theoretischen Implikationen aber auch dazu ein, die Fragestellung dahingehend zu erweitern, als dass nicht nur danach gefragt wird, wie Organisationen mit neuen Anforderungen *umgehen*, sondern auch danach, *inwiefern neue Anforderungen durch Organisationen aktiv be- und verarbeitet werden können und nach Maßgabe welcher Prämissen über den Umgang mit neuen Anforderungen entschieden wird*. Zurückgreifend auf die empirischen Ergebnisse entsteht somit nicht nur empirisch das Bild von aktiven Universitäten, sondern es wurde auch ein theoretischer Ansatz gefunden, der die Möglichkeit der aktiven Gestaltung neuer Anforderungen durch Organisationen in den Mittelpunkt stellt. Allerdings ist damit immer noch nicht der vollständige theoretisch-konzeptionelle Rahmen für die Beantwortung des Rätsels gefunden bzw. entwickelt, denn obwohl neo-institutionalistische Ansätze ein Modell bieten, welches es zum einen erlaubt, verschiedene Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen und es zum anderen ermöglichen, Veränderungen von und in Organisationen in einen gesellschaftlichen Kontext zu stellen, so vernachlässigen sie doch, diese Beziehung zwischen Organisationen und gesellschaftlichem Kontext - jenseits der Erörterung des Begriffs der Institution und des Prozesses der Institutionalisierung von Anforderungen - theoretisch einzufangen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an einem fehlenden, konzeptionell-theoretisch reflektierten Organisationsbegriff. Und zwar einem Organisationsbegriff, der sich dadurch auszeichnen würde, dass er gesellschaftstheoretisch

verankert und die Spezifika von Organisationen als zwar abhängige, aber auch vor allem eigenständige Gebilde in den sie umgebenden Umwelten abbilden würde.

Eine solche Perspektive kann auf einer theoretischen Ebene durch eine systemtheoretische Ergänzung neo-institutionalistischer Argumente eröffnet werden. In diesem Zusammenhang wird auf die systemtheoretische Konzeption von Organisationen als autopoietische soziale Systeme und die daraus resultierenden Bedeutung für die Betrachtung der Organisations-Umwelt-Beziehung eingegangen werden. Eine solche, theoretisch begründete systemtheoretische Betrachtungsweise wird danach jedoch nicht ‚unmittelbar‘ an die Empirie angelegt, sondern dient vor allem der theoretischen Ergänzung einer zuvor darzustellenden, wesentlich an Oliver (1991) angelehnten Typologie idealtypischer Handlungsmöglichkeiten von Organisationen, welches eine Reihe von Elementen derjenigen organisationstheoretischen Ansätze (vor allem neo-institutionalistische Ansätze und Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz) miteinander verbindet, die sich in der Theoriediskussion des dritten Kapitels als geeignet erweisen, um einen Beitrag zur konzeptionellen Bearbeitung der Fragestellung zu leisten. Am Ende des dritten Kapitels erscheinen Organisationen im Lichte dieser Typologie und der Überlegungen zur Systemtheorie dann als durchaus aktive Gebilde, denen eine Reihe verschiedener Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die dabei aber nicht lediglich das umsetzen, was ihnen von außen angetragen wird, sondern die ebenfalls als soziale Systeme in einem *gesellschaftlichen* Kontext agieren und zum Teil versuchen, auf diesen Einfluss zu nehmen - wenn sie es denn wollen. Diese theoretisch-konzeptionellen Überlegungen eröffnen für die vorliegende Arbeit ein abschließendes Spannungsfeld, welches im vierten Kapitel noch einmal kurz auf die empirischen Beobachtungen der ersten beiden Kapitel zurück übertragen werden soll, um dadurch den ‚Mehrwert‘ zu zeigen, der sich durch die Hinzufügung organisationssoziologischer Theorien gewinnen lässt.

3) Implikationen für die Analyse von organisationalen Wandlungsprozessen von und in Universitäten im Rahmen der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

Das vierte Kapitel, ‚*Von der Lösung des Rätsels*‘ legt die theoretisch-konzeptionellen Überlegungen wieder an die Empirie an. Dabei wird ein ‚neuer‘ Blick auf Universitäten *als Organisationen* sowie auf die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens und damit auf die Möglichkeiten dieser Organisationen geworfen, im Rahmen von neuen Anforderungen zu agieren. Die zu beobachtenden Arten und Weisen des Umgangs mit neuen Anforderungen im Spannungsfeld von hochschul- und finanzpolitischen Anforderungen auf der einen und der organisationsinternen Eigenlogik von Universitäten auf

der anderen Seite werden damit unter Rückgriff auf organisationssoziologische Theorieansätze noch einmal ‚neu gelesen‘.

Abschließend werden die Rätsel, die sich im Laufe der vorliegenden Arbeit entwickeln sowie die Überlegungen zur Lösung derselben noch einmal resümiert, um darauf aufbauend zum einen zu diskutieren, welchen Mehrwert die gewählte Herangehensweise an die Analyse von Organisations-Umwelt-Beziehungen hervorbringen kann und um zum anderen, welche Perspektiven für sowohl weitere empirische Untersuchungen als auch für weiterführende theoretisch-konzeptionelle Fragen und Forschungsperspektiven entwickelt werden können.

Nach der Lektüre dieses Überblicks kann sich nun der geneigte Leser fragen, warum diese Arbeit auf den ersten Blick als so kompliziert aufgebaut erscheint, warum der theoretisch-konzeptionelle Rahmen und die damit verbundene Fragestellung nicht zu Beginn geklärt werden, um anschließend die empirischen Ergebnisse in diesen einzufügen, warum der Umweg über Empirie, hin zur Theorie und wieder zurück zur Empirie gewählt wird. Die Antwort auf diese Frage ist einfach und verweist zugleich auf die Besonderheit der vorliegenden Arbeit. Sie ist nicht nur das Ergebnis eines Prozesses, sie ist vielmehr selbst ein Prozess, der sich dadurch auszeichnet, dass die Fragestellung und die damit verbundenen theoretisch-konzeptionellen Überlegungen nicht von Anfang an feststehen, sondern sich im Laufe der Zeit entwickeln und erweitern. Die vorliegende Arbeit stellt sich nicht eine Frage und präsentiert eine Lösung derselben, sondern nimmt bewusst Umwege - und vielleicht auch Irrwege - in Kauf, um Rätsel, Lösungsmöglichkeiten für diese Rätsel und schließlich weitere Rätsel aufzuzeigen.

Vor diesem Hintergrund lädt die vorliegende Arbeit nun zu einer (organisations-)soziologischen Betrachtung der hochschul- und finanzpolitischen Anforderungen an Universitäten ein.

1. Von Rätselfn: Die Beobachtung von Hochschulen und öffentlicher Verwaltung

„Jede Zeit hat ihre Zauberworte, mit denen sie die Welt erklärt und Einfluß auf deren Entwicklung nimmt“ (Mittelstraß 1997: 47).

1.1 Die Situation der deutschen Hochschulen am Ende des 20. Jahrhunderts: Ein Überblick

Betrachtet man die Situation der deutschen Hochschulen¹ am Ende des 20. Jahrhunderts, so fällt auf, dass es hier keinen Bereich gibt, der nicht kritisch von Politikern, Hochschulangehörigen, Wirtschaftsverbänden oder den Medien (um nur einige Akteure zu nennen) diskutiert wird. Entgegen der Reformen der 1970er und 1980er Jahre sind die Reformen der 1990er Jahre aber dadurch gekennzeichnet, dass versucht wird, Wirtschaftlichkeitsnormen und Managementkonzepte aus der privaten Wirtschaft an und in die staatlichen Einrichtungen des Hochschulsystems heran- und hineinzutragen. Vorstellungen wie ‚Betriebswirtschaft als Leitwissenschaft‘ (vgl. Bultmann/Weitkamp 1997), die Fragen danach, ob der Herrschaft der Juristen das Diktat der Betriebswirte folgt (vgl. Frankfurter Rundschau vom 08.10.1998)² und ob die Übertragung betriebswirtschaftlicher Steuerungskonzepte auf das Hochschulsystem eine Reform oder eine Systemänderung darstellt (vgl. Hoffacker 2001), kennzeichnen dabei die Tendenzen in der deutschen Hochschulpolitik und die Beurteilung derselben.

Mit der Frage danach, wie privat- bzw. betriebswirtschaftliche Rationalitätsvorstellungen und Managementkonzepte in die staatlichen Einrichtungen hineingetragen werden und der darauf aufbauenden und weiterführenden Frage danach, wie Studiengänge und Studieninhalte mehr an den Bedürfnissen von Wirtschaft, Industrie und Verwaltung etc. ausgerichtet werden können (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.11.1999), sind zwei Fragen aufgeworfen, die nicht nur die Inhalte der Diskussionen widerspiegeln. Vielmehr können sie auch als Fragen betrachtet werden, die dazu dienen, einen allgemeinen Überblick über die vielfältig vorliegenden Diagnosen und die Bemühungen von Hochschulpolitik und der Einrichtungen des Hochschulsystems zu geben.

¹ Der Begriff ‚Hochschule‘ wird in diesem Zusammenhang als ein Sammelbegriff für die Einrichtungen des deutschen Hochschulwesens verwendet und umfasst somit Universitäten, Technische Universitäten, Kunsthochschulen, Gesamthochschulen, Pädagogische Hochschulen, Theologische Hochschulen, Fachhochschulen und Verwaltungsfachhochschulen.

² Um deutlich zu machen, wie sich diese Vorstellungen auch im Duktus der ‚öffentlichen‘ Diskussionen niederschlagen, wird in diesem Kapitel auf Artikel in Tageszeitungen verwiesen und werden Zitate aus Beiträgen von offiziellen Stellen angeführt.

Eine solche Rahmung des Überblicks birgt sowohl Vor- als auch Nachteile. Nachteilig ist in diesem Zusammenhang, dass von Beginn an eine bestimmte Perspektive auf die Reformbemühungen gelegt wird. Dieser ‚Nachteil‘ wird jedoch in Kauf genommen, denn er kann in dem Sinne vorteilig gewendet werden, als dass von Anfang an gezeigt wird, welche ‚gesellschaftlich verankerten‘ Leitideen hinter den Reformbemühungen stecken. Darüber hinaus wird eine Möglichkeit eröffnet, die vielfältigen Bemühungen dann im Folgenden strukturiert durch zwei leitende Fragen darzulegen.

Seit Beginn der 1990er Jahre wird verstärkt die Wirtschaftlichkeit der Hochschulen und in diesem Zusammenhang sowohl die leistungsbezogene Mittelzuweisung an die Hochschulen als auch das traditionelle Haushaltsrecht sowie die interne Organisation und die Ausrichtung der Studieninhalte und -dauer kritisch vor dem Hintergrund einer sich am Horizont abzeichnenden Wissens- und Informationsgesellschaft und der Debatte um die Zukunftsfähigkeit Deutschlands als Wirtschaftsstandort diskutiert. So wurde es im Vorfeld der Diskussionen um eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes zum Ziel der Hochschulreform erklärt, „durch Deregulierung, Leistungsorientierung und die Schaffung von Leistungsanreizen Wettbewerb und Differenzierung zu ermöglichen sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen für das 21. Jahrhundert zu sichern“ (Pressemitteilung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) vom 04.12.1996).

Bemerkenswert ist jedoch, dass nicht nur die Hochschulen selbst ins Kreuzfeuer der Kritik gerieten, sondern dass in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit einer Neuorientierung der Hochschulpolitik (vgl. Führ 1993) und somit ein neues Verhältnis von ‚Staat‘ und Hochschule eingefordert worden ist. Von Seiten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wurde in diesem Zusammenhang eingeräumt, dass die Hochschulen mehr Freiräume bräuchten, mehr Eigenverantwortung haben müssten und daher das ‚Korsett staatlicher Reglementierung‘ aufgeschnürt werden müsse: „Dies erfordert erhebliche Änderungen im bestehenden Bundes- und Landesrecht. Ich bin zu einer derartigen Deregulierung des Bundesrechts bereit. Vorschriften, die der nötigen Reform entgegenstehen, will ich abschaffen. Aus gesamtgesellschaftlicher Verantwortung heraus will ich das Hochschulrahmengesetz auf wichtige, allgemeine Grundsätze beschränken“ (Pressemitteilung BMBF vom 04.12.1996)³.

Ergebnis dieser Überlegungen auf Bundesebene war das Vierte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20.08.1998 (BGBl. I S. 2190)⁴, welchem in der

³ So der damalige Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Jürgen Rüttgers.

⁴ An dieser Stelle erscheint es wichtig darauf hinzuweisen, dass sich die vorliegende Arbeit und die in ihr enthaltenen Aussagen auf das HRG von 1998 (und die entsprechend novellierten Landeshochschulgesetze) beziehen. Die gesetzlichen Veränderung des HRGs, die mit der Neufassung desselben vom 19.01.1999 (BGBl. I S. 18), vom 29.10.2001 (BGBl. I. S. 2785), sowie mit dem Fünften Gesetz zur Än-

Geschichte der Hochschulpolitik in Deutschland eine wichtige Bedeutung zukommt, da es wesentliche, bisher rechtlich verankerte Prämissen aufgibt und scheinbar der Erkenntnis folgt, dass „die Hochschule als Einrichtung des Staates durch diesen nicht vollständig gestaltbar [ist], weil das notwendige know-how bezüglich der universitären Handlungsstrukturen und Produktionsprozesse fehlt oder nur zu immens hohen Kosten beschaffbar wäre“ (Briese/Rüffert 1986: 21).

Jenseits dieser Einschätzung wird die Bedeutung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) von 1998 in einer Erklärung des damaligen Bundesministers für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Jürgen Rüttgers, deutlich: „Der Start für die Reform unserer Hochschulen ist frei: Das neue Hochschulrahmengesetz öffnet die Tür für eine grundlegende Reform unserer Hochschulen. Das sind die Kernelemente: Mehr Freiheit für die Hochschulen durch die Abschaffung unnötiger und innovationshemmender Detailregelungen. Mehr Wettbewerb zwischen den Hochschulen durch die Einführung einer leistungsorientierten Hochschulfinanzierung. Mehr Internationalisierung durch die Möglichkeit zur Vergabe der Hochschulgrade ‚Bachelor‘ und ‚Master‘ und die Einführung eines Leistungspunktsystems. Ich fordere die Länder auf, diesen neuen Freiraum jetzt schnell und umfassend an die Hochschulen weiterzugeben. Wir werden im 21. Jahrhundert nicht mehr eine einheitliche Hochschule haben, sondern Hochschulen mit unterschiedlichen Profilen. Viele Hochschulleitungen, Professoren und Studenten wollen ihre Zukunft wieder stärker selbst gestalten. Das neue HRG schafft den Spielraum dafür. Wir brauchen diese Reform, damit unser Land den Übergang zur Wissensgesellschaft an vorderster Stelle mitgestalten kann.“ (Pressemitteilung des BMBF vom 20.08.1998).⁵

Allgemein zeichnet sich das HRG von 1998 *zum einen* dadurch aus, dass es den Hochschulen mehr Freiheit vermitteln will, indem auf Detailregelungen etwa in den Bereichen Zusammensetzung von Hochschulgremien, Mitwirkung an Selbstverwaltung und Organisation, Selbst- und Staatsverwaltung der Hochschulen verzichtet und den Hochschulen in Folge mehr Gestaltungsspielraum und Autonomie zugesprochen wird. Der Akzent wird auf Eigenverantwortung, Selbstregulierungs- und Managementfähig-

derung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften (5. HRGÄndG) (BGBl. I S. 693) eingehend, werden in den nachfolgenden Ausführungen nur in Einzelaspekten berücksichtigt, da die grundlegenden rechtlichen Änderungen, auf welche sich die Untersuchung bezieht, im HRG von 1998 verankert wurden.

⁵ Auch in den Pressemitteilungen der Wissenschaftsministerien auf Landesebene zur Novellierung der Landeshochschulgesetze wird die Bedeutung dieser Reformen nach außen getragen; z.B. „Neues Gesetz sichert die Zukunftsfähigkeit unserer Hochschulen“ (Pressemitteilung des Nordrhein-Westfälischen Ministeriums für Schule, Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung vom 23.02.2000), „Neue Hochschulgesetze in Baden-Württemberg treten am 01.01.2000 in Kraft. Von Trotha: ‚Umfangreichste Reform in der Hochschulgeschichte des Landes‘ - Autonomie, Leistung, Qualität und Wettbewerb stehen im Vordergrund“ (Pressemitteilung des Baden-Württembergischen Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst vom 30.12.1999) oder „Wissenschaftsministerin Hohmann-Dennhard: Hessen mit modernstem Hochschulgesetz in Deutschland“ (Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 28.10.1998) - um nur einige Beispiele zu nennen.

keit der Hochschulen gelegt, so dass hier von einer ‚Deregulierung des Hochschulrahmengesetzes‘ gesprochen werden kann. Deutlich wird diese durch den Wegfall des noch im HRG von 1987 enthaltenen § 4 ‚Ordnung des Hochschulwesens‘, der „detaillierte Vorgaben für das Zusammenwirken der Hochschulen bei Planung und Organisation von Studium und Forschung [enthielt]. Nach Umstellung auf eine leistungsorientierte Hochschulfinanzierung besteht ein eminentes Eigeninteresse der Hochschulen an einer effizienten Studien- und Forschungsorganisation, an einer Reform der Studiengänge, die ein Studium innerhalb der Regelstudienzeit ermöglicht, sowie an der Bereitstellung des hierzu erforderlichen Lehrangebots. Rahmenrechtliche Detailvorgaben zur Ordnung des Hochschulwesens, zur Weiterentwicklung des Studiums, zu Studienordnungen und zum Lehrangebot sind deshalb künftig entbehrlich“ (BMBF 1999: 9).

Zum anderen zeichnet sich das HRG von 1998 jedoch auch dadurch aus, dass es den Hochschulen nicht nur mehr Freiheiten ermöglicht, sondern durchaus auch Regelungen enthält, die zur Neuorientierung des Hochschulsystems führen sollen (vgl. BMBF 1999: 5ff.). Inhaltlich besteht diese Neuorientierung in der Einführung einer leistungsorientierten Hochschulfinanzierung (§ 5), der Evaluation von Forschung und Lehre unter Beteiligung der Studierenden bei der Lehrevaluation (§ 6), der Neudefinition und -festlegung der Regelstudienzeit (§ 11), der Aufnahme des Themas ‚Multimedia‘ (§ 13), der Verstärkung der Studienberatungspflicht (§ 14), der Einführung von Zwischenprüfungen (§ 15 Abs. 1), der Einführung eines ‚Freischuß‘ (§ 15 Abs. 2), der Einführung eines Leistungspunktesystems (§ 15 Abs. 3), der Ermöglichung der Vergabe der Hochschulgrade ‚Bachelor‘ und ‚Master‘ (§ 19), der Vorgabe pädagogischer Eignung als Einstellungsvoraussetzung von Professoren (§ 44 Abs. 1 Nr. 2) etc.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass wesentliche, im HRG (und den im Anschluss daran novellierten Landeshochschulgesetzen) verankerte Neuerungen schon seit Beginn der 1990er Jahre in den Hochschulen diskutiert und experimentell umgesetzt wurden, so dass gesagt werden kann, dass dieses Gesetz das rechtlich nachgeregelt hat, was die Hochschulen und Länder schon seit längerem gefordert und erprobt hatten. Dies und die Auswirkungen des Gesetzes werden in der Betrachtung der verschiedenen Reformstränge deutlich, die sich trotz der fast unüberschaubaren ‚Reparaturen an allen Ecken und Enden‘ anhand der Aussagen zum neuen HRG und hinsichtlich der öffentlich bekundeten Kernelemente desselben (Abschaffung unnötiger und innovationshemmender Detailregelungen, Einführung einer leistungsorientierten Hochschulfinanzierung, die Möglichkeit zur Vergabe der Hochschulgrade ‚Bachelor‘ und ‚Master‘ und die Einführung eines Leistungspunktesystems) strukturieren lassen. Diese können in insgesamt drei ‚große‘ Reformstränge zusammengefasst werden.

Der erste Reformstrang kann als *Studienreform* bezeichnet werden. Sie bezieht sich auf die Internationalisierung und Modernisierung des Studiums und der Studieninhalte durch die Möglichkeit zur Vergabe der Hochschulgrade ‚Bachelor‘ und ‚Master‘ sowie auf die Einführung eines Leistungspunktsystems etc. und betrifft die Lehre als eine der Kernaufgaben der Hochschule.

Ein zweites Kernelement der Reform verspricht mehr Freiheit für die Hochschulen durch die Abschaffung ‚unnötiger und innovationshemmender Detailregulierungen‘. Verwiesen ist damit auf den Rückzug des Staates aus den internen Angelegenheiten der Hochschulen, der in den Schlagworten Deregulierung, Eigenverantwortung und Autonomie zum Ausdruck kommen soll. Im Mittelpunkt stehen hier zum einen die Rechtsstellung und zum anderen die Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Hochschulen, so dass dieser Reformstrang als *Organisationsreform* bezeichnet werden kann.

Zum Teil eng mit der Organisationsreform verbunden, zum Teil unabhängig von ihr diskutiert, beinhaltet ein dritter Reformstrang Überlegungen zur Schaffung von mehr Wettbewerb zwischen den Hochschulen durch die Einführung einer leistungsorientierten Hochschulfinanzierung, verbunden mit einer Änderung der hochschulinternen Haushaltsgestaltung und Mittelvergabe, welche die Finanzautonomie der einzelnen Hochschulen stärken soll. Dieses Kernelement der Hochschulreform kann, richtet man das Augenmerk auf den deutlich finanzpolitischen Aspekt in der Diskussion um eine Hochschulreform, als *Finanzreform* bezeichnet werden.

Damit wären drei Reformstränge (Studien-, Organisations-, und Finanzreform) benannt, die dazu dienen sollen, die Hochschulen zu Profilgestaltung, Exzellenz in Forschung und Lehre, (internationaler) Wettbewerbsfähigkeit, ‚zeitgemäßen‘ Organisationsstrukturen, sowie zu Wirtschaftlichkeit anzuregen. Um diese - als neue Anforderungen an die Hochschulen zu bezeichnenden - Reformstränge nicht abstrakt ‚im Raum stehen zu lassen‘, sollen sie im Folgenden zum einen anhand der gesetzlichen Änderungen, zum anderen anhand von (Modell-)Projekten⁶ in den Hochschulen dargelegt werden, um so u.a. aufzeigen zu können, dass diese neuen Anforderungen nicht lediglich von Seiten des Bundes und der Länder an die Hochschulen herangetragen wurden. Vielmehr wurden sie schon eigenständig und experimentell zum Teil auch jenseits der gesetzlichen Rahmenbestimmungen in den Hochschulen diskutiert und durchgeführt, noch bevor das HRG von 1998 und die novellierten Landeshochschulgesetze in Kraft traten.

⁶ Die Recherchen (via Internet, Zeitungsartikeln, Pressemitteilungen, Literatur etc.) zu Projekten in den Hochschulen ergaben, dass es in den 1990er Jahren eine nahezu unüberschaubare Vielzahl an ‚Experimenten‘ zu fast allen Aspekten der verschiedenen Reformstränge gab. Im Text werden lediglich einzelne illustrative Beispiele aufgeführt, um so einen Eindruck über die Inhalte der Diskussionen zu geben.

Die Eckpunkte der Studienreform

Die Eckpunkte der Studienreform zeichnen sich durch die schon weiter oben ausgeführten Fragen danach aus, wie Studiengänge und Studieninhalte mehr an den Bedürfnissen von Wirtschaft, Industrie und Verwaltung etc. ausgerichtet werden können und weiterführend durch die Frage danach, wie Deutschland als internationaler Studienstandort attraktiver und wettbewerbsfähiger gemacht werden kann. Aufgrund dieser beiden richtungsweisenden Fragen interessieren demnach die Einführung international anerkannter Studienabschlüsse und die Verknüpfung von Studium und Beruf ebenso wie eine zum Teil daraus resultierende, zum Teil davon unabhängige Reform von Studiengängen⁷ (verbunden mit der Einführung von Qualitätssicherung der Lehre durch Evaluation⁸, Virtualisierung des Studiums⁹, Modularisierung des Studienangebots etc.), sowie die Stärkung fächerübergreifender Kooperationen (und in diesem Zusammenhang auch die Einrichtung von (trans-)nationalen Hochschulverbänden¹⁰). Weiterhin wären hier Überlegungen und Bemühungen aufzuführen, die sich mit der BAFöG-Reform, der Einführung von Studiengebühren, sowie der Veränderung des Fächerkanons in den einzelnen Hochschulen und dabei auch mit der Abschaffung und Neugestaltung von Studienfächern im Rahmen einer Profilbildung befassen. Da an dieser Stelle nicht alle genannten Aspekte ausführlich diskutiert werden sollen, wird im Folgenden lediglich auf die Einführung von internationalen Abschlüssen und somit auf

⁷ Ein Beispiel ist hier der nach den Vorbildern der kanadischen McMaster Universität und der US-amerikanischen Harvard-Universität zum Wintersemester 1999/2000 eröffnete erste, mittlerweile preisgekrönte Reformstudiengang Medizin in Berlin (vgl. Frankfurter Rundschau vom 21.10.1999). Ziel ist es, der konzipierten Verzahnung von theoretischer Vorklinik und praktischer Klinik mit Hilfe von modernen Lernmethoden Rechnung zu tragen, die auf selbständiger und fallstudienbezogener Kleingruppenarbeit und somit auf Konzepten des problemorientierten Lernens beruhen. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund der oben aufgeführten These, dass das neue integrative Konzept nicht erst seit Inkrafttreten des neuen HRG diskutiert wurde, sondern auf eine Initiative von Studenten zurückging, welche schon im Rahmen des Unistreiks vom Wintersemester 1988/1989 eine Reform des Medizinstudiengangs forderten (vgl. taz vom 07.02.2002). Ähnlich gestaltet sich die vom Stifterverband 1999 ausgezeichnete medizinische Reformfakultät der Universität Dresden. Bis zum Jahr 2003 soll hier das problemorientierte Lernen, die Verzahnung von Ausbildungsinhalten und mehr Praxisnähe eingeführt werden. Auch hier wurden Partner im In- und Ausland (LMU München, Universität Heidelberg und die Harvard Medical School) gesucht, die z.T. ähnliche Reformziele verfolgen oder als Mentoren dienen.

⁸ Altrichter/Schratz (1992), Busek (1992), Webler/Otto (1991), Weule (1999). Siehe hierzu auch die Entschließung des 176. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz vom 03.07.1995 zur Evaluation im Hochschulbereich unter besonderer Berücksichtigung der Lehre und die Empfehlungen des Wissenschaftsrats von 1996 zur Stärkung der Lehre in den Hochschulen durch Evaluation.

⁹ Ein Beispiel hierfür ist die Fachhochschule Lübeck, die sich neben 15 weiteren deutschen und vier schwedischen Hochschulen seit 1998 an einem Verbund für das virtuelle Studium beteiligt, wobei an der FH Lübeck die Studiengänge Informationstechnologie, Wirtschaftsingenieurwesen und Umweltmanagement für die neue Studienform vorgesehen sind (vgl. Focus vom 05.10.1999, Die Welt vom 06.10.1999).

¹⁰ Ein Beispiel für hochschulübergreifende, (trans-) nationale Kooperationen ist ‚Universitas 21‘. ‚Universitas 21‘ stellt ein internationales Netzwerk dar, welches ausgewählten Hochschulen die Möglichkeit bietet, im internationalen Austausch die Studieninhalte und -abschlüsse weiterzuentwickeln, um der Internationalisierung auf den Arbeitsmärkten Rechnung zu tragen (Schwäbische Donau Zeitung vom 29.11.1999). Als erste deutsche und kontinentaleuropäische Universität wurde 1999 die Albert-Ludwig-Universität Freiburg in dieses Netzwerk aufgenommen.

die Internationalisierung des Studiums eingegangen werden. Diese Auswahl ist dadurch begründet, dass unter dem Label ‚Internationalisierung des Studiums‘ viele der oben genannten Einzelaspekte zusammenlaufen, da beispielsweise die Einführung von BA- und MA-Abschlüssen in weiten Teilen auch mit einer inhaltlichen Reform der Studiengänge einhergeht.

Mit der Einführung des Paragraphen 19 ‚Bachelor- und Masterstudiengänge‘ wird versucht, dem anglo-amerikanischen Vorbild entsprechend - und einen ‚Hauch von Amerika‘ in das Studium bringend (vgl. Die Welt vom 31.01.2000) - die Abschlüsse in Deutschland zu internationalisieren, da „der Bekanntheitsgrad und die Verwertbarkeit des deutschen Diploms, insbesondere in außereuropäischen Staaten, begrenzt sind, während das angelsächsische Graduierungsmodell (Bachelor, Master) am ‚Weltmarkt‘ allgemein akzeptiert ist“ (BMBF 1999: 7). Verbunden mit der Hoffnung, dass die Wendung vom Diplom hin zu einem Bachelor die Hochschulen attraktiver macht (vgl. Frankfurter Rundschau vom 17.02.2000) und eine Internationalisierung des Studiums den Arbeitsmarkteinstieg der Studierenden erleichtert (vgl. Pressemitteilung Nordrhein-Westfälischen Ministeriums für Schule, Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung vom 07.09.1999), wird die Internationalisierung der Studienabschlüsse flankiert durch Empfehlungen und Beschlüsse der Kultusministerkonferenz (KMK) und der Hochschulrektorenkonferenz (HRK)¹¹ hinsichtlich der Einführung von Akkreditierungsagenturen und von Akkreditierungsverfahren¹². Aufgrund dieser Empfehlungen und Beschlüsse wurde im Juli 1999 ein Akkreditierungsrat¹³, angesiedelt beim HRK und finanziert vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft¹⁴, ins Leben gerufen, der die Aufgabe hat, die fachlich-inhaltliche Begutachtung der neuen Bachelor- und Masterstudiengänge zu koordinieren und dazu Agenturen zu zertifizieren, die diese Aufgabe übernehmen wollen (vgl. Pressemitteilung der HRK vom 07.07.1999). Jenseits dieser Aufgabenbestimmung erscheint interessant, dass der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft das bei der HRK angesiedelte Sekretariat des Akkreditierungsrates für die

¹¹ Siehe zur Funktion der Kultusministerkonferenz Schulz-Hardt (1996) und zur Hochschulrektorenkonferenz Erichsen (1996).

¹² Siehe hierzu den Beschluss der KMK vom 03.12.1998 zu Strukturvorgaben für die Einführung von Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengängen, den Beschluss vom 03.12.1998 zur Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge, sowie den Beschluss vom 05.03.1999 zu Strukturvorgaben für die Einführung von Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengängen. Siehe dazu ebenso u.a. die Entschließung des 183. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz vom 10.11.1997 zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen/-abschlüssen und die Entschließung des 186. Plenums vom 02.11.1998 zur Einführung von Akkreditierungsverfahren.

¹³ Zum Zeitpunkt seiner Gründung setzte sich der Akkreditierungsrat aus Wissenschaftlern, Studierenden, Vertretern der Länder Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Sachsen sowie aus Vertretern der Berufspraxis zusammen.

¹⁴ Der 1920 gegründete Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft erarbeitet Programme und finanziert Initiativen im Hochschulbereich mit den Schwerpunkten Verbesserung von Strukturen und Leistungsfähigkeit des Wissenschaftssystems, Wettbewerb und Leistung, internationale Wissenschaftsbe-

Jahre 1999 bis 2001 mit bis zu 350 TDM pro Jahr¹⁵ mit der Begründung finanzierte, dass „die Wirtschaft [ein] erhebliches Interesse an der Qualitätssicherung von international kompatiblen Studiengängen [hat], weil sie damit deutsche Bewerber besser einschätzen [kann]“ (Pressemitteilung Nr. 55c des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft vom 29.01.1999). Ergebnisse der Arbeit des Akkreditierungsrates sind u.a. die Entwicklung von Mindeststandards und von Kriterien, die im Rahmen von Akkreditierungsverfahren berücksichtigt werden sollten (vgl. Pressemitteilung des Akkreditierungsrat vom 07.12.1999), sowie die Anerkennung der Zentralen Evaluationsagentur¹⁶ als erster Agentur für die Anerkennung von Bachelor- und Masterstudiengängen (vgl. Pressemitteilung Akkreditierungsrat 01/2000; Pressemitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 07.02.2000).

Zusätzlich zu dieser formalen Flankierung der mittlerweile schon in vielen Universitäten eingerichteten BA-/MA-Studiengänge¹⁷ bemühen sich die Hochschulen, in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung auf die ‚Einwände‘ zu reagieren, wie sie etwa von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) zur Entwicklung von BA- und MA-Studiengängen vorgetragen wurden: „Die bloße Übernahme des Bachelor- und Mastersystems vorzugsweise anglo-amerikanischer Prägung wird dem Profil des deutschen Hochschulsystems nicht gerecht. Ein Blick auf die Hochschulsysteme anderer Länder in Europa und Übersee offenbart eine gehörige Vielfalt an unterschiedlichen Modellen. Deshalb fordert die Wirtschaft von den Hochschulen ausdrücklich, gerade angesichts des hohen Tempos, das Universitäten und Fachhochschulen bei der Entwicklung neuer Studiengänge vorlegen, das originäre Ziel eines Bachelor/Master Made in Germany nicht aus den Augen zu verlieren. Insbesondere müssen die Bachelor-Studiengänge ein eigenes arbeitsmarktrelevantes Profil aufweisen, auf das die Unter-

ziehungen, akademischer Nachwuchs für Wissenschaft und Wirtschaft, Zukunft der Forschung und Dialog zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Gesellschaft.

¹⁵ Nach Ablauf dieser auf drei Jahre angelegten Anshubfinanzierung sollen die Kosten der Akkreditierung grundsätzlich von den Hochschulen getragen werden, die einen Studiengang akkreditieren lassen möchten (vgl. Pressemitteilung Nr. 55c des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft vom 29.01.1999).

¹⁶ Die Zentrale Evaluationsagentur (ZEvA) wurde 1995 auf Beschluss der Landeshochschulkonferenz Niedersachsen (LHK) eingerichtet und ist eine gemeinsame Einrichtung der niedersächsischen Hochschulen, die durch das niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) finanziert wird.

¹⁷ So wurden beispielsweise an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Greifswald in den Fächern Jura und Wirtschaftswissenschaften neben den Staatsexamens- und Diplomabschlüssen auch die Abschlüsse Bachelor und Master eingeführt, ebenso wie an der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Technischen Universität Karlsruhe in den entsprechenden Studiengängen. Beide Fakultäten wurden u.a. aufgrund eines Wettbewerbs des Stifterverbandes für die deutsche Wissenschaft als Reformfakultäten ausgezeichnet. Neben diesen und der schon in Fußnote 7 erwähnten Medizinischen Fakultät der Universität Dresden wurden weiterhin die Forstwissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg und die Fakultät für Mathematik der Technischen Universität München aufgrund ihrer Ideen zur Verbesserung von Forschung und Lehre mit als Reformfakultät 1999 vom Stifterverband ausgezeichnet. Diese fünf Reformfakultäten erhielten für die Umsetzung dieser Ideen insgesamt 500.000 DM (vgl. Pressemitteilung Nr. 64 des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft vom 11.05.1999).

nehmen im Rahmen ihrer betrieblichen Personalpolitik vertrauen können. Auf den Punkt gebracht: gefragt sind keine schlechten Kopien ausländischer Vorbilder, sondern ein eigenständiger Bachelor/Master, versehen mit dem Gütezeichen international und berufsqualifizierend“ (Frankfurter Rundschau vom 21.10.1999; zitiert aus der Kölner Erklärung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zur Entwicklung von BA- und MA-Studiengängen vom Oktober 1999).

Betrachtet man nun zusammenfassend die vorliegenden Aussagen zur Einführung internationaler Studienabschlüsse, so sollten resümierend zwei Aspekte kritisch berücksichtigt werden. Zum einen scheint die angestrebte Internationalisierung der Studienabschlüsse eine ‚Kulturrevolution‘ (vgl. Unispiegel 3/1999 vom 02.08.1999) in der Geschichte der deutschen Hochschulen darzustellen, da durchaus die Möglichkeit besteht, dass sie die deutschen Titel Diplom und Magister verdrängt¹⁸. Zum anderen scheint die Einführung eines Bachelorabschlusses denjenigen entgegenzukommen, die die Studiendauer sowie die Berufsferne und die angebliche Theorielastigkeit des Studiums (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25./26.04.1998) kritisieren und eine stärkere Verbindung von Studium und Beruf und eine arbeitsmarktorientierte Hochschulausbildung fordern. Deutlich wird der geforderte engere Zusammenhang zwischen Beruf und Studium beispielsweise daran, dass 1999 die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) einen Workshop zur Verzahnung von Theorie und Praxis initiierten (vgl. Welt vom 25.08.1999). Deutlich wird dies weiterhin im Rahmen von Diskussionen, in denen gefragt wird, ob die Universitäten zukünftig Kaderschmieden für die Wirtschaft sein werden (vgl. Unispiegel 03/1999 vom 02.08.1999) und ob die Wirtschaft Spezialisten oder Generalisten braucht (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02.05.1998). Letztlich bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass es in der Diskussion um BA- und MA-Studiengänge nicht nur um eine an den Bedürfnissen der Wirtschaft ausgerichtete Lehre geht, sondern dass hier auch die Frage nach der Exzellenz der Hochschulausbildung und der Profilbildung in dem Sinne gestellt wird, als dass bemängelt wird, dass sich die Hochschulen ihre Studierenden jenseits der Änderung des § 32 Abs. 3 Nr. 2b im HRG, welcher ein hochschuleigenes Auswahlverfahren in das allgemeine Auswahlverfahren für einen Teil der Studienplätze in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge vorsieht, nicht auswählen dürfen. Dies kann als einer der wesentlichen Kritikpunkte am HRG gesehen werden, welcher sich in den Medien beispielsweise durch Artikel wie ‚Der quotierte gute Student: Hiesige Universitäten kranken an der Unfreiheit, Studenten nicht auswählen zu können‘ (vgl. Welt vom 07.01.2000) oder ‚Alles hängt von der Auslese

¹⁸ Ein Beispiel für diese mögliche Entwicklung stellt die langfristige Abschaffung von Diplom-Studiengängen an der Ruhr-Universität Bochum dar. Dort wurden zum Wintersemester 2000/2001 in den Naturwissenschaften anstelle des Diplomsstudiengangs gestufte Studiengänge eingeführt. (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 30.11.1999).

wählen zu können' (vgl. Welt vom 07.01.2000) oder ‚Alles hängt von der Auslese ab: Gute Universitäten brauchen gute Studenten, Studiengebühren, aber keine Ministerien' (vgl. Die Zeit vom 16.12.1999) äußerte.

Jenseits dieser Aspekte kann festgehalten werden, dass die Internationalisierung des Studiums, die Einführung von Multimedia in die Lehre¹⁹, die Virtualisierung des Studiums, die zunehmenden Kooperationen zwischen den Hochschulen sowohl auf der nationalen als auch auf der internationalen Ebene im Rahmen der Studienreform etc. zwar in weiten Teilen ohne eine Änderung der herkömmlichen Strukturen der Fakultäten/Fachbereiche und deren Beziehungen untereinander und zum Rektorat/Präsidium erfolgen, dass jedoch auch hier im Rahmen der Studienreform erste Anknüpfungspunkte zu Überlegungen zu einer Organisationsreform zu erkennen sind. Ein Beispiel ist hier die vom Stifterverband 1999 ausgezeichnete rechts- und staatswissenschaftliche Reformfakultät der Universität Greifswald. Neben der Einführung von Bachelor- und Master-Studiengängen in den Fächern Jura und Wirtschaftswissenschaften will die Greifswalder Fakultät im Zeitraum der Förderung Zielvereinbarungen mit dem Rektorat schließen, die dazu dienen sollen, Qualität zu sichern und Transparenz herzustellen. Weiterhin sollen diese Zielvereinbarungen sich auch als nützlich für die Abstimmung mit einem Hochschulrat erweisen (dessen Einrichtung jedoch 1999 vom Land noch nicht beschlossen war; vgl. Pressemitteilung Nr. 64 des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft vom 11.05.1999).

Bereits dieses hier nur knapp skizzierte Beispiel zeigt, dass die Studienreform in Teilen nicht ohne die Überlegungen zu einer Organisationsreform betrachtet werden kann, zumal an dieser Stelle mit der Einführung von hochschulinternen Zielvereinbarungen und der Einführung eines Hochschulrates bereits zwei Elemente der Organisationsreform benannt wurden.

Die Eckpunkte der Organisationsreform

Der Begriff ‚Organisationsreform' legt zunächst die Vermutung nahe, dass es hier ‚lediglich' um eine Reform der internen Prozesse und Strukturen der Hochschule gehe. Zwar stimmt diese Vermutung in weiten Teilen, teilweise trifft sie die Situation jedoch nicht genau. Der Begriff ‚Organisationsreform' wird im Rahmen der folgenden Ausführungen und vor dem Hintergrund der zu Beginn des Kapitels dargelegten Ziele der Hochschulreform (Autonomie, Eigenverantwortung, Selbststeuerung etc.) weiter auszuliegen sein, insofern er sowohl Änderungen in den hochschulinternen Strukturen und

¹⁹ Siehe hierzu die Empfehlung des 179. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz vom 09.07.1996 zu modernen Informations- und Kommunikationstechnologien ("Neue Medien") in der Hochschullehre und die Empfehlungen des Wissenschaftsrats von 1998 zur Hochschulentwicklung durch Multimedia in Studium und Lehre.

Prozessen, als auch die angestrebten Veränderungen im Verhältnis zwischen Land und Hochschule umfassen soll.

Somit können die folgenden Ausführungen nicht nur vor diesem Hintergrund gesehen werden, sondern auch mit Blick auf die Frage danach, wie privatwirtschaftliche Rationalitätskalküle und Managementkonzepte in die staatlichen Einrichtungen des Hochschulsystems hereingetragen werden können.

Ein wesentliches Kernelement der Organisationsreform²⁰ ist der im HRG von 1998 formulierte Verzicht auf Detailregelungen hinsichtlich der ‚Organisation und Verwaltung der Hochschulen‘ und damit das Wegfallen bzw. die Änderung der § 58 ‚Rechtsstellung der Hochschule‘, § 59 ‚Aufsicht‘, § 60 ‚Zusammenwirken von Land und Hochschule‘, § 61 ‚Allgemeine Organisationsgrundsätze‘, § 62 ‚Leitung der Hochschule‘, § 63 ‚Aufgaben zentraler Kollegialorgane‘, § 64 ‚Fachbereich‘, § 65 ‚Gemeinsame Kommissionen, Studienbereiche‘, § 66 ‚Wissenschaftliche Einrichtungen und Betriebseinheiten‘. Aufgrund dieser Änderungen wurde das übergreifende Kapitel, innerhalb dessen die aufgeführten Paragraphen noch im HRG vom 09.04.1987 (BGBl. I S. 1170) verortet waren, von ‚Organisation und Verwaltung der Hochschule‘ in ‚Rechtsstellung der Hochschule‘ umbenannt, so dass die hier vorhandenen Paragraphen ‚nur‘ noch die Rechtsform, das Selbstverwaltungsrecht (§ 58) und die Aufsicht (§ 59) regeln. Die Gründe dieser neuen Akzentuierung werden zusammenhängend mit der weiter oben dargelegten Akzentverschiebung der Hochschulpolitik vom BMBF wie folgt dargelegt: „Das HRG sah bislang zwingend vor, dass Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen sind. Den Ländern war es deshalb nicht möglich, staatliche Hochschulen zum Beispiel in der Rechtsform einer Stiftung oder einer privatrechtlichen Gesellschaft zu errichten. Das HRG regelte außerdem detailliert, über welche Organe eine Hochschule verfügt und mit welchen Aufgaben sich die einzelnen Organe befassen. Die danach bestehenden Gestaltungsspielräume wurden vielfach als zu klein erachtet. Die Regelung der äußeren und inneren Verfassung der Hochschulen ist künftig weitgehend eine Angelegenheit des Landesrechts. Dem Wunsch der Länder, ihre Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der Hochschulorganisation auszuweiten (vgl. den Beschluss der Kultusministerkonferenz ‚Hochschulen und Hochschulpolitik vor neuen Herausforderungen‘ vom 28.12.1997), wurde damit umfassend entsprochen. Durch die Deregulierung erhalten zum einen die Länder einen umfassenden Handlungsspielraum für die Umgestaltung der deutschen Hochschullandschaft und zum anderen wird der Grundstein gelegt für ein von Autonomie und Wettbewerb um

²⁰ Siehe zu den Überlegungen zur Reform der Hochschulorganisation u.a. etwa Alewell (1995), Brinckmann (1996), Brunn (1997), Bultmann (1996a und b), Fandel (1998), Gutjahr-Löser (2000), Höllinger/Steinbacher (1992 und 1993), Küpper (1997a und 2000), Lange (1997), Müller-Bölling (1994a und b, 1995, 1997), Neuvians (1995), Weert (1997), Wolff (1995) etc.

die besten Lösungen geprägtes, international konkurrenzfähiges Hochschulsystem, das in der Lage ist, flexibel und kreativ auf heute bestehende und sich künftig stellende Herausforderungen zu reagieren“ (BMBF 1999: 10).²¹

Neben der damit gebotenen Möglichkeit zur Änderung der Rechtsform der Hochschule stehen Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Land und Hochschule²² ebenso zur Diskussion wie die Vereinbarung von Zielen zwischen Universitätsleitung und Fachbereichen/Fakultäten, die Neustrukturierung von Fachbereichen, Reorganisationsprozesse in der Hochschulverwaltung, die Änderung des Dienstrechts²³, sowie nicht zuletzt auch die Reform der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen in den Hochschulen und damit in weiten Teilen auch die Reform der Gremienstruktur. Diese Reform der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen und dabei auch der Gremienstrukturen ist geprägt durch den Verzicht auf Detailregelungen zur Mitwirkung an der Selbstverwaltung der Hochschule (§ 37 Abs. 1 S. 2 und 3, Abs. 2 S. 2 und 3)²⁴, sowie zur Zusammensetzung der Hochschulgremien, zum Stimmrecht, sowie zu Wahlen und Öffentlichkeit (§§ 38, 39, 40). Begründet wird dies folgendermaßen: „Ein wesentlicher Bestandteil der gegenwärtigen Bemühungen zur Lösung der Hochschulprobleme ist, Entscheidungskompetenzen von den Gremien auf die Hochschul- und Fachbereichsleitungen zu verlagern und die Gremien auf Beratungs- und Kontrollfunktionen zu beschränken. Überlegt wird auch die Einrichtung von Hochschulräten, Verwaltungsräten oder Kuratorien, denen Kompetenzen aus Bereichen übertragen werden sollen, in denen Entscheidungen bislang bei den Landesministerien bzw. bei den Hochschulen liegen. Insbesondere die bislang vorgegebene gruppenmäßige Zusammensetzung aller Hochschulgremien setzt der Umsetzung derartiger Überlegungen enge Grenzen. Die Vorschriften zur Zusammensetzung, Funktionsweise und Zuständigkeit der Gruppen, über Einzelheiten

²¹ Mit diesem Verzicht auf Detailregelungen folgte der Bund in weiten Teilen den Leitsätzen einer zukunftsorientierten Hochschulpolitik der Westdeutschen Rektorenkonferenz (1988) und den 10 Thesen zur Hochschulpolitik des Wissenschaftsrates (1993).

²² Beispiele hierfür sind u.a. der Qualitätspakt zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Hochschulen (vgl. Pressemitteilung NRW vom 28.01.1999 und vom 18.08.1999) und die Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Universität Hamburg (vgl. Pressemitteilung Hamburg vom 02.03.1999).

²³ Wesentliche Aspekte der Diskussionen rund um eine Dienstrechtsreform wurden im Februar 2002, nicht ohne ‚heiße‘ Diskussionen, in ein sogenanntes Reformpaket bestehend aus dem Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung und aus dem Hochschulrahmengesetz in der Fassung des am 23.02.2002 in Kraft getretenen Fünften Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (5. HRGÄndG) aufgenommen. Inhaltlich sehen diese Gesetze zum einen ein neues Besoldungsprinzip für Professoren vor; zum anderen eine neue Befristungsregelung für wissenschaftliche Mitarbeiter, die Einführung der Juniorprofessur, sowie die Abschaffung von C1-, C2-Stellen und Hochschuldozenturen, wobei anzumerken ist, dass die neuen Befristungsregelungen unmittelbar und ohne jegliche Übergangsregelung in Kraft treten, die anderen Änderungen jedoch erst noch in Landesrecht umgesetzt werden müssen.

²⁴ Ein Grund hierfür ist, dass das BMBF die Ansicht vertritt, dass „rahmenrechtliche Vorgaben bezüglich der Mitwirkung in Hochschulgremien, unter anderem über die Ablehnung einer Funktion in der Selbstverwaltung, die gleichzeitige Mitgliedschaft in Personalvertretungs- und Selbstverwaltungsorganen sowie Verhaltensregelungen entbehrlich [sind]“ (BMBF 1999: 10), ohne diese Ansicht jedoch detaillierter zu begründen.

des Wahlverfahrens zu Gremien und deren Tagungsweise wurden deshalb auf das wesentliche beschränkt. Diese betreffen die Mitwirkung der Hochschulmitglieder in gruppenmäßig zusammengesetzten Gremien, die Zusammensetzung der Mitgliedergruppen sowie die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bestehende Anforderung bezüglich des Einflusses der Professoren in Entscheidungsgremien“ (BMBF 1999: 10).

Mit dieser Begründung sind wesentliche Stichworte genannt, nach denen sich die Diskussionen um die Organisationsreform strukturieren lassen: zum einen die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Hochschul-/Fachbereichs-/Fakultätsleitung²⁵ mit dem Ziel, kürzere Entscheidungswege zu realisieren und die damit verbundene Reduzierung der Gremienkompetenzen auf Kontroll- und Beratungsfunktionen; zum anderen die Möglichkeit der Einrichtung von Hochschulräten, Verwaltungsräten oder Kuratorien²⁶.

Verbunden mit der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Hochschul-/Fachbereichs-/Fakultätsleitung und die Reduzierung der Gremienkompetenzen auf Kontroll- und Beratungsfunktionen sind der Aspekt der Managementfähigkeiten und damit die Frage, ob und inwieweit in Zukunft die Leitung von Hochschulen professionalisiert werden wird.

Insgesamt folgt das Gesetz hier in weiten Teilen einem Beschluss der Kultusministerkonferenz zur Differenzierung der Mittelverteilung im Hochschulbereich aus dem Jahre 1996, in dem darauf hingewiesen wird, dass die Entscheidungs- und Leitungsstrukturen so ausgestaltet werden müssen, „daß die Hochschule in der Lage ist, in eigener Verantwortung strategische Planung mit Zielsetzung sowohl in der Lehre als auch in der Forschung und bei den Dienstleistungen vorzunehmen, diese in eine programmatische Planung mit mittel- und kurzfristiger Perspektive umzusetzen und über die zur Verwirklichung der Zielsetzungen notwendigen Ressourcen zu entscheiden“ (Kultusministerkonferenz 1996). Um dies zu erreichen schlägt die KMK weiterhin vor, dass die Kompetenzen der Gremien auf Zieldefinitions- und Kontrollfunktionen beschränkt werden und die Exekutive neben operativen Aufgaben nun auch Initiativfunktionen wahr-

²⁵ Siehe zu den Leitungsstrukturen im Hochschulbereich auch den Beschluss der KMK vom 13.09.1996 sowie die Empfehlung des 183. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz vom 10.11.1997 zu den Organisations- und Leitungsstrukturen der Hochschulen.

²⁶ Auf die Möglichkeit der Einrichtung von Hochschulräten wurde in vielen Bundesländern bei der Novellierung der Landeshochschulgesetze zurückgegriffen. Die Einrichtung eines Hochschulrates ist beispielsweise in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen durchgeführt worden. In Brandenburg gibt es einen Landeshochschulbeirat, im Saarland einen Universitätsrat, in Sachsen und Nordrhein-Westfalen ein Kuratorium und in Schleswig-Holstein einen Hochschulbeirat. Ohne dies im Detail weiter auszuführen, sei an dieser Stelle kurz angemerkt, dass je nach Bundesland die Anzahl der Mitglieder des Hochschulrates, der aus Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, etc. bestehen soll, variiert und diese auf verschiedene Arten und Weisen berufen werden. In ihrer je nach Bundesland unterschiedlichen entweder beratenden, Stellung nehmenden oder kontrollierenden Funktion sollen sie dem Rektorat zur Seite stehen und an seinen strategischen Entscheidungen beteiligt werden.

nehmen soll (vgl. Kultusministerkonferenz 1996). Abgesehen von weiteren Detailfragen, die in weiten Teilen durch die verschiedenen Landeshochschulrechte verschieden gehandhabt werden, wie beispielsweise die Verlängerung der Amtszeit der Rektoren und Präsidenten, die Möglichkeit, auch externe Personen zum Rektor oder Präsidenten einer Hochschule zu wählen etc., kann an dieser Stelle allgemein festgehalten werden, dass die „Hochschulen heute komplexe Großbetriebe mit einem breiten Aufgabenspektrum und einem Haushaltsvolumen von mehreren hundert Millionen Mark [sind]. Ihre Größe, Struktur und der von innen und außen ständig wirksame Veränderungsdruck drängen geradezu nach einer professionellen Hochschulleitung, das Bild des Rektors als Primus inter Pares ist nicht mehr zeitgemäß. Erforderlich ist eine Persönlichkeit, die mit voller Kraft - unabhängig von Gruppeninteressen - die Hochschule als eine Großorganisation führt, die insbesondere für den effizienten Einsatz der Ressourcen sorgt und dabei die strategische Weiterentwicklung der Hochschule im Blick hat. (...) Ich stelle mir einen Hochschulmanager vor, der seiner Arbeit strategische Überlegungen zu Grunde legt, sein operatives Geschäft versteht und dabei hochschulexterne Faktoren einbezieht: die Veränderungen in Arbeitsmarkt und Berufsfeldern, die Entwicklungen in der Wirtschaft und den verschiedenen Branchen, neue Erkenntnisse über Qualifikationserfordernisse und Tätigkeitsprofile, zukunftssträchtige Forschungsschwerpunkte und technologische Entwicklungstrends. All dies wäre zu bündeln in klarem, verantwortlichem und sich der Verantwortung stellendem Leistungshandeln“ - so der damalige Wissenschaftsminister von Baden-Württemberg Klaus von Trotha in einem Artikel (in Die Welt vom 27.09.1999).

Vor dem Hintergrund dieser Aussage und den bisher aufgeführten Überlegungen zur Reform der Hochschulen in den Bereichen Studien- und Organisationsreform wird deutlich, dass nicht nur das Studium und somit die Studieninhalte und -abschlüsse u.a. an den Bedürfnissen der Wirtschaft etc. ausgerichtet, sondern dass auch die Organisation der Hochschule und damit verknüpft die Leitungs- und Entscheidungsstrukturen an ‚idealtypischen‘ Vorstellungen der Organisation von Wirtschaftsunternehmen orientiert werden sollen, damit die Hochschulen eigenverantwortlich, selbständig und professionell die ihnen vom HRG über die Landeshochschulgesetze gestellten Anforderungen bewältigen können. Ob ein solcher Weg der richtige ist oder nicht, soll an dieser Stelle nicht erörtert werden. Fest steht jedoch, dass die dargelegten Überlegungen seit geraumer Zeit in den Hochschulen ausprobiert werden. Beispiele hierfür sind die bereits seit 1996 durch das Programm ‚Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung‘²⁷ der Volkswagen-Stiftung finanziell geförderten Aktivitäten der

²⁷ Das Programm der Volkswagen-Stiftung wurde 1994 eingerichtet und ausgeschrieben. Von den 33 Universitäten, die 1995 Projektskizzen einreichten, wurden sieben Universitäten ausgewählt, die insgesamt mehr als 20 Millionen DM zur Förderung für ihre geplanten Maßnahmen zur Veränderung ih-

- Humboldt-Universität zu Berlin: Verbesserung des Leitungs- und Entscheidungssystems auf der Ebene der Universitätsspitze und der Fakultäten/Institute unter Einbeziehung der Selbstverwaltungsgremien,
- Universität Bremen: Erprobung und Entwicklung eines Kontrakt- und Qualitätsmanagements und somit neuer Formen der Kompetenzverteilung und Entscheidungsdelegation, die Einführung und der Aufbau eines qualitätsbasierten Budgetierungssystems, eine Umstellung des Haushalts- und Wirtschaftsplans der Universität sowie eines Berichtswesens und Führungsinformationssystems. Angestrebt wurden zudem weitreichende Veränderungen im Verhältnis der Universität gegenüber dem Staat,
- Technischen Universität Clausthal: Neustrukturierung und Reduzierung der Fachbereiche, Reform der Gremienstruktur und die Überprüfung und Suche nach Möglichkeiten, Kompetenzen von der zentralen auf die untere Ebene zu verlagern,
- Universität Gesamthochschule Kassel: Reorganisation des Leitungs-, Entscheidungs- und Dienstleistungssystems durch die Analyse der Zusammenhänge von Entscheidungs- und Handlungsabläufen zwischen den universitären Ebenen, Stärkung der Arbeitseinheiten der dritten Ebene (Hochschulverwaltung), Verbesserung der Dienstleistungsfunktionen für Lehre und Forschung, sowie eine verbesserte Gliederung der Universität in Arbeitseinheiten und der
- Universität Hamburg: Entwicklung und Erprobung inneruniversitärer Zielvereinbarungen, Stärkung der Fachbereiche, Reorganisation der Zentralverwaltung, Entwicklung eines universitären Berichts- und Controllingssystems.

Weitere Beispiele sind die vom Stifterverband 1997 ausgezeichneten Reformuniversitäten²⁸ Osnabrück (Referenzuniversität für die Stärkung der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen sowie Evaluationsverfahren und leistungsbezogene Mittelverteilung) und Mannheim (Referenzuniversität für die Flexibilisierung der Hochschulzulassung sowie der Stärkung der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen).

rer Strukturen, Prozesse und Verfahren erhielten. An dieser Stelle werden fünf der geförderten Projekte aufgeführt, da diese in ihren Inhalten einen expliziten Bezug zur Organisationsreform aufweisen. Bei der Darstellung ist jedoch zu berücksichtigen, dass hier die Projektinhalte nur stichwortartig zusammengefasst werden, um somit einen Einblick in die Möglichkeiten einer Organisationsreform zu geben (vgl. dazu Krull 1988 und Pasternack 2001b: 305).

²⁸ Der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft zeichnete 1997 insgesamt sechs ‚besonders reformfreudige‘ Universitäten aus, die über einen Zeitraum von drei Jahren jeweils 600.000 DM für ihre Reformfreudigkeit und die Weiterentwicklung erhalten und zugleich als Referenzuniversitäten für ihre jeweiligen Reformfelder dienen sollen. Neben den beiden oben aufgeführten Universitäten Mannheim und Osnabrück zählt die Universitäten Dortmund (Evaluationsverfahren und leistungsbezogene Mittelverteilung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit) ebenso dazu wie die Technischen Universitäten Dresden (Marketing und Öffentlichkeitsarbeit, Informationssystem als Planungs- und Führungsgrundlage), Hamburg-Harburg (Marketing und Öffentlichkeitsarbeit) und München (Informationssystem als Planungs- und Führungsgrundlage, Flexibilisierung der Hochschulzulassung) (vgl. Pressemitteilung Nr. 4 des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft vom 18.07.1997).

Viele der aufgeführten Projekte sind indes nicht lediglich im Rahmen der Organisationsreform zu verorten. Stattdessen weisen sie auf Verbindungslinien zwischen Organisationsreform, Studienreform und Finanzreform hin, so dass diese drei Reformstränge oftmals nicht unabhängig voneinander gedacht und verstanden werden können.

Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass hier bereits Begriffe und Konzepte wie Kosten- und Leistungsrechnung, leistungsbezogene Mittelverteilung, Budgetierung etc. angesprochen worden sind, die auf die Diskussionen um eine Finanzreform hinweisen, deren Eckpunkte im Folgenden dargelegt werden sollen.

Die Eckpunkte der Finanzreform

Die Eckpunkte der Finanzreform beziehen sich zum einen auf eine leistungsorientierte Finanzierung der Hochschulen und können somit im Rahmen der Veränderung des Verhältnisses von Staat (Bund und Ländern) und Hochschulen erörtert werden. Zum anderen beziehen sie sich auf die Prozesse der Finanzverteilung und -verwaltung in den Hochschulen und insofern auf interne Hochschulprozesse, so dass sie auch im Rahmen der Organisationsreform diskutiert werden könnten. Trotz dieser theoretisch begründbaren Möglichkeit, die Finanzreform als Teil der Organisationsreform zu betrachten, soll sie hier als separater, dritter Reformstrang behandelt werden, da sie insbesondere in der öffentlichen Wahrnehmung bzw. der hochschulpolitischen Diskussion als ein solcher erscheint.

Ebenso wie die Studien- und Organisationsreform soll im Rahmen einer Finanzreform der Wettbewerb zwischen den Hochschulen gestärkt werden, wobei das hauptsächliche Mittel zur Stärkung des Wettbewerbs in der Einführung einer leistungsorientierten Hochschulfinanzierung (§ 5 des HRGs von 1998) zu sehen ist, die auch die oben dargelegte mögliche doppelte Verortung der Finanzreform verdeutlicht: „Dreh- und Angelpunkt der Hochschulreform ist eine grundlegende Umstellung der staatlichen Hochschulfinanzierung. Die staatliche Mittelzuweisung an die Hochschulen orientiert sich künftig an den in Lehre und Forschung sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erbrachten Leistungen. Fortschritte bei der Erfüllung des den Hochschulen obliegenden Gleichstellungsauftrages sind hierbei ebenfalls zu berücksichtigen. Auch die hochschulinterne Ressourcenverteilung sowohl auf der zentralen Ebene wie auf der Fachbereichsebene erfolgt künftig im Grundsatz ebenfalls unter Berücksichtigung der erbrachten Leistungen“ (BMBF 1999: 5). Mit der Verankerung dieser Ideen im HRG wird versucht, den Hochschulen einen Anreiz für die Leistungserstellung zu geben; zugleich wird damit die Frage nach der (quantitativen und qualitati-

ven) Messung von Leistungen in Forschung, Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Erfüllung des Gleichstellungsauftrags aufgeworfen²⁹.

Die Überlegungen zu neuen Finanzierungsmodellen der Hochschulen wie auch zur Mittelverteilung in den Hochschulen selbst sind indes nicht neu. Bereits in den 1970er Jahren gab es Überlegungen in dieser Hinsicht, wie beispielsweise die Studie von Bolzenkötter (1976) zur ‚Ökonomie der Hochschule: die Hochschule als Dienstleistungsbetrieb. Folgerungen aus einer betriebswirtschaftlichen Untersuchung‘, oder die Ausführungen von Hühne (1979) zur ‚Entscheidungsorientierten Hochschulkostenrechnung: Hochschulplanung und -steuerung mit flexibler Personalkostenrechnung‘ zeigen. Verstärkt aufgegriffen wurde das Thema jedoch vor allem in den 1990er Jahren³⁰. Einen wesentlichen Input in diese Diskussionen lieferte die KMK mit ihrem Beschluss vom 15.04.1994 zu elf Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen³¹. Diese elf Thesen, die vor allem einen Empfehlungscharakter aufweisen, sowie die mit ihnen verbundenen Umsetzungsvorschläge wurden vor dem Hintergrund der in den einzelnen Ländern praktizierten Verfahren entwickelt. Dabei umfassen diese u.a. sowohl die Empfehlung, Regelungen zur Stärkung der Haushaltsflexibilität und der Finanzautonomie der Hochschulen in die Hochschulgesetze aufzunehmen, als auch Überlegungen zu Möglichkeiten der freien Personalbewirtschaftung, zur Lockerung des Jährlichkeitsprinzips, zur Einführung von Globalhaushalten und zur Errichtung der Hochschulen als Landesbetriebe (gemäß § 26 Abs. 1 LHO). Weiterhin empfiehlt die KMK, die Leitungsstrukturen an die mit der Stärkung der Finanzautonomie verbundene größere Verantwortlichkeit anzupassen und weist darüber hinausgehend darauf hin, dass mit der Übertragung der Finanzverantwortung auf den Hochschulbereich auch eine systematische Evaluation von Lehre und Forschung (Selbstevaluation, Lehrberichte) einhergehen sollte.

Die im Beschluss der KMK formulierten Thesen und Umsetzungsvorschläge wurden in weiten Teilen in das HRG von 1998 (siehe oben) und den daraus resultierenden Landeshochschulgesetzen übernommen.

²⁹ Siehe zu Überlegungen zur Entwicklung von Kennzahlen u.a. Braun (1993).

³⁰ Siehe hier u.a. Ambrosy/Heise/Kirchhoss-Kestel/Müller-Böling (1997), Arens/Harms (2000), Behrens (1996 und 2001a bis d), Benz (1998), Blümel/Bender (1994), Blümel/Bender/Behrens (1995), Blümel/Bender/Lorig (1996 und 1997a und b), Diehl (1999), Eckhoff (1999), Fircks (1993), Gerlich (1993), Greven (1996), Hillgenberg (1994), Hoffacker (2001), Homburg/Reinermann/Lüder (1997), Hüfner (1984), Kickartz (1999), Kohnke-Godt (2000), Krasny/Ziegele (1997), Küpper (1996, 1997b, 1999), Lorig (1997), Mentges (1999), Müller-Böling (1996), Neubauer (1999), Pasternack (2001a), Stahlecker (1997), Windmüller (1999).

³¹ Diesem Beschluss zugrunde liegen das Eckwertepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom 05.05.1993 zur Vorbereitung des bildungspolitischen Spitzengespräches (Abschnitt 5 Nr. 3), die KMK/FMK-Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Hochschulen vom 01.10./08.10.1992 (III des Gemeinsamen Konkretisierungsvorschlages), die KMK/HRK-Empfehlung zur "Umsetzung der Studienstrukturreform" vom 02./12.07.1993 (Abschnitt II 10), die zehn Thesen zur Hochschulpolitik des Wissenschaftsrats vom 22.01.1993 (These 10) und die bildungspolitische Erklärung der Regierungschefs der Länder vom 29.10.1993 (Nr. 1.3).

In Bezug auf den § 5 und die leistungsorientierte Mittelvergabe kann festgestellt werden, dass in Nordrhein-Westfalen bereits seit 1993 eine leistungs- und erfolgsbezogene Verteilung der Lehr- und Forschungsmittel eingeführt wurde³². Ein weiteres, beispielhaft an dieser Stelle zu nennendes Projekt ist dasjenige, welches das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE)³³ mit dem Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur und allen niedersächsischen Universitäten zur Implementierung der Mittelverteilung in Niedersachsen durchführt. Ziel dieses Projektes, welches auf unbestimmte Zeit läuft, ist es, vor dem Hintergrund von Globalzuweisungen ein neues, formelgebundenes Zuweisungsmodell zur Bemessung des Landeszuschusses an die niedersächsischen Universitäten zu entwerfen und zu implementieren.

Nicht nur die Mittelverteilung vom Land auf die Hochschulen wird neu überdacht und erprobt, sondern auch die Mittelverteilung innerhalb der Hochschulen.

Bereits seit 1992 wird an der Freien Universität Berlin die leistungsbezogene Mittelverteilung innerhalb der Hochschule praktiziert, so dass über ein internes Rangfolge-System bestimmte Haushaltsanteile unter den Fachbereichen nach Leistungen umverteilt werden. Im Rahmen der Förderung durch die Volkswagen-Stiftung im Programm ‚Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung‘ überprüft die Freie Universität Berlin diese Art der Mittelverteilung und entwickelt sie zu einem leistungskriterienbezogenen hochschulinternen Steuerungsmodell weiter, welches auch die Zuweisung von Globalhaushalten an die Institute, die dafür notwendige Rechenschaftspflicht, sowie die Einführung eines betrieblichen Rechnungswesens beinhaltet.

Ein weiteres Projekt, welches durch die Volkswagen-Stiftung in dem oben aufgeführten Programm gefördert wird, ist die Einführung der dezentralen Ressourcenverwaltung in allen Bereichen der Universität Heidelberg. Verbunden ist dies mit dem Ziel der Schaffung eines Kosten- und Leistungsbewusstseins, der Zuweisung von Globalbudgets, der Erarbeitung von Kosten- und Leistungsziffern etc.

Weitere Projekte, die sich mit der Änderung und Erprobung der hochschulinternen Mittelvergabe befassen, sind das CHE-Projekt mit der Technischen Universität Berlin (von August 1998 bis Dezember 1998) zur Entwicklung einer Konzeption der hochschulinternen Budgetierung³⁴, sowie das CHE-Projekt mit der Universität Oldenburg (von Ok-

³² Im Jahr 1997 wurden rund 165 Millionen Mark leistungsbezogen und anhand von Kriterien wie der Absolventenzahlen unter Berücksichtigung der jeweiligen Studiendauer, Studenten bis zum vierten Semester, Wissenschaftlerstellen, Drittmittel und Anzahl der Promotionen zugeteilt (vgl. Die Welt vom 14.04.1998).

³³ Das Centrum für Hochschulentwicklung wurde im Mai 1994 von der Bertelsmann Stiftung und der Hochschulrektorenkonferenz mit dem Ziel gegründet, die Reform im deutschen Hochschulbereich sowohl zu initiieren als auch zu unterstützen. In der Funktion eines Projektpartners führt das CHE gemeinsam mit den Hochschulen und den Ländern Projekte in den Bereichen Strategie/Evaluation, Verwaltung, Budgetierung, Leistungstransparenz und Rahmenbedingungen durch. Weiterhin bietet das CHE zu den oben genannten Themen Symposien, Tagungen und Workshops an, um den Informationsaustausch zwischen den Akteuren im Hochschulreformprozess zu verbessern.

³⁴ Siehe zur Budgetierung an der Technischen Universität Berlin Ziegele (1998).

tober 1998 bis Juni 1999) zur Entwicklung eines hochschulinternen Mittelvergabemodells.

Unter Berücksichtigung der im Rahmen der Organisationsreform vorgestellten Projekte geht es bei der Finanzreform um eine weitgehende Verlagerung der Ressourcenverteilung ‚nach unten‘, um die Optimierung und Ausweitung der leistungsbezogenen Mittelvergabe, die Entwicklung von Leistungs- und Belastungsindikatoren, um hochschulinterne Budgetierung, die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, die Abkehr von der Kameralistik zugunsten des kaufmännischen Rechnungswesens - um nur einige, an dieser Stelle noch nicht weiter auszuführende Stichworte zu benennen.

Mit Blick auf den vorangestellten Überblick über die Situation der Hochschulen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts fällt auf, dass Internationalisierung, Wettbewerb, Transparenz, Leistung, Qualität, Autonomie, Verantwortung und Wirtschaftlichkeit Leitbegriffe darstellen, deren Operationalisierung und Umsetzung in den Bereichen Studien-, Organisations- und Finanzreform einen Transfer von Wirtschaftlichkeitsvorstellungen und Managementkonzepten aus der privaten Wirtschaft in die staatlichen Einrichtungen des Hochschulsystems zu beinhalten scheinen.

Gleichermaßen offenbaren die vorangestellten Leitbegriffe, Konzepte und Ideen im Bereich der Organisations- und Finanzreform Parallelen zur Reform der öffentlichen Verwaltung. Die Darstellung des Zusammenhangs zwischen Teilbereichen der Hochschulreform und der Reform der öffentlichen Verwaltung steht im Mittelpunkt des nächsten Abschnitts. Dabei ist zu betonen, dass es nicht selbstverständlich ist, dass Reformkonzepte aus der öffentlichen Verwaltung in den Hochschulbereich übertragen werden, denn die im nächsten Abschnitt vorzustellenden Reformkonzepte wurden zunächst ja nur in Bezug zu öffentlichen Verwaltungen entwickelt.

1.2 Die Öffentliche Verwaltung und die Diskussion um neue Reform- und Managementkonzepte

Der Ruf nach einer Reform mit tiefen Einschnitten trifft nicht nur die Hochschulen, sondern seit Mitte der 1980er Jahre verstärkt auch die öffentliche Verwaltung. ‚New Public Management‘, ‚Neues Steuerungsmodell‘, ‚Lean Administration‘, ‚Lean Management‘, ‚Total Quality Management‘, ‚Business Reengineering‘³⁵ etc. stellen dabei Konzepte dar, auf die man in diesem Zusammenhang immer wieder trifft. Mit diesen Konzepten verbunden ist der Versuch, auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung, sich mit einer

³⁵ Siehe zu Lean Administration u.a. Steger (1994) und Stöbe (1998), zu Lean Management u.a. Picot/Wolff (1994), zu Business Reengineering u.a. Beyer (1998a) und Hammer/Champy (1995), die als die ‚Väter‘ des Business Reengineering gelten.

erkennbar großen Experimentierfreude zu modernisieren, um so einer möglichst besseren Verwaltungszukunft entgegenzusehen zu können.

Bei der Betrachtung von Prozessen der Verwaltungsmodernisierung schafft die Vielfalt von Konzepten zunächst jedoch den Bedarf, diese näher zu erläutern und - wenn möglich - voneinander abzugrenzen. Obwohl hier keine umfassende Einführung in die umfangreichen entsprechenden Diskussionen vor allem aus dem Bereich der Verwaltungs- und Politikwissenschaft beabsichtigt ist, sollen im Folgenden kurz die wichtigsten Hintergründe und Inhalte insbesondere des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells aufgezeigt werden. Hierbei handelt es sich um zwei Konzepte, die einen übergeordneten Rahmen für einzelne Bestandteile der Verwaltungsmodernisierung (wie etwa Total Quality Management, Management by Objectives, Management by Competition etc.) abgeben.

Ein wesentlicher Grund für die zunehmenden Bemühungen um eine Verwaltungsmodernisierung ist in der veränderten Situation der öffentlichen Verwaltung zu sehen, die sich seit Mitte der 1980er Jahre und verstärkt seit den 1990er Jahren durch die Debatte um den Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb, die fortschreitende europäische Integration, das Ende der Wachstumsära, die finanziellen Lasten der Wiedervereinigung und die zunehmenden gesellschaftlichen Leistungsansprüche mit neuen Herausforderungen konfrontiert sieht, denen sie mit schrumpfenden Ressourcen begegnen muss (vgl. KGSt 1993a, Naschold 1993: 22, Wollmann 1996: 22). Demzufolge muss die öffentliche Verwaltung mit immer knapper werdenden Mitteln versuchen, ihre Aufgaben zur Zufriedenheit aller zu erledigen. Da dies aber anscheinend mit der bürokratischen Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsarbeit, wie sie in den letzten Jahrzehnten gang und gäbe war, nicht zu bewerkstelligen ist, versucht die öffentliche Verwaltung, neue Wege einzuschlagen. Dabei ist jedoch festzustellen, dass „das grundlegend Neue der gegenwärtigen Verwaltungsdiskussion nicht die Ziele und noch nicht einmal alle Instrumente [sind], die zur Zielerreichung eingesetzt werden sollen. Wirklich neu ist, dass die öffentliche Verwaltung heute nicht mehr aus sich selbst heraus die entscheidenden Modernitätsvorstellungen, Reformkonzepte und Lernstrategien entwickelt, sondern ihre Leitbilder aus anderen gesellschaftlichen Bereichen, namentlich der Wirtschaft, übernimmt und - mangels geeigneter Alternativen - übernehmen muß“ (Czada 1999: 1). Eine solche Übernahme von Leitbildern aus der Wirtschaft als Versuch, Verfahren und Strukturen aus dem privaten Sektor in die öffentliche Verwaltung zu übertragen, wird vor allem durch die Entwicklung von Konzepten wie New Public Management und Neues Steuerungsmodell deutlich. Sowohl New Public Management als auch das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwal-

tungsvereinfachung (KGSt)³⁶ entwickelte und durch das Tillburger Modell³⁷ inspirierte Neue Steuerungsmodell zielen darauf ab, die Verwaltung von einer Behörde zu einem Dienstleistungsunternehmen (vgl. Banner 1991) zu reformieren, um sich so u.a. den veränderten Umweltansprüchen und den ‚Zeichen der Zeit‘ zu stellen.

New Public Management³⁸ kann dabei als das ‚ältere‘ und ‚internationale‘ Konzept betrachtet werden, das bereits in den 1980er Jahren in verschiedenen angelsächsischen und europäischen Staaten sowohl in der Wissenschaft diskutiert als auch in der Praxis erprobt wurde³⁹. Was kann nun unter New Public Management verstanden werden? Da es jedoch weder in der internationalen noch in der deutschen Debatte (auf die sich die nachfolgenden Aussagen beziehen) eine einheitliche Definition des Begriffs gibt (vgl. Damkowski/Precht 1998b: 15), erscheint es sinnvoll, sich das Konzept über die damit verbundenen Elemente zu erschließen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass New Public Management keinen geschlossenen Maßnahmenkatalog aufweist. Vielmehr beinhaltet es Elemente, die darauf abzielen, das bisher inputorientierte Verwaltungshandeln in ein outputorientiertes zu überführen. Dies soll u.a. durch eine neue Kunden-, Produkt- und Qualitätsorientierung, durch Maßnahmen zur Privatisierung und Deregulierung, zur Auslagerung und Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, zur Einführung von Wettbewerbselementen, durch die Übernahme von privatwirtschaftlichen Managementkonzepten in die öffentliche Verwaltung, sowie durch eine neue Aufgabenverteilung zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung erreicht werden (vgl. Brinckmann 1998: 98, Schröter/Wollmann 1998: 59). Diese Elemente können in Anlehnung an vier wesentliche Ansatzpunkten des New Public Management zusammengefasst werden: Organisationsstrukturen, Verfahren, Personal und Außenverhältnis.

Die nachfolgende Tabelle 1.1 zeigt die Ansatzpunkte und Maßnahmen des New Public Management-Konzepts und veranschaulicht die oben aufgeführten Elemente.

³⁶ Die KGSt besteht aus den Stadtstaaten und fast allen deutschen kreisfreien Städten mit über 30.000 Einwohnern. Weiterhin gehören sogenannte ‚korrespondierende Mitglieder‘ dazu, die Beiträge zu zahlen haben und dafür die Veröffentlichungen der KGSt beziehen. Zu den korrespondierenden Mitgliedern werden u.a. auch die „WIBERA“ AG, Krankenhausverbände und kirchliche Organisationen gezählt (vgl. u.a. Hellstern 1988: 292, Mäding 1998: 282).

³⁷ Siehe hierzu KGSt (1992).

³⁸ Siehe zu New Public Management u.a. Bogumil (1997), Borins/Grüning (1998), Budäus (1994 und 1998), Naschold/Bogumil (1998), Schröter/Wollmann (1998), Damkowski/Precht (1998b), Mastronardi/Schedler (1998), Reichard (1996).

³⁹ Erst zu Beginn der 1990er Jahre wurden die Ideen des New Public Management in Deutschland aufgegriffen. Die Gründe der zeitlichen Verzögerung sind im fehlenden Reformdruck der 1980er Jahre, der erst später einsetzenden Wirtschafts- und Finanzkrise, der ‚Müdigkeit und Frustration‘ auf dem Gebiet der Verwaltungsmodernisierung und dem ‚Mentalitätsunterschied‘ zwischen Deutschland und den angelsächsischen und anderen europäischen Staaten, wie beispielsweise den Niederlanden, Schweden oder Dänemark, zu sehen (vgl. Damkowski/Precht 1998b: 16, Wollmann 1996: 19).

Tabelle 1.1: Gestaltungselemente des New Public Management

Ansatzpunkt	Maßnahmen
Organisationsstrukturen	Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien
Verfahren	Ergebnisorientierung durch Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling, outputorientiertes Rechnungswesen und Wirkungsanalysen; Trennung von Politik und Dienstleistungsbereich durch klare Verantwortungsabgrenzung
Personal	Organisationsentwicklung durch die Einrichtung von Partizipations-, Kooperations- und Gruppenelementen, externe Beratung; Personalentwicklung durch Personalbeurteilung, Fort- und Weiterbildung, Karriere- und Verwendungsplanung und die Herausbildung einer Corporate Identity
Außenverhältnis	Ausbau der Kundenorientierung durch Total Quality Management und Management by Competition

(Quelle: Bogumil 1997: 30)

Vor dem Hintergrund der aufgeführten Elemente scheint es berechtigt zu sagen, dass die deutsche Debatte um New Public Management einen scheinbaren ‚Paradigmenwechsel‘⁴⁰ in der Verwaltungsreformdebatte in dem Sinne darstellt, als dass der Fokus weg von der juristisch-etatistischen Vollzugsverwaltung hin zu einer betriebswirtschaftlich-managerial-privatsektor-orientierten Ausrichtung des Verwaltungshandelns gelenkt wird (vgl. Wollmann 1996: 23). Diese neue Ausrichtung zeigt sich insgesamt und unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Elemente in einer angestrebten Veränderung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Bürger (Kundenorientierung), in einer Reform der internen Organisation der Verwaltung und des Verwaltungshandelns, in einer Neubestimmung der Aufgaben des öffentlichen Sektors und in einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Staat. Die Diskussionen und Umsetzungen dieser neuen Ausrichtungen werden dabei von der Frage danach geleitet, wie die Effizienz des öffentlichen Sektors gesteigert und die Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung auf ihre ‚Kernaufgaben‘ reduziert werden kann (vgl. Fiedler 1998). Vor diesem Hintergrund können die aufgeführten Aspekte des New Public Management in zwei über- und ineinandergreifende Dimensionen unterschieden werden: die binnenstrukturelle (Mikro-)Dimension und die ordnungspolitische (Makro-)Dimension (vgl. Schröter/Wollmann 1998: 59f.). Die binnenstrukturelle Dimension bezieht sich auf eine Reform der internen Verwaltungsführung und umfasst die bereits in Tabelle 1.1 aufgezeigten Ansätze in den Bereichen Organisationsstruktur, Verfahren und Personal und damit Maßnahmen zur Einführung einer neuen Aufbauorganisation, neuer Personalkonzepte und neuer Steuerungsinstrumente. Im Gegensatz dazu bezeichnet die ordnungspolitische Dimension Ansätze, die sich mit der Reduzierung

⁴⁰ Ob hier der Begriff ‚Paradigma‘, den man sofort im Sinne von Kuhn denkt, angebracht erscheint, ist jedoch diskussionswürdig (vgl. dazu auch Oechsler/Vaanholt 1998: 156ff.).

staatlicher und kommunaler Verwaltungen auf ihre Kernaufgaben befassen und somit auf eine Neukonzeption des gesamten öffentlichen Sektors und dessen politischer Steuerung abzielen. Angesprochen ist hier das Außenverhältnis der öffentlichen Verwaltung im Sinne einer „Neuregelung der Beziehungen einzelner Verwaltungen (bzw. Verwaltungsebenen) untereinander sowie zwischen den öffentlichen Verwaltungen, ihren Adressaten und sonstigen gesellschaftlichen Kräften“ (vgl. Schröter/Wollmann 1998: 59).

Diese beiden Dimensionen bestimmten allerdings nicht nur die Diskussionen im Rahmen des New Public Management-Konzepts, sondern auch und vor allem die Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells⁴¹, das als die deutsche Version des New Public Management betrachtet werden kann (vgl. Naschold/Bogumil 1998)⁴². Dabei kommt dem Neuen Steuerungsmodell insofern eine prominente Stellung zu, als dass es die herrschende Richtung und Stimmung der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland symbolisiert und verkörpert: „Es gibt zur Zeit praktisch keine Modernisierungsstrategie, sei es im Bereich des Personals (leistungsgerechte Bezahlung, Personalentwicklung und Mitarbeiterführung, Spitzenpositionen auf Zeit, Qualifizierung), der Organisation (flachere Hierarchie, Projektorganisation, Bürgerämter), der Verfahren (Kennzahlen, Berichtspflichten, Kundenorientierung, Leistungsvergleiche), der Finanzen (Budgetierung, Kostenrechnung, Globalhaushalt), die nicht unter dieser Überschrift zusammengefaßt würden - einerlei, ob es sich um neuartige oder, wie es oft der Fall ist, im Prinzip um altbekannte Reformvorschläge handelt“ (Jann 1998b: 70f.)⁴³. Dieses vor allem hinsichtlich der Probleme von kommunalen Verwaltungen entworfene Konzept zielt in weiten Teilen auf die Modernisierung des kommunalen Managements ab und dabei erstens auf den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur (Kontraktmanagement und klare Verantwortungsabgrenzung, dezentrale Gesamtverantwortung, zentraler Steuerungs- und Controllingbereich), zweitens auf Outputsteuerung (Produkte, Rechnungswesen, Qualitätsmanagement) und drittens

⁴¹ Siehe zum Neuen Steuerungsmodell u.a. Jann (1998b), KGSt (1993a), Reichard (1994).

⁴² Hinzu kommt, dass vielfach in der Literatur die Begriffe New Public Management und Neues Steuerungsmodell sowie Public Management, Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsreform synonym verwendet werden (vgl. Damkowski/Precht 1998b: 15).

⁴³ Hill (1997: 7f.) weist in diesem Zusammenhang zurecht daraufhin, dass das Neue Steuerungsmodell zwar durchaus einen innovativen Charakter aufweist, zugleich aber auch Elemente beinhaltet, die schon Jahrzehnte zuvor in Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung (besonders in der Kommunalverwaltung) diskutiert wurden. Beispiele hierfür sind Versuche in den 1970er Jahren, den Rat von Routineangelegenheiten und Detailarbeit zu entlasten und ihn in seiner Richtlinien- und Kontrollfunktion zu stärken, sowie verschiedene Planungs- und Budgetierungssysteme. Des weiteren führt er auf, dass die ‚neuen‘ Überlegungen zu einem Management by objectives in weiten Teilen an das Harzburger Modell erinnern. Das sogenannte Harzburger Modell stellt ein in den 1960er Jahren entwickeltes normatives ‚Führungsmodell‘ dar, welches sich mit der Delegation von Verantwortung im Rahmen einer kooperativen Führung befasst. In diesem Modell integriert sind die Konzepte des Management by Exception, Management by Delegation und Management by Objectives.

auf Wettbewerb und Kundenorientierung (Leistungsvergleiche, Ausschreibungen, Markttest und Outsourcing) (vgl. Jann 1998b, KGSt 1993a, Reichard 1994).

Die Strategie, die diesem Neuen Steuerungsmodell zugrunde liegt, besteht in der Entwicklung der Kommunalverwaltung von einer Behörde zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen⁴⁴. Mit dieser Entwicklung einher geht eine Kritik an der klassischen weberianisch-bürokratischen Steuerung: „Dem negativ besetzten - und schon beinahe karikiertem - Leitbild der derzeitigen bürokratischen und zentralistischen Steuerung wird das neue Leitbild einer ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung entgegengesetzt. So gesehen sind die einzelnen Elemente des neuen Leitbildes zunächst nichts anderes als bloße - ideale - Gegenentwürfe zu den eklatanten und behaupteten Mängeln der derzeitigen Steuerungspraxis. Das NSM ist weniger ein neuer Entwurf administrativer Steuerung, als das Gegenbild realer oder perzipierter Mängel der derzeitigen Steuerungspraktik“ (Jann 1998b: 71f.). Jann verdeutlicht diese Einschätzung anhand einer tabellarischen Gegenüberstellung des bürokratisch-zentralistischen Leitbildes und der ergebnisorientierten-dezentralen Steuerung (vgl. dazu auch Budäus 1998: 6, Naschold/Bogumil 1998: 79, Oechsler/Vaanholt 1998: 156):

⁴⁴ Dass eine solche Strategie im Rahmen des Möglichen liegt, zeigen Beispiele im In- und Ausland wie Tilburg (Niederlande), Herten (Deutschland), Phoenix (USA) und Christchurch (Neuseeland), wobei die beiden letztgenannten 1993 den Carl-Bertelsmann Preis zum Thema „Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung“ gewannen (vgl. Bertelsmann-Stiftung 1993).

Tabelle 1.2: Gegenüberstellung des bürokratisch-zentralistischen Leitbildes und der ergebnisorientierten-dezentralen Steuerung

Bürokratische und zentralistische Steuerung (gegenwärtige Steuerungspraxis)	Ergebnisorientierte und dezentrale Steuerung (NSM)
Steuerung über Inputs (Regeln und Ressourcen)	Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung (Produktsteuerung)
Ständige Eingriffe ins Tagesgeschäft, Übersteuerung im Detail	Steuerung auf Abstand, Steuerung über Ziele
Exzessiver Zentralismus	Selbststeuerung dezentraler Einheiten (Steuerung im Regelkreis)
Organisierte Unverantwortlichkeit (Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung)	Abgestufte, weitgehend delegierte Ergebnisverantwortung (Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung)
Übertriebene Arbeitsteilung und Spezialisierung	Re-Integration von fragmentierter Aufgabenwahrnehmung (Gesamtprozeß-Optimierung)
Orientierung an den internen Erfordernissen des Verwaltungsablaufs	Bürger- und Kundenorientierung
Orientierung an arbeitsplatzbezogener Ordnungsmäßigkeit	Umfassende Qualitätsorientierung
Abschottung vom Marktdruck, natürliche und künstliche Monopole	Marktorientierung und Wettbewerb
Präferenz für Eigenerstellung (übertriebene vertikale und horizontale Integration)	Konzentration auf Kernkompetenzen (Gewährleistungsverwaltung, Leistungstiefenpolitik)
Kameralistische Haushaltsführung	Transparenz von Kosten und Leistungen (Kosten- und Leistungsrechnung)
Juristische Personalverwaltung	Personalmanagement (Leistungsanreize, Führung, Personalentwicklung)

(Quelle: Jann 1998b: 72)

Hinsichtlich der Elemente der ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung, der aufgeführten Elemente des New Public Management und des Steuerungsmodells sowie der sich dahinter verbergenden Strategie der Entwicklung von Verwaltungen in Dienstleistungsunternehmen fällt bei einem näheren Blick auf, dass die Perspektive auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns⁴⁵ mittlerweile nicht mehr nur an Kommunalverwaltungen, sondern zunehmend auch an Landesverwaltungen und Bundesverwaltung angelegt wird⁴⁶. Dabei ist natürlich zu beachten, dass das Neue Steuerungsmodell, ursprünglich für Kommunalverwaltungen konzipiert, nicht vorbehaltlos auf die Ebene der Landes- und Bundesverwaltung übertragen werden kann, da diese sich durch ein anderes Aufgabenspektrum auszeichnen als die

⁴⁵ Eine Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und die somit angestrebte Überführung der öffentlichen Verwaltung in ein modernes Dienstleistungsunternehmen soll durch eine dezentrale Verantwortung (z.B. durch den Abbau von Hierarchieebenen), Kostentransparenz (z.B. durch Kostenrechnung und Controllingssysteme) und durch die Schaffung einer flexiblen Ressourcenorganisation (z.B. durch dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung der Finanzmittel, verbesserter Personaleinsatz) realisiert werden.

⁴⁶ Bogumil weist daraufhin, dass vor allem die größere Finanznot der Kommunen und der stärkere Bürgerkontakt und die damit verbundene Notwendigkeit, dass diese sich eher rechtfertigen müssen, als wesentliche Gründe gesehen werden können, warum die Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene weiter fortgeschritten ist als die auf Landes- oder Bundesebene (vgl. Bogumil 1997: 33).

durch ein anderes Aufgabenspektrum auszeichnen als die kommunalen Verwaltungen (vgl. Bogumil 2000: 123ff., Lange/Kersting/Kißler 2000: 13 ff.).

Ohne im Detail auf die Unterschiede zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen und den daraus resultierenden unterschiedlichen Problemen und Lösungsansätzen einzugehen, kann an dieser Stelle angeführt werden, dass die Reformansätze in den Landesverwaltungen⁴⁷ vor allem drei Stränge aufweisen: erstens Vorschriftenabbau und Vorschriftenvereinfachung, zweitens die ‚äußere‘ Verwaltungsreform (Funktional- und Strukturreform, die auch die Mittelinstanzen umfasst, wie z.B. die Regierungspräsidien), sowie drittens die ‚innere‘ Verwaltungsreform (einschließlich der Reform der Steuerung, des Haushalts- und Rechnungswesens) (vgl. Lange/Kersting/Kißler 2000: 16ff.). Einen Überblick über die mit der inneren Reform (Binnenmodernisierung) verbundenen Ansatzpunkte und Maßnahmen gibt die folgende Tabelle 1.3:

Tabelle 1.3: Elemente der Binnenmodernisierung der Landesverwaltungen

Wichtige Elemente der Binnenmodernisierung	
Oberziele: Qualität und Effizienz der Verwaltung	
Steuerung: Neue Rolleverteilung zwischen Verwaltungsebenen und Politik im Kontraktmanagement	Principal (z.B. Politik, das Ministerium) „steuert auf Abstand“ und Agent (z.B. die Universität) entscheidet Detailfragen, Leitbildentwicklung
Wettbewerb	(länderübergreifende) Leistungsvergleiche, Markttests
Kundenorientierung	Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Bürgerbefragung, Publikumsbefragung u.a. Transparenz (z.B. Verfahrensbücher), Optimierung der Verfahren (z.B. one stop offices), Vorschriftenvereinfachung und -abbau u.a.
Personalmanagement	Aufgabenbündelung, Verantwortungsdezentralisierung, Qualitätszirkel, Mitarbeiterbefragung, Mitarbeitergespräche, Leistungszulagen u.a.

(Quelle: Kersting/Lange/McGovern 2000: 138)

Die Reformansätze in Bund und Bundesregierung schätzen Damkowski/Precht folgendermaßen ein: „Bund und Bundesregierung beziehen zwar das Neue Steuerungsmodell in ihre politischen Ziele und Planungen ein, scheinen ihm aber in der Praxis politischen Handelns keine hohe Priorität zuzumessen. Soweit ersichtlich, gibt es in den Bundesbehörden nur wenige Umsetzungsversuche von größerer Bedeutung (z.B. Bundesanstalt für Arbeit im Verbund mit der Bertelsmann Stiftung), vereinzelt auch das Bemühen in Bundesministerien, unter Hinzuziehung von großen Beratungsunterneh-

⁴⁷ Da erst seit ca. Mitte der 1990er Jahre zunehmend über die Möglichkeiten der Übernahme der Ideen des Neuen Steuerungsmodells in die Modernisierung der Landesverwaltungen diskutiert wird, ist festzustellen, dass diese einen unterschiedlichen ‚state of the art‘ aufweisen, der sich in weiten Teilen durch Experimente und Modellversuche auszeichnet, so dass an dieser Stelle nicht auf die Reformbemühungen der einzelnen Landesverwaltungen eingegangen werden soll. Siehe aber dazu im Überblick

men Teilaspekte des Neuen Steuerungsmodells zu realisieren (z.B. Bundeslandwirtschaftsministerium, Bundeskanzleramt, Bundespresseamt). Eine systematische Behandlung und Umsetzung (...) ist aber nicht deutlich zu erkennen“ (Damkowski/Precht 1998b: 25)⁴⁸.

Zum anderen kann und muss die Diskussion um New Public Management und Neues Steuerungsmodell in den Kontext der Diskussionen um einen Wandel des Staatsverständnisses bzw. um eine Modernisierung des Staates gestellt werden. Berücksichtigt man die dargelegten Elemente der Konzepte New Public Management und Neues Steuerungsmodell, so lässt sich beobachten, dass diese in weiten Teilen mit den Vorstellungen eines ‚schlanken Staates‘ (vgl. u.a. Busse 1996 und 1997, Czada 1999, Hill 1997, König/Füchtner 2000) und weiterführend mit denen eines ‚aktivierenden Staates‘ (vgl. Bandemer/Blanke/Hilbert/Schmid 1995, Bandemer/Hilbert 1998, Reichard 1999) in Einklang stehen.

Dabei kann die Idee eines ‚schlanken Staates‘ als die ältere bezeichnet werden. Bereits am 18.07.1995 wurde vom Bundeskabinett ein Sachverständigenrat ‚Schlanker Staat‘ (eine verwaltungsferne, unabhängige Expertenkommission unter Vorsitz des stv. Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Prof. Dr. Rupert Scholz) einberufen, der sich bis zum 12. September 1997 mit Ideen zur Konzentration und Reduzierung staatlicher Aufgabenwahrnehmung und mit der Verlagerung von Aufgaben in den privatwirtschaftlichen Sektor befasste. Inhaltlich umfasst die Vorstellung eines ‚schlanken Staates‘ folgende Aspekte: Konzentration staatlicher Tätigkeit (Privatisierung und Deregulierung), Eindämmung staatlicher Normsetzung, Verringerung und Straffung von Bundesbehörden, Personalverringerung, Entbürokratisierung, Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Abbau staatlicher Statistiken, Flexibilisierung des Haushaltsrechts, Aufgabenkritik und die Reform des öffentlichen Dienstrechts (vgl. Busse 1997: 403ff.).

Aber bereits 1999 spiegelt das Leitbild eines ‚schlanken Staates‘ nicht mehr die Vorstellungen der rot-grünen Bundesregierung wider, da dieses zu sehr auf die Reduzierung öffentlicher Aufgaben beschränkt sei: „Die Bundesregierung dagegen will über die bisherigen singulären Ansätze der Binnenmodernisierung hinausgehen. Das Leitbild des aktivierenden Staates eröffnet eine zukunftsweisende Perspektive für das gewandelte Verständnis der Aufgaben von Staat und Verwaltung. Gemeinsam mit einer aktiven Gesellschaft kann auf diese Weise der Weg zwischen bloßer Verschlankung einerseits und zuviel staatlicher Intervention und Überregulierung andererseits erfolg-

u.a. Bogumil (1997), Bürsch/Müller (1999), Damkowski/Precht (1998a) und Konzendorf/Bräunlein (1999).

⁴⁸ Siehe zur Verwaltungsmodernisierung im Bund auch Bogumil (1997: 32f.), König/Füchtner (1999 und 2000).

reich beschriftet werden. Dies setzt ein hohes Maß an Flexibilität und Reformbereitschaft bei allen Beteiligten - der staatlichen Verwaltung und ihren Beschäftigten, den Bürgerinnen und Bürgern sowie den gesellschaftlichen Gruppen - voraus“ (Kabinettsbeschluss ‚Moderner Staat - Moderne Verwaltung - Leitbild und Programm der Bundesregierung‘ vom 01.12.1999: 2). Dabei vereint die Vorstellung eines ‚aktivierenden Staates‘ verschiedene Staatsverständnisse wie den Ansatz des Wohlfahrtsstaates, den Ansatz des verhandelnden Staates, sowie den Ansatz des schlanken Staates: „Unter dem aktivierenden Staat wird ein Staat verstanden, der zwar an einer umfassenden öffentlichen Verantwortung für gesellschaftliche Aufgaben festhält, jedoch nicht alle Leistungen selbst erbringen muß. Seine Aufgabe ist vielmehr, die Gesellschaft einschließlich der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu aktivieren, zu fordern und zu fördern, sich selbst als Problemlöser zu engagieren. Dieser Staat ist keineswegs ein Minimalstaat, der nur dort tätig wird, wo die Gesellschaft dies fordert, sondern im Gegenteil, der aktivierende Staat tritt der Gesellschaft und ihren Individuen fordernd und fördernd gegenüber“ (Bandemer/Hilbert 1998: 29). Der Staat, gedacht als aktivierender Staat, übt in diesem Zusammenhang der Gesellschaft gegenüber die Rolle als ‚Gewährleister‘, ‚Ermöglicher‘, ‚Regulierer‘ und ‚Produzent‘ aus (vgl. Reichard 1999).

Wie an den bisherigen Ausführungen deutlich wird, handelt es sich beim New Public Management und beim Neuen Steuerungsmodell um umfassende Rahmenkonzepte, deren ‚empirische‘ Attraktivität u.a. mit Blick auf ein sich wandelndes Rollen- und Funktionsverständnis von Staat und Verwaltung in den Kontext der Diskussionen um ein ‚Staatsversagen‘ und ein Wandels des Staatsverständnisses dargelegt werden kann. Da diese Konzepte nicht als ‚ganzheitliche‘, sondern eher als Baukastensysteme charakterisiert werden können, aus denen man sich bestimmte Elemente herausnimmt, zeichnet sich auch die Praxis der Verwaltungsmodernisierung dadurch aus, dass oftmals nur Teilaspekte angewendet werden. Der folgende Abschnitt richtet den Blick auf die Reform des Haushalts- und Finanzwesens als wichtigem Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung.

1.2.1 Das Neue Steuerungsmodell und die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens steht im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zusammen mit der Definition von Produkten und Qualitätsmanagement exemplarisch für die neue Outputsteuerung der öffentlichen Verwaltung. Dabei können die einzelnen Aspekte nicht unabhängig voneinander betrachtet werden, denn der gemeinsame Nenner der drei aufgeführten Aspekte ist der Fokus auf die Leistungen und

die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit. Diese bisher eher vernachlässigte Perspektive auf das Verwaltungshandeln erhält vor dem Hintergrund der Überlegungen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells - die öffentliche Verwaltung in ein modernes Dienstleistungsunternehmen zu transformieren und der damit verbundenen Übertragung von gängigen Verfahren und Strukturen der Finanzverwaltung und Produktorientierung des privaten Sektors in den öffentlichen Sektor - eine prominente Stellung. Im Kontext der Verwaltungsmodernisierung wird dementsprechend ein Akzent auf Verfahren wie Globalisierung, Budgetierung, Flexibilisierung, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling (mit einem entsprechenden Berichtswesen) etc gesetzt. Mit der Erprobung und Einführung dieser Verfahren einher geht die Neukonzeption der Verwaltungsorganisation in Richtung einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur. Ziel ist hier die Schaffung einer dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung durch eine auf dezentrale Einheiten ausgerichtete Struktur (Teamorientierung, Abflachung der Hierarchie). Das bedeutet, dass die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens zum einen nicht unabhängig von der Einführung einer Produktorientierung und zum anderen nicht unabhängig von einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur betrachtet werden kann.

Dreh- und Angelpunkt der Diskussionen um ein neues Haushalts- und Rechnungswesen ist die Einführung einer *Produktorientierung* im Verwaltungshandeln, d.h. die Orientierung der Mittelverteilung an näher definierten und beschriebenen Produkten (vgl. KGSt 1994a). Ziel der Definition und Beschreibung von Produkten ist es, eine Vielzahl von Aufgaben und Einzelleistungen in Produkte zusammenzufassen, um so ein Gesamtergebnis zu ermöglichen, das für Bürger und Politik nachvollziehbar ist und ein ergebnisorientiertes Arbeiten anleiten kann. Die Ausrichtung auf definierte Produkte und zu erbringende Leistungen geht einher mit einer auf den Produktbegriff aufbauenden Änderung der traditionellen Haushaltsplanung (Globalisierung und Budgetierung) und des Haushaltsvollzugs (Flexibilisierung und dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung).

Das Instrument der *Globalisierung* bezieht sich auf den Haushaltsplan im allgemeinen und speziell auf die Aufstellung desselben in dem Sinne, als dass anstelle der bisherigen kleinteiligen Titelgruppierung die Haushaltsansätze globalisiert werden sollen, d.h. die Titelgliederung soll weitgehend reduziert werden (vgl. Wewer 1998b: 290). Wird eine konsequente Globalisierung des Haushaltsplans durchgeführt, spricht man von einem sogenannten Globalhaushalt.

Ebenso in der Phase der Haushaltsaufstellung zu verorten ist das Instrument der *Budgetierung* (vgl. die KGSt 1993b und 1997). Budgetierung ist ein für die öffentliche Ver-

waltung neues Haushaltsplanungsaufstellungsverfahren⁴⁹ sowie ein Verfahren der Ressourcenzuweisung und dient im Planungsprozess der Haushaltskonsolidierung (vgl. Mäding 1998: 283). In diesem Sinne ist unter Budgetierung allgemein die „Vorgabe von Budgetvolumina an Teilverwaltungen vor der Aufstellung von Haushaltsplänen im einzelnen“ (Mäding 1998: 283) zu verstehen. Es ist jedoch zu beobachten, dass der Begriff der Budgetierung in der Verwaltungsreformpraxis unterschiedlich verwendet wird: „Manche verstehen darunter, dass Ressorts, Behörden oder Ämtern bestimmte Haushaltsmittel pauschal zur Verfügung gestellt werden (input-orientierte Budgetierung). Andere sehen bereits in ausgeweiteten Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten eine Budgetierung. Wieder andere beharren darauf, dass man erst davon reden könne, wenn die Zuweisung der Mittel an ganz bestimmte Produkte und deren Menge und Qualität ausgerichtet wird (outputorientierte Budgetierung)“ (Wewer 1998b: 290). Unabhängig davon, ob man den Begriff der Budgetierung an Produkte bindet oder nicht, so kann unter Budgetierung ein für die öffentliche Verwaltung neues Verfahren der Haushaltsaufstellung und der Einführung von Budgets verstanden werden, die den zur Verfügung stehenden Finanzrahmen darstellen und den nachgeordneten Stellen/Einheiten zum weitgehend eigenverantwortlichen Mitteleinsatz übertragen werden⁵⁰. Bezogen auf die Kommunalverwaltung bedeutet dies, dass die der Kommune zur Verfügung stehende Finanzmasse in (Dezernats-)Budgets aufgeteilt wird, wobei die einzelnen Fachbereiche der Dezernate ihre Einzelansätze selbst ausarbeiten. Budgetierung und die daraus resultierenden (Produkt- bzw. Global-)Budgets bezeichnen damit die dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung im Haushaltsvollzug: „Grundgedanke der Budgetierung ist es, stärker auf die Kompetenz und Verantwortung der Mitarbeiter in den Behörden und Ämtern zu setzen. Ihnen werden im Rahmen der insgesamt für das Planjahr erwarteten Finanzmittel Budgets vorgegeben, innerhalb derer sie weitgehend selbständig ihre Einzelansätze festlegen können“ (Wewer 1998b: 293). Für die Kommunalverwaltung bedeutet die dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, dass die einzelnen Fachbereiche in eigener Verantwortung und damit ohne die bisher einzuholenden Entscheidungen bei den Querschnittsämtern (Personalamt, Kämmerei, Hauptamt) die Ressourcen Stellen, Personal und Finanzen steuern und bewirtschaften. Weiterhin soll durch die dezentrale Ressourcenverantwortung die Entwicklung einer Kunden-, Kosten- und Produktverantwortung, d.h.

⁴⁹ Da hier die Unterschiede zwischen dem traditionellen Haushaltsplanaufstellungsverfahren und der Budgetierung nicht ausgeführt werden sollen, siehe dazu Mäding (1998: 283ff).

⁵⁰ Ziel der vorliegenden Arbeit ist es nicht, die Details der Instrumente Globalisierung, Budgetierung, Flexibilisierung, Kosten- und Leistungsrechnung etc. darzulegen, so dass hier eine verallgemeinernde und vereinfachende Definition dessen, was unter ‚Budgetierung‘ verstanden werden kann, zu Grunde gelegt wird. Auch wird im Rahmen der vorliegenden soziologischen Fragestellung darauf verzichtet, sich mit den betriebswirtschaftlichen Grundgedanken der dargelegten Instrumente auseinanderzusetzen.

eine Orientierung an Ergebnissen, Produkten und Leistungen ermöglicht und gefördert werden. Am Ende obliegt der Fachbereichsleitung die Ressourcenverantwortung. Die Übertragung der Ressourcenverantwortung sollte mit der Auflösung der Ämterstruktur einhergehen, um operativ selbständig arbeitende und eigenverantwortliche Produktzentren mit eigenen Budgets und ohne Amts- und Abteilungshierarchie zu schaffen. So können selbständig handelnde Einheiten mit eigenverantwortlicher Finanz- und Personalplanung entstehen. Der Politik fällt hierbei die Aufgabe zu, Vereinbarungen über den Finanzrahmen zur Erreichung der Sachziele zu treffen und die Zielerreichung durch Geschäftsberichte zu kontrollieren. Der Verwaltungsleitung obliegt die Kontrolle im laufenden Haushaltsjahr, um bei drohender Zielabweichung steuernd einzugreifen. Die Fachämter sollen dadurch eine eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftung erhalten, mit der damit verbundenen Aufgabe, über die Zielerreichung zu berichten (vgl. die KGSt 1991, 1992, 1993 a und b).

Zusammen mit der Einführung von Budgets wird oftmals die *Flexibilisierung* als ein neues Instrument im Haushaltsvollzug bzw. in der Haushaltsführung thematisiert. Flexibilisierung kann im Rahmen der Beibehaltung der bisherigen kleinteiligen Titelgliederung des Haushaltsplans eingeführt werden (und ist somit unabhängig von einer Globalisierung), verweist dabei aber auf eine „weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit sowohl innerhalb einer Ausgabeart als auch zwischen den einzelnen Ausgabearten“ und „kann durch eine Übertragung von Haushaltsmitteln auf das Folgejahr noch verstärkt werden“ (Wewer 1998b: 290, vgl. auch Mäding 1998: 284). Die Diskussionen um eine Änderung des Haushaltswesens (des Haushaltsaufstellungsverfahrens und des Haushaltsvollzugs) einher gehen zum einen die Einführung von Zielvereinbarungen (Kontraktmanagement) (vgl. KGSt 1998) und eines Berichtswesens (Controlling) (vgl. KGSt 1994b), die für eine Transparenz hinsichtlich des Ressourceneinsatzes sorgen sollen, zum anderen Überlegungen zu einer Abkehr von der kameralistischen hin zu einer kaufmännischen Buchführung und damit eine Änderung im Rechnungswesen, denn „die Steuerung einer wirtschaftlichen und effizienten Erstellung von Verwaltungsleistungen ist von der Kameralistik in ihrer überkommenen Form nicht mehr zu leisten und verlangt eine grundlegende Reform des klassischen Rechnungswesens“ (Beyer 1998b: 304). Die Gründe für diese Abkehr liegen erstens in den fehlenden Kosten- und Leistungsinformationen, zweitens in der Inputorientierung und drittens in den Defiziten bei der Behandlung von Vermögen, Schulden und Investitionen im Rahmen der kameralistischen Buchführung (vgl. Beyer 1998b: 306ff.). Diese

zen. Vielmehr soll hier die mit der Einführung dieser Instrumente (möglicherweise) verbundene Handlungsfreiheit der öffentlichen Verwaltung im Mittelpunkt stehen.

‚Mängel‘ könnten durch die Einführung einer *Kosten- und Leistungsrechnung*⁵¹ als Teilelement des kaufmännischen Rechnungswesens behoben werden. Dabei bedeutet die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung jedoch nicht zwangsläufig einen ‚vollständigen‘ Übergang von der kameralistischen zur kaufmännischen Buchführung. Vielmehr gibt es zwei Möglichkeiten, die Kosten- und Leistungsrechnung in das Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung zu integrieren. Erstens die Beibehaltung der Kameralistik mit einer Ergänzung durch zusätzliche Verfahren mit dem Ergebnis einer erweiterten oder optimierten Kameralistik. Zweitens die Ersetzung der Kameralistik durch das kaufmännische Rechnungswesen mit der dafür charakteristischen doppelten Buchführung (Doppik) (vgl. Beyer 1998b: 310ff., KGSt 1995). Ohne an dieser Stelle vertiefend auf die beiden genannten Möglichkeiten eingehen zu wollen, bleibt festzuhalten, dass in der Praxis der Verwaltungsmodernisierung ein je nach Verwaltungsebene unterschiedlicher Trend hin zu einer kaufmännischen Buchführung zu erkennen ist: „Auf Bundesebene gibt es derzeit keine nennenswerten Bestrebungen zu einer vollständigen Abkehr von der Kameralistik; auch der Sachverständigenrat ‚Schlanker Staat‘ hält in seinen aktuellen Zwischenergebnissen Flexibilisierung im Haushaltswesen und die Nutzung einer Kosten- und Leistungsrechnung für ausreichend. Mehrere Bundesländer haben Modellversuche mit Hochschulen begonnen, die als Betriebe mit kaufmännischer Buchführung geführt werden; einzelne Länderfinanzminister plädieren bereits für eine flächendeckende Einführung der Doppik in die Verwaltung. Für den Bereich der Kommunalverwaltung liegen dagegen von den maßgebenden Institutionen mittlerweile eindeutige Empfehlungen zugunsten eines Übergangs auf die kaufmännische Buchführung vor: Der Deutsche Städtetag hat sich schon 1993 für ein kommunales Rechnungswesen auf der Grundlage der Doppik ausgesprochen. Auch die Kommunale Gleichstellungsstelle (KGSt), die früher ein Modell der ‚Erweiterten Kameralistik‘ befürwortet hatte, empfiehlt inzwischen eindeutig den Übergang von der Kameralistik zur Doppik, die allerdings aufgrund kommunalspezifischer Informationsanforderungen zu ergänzen sei“ (Beyer 1998b: 313).

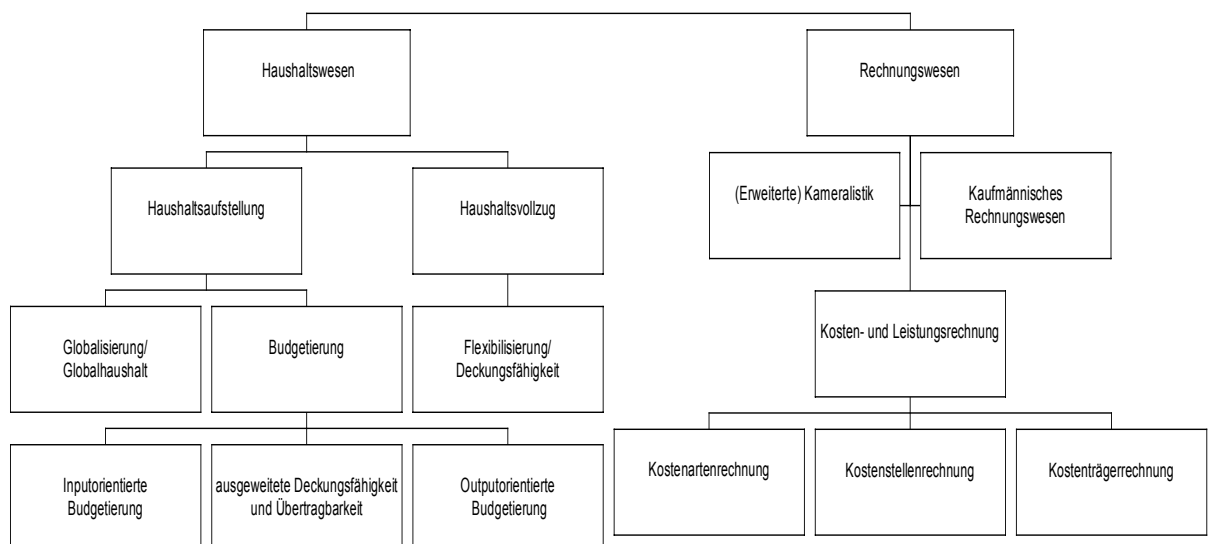
Die vorgestellten Diskussionen rund um eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Konzept des Neuen Steuerungsmodells zeigen ihre Wirkung in der Verwaltungsreformpraxis dahingehend, als dass in fast allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung eine Abkehr von der kleingliedrigen Titelgliederung und die Einführung einer Deckungsfähigkeit sowie einer Übertragbarkeit der Mittel zu beobachten ist. Dabei ist

⁵¹ Ziel der Kosten- und Leistungsrechnung ist es, den „Aufwand, der zur Erstellung der Produkte nötig ist, voll zu erfassen, nicht lediglich in dem Umfang, in dem Ausgaben in Geld geleistet werden“ (Beyer 1998b: 309). Die Aufgaben der KLR bestehen in den folgenden Aspekten: Preiskalkulation und Preisbeurteilung, Kontrolle der Wirtschaftlichkeit, Bereitstellung von Entscheidungsrechnungen und Erfolgsermittlung. Um diese Aufgaben zu erfüllen, setzt sich die KLR aus Kostenartenrechnung, Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung zusammen (vgl. Beyer 1998b: 309, Pasternack 2001b: 303).

jedoch zu attestieren, dass es sich bis Ende der 1990er Jahre zum einen vor allem um Modellprojekte handelte, da bis 1997 die Instrumente Globalisierung, Budgetierung, Flexibilisierung sowie Kosten- und Leistungsrechnung etc. haushaltsrechtlich nicht verankert waren. Zum anderen ist zu beobachten, dass die kommunale Ebene in den Bestrebungen der praktischen Umsetzung einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens weiter ist, als die Länder und der Bund es sind⁵² (vgl. Bogumil 2000, Hill 1997, Konzendorf/Bräunlein 1999, Gatzner 1999, Wewer 1998b).

Abbildung 1.1 gibt einen Überblick über die aufgeführten Elemente der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Konzept des Neuen Steuerungsmodells.

Abbildung 1.1: Die Elemente der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Konzept des Neuen Steuerungsmodells



⁵² Das mag an dieser Stelle nicht weiter verwundern, ist doch das Neue Steuerungsmodell vor allem hinsichtlich der Kommunalverwaltungen entwickelt und dort intensiv zur Kenntnis genommen worden.

Ohne an dieser Stelle auf die verschiedenen Modell- und Pilotprojekte einzugehen, die sich in der einen oder anderen Art und Weise mit den oben beschriebenen und in der Abbildung dargelegten Elementen befassen, so kann insgesamt festgehalten werden, dass Globalisierung, Budgetierung und Flexibilisierung, die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und die Überlegungen zu einer Umstellung auf kaufmännische Buchführung als Instrumente der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens zu einer produktorientierten Outputsteuerung der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen beitragen sollen. Globalisierung und Flexibilisierung können dabei als Vorstufen zur Budgetierung betrachtet werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Übertragung dieser im privaten Sektor gängigen Instrumente in die öffentliche Verwaltung - und hier vor allem der Aspekt der Budgetierung - vor dem Hintergrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Haushaltsaufstellung und des Haushaltsvollzugs betrachtet werden müssen.

1.2.2 Auswirkungen der Diskussionen um eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf die gesetzlichen Grundlagen: Die Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der in vielen Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen durchgeführten Modellprojekte zur Einführung von Globalisierung, Budgetierung und Flexibilisierung sowie der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung als Teilelement der kaufmännischen Buchführung, die in weiten Teilen auf den auf den jeweiligen gesetzlichen Ebenen verankerten Experimentierklauseln beruhten, wurde seit August 1996 im Bund-Länder-Ausschuss ‚Haushaltsrecht und Haushaltsystematik‘⁵³ über eine Reform des Haushaltsgrundsätzegesetzes⁵⁴ beraten. Eine wesentliche Rolle im Gesetzesnovellierungsprozess spielten die 1997 eingebrachten Vorschläge der Hessischen Landesregierung zur Ergänzung des Gesetzesentwurfs des Bundes⁵⁵. Diese Vorschläge bezogen sich darauf, zentrale Elemente der hessischen haushaltswirtschaftlichen Reformüberlegungen im Gesetz zu verankern, die bereits in hessenweiten Modellprojekten erprobt wurden, wie z.B. die Budgetierung (§ 6a) und die Kosten- und Leistungsrechnung auf Basis eines kaufmännischen Rechnungswesens (§ 33a). Im Rahmen der Finanzministerkonferenz am 10.04.1997 und der Jahreskonferenz der Finanzminister am 13.06.1997

⁵³ Diesem regelmäßig tagenden Ausschuss gehören Vertreter des Bundesfinanzministeriums (BMF), der 16 Länderfinanzressorts, des Bundesrechnungshofs, der Landesrechnungshöfe sowie des Statistischen Bundesamtes an (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 1997: 10).

⁵⁴ „Das auf Art. 109 Abs. 3 GG Das auf Art 109 Abs. 3 GG basierende HGrG ist die Rechtsgrundlage für die Reform der Haushaltsordnung und legt einheitliche Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder fest, so daß Rechtseinheitlichkeit auf dem Gebiet des Haushaltsrechts und somit Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte gewährleistet ist. Gemäß § 1 HGrG sind Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrecht durch eine Bundshaushaltsordnung (BHO) und eine Landshaushaltsordnung (LHO) zu regeln“ (Blümel/Bender/Behrens 1995: 18).

⁵⁵ Vergleiche zu den nachfolgenden Ausführungen Hessisches Ministerium der Finanzen (1997: 9f.).

wurden die Vorschläge Hessens hinsichtlich der Einführung von Budgetierung und der Ermöglichung eines kaufmännischen Rechnungswesens als Alternative zur kameralen Rechnungslegung weitergehend kritisch erörtert. Auf der Jahrestagung trat „Schleswig-Holstein dem Antrag Hessens vollumfänglich bei, und für den Vorschlag zur optionalen Aufnahme der Kaufmännischen Buchführung als alternativem Rechnungswesen konnte bereits eine deutliche Mehrheit erreicht werden“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 1997: 10). Daraufhin stellten Hessen und Schleswig Holstein einen Antrag an den Bundesrat zur Aufnahme der beiden vorgeschlagenen Paragraphen. Dieser beschloss am 04.07.1997, die §§ 6a (Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung) und 33a (Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches) in den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes aufzunehmen.

Ergebnis dieser durchaus kontroversen Beratungen sowohl in den Finanzministerkonferenzen als auch zwischen Bundesrat und Bundesregierung (vgl. Drucksache 13/8293 des Deutschen Bundestags vom 24.07.1997) war die Novellierung des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG), einschließlich der Änderung durch das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz) vom 22.12.1997 (BGBl. I 1997 S. 3251).

Folgende Paragraphen können als die wesentlichen haushaltsrechtlichen Eckpunkte betrachtet werden:

- *Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung*: § 6 ‚Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Kosten- und Leistungsrechnung‘: (3) In geeigneten Bereichen soll eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden.
- *Eröffnung der Möglichkeit der Budgetierung*: § 6a ‚Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung‘: (1) Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die hier die Fach- und Sachverantwortung tragen. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen. (2) In den Fällen des Absatzes 1 soll durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit bestimmt werden, welche Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen, Ausgaben übertrag-

bar sind und Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.

- *Flexibilisierung*: § 15 ‚Übertragbarkeit, Deckungsfähigkeit‘: (1) Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind übertragbar. Andere Ausgaben können im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert. (2) Im Haushaltsplan können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks veranschlagt sind, dürfen nicht für deckungsfähig erklärt werden.
- *Zulassung der doppelten Buchführung*: § 33a ‚Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches‘: Die Buchführung kann zusätzlich nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinnvoller Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches erfolgen.

Vor dem Hintergrund der oben geschilderten Elemente des Neuen Steuerungsmodells und der im Zuge der Verwaltungsmodernisierung seit Beginn der 1990er Jahre durchgeführten Modellprojekte kann festgestellt werden, dass es den Ländern (und hier insbesondere Hessen und Schleswig-Holstein) durchaus gelungen ist, ihre Erfahrungen mit der Verwaltungsreform und vor allem der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in das Haushaltsgrundsätzegesetz einzubringen. Dass dabei nur der ‚halbe‘ Weg gegangen wurde, indem auf die Ablösung der Kameralistik zugunsten der Doppik verzichtet wurde, soll an dieser Stelle angemerkt, jedoch nicht weiter ausgeführt werden (vgl. dazu Lüder 1998).

Ebenso wie das Hochschulrahmengesetz stellt das Haushaltsgrundsätzegesetz ein Rahmengesetz dar, welches erst über den ‚Umweg‘ über die Novellierung der länderspezifischen Landeshaushaltsordnungen⁵⁶ (LHO) zur ‚Anwendung‘ kommt. Diese Landeshaushaltsordnungen bilden dann den Rahmen, innerhalb dessen viele der vor der Novellierung begonnenen Modell- und Pilotprojekte ihren in rechtlicher Hinsicht experimentellen Status verlieren.

Mit Blick auf die dargelegten Elemente des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells sowie der näheren Betrachtung der in den Konzepten verankerten Überlegungen zu einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens und der aufgeführ-

⁵⁶ Nach Art. 5 des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes sind Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrecht bis spätestens zum 01.01.2001 nach den Grundsätzen der HGrG-Änderung zu regeln.

ten Kernpunkte des Haushaltsgrundsätzegesetzes von 1997 kann nun die Frage danach gestellt und erörtert werden, was das eigentlich Neue an diesen Ansätzen ist.

1.2.3 Fazit: Was ist neu an den Konzepten New Public Management und Neues Steuerungsmodell?

In Deutschland wurde das Neue Steuerungsmodell zu *dem* Leitbild der Verwaltungsreform. Dabei kommt ihm eine doppelte Funktion zu: zum einen leitet das Bild des Neuen Steuerungsmodells den Prozess der Verwaltungsreform in Deutschland an; zum anderen kann es, operationalisiert und auf die einzelnen Verwaltungen bezogen⁵⁷, dazu beitragen, die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung (Organisationsmitglieder) auf ein gemeinsam geteiltes Bild einzuschwören, um so eine *corporate identity* zu bilden. Leitbilder lassen sich hier verstehen als eindeutige Auflistungen und Definitionen von Werten und Zielen, die eine Organisation für sich entwickelt hat; sie zeigen die Art, wie die Arbeit verstanden wird, die Art, wie die Welt gesehen wird (vgl. Belzer 1995, Dierkes/Hoffmann/Marz 1992). Neben den Strukturen stellen sie einen Bezugsrahmen für das Selbstverständnis und Verhalten der Organisationsmitglieder dar (vgl. Probst/Büchel 1994) und gehören insofern zur Kultur einer Organisation. Diese Leitbilder können als Muster von Grundannahmen oder *collective mappings of the mind* bezeichnet werden und auf die gemeinsamen Erfahrungen, Wahrnehmungen und Interpretationsformen der einzelnen Organisationsmitglieder hinweisen, die sich in gemeinsam geteilten Werten manifestieren und stabilisieren (vgl. Knie/Helmers 1991: 431). Vor diesem Hintergrund kommt der Entwicklung von Leitbildern in den öffentlichen Verwaltungen bezogen auf das Neue Steuerungsmodell ein hoher Stellenwert zu, denn mit der Einbindung und der Motivation von Verwaltungsmitgliedern sowie der Identifikation der Mitarbeiter mit neuen Verfahren und Strukturen steht und fällt die Verwaltungsreformpraxis.

Zum anderen ist zwischen den praktischen Ansätzen in der Verwaltungsreformpraxis und der wissenschaftlichen Diskussion der neuen Konzepte zu unterscheiden. Gemeinsamer Nenner dieser beiden Blickwinkel ist, dass mit der Einführung von Elementen des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells ein Transfer von privatwirtschaftlichen Verfahren, Strukturen und Managementkonzepten in den öffentlichen Sektor zu beobachten ist. Bezogen auf die Verwaltungspraxis und die wissenschaftlichen Diskussionen könnte man vor diesem Hintergrund von einer Ökonomisierung des Verwaltens sprechen. Im Rahmen einer betriebswirtschaftlichen Perspektive könnten die neuen Elemente auch durchaus auf eine Ökonomisierung hinweisen. Aus einer politik- und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive heraus weisen sie jedoch im Kontext eines sich

⁵⁷ Siehe zur Leitbilddiskussion in der öffentlichen Verwaltung u.a. Stöbe (1995), Wewer (1998a).

wandelnden Staatsverständnisses auch auf die dafür notwendige Einführung von Transparenz in das Verwaltungshandeln hin: „Nicht Ökonomie, sondern Transparenz ist das implizite Generalthema der Neuen Steuerungsmodelle. Transparenz ist ohne Zweifel auch eine zentrale Kategorie der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Politik. Demokratische Kontrolle, Verantwortlichkeit und Steuerung, aber auch Lernfähigkeit und Innovation, sind ohne Transparenz überhaupt nicht denkbar. Kostenrechnung, *Controlling*, interkommunale Vergleiche, Wettbewerb, Produktorientierung, Kontraktmanagement, *Benchmarking* usw. können alle als Instrumente mit dem vorrangigen Ziel, die Transparenz und Zurechenbarkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen, interpretiert werden“ (Jann 1998b: 80, vgl. dazu auch Jann 1998a). Je nach Perspektive kann sich die Beurteilung der Verwaltungsreform auf eine Ökonomisierung oder auf die Einführung von Transparenz konzentrieren.

Im Hinblick auf die Frage danach, was das eigentlich Neue an den Konzepten ist, so kann für die Verwaltungsreformpraxis festgehalten werden, dass es einerseits Elemente gibt, die durchaus einen neuartigen Charakter aufweisen; dass es andererseits aber auch Elemente gibt, die bereits vor den Diskussionen der 1990er Jahre eine Rolle spielten. Während Elemente wie „Kontraktmanagement/Management by Objectives; Leistungsvereinbarungen und Leistungsmessung; Dezentralisierung von Verantwortung, profit-center-Konzepte u.ä.; Ausgliederung und Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, Aufgabenkritik; Strategien wie Organisationsentwicklung und Personalentwicklung“ (Damkowski/Precht 1998b: 32) als ‚alte‘ Konzepte bezeichnet werden können, stellen Ideen und Ansätze wie „(...) der Gedanke der Installierung von Wettbewerb und Quasi-Märkten in und gegenüber dem *Monopolisten Staat und Verwaltung*; des weiteren die Betonung von Kunden-, Output- und Outcome-Orientierung und die Umsetzung in operable Systeme des Qualitätsmanagement und der Leistungsvergleiche; die stärkere Akzentuierung von Motivation und Partizipation sowohl der Kunden/Bürger als auch der Mitarbeiter sowie die Entwicklung von konkreten Anreiz- und Beteiligungssystemen, auch unter Einbezug von Corporate-Identity-Konzepten; die mit Sicherheit im einzelnen schwierige und nicht umfassend durchsetzbare, aber gedanklich an sich bestechende strikte Trennung von Politik und Dienstleistungserbringung (policy-making and service delivery); die Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung, ihre Dezentralisation und die Verbindung mit Globalbudgetierung und Controlling-Ansätzen“ (Damkowski/Precht 1998b: 32, vgl. dazu auch Hill 1997) neue Aspekte im Kontext der Verwaltungsmodernisierung dar. Jenseits dieser Elemente ist neu, dass in der wissenschaftlichen Diskussion um eine Verwaltungsreform ein Grossteil der Elemente des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells vor dem konzeptionellen Hintergrund institutionenökonomischer Theorien, wie Property-Rights-Theorie (z.T. herangezogen, um Privatisierungen zu ‚rechtfertigen‘)

und Principal-Agent-Theorie⁵⁸ (Delegation von Aufgaben und Verantwortung, neues Rollenverständnis zwischen über- und untergeordneten Verwaltungsebenen), eingeführt und diskutiert werden (vgl. u.a. Brinckmann 1995, Jann 1998a, Lange/Kersting/Kißler 2000, Picot/Wolff 1994, Schröter/Wollmann 1998).

Richtet man nun den Blick ‚zurück‘ auf die Situation der deutschen Hochschulen (Kap. 1.1) und zu den dort dargelegten Reformsträngen der 1990er Jahre, so fällt auf, dass sowohl die aufgeführten Elemente der Organisationsreform als auch die der Finanzreform nicht nur zeitliche, sondern auch inhaltliche Parallelen aufweisen. Aus diesem Grund sollen im nun folgenden Abschnitt - vor dem Hintergrund der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in der öffentlichen Verwaltung - die Diskussionen um die outputorientierte Hochschulsteuerung am Beispiel der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in den Mittelpunkt gestellt werden.

1.3 Über die Parallelitäten von Verwaltungs- und Hochschulreform: Die outputorientierte Hochschulsteuerung

Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 1.2. aufgeführten Elemente der Verwaltungsmodernisierung und den in Abschnitt 1.1. beschriebenen Reformsträngen der Hochschulreform wird deutlich, dass zwischen den Hochschulreformsträngen ‚Organisationsreform‘ sowie ‚Finanzreform‘ und der Verwaltungsreform nicht nur *zeitliche*, sondern auch *inhaltliche* Parallelen vorhanden sind. Wie bereits ausgeführt hat sich im Laufe der 1990er Jahre nicht nur die Praxis der öffentlichen Einrichtungen geändert, sondern auch die für die rechtliche Legitimität dieser Praxis ‚zuständigen‘ Gesetze. Ein wesentlicher Aspekt dieser Änderungen auf beiden Ebenen war der ‚Rückzug des Staates‘ aus den internen Angelegenheiten und somit die Abkehr von der über einen langen Zeitraum hinweg praktizierten inputorientierten Steuerung zu einer outputorientierten, dezentralisierten Steuerung. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass in weiten Teilen im Kontext von allgemeinen Rahmenregelungen die Erfüllung der Aufgaben den dezentralen Verwaltungseinheiten übertragen wird, die für die Qualität der Aufgabenerfüllung und für die Verwendung der Finanzmittel, die zur Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung stehen, verantwortlich werden.

Bezogen auf den Bereich der Hochschulpolitik bedeutet dieser Rückzug des Staates auf Bundesebene, dass das Hochschulrahmengesetz von 1998 den Ländern einen weitaus größeren Gestaltungsspielraum in der Ausgestaltung ihrer Landeshochschulgesetze einräumt als es noch im HRG von 1987 der Fall war. Auf Landesebene hat dies zur Folge, dass die Länder mit ihren Landeshochschulgesetzen den Hochschulen eine größere Au-

⁵⁸ Beide institutionenökonomische Ansätze sollen an dieser Stelle nicht weiter aufgeführt werden. Siehe Kapitel 3 zur Auseinandersetzung mit Theorien der Organisation und vgl. u.a. Ebers/Gotsch (1999).

tonomie, einen größeren Gestaltungs- und Handlungsspielraum übertragen⁵⁹. Dieser bezieht sich nicht nur auf die Möglichkeit der Einführung neuer Studiengänge und Studienabschlüsse, sondern auch und vor allem auf die Rechtsform und die Finanzierung der Hochschulen und insbesondere die Art und Weise der Verteilung der Finanzen auf die und in den Hochschulen. Die beiden letztgenannten Aspekte sind insofern Ausdruck der ‚neuen‘ Steuerung, als dass in einer Änderung der Rechtsform und der Finanzverteilungsmodalitäten Implikationen enthalten sind, die zum einen die Merkmale einer outputorientierten Steuerung widerspiegeln und zum anderen zu einer größeren Selbststeuerung, Verantwortung und Wirtschaftlichkeit der Hochschulen führen sollen. Hiermit sind zwei Ebenen der Betrachtung abgesprochen, die nicht unabhängig voneinander zu sehen sind: zum einen die Ebene von Staat (Land) und Hochschule, zum anderen die hochschulinterne Ebene.

Bezogen auf die Betrachtungsebene Land und Hochschule bedeutet die von den Ländern angestrebte outputorientierte Steuerung (hier hinsichtlich der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens), dass die „Hochschulen künftig nicht mehr bis ins Detail über den Staatshaushalt und seine vielfach sehr kleinteiligen Haushaltstitel gesteuert werden [sollen] (...), sondern an ihren Ergebnissen orientiert: am Output. Konzeptionell bedeutet das zweierlei: politisch werden lediglich die Output-Erwartungen definiert und solche Rahmenbedingungen gesetzt, die deren Einlösung ermöglichen; alle operativen Abläufe hingegen werden von den entsprechenden Leistungsbereichen gestaltet, wozu sie als Voraussetzungen neben der klar definierten Aufgabe auch die Verantwortung, die Mittel und die Ressourcen erhalten. Dahinter steht also eine dezentrale Steuerungsphilosophie. Strategisch gesteuert wird über Ziele, im übrigen wird auf Selbststeuerung dezentraler Einheiten gesetzt (...). Das setzt möglichst weitgehend nach unten delegierte Verantwortungen voraus“ (Pasternack 2001b: 312f.). Diese neue Steuerungsphilosophie der Länder beruht in weiten Teilen auch auf der in den 1990er Jahren vorgebrachten Kritik⁶⁰ der staatlichen inputorientierten Hochschulsteuerung⁶¹: „Angesichts der stagnierenden oder rückläufigen öffentlichen Finanzmittel für die Hochschulen kann ein weitgehender Konsens unterstellt werden, daß das staatliche Instrumentarium zur Steuerung der Hochschu-

⁵⁹ Ob die Hochschulen das auch so sehen, ist eine Frage, die hier nicht geklärt werden kann.

⁶⁰ Ein Beispiel für die Kritik findet sich in der Entschließung des 179. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz vom 09.07.1996 zur Finanzierung der Hochschulen, in der es zur Überregulierung heißt: „Qualitätssicherung und Leistungsorientierung konnten sich in Leistungsbereichen auch infolge staatlicher Reglementierung nicht in der notwendigen Weise entwickeln. Gesetzgeber, Regierungen, Ministerialverwaltungen und Rechnungshöfe haben die institutionelle Hochschulautonomie seit Mitte der 60er Jahre durch detaillierte Gesetze, Rechtsverordnungen und bürokratische Kontrollverfahren immer mehr eingeschränkt. Die staatliche Steuerung der Hochschulen war nur selten an Erfolgskriterien orientiert, ging überwiegend von der Fortschreibung der Haushaltsansätze aus und orientierte sich weitgehend an den kameralistischen Grundsätzen der geltenden Haushaltsordnungen. Eine Kontrolle der Effektivität des Ressourceneinsatzes fand nicht oder nur unzureichend statt; Ressourcenschonung wurde nicht belohnt“.

⁶¹ Siehe Pasternack (2001b: 299) und Zechlin (1998: 349) zur inputorientierten Steuerung, die sich dadurch auszeichnet, dass die Hochschulen bis ins kleinste Detail über den Staatshaushalt durch kleinteilige Haushaltstitel mit genau vergebenen Finanzvolumina gesteuert werden.

len einer Optimierung bedarf. Diskutiert wird, ob und wie der Staat die Steuerung modifizieren soll, seine unmittelbare Beeinflussung der Hochschulen abgebaut werden kann und die Hochschulen verstärkt ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen können. Steuerungsmechanismen werden gesucht, die für die Hochschulen Möglichkeiten eröffnen, schneller, flexibler und effektiver als bislang auf die Herausforderungen der Informationsgesellschaft zu reagieren“ (Blümel/Bender/Lorig 1997a: 5). Infolgedessen wurden in den 1990er Jahre Wege gesucht, die staatliche, inputorientierte ex-ante Steuerung durch Deregulierung und Stärkung der Hochschulautonomie zu überwinden und ein neues Steuerungsverhältnis zu entwickeln. Mit dieser outputorientierten und dezentralisierten Steuerung verbunden ist die ‚Finanzautonomie‘ sowie die ‚Lockerung‘ bzw. Veränderung der Haushaltsregelungen im Bereich der Mittelzuweisung und -verwendung.

Bereits in den Speyerer Empfehlungen zur Flexibilität der Hochschulhaushalte (vgl. Blümel/Bender 1994: 83ff.) empfahlen die Vertreter der Wissenschaftsadministration⁶² im Oktober 1993 den Ländern und dem Bund, den Hochschulen mehr Autonomie im Finanzbereich zu gewähren. Ausgangspunkt dieser Empfehlung ist die Ansicht, dass eine erhöhte Finanzautonomie

- es den Hochschulen erleichtert, auf wechselnde Anforderungen flexibler zu reagieren und Schwerpunkte sowie Prioritäten für ihre Aufgabenerfüllung zu setzen,
- eine größere Planbarkeit der Ausgaben sichert,
- die Effizienz universitärer Entscheidungen erhöht,
- zum Abbau bürokratischer Hemmnisse und des Verwaltungsaufwandes beiträgt, sowie
- bessere Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Umgang mit den bereitgestellten Haushaltsmitteln schafft, in dem das Kostenbewusstsein in den Hochschulen gesteigert und die Sparsamkeit belohnt wird (vgl. Blümel/Bender 1994: 83).

Zur Erreichung dieser Ziele wurde empfohlen, die Möglichkeiten des damals geltenden Haushaltsrechts mehr auszuschöpfen. Dies betraf u.a. die Erweiterung der Deckungsfähigkeit innerhalb der Hochschulhaushalte (insbesondere der von Personal- und Sachmitteln), sowie die Möglichkeit, globale Haushaltszuschüsse zuzuweisen (vgl. Blümel/Bender 1994: 84f.).

In den Kontext der Finanzautonomie fallen Elemente wie die Einführung einer Budgetierung, einer Globalisierung der Hochschulhaushalte/Globalhaushalte und einer Flexibilisierung der Hochschulhaushalte (im Zusammenhang mit der Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips und der Einführung zunehmender Deckungsfähigkeit), einer leistungsbezogenen Mittelvergabe, einer hochschulinternen Budgetierung und einer Kosten- und Leistungsre-

⁶² Als ‚Wissenschaftsadministratoren‘ werden die Kanzler, Regierungsdirektoren, Oberregierungsräte etc. der Hochschulen verstanden.

chung, sowie die Einführung der kaufmännischen Buchführung⁶³ und nicht zuletzt die mit einer Finanzautonomie verbundene erhöhte Verantwortungsübernahme der Leitungsstrukturen der Hochschulen.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Hochschulen als (Personal-)Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen in den Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung fallen, die aus den Etats der Landeshaushalte finanziert⁶⁴ werden und als selbständige Rechtsträger des öffentlichen Rechts staatlich-öffentliche Aufgaben erfüllen (vgl. Homburg/Reinermann/Lüder 1997: 69).

Somit ‚unterliegen‘ sie rechtlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene, welche die Angelegenheiten der Hochschulen in den Bereichen Organisation, Studium und Finanzen regeln. Zu diesen Regelungen gehören nicht nur das Hochschulrahmengesetz und die Landeshochschulgesetze, sondern auch das Haushaltsgrundsätzegesetz, die Landeshaushaltsordnungen und die darin enthaltenen haushaltsrechtlichen Regelungen für öffentliche Einrichtungen. Ausgehend vom Haushaltsgrundsätzegesetz stellen die Landeshaushaltsordnungen die wesentliche Grundlage für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens dar. Wie bereits in Abschnitt 1.2.2. dargelegt, wurde 1997 das Haushaltsgrundsätzegesetz dahingehend geändert, dass mit der Einführung bzw. Änderung des § 6 eine Kosten- und Leistungsrechnung, mit § 6a die Möglichkeit der Budgetierung, mit § 15 die Flexibilisierung und mit § 33a die doppelte Buchführung zugelassen wurde. Mit dieser Einführung wurde auf Bundesebene der Weg insofern auch für die Ausweitung der Finanzautonomie der Hochschulen geebnet, als dass auf Landesebene die Landeshaushaltsordnungen entsprechend geändert wurden. Dabei enthalten die Landeshaushaltsordnungen „die grundlegenden Vorschriften u.a. für die Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne, der Kassen- und Buchführung, der Rechnungslegung und der Rechnungsprüfung. Die Haushaltspläne werden durch Gesetz festgestellt und stellen die für die Haushaltsführung maßgebliche Zusammenstellung der für das Haushaltsjahr veranschlagten Haushaltseinnahmen und -ausgaben, Planstellen, Stellen und Verpflichtungsermächtigungen dar. Der Haushaltsplan bildet somit die spezielle Ermächtigungsgrundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung und ist für alle mittelbewirtschaftenden Stellen verbindlich“ (Blümel/Bender/Behrens 1995: 18).

⁶³ Siehe zur kaufmännischen Buchführung und zur Problematik der Übertragbarkeit derselben auf die Hochschulen Küpper (1999).

⁶⁴ Neben dieser Grundfinanzierung, die ca. 90% des Hochschulhaushaltes ausmacht, wobei ca. 70-80% eines Hochschulhaushaltes nicht dispositionsfähig sind, da sie durch Personalmittel gebunden sind (vgl. Pasternack 2001b: 294), führen Karpen (1989b: 21) und Blümel/Bender/Behrens (1995: 4) weiterhin die Körperschaftsmittel der Hochschulen und Drittmittel als Quellen der Hochschulfinanzierung an. Vgl. allgemein zur Hochschulfinanzierung Karpen (1989a).

1.3.1 Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens: ein Überblick

Vor dem Hintergrund der Landeshaushaltsordnungen und des Haushaltsplans findet die Steuerung des Hochschulbereichs vornehmlich im Kontext der Finanzausweisungen statt. Die Art und Weise der Finanzausweisung im Rahmen der weiter oben ausgeführten neuen outputorientierten, dezentralen Steuerung findet ihren Ausdruck in der Einführung einer Budgetierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte (Globalhaushalte)⁶⁵. Budgetierung⁶⁶ kann dabei als Ausgangspunkt für einen Globalhaushalt verstanden werden, denn unter Budgetierung versteht man „die pauschale Mittelzuteilung an eine Stelle, die zur eigenständigen Bewirtschaftung dieser Mittel berechtigt ist. Bei einer pauschalen Zuweisung von Zuschüssen des Staates an seine Institutionen, z.B. an eine Hochschule, spricht man von einem Globalhaushalt. Budgetierung beinhaltet zum einen die Gesamtheit aller Regelungen, nach denen die Geldsummen verteilt werden, zum anderen - und dies im Gegensatz zum traditionellen kameralen System - die gegenseitige Deckungsfähigkeit der einzelnen Aufgabentitel, sowie die zeitliche Übertragbarkeit der Mittel über bestimmte Perioden (Haushaltsjahre) hinweg“ (Krieger 2001: 86, vgl. auch Behrens 2001 a und b). Somit erhalten die Hochschulen mit budgetierten und globalisierten Hochschulhaushalten „anstelle titelscharfer Zuweisungen sogenannte ‚Globalhaushalte‘, d.h. mehr oder minder pauschale Zuweisungen, die im Rahmen der Hochschulaufgaben frei einsetzbar sind. Staatliche Mittel werden in Haushalten so veranschlagt, dass eigenverantwortliche Ausgabenentscheidungen der Hochschulen möglich werden. Jährlichkeit und Titelbindung werden im Haushalt durchbrochen. Die staatliche Steuerung setzt nicht mehr bei einer Regulierung der Mittelbewirtschaftung an, sondern bei leistungs- und aufgabenbezogener Mittelbemessung bzw. -verteilung. Die Zuweisungskriterien bilden staatliche Ziele ab“ (Federkeil/Ziegele 2001: 3). Die Länder wenden sich seit Beginn der 1990er Jahre (und somit schon vor der Novellierung des HGrGs und der verschiedenen Landeshaushaltsordnungen) in unterschiedlichem Ausmaß von der lange praktizierten kameralistischen, inputorientierten Reglementierung (vgl. Zechlin 1998: 349) ab, indem sie in zunehmenden Maße auf die Mittelzuweisung in Form von Globalhaushalten zurückgreifen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht verallgemeinernd von *einem* Globalhaushalt gesprochen werden kann, da sich die Globalhaushalte in den einzelnen Ländern hinsichtlich der Ziele der Globalisierung, der zu Grunde liegenden Strategie, dem Modellumfang und der rechtlichen Regelung unterscheiden (vgl. Federkeil/Ziegele 2001). Einen Überblick über diese Unterschiede gibt die nachfolgende Tabelle 1.4:

⁶⁵ Siehe ausführlicher zum Globalhaushalt Behrens (1996, 2001a und b).

⁶⁶ Die Budgetierung wird im Folgenden nur kurz - und nicht in der Bandbreite der mit ihr verbundenen Aspekte - vorgestellt, um die damit verbundene Idee zu veranschaulichen. Dass die Budgetierung weiterführend ebenso auf die Frage der parlamentarischen Kontrolle und somit das Budgetrecht des Parlaments (vgl.

Tabelle 1.4: Übersicht über die Unterschiede in den Globalhaushalten der Länder

Globalhaushalt			
Ziele	Grundstrategien	Modellumfang	Rechtlicher Rahmen
Finanzautonomie stand am Anfang einer Entwicklung, in deren Verlauf weitere Ziele dazu gekommen sind (u.a. in Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Niedersachsen).	Schrittweiser Ausstieg aus der kameralistischen Titelwirtschaft, (u.a. in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern).	Zunächst partielle Reform, dann umfassendes Gesamtmodell (u.a. in Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen)	Globalisierung im Hochschulgesetz geregelt (u.a. in Mecklenburg-Vorpommern)
Leistungs-Gegenleistungs-Konstellationen zwischen Staat und Hochschulen (u.a. in Hessen, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt).	Echte Globalzuweisungen mit wenigen, im Endergebnis z.T. nur noch zwei Titeln (z.B. Niedersachsen, Hamburg, Brandenburg, Schleswig-Holstein).	Partielle Grundanlage mit offener Weiterentwicklung (u. a. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt).	Globalisierung wurde über Rechtsverordnungen eingeführt (z.B. Hessen, Brandenburg, Niedersachsen).
Mehrstufige "Reformpakete" (z.B. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen).	In Hessen wird derzeit mit dem Instrument des Programmhaushaltes experimentiert.	Ein von Beginn an umfassendes Konzept mit einer zeitnahen Umsetzung der einzelnen Teile lässt sich in Hessen ausmachen.	Regeln der Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit im Haushaltsgesetz oder direkt in den Haushaltsplänen festgeschrieben.

(Quelle: Federkeil/Ziegele 2001: 5ff.)

Weiterhin unterscheiden sich die Länder auch hinsichtlich des Zeitpunktes, zu dem sie Modellprojekte im Bereich ‚Globalhaushalt‘ eingeführt haben. Länder wie Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bremen, Schleswig-Holstein, Berlin und Niedersachsen können dabei als ‚Vorreiter‘ bezeichnet werden, da sie bereits bis 1995 gemeinsam mit ausgewählten Hochschulen Modellprojekte zum Globalhaushalt eingeführt hatten. Einen Überblick über die Historie der beteiligten Hochschulen an Globalhaushalten in den Ländern zeigt die nachfolgende Tabelle 1.5:

u.a. Diehl 1999, Volkmar 1999), wie auf die Funktion des Rechnungshofs (vgl. Neubauer 1999) hinweist, soll an dieser Stelle lediglich angemerkt, nicht aber ausgeführt werden.

Tabelle 1.5: Chronologischer Überblick über die in den Ländern beteiligten Hochschulen am Modellprojekt ‚Globalhaushalt‘ (Stand 2000)

Bundesland	Historie der beteiligten Hochschulen
Hamburg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1991: Modellversuch TU Hamburg-Harburg ▪ seit 1996 flächendeckend
Nordrhein-Westfalen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1992: Modellversuch Uni Bochum, Uni GH Wuppertal ▪ 1994 auch: FH Dortmund und FH Niederrhein ▪ 1995: alle Unis und FHs ▪ 1996: alle
Hessen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1993 Modellversuch TH Darmstadt, FH Wiesbaden ▪ 1995 auch: Uni GH Kassel ▪ 2001 flächendeckend geplant
Bremen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1994: befristeter Modellversuch FH und Uni Bremen
Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1995: Modellversuch FH Westküste, Technische Fakultät der Uni Kiel ▪ 2000: Gesetzesnovelle: Verallgemeinerung
Niedersachsen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1995: Modellversuch TU Clausthal, Uni Oldenburg, FH Osnabrück ▪ 1999: alle FHs ▪ 2000 Uni Osnabrück ▪ 2001 alle Unis
Baden-Württemberg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ab 1999 Modellversuch Heidelberg ▪ Seit 2000 alle
Sachsen-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bislang Experimentierklausel in Hochschulgesetz: nicht genutzt ▪ 2001: Zielvereinbarungen
Mecklenburg-Vorpommern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bislang Fachhochschulen ▪ 2001 Gesetzesentwurf
Brandenburg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seit 2000: Universität Potsdam, FH Wildau, FH Lausitz, HFF Babelsberg
Berlin	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Über Hochschulverträge sofort flächendeckend

(Quelle: in Anlehnung an Federkeil/Ziegele 2001: 15ff.)

Verbunden mit der Globalisierung ist auch im Hochschulbereich das Element der Flexibilisierung⁶⁷, welches auch unabhängig von einer Globalisierung eingeführt werden kann und im Haushaltsvollzug zur Wirkung kommt. Im Unterschied zur Globalisierung bezeichnet der Begriff der Flexibilisierung „die Einräumung einer wechselseitigen Deckungsfähigkeit von trendveranschlagten Haushaltstiteln, eine Globalisierung die zusammenfassende Veranschlagung an sich zu trennender Haushaltsmittel“⁶⁸. Unter Flexibilisierung der Hochschulhaushaltsführung können in diesem Sinne alle Instrumente verstanden werden, ‚die durch die Lockerung der sachlichen und zeitlichen Bindung von Mitteln bei der Aufstellung und Durchführung des Haushalts zur Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung sowie

⁶⁷ Mit der Einführung des § 15 (Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit) im HGrG wurde 1997 auch rechtlich die Flexibilisierung verankert, indem das Jährlichkeitsprinzips aufgelöst sowie die Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit eingeführt wurden. Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit können somit als die wesentlichen Flexibilisierungsinstrumente bezeichnet werden.

⁶⁸ Blümel/Bender/Lorig zitieren hier Klaus Dieter Diller nach dem Protokoll zur 9. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz in Mainz am 02.12.1996, 13. Wahlperiode, S. 6.

Dezentralisierung der Ressourcen-Verantwortung führen⁶⁹ (Blümel/Bender/Lorig 1997a: 55f.)⁷⁰.

Ebenso wird die hochschulinterne Budgetierung im Kontext von Globalisierung und Flexibilisierung diskutiert und erprobt. Diese spiegelt quasi den Autonomiegedanken in der Zuteilung von Globalbudgets vom Land auf die Hochschule bzw. auf die hochschulinterne Mittelvergabe wider (vgl. Behrens 2001c und d).

Weiterhin ist mit der Globalisierung auch im Hochschulbereich die Diskussion um die Einführung einer kaufmännischen Buchführung bzw. die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung verbunden⁷¹.

Vor dem Hintergrund der aufgeführten zahlreichen Modellversuche im Bereich ‚Globalhaushalt‘ ist festzustellen, dass die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, einer erweiterten Kameralistik oder einer doppelten Buchführung⁷² in den 1990er Jahren zwar ausführlich diskutiert, aber noch keinesfalls flächendeckend umgesetzt wurde. In einer vom Arbeitskreis ‚Hochschulrechnungswesen‘ der deutschen Universitätskanzler vom Oktober 1998 bis Januar 1999⁷³ durchgeführten Befragung der deutschen Universitätskanzler⁷⁴ wurde u.a. danach gefragt, ob an der Universität ein Projekt zur (u.U. nur teilweisen) Einführung einer Hochschulrechnung durchgeführt wurde bzw. wird. Wie die nachfolgende Tabelle 1.6 zeigt, gibt bzw. gab es im Jahr 1999 bereits in 22 Universitäten Projekte zur Hochschulrechnung. Demgegenüber stehen 11 Universitäten, die eine Hochschulrechnung nicht planen.

⁶⁹ Blümel/Bender/Lorig zitieren hier Ulrich Karpen: Zauberinstrument Globalhaushalt. In: Uni Hamburg, 1996, H. 2, S. 19.

⁷⁰ Siehe zur Haushaltsflexibilisierung und -globalisierung in den einzelnen Bundesländern Blümel/Bender/Lorig (1997a: 72ff.).

⁷¹ Die Diskussionen und die Erfahrungen mit Modellprojekten wurden insofern ‚erhört‘, als dass die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen (§6) und die Zulassung der doppelten Buchführung (§33a) mit der Novellierung des HGrG von 1997 gesetzlich verankert wurde.

⁷² Die doppelte Buchführung (Doppik) ist charakteristisch für das kaufmännische Rechnungswesen: „Jeder Gutschrift auf einem Konto muss die Belastung eines anderen entsprechen. Das Prinzip ist also Soll und Haben, während in der traditionellen Kameralistik Ist und Soll gelten. Derart werden systematisch die Stromgrößen - Einnahmen und Ausgaben - mit den Bestandsgrößen - Vermögen und Schulden - verbunden. Auf diese Weise erfasst die Doppik alle Vorgänge, durch die sich Vermögenswerte ändern, so insbesondere durch die Abschreibung des gesamten Wertverbrauchs, statt nur die Ausgaben“ (Pasternack 2001b: 281).

⁷³ Somit wurde die Umfrage nach Inkrafttreten des HGrG von 1997 und des HRGs von 1998 durchgeführt und damit in einer Zeit, in der einige Länder die Novellierungen der entsprechenden Gesetze auf Landesebene entweder schon durchgeführt hatten oder sich im Novellierungsprozess befanden.

⁷⁴ Insgesamt haben sich 65 von 79 Universitäten an der Befragung beteiligt.

Tabelle 1.6: Entwicklungsstand der Projekte zur Hochschulrechnung

	Einführungsstand Hochschulrechnungswesen				Summe
	nicht geplant	geplant	laufend	bereits eingeführt	
absolut	11	32	19	3	65
%-Anteil	17%	49%	29%	5%	100%

Quelle: (Arbeitskreis ‚Hochschulrechnungswesen‘ der deutschen Universitätskanzler 1999: 61)

Vor dem Hintergrund dieses Ergebnisses ist ein deutlicher Trend zur Einrichtung einer Hochschulrechnung in den Universitäten zu erkennen. Wie bereits dargelegt, ist die Kosten- und Leistungsrechnung ein Teilbereich des kaufmännischen Rechnungswesens. Die Diskussionen um das Buchhaltungssystem (vgl. Abschnitt 1.2.1) der Hochschulen drehen und drehen sich darum, die Kameralistik beizubehalten, eine erweiterte Kameralistik oder eine doppelte Buchführung einzuführen. Wie die Umfrage des Arbeitskreises ‚Hochschulrechnungswesen‘ ergab (vgl. Tabelle 1.7), arbeiteten 1999 50 Universitäten mit der Kameralistik, 13 mit einer erweiterten Kameralistik und 2 mit der doppelten Buchführung. Dieses Bild wird sich jedoch in Zukunft ändern, da die Mehrzahl der Universitäten (29) die Einführung einer erweiterten Kameralistik und 16 Universitäten die Einführung einer doppelten Buchführung planten. Das detaillierte Ergebnis zeigt die nachfolgende Tabelle 1.7:

Tabelle 1.7: Übersicht über das derzeit realisierte und künftig geplante Buchhaltungssystem

Buchhaltungssystem	Einsatz			
	derzeit realisiert		künftig geplant	
	absolut	%-Anteil	absolut	%-Anteil
Kameralistik	50	77%	12	18%
erweiterte Kameralistik	13	20%	29	45%
doppelte Buchführung	2	3%	16	25%
Kombination aus Kameralistik und Doppik	0	0%	4	6%
Kameralistik oder Doppik	0	0%	1	2%
erweiterte Kameralistik oder Doppik	0	0%	2	3%
noch nicht festgelegt	0	0%	1	2%
Summe	65	100%	65	100%

Quelle: (Arbeitskreis ‚Hochschulrechnungswesen‘ der deutschen Universitätskanzler 1999: 61)

In der Befragung wurde auch nach den Gründen für bzw. gegen eine Einführung der Hochschulrechnung gefragt (vgl. Arbeitskreis ‚Hochschulrechnungswesen‘ der deutschen Universitätskanzler 1999: 18f.). Dabei wurden vor allem die Transparenz, die Globalisierung der Universitätshaushalte und die Bereitstellung von Informationen zur hochschulinternen Budgetierung als die wesentlichen Aspekte für die Einführung der Hochschulrechnung aufgeführt. Als ein Grund gegen die Einführung wurde beispielsweise der 1999 fehlende gesetzliche Zwang bzw. das Abwarten gesetzlicher Vorgaben genannt. Die weite-

ren Gründe für die Einführung einer Hochschulrechnung bzw. für den Verzicht auf eine Hochschulrechnung zeigt die nachfolgende Tabelle 1.8:

Tabelle 1.8: Gründe für und Verzicht auf Hochschulrechnung

Auslöser für Überlegungen zur Einführung einer Hochschulrechnung*¹	Gründe für den Verzicht auf eine Hochschulrechnung*²
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wunsch nach Transparenz von Kosten und/oder Leistungen (24 Nennungen) ▪ Bereits vollzogene oder (möglicherweise) bevorstehende Globalisierung der Universitätshaushalte (20 Nennungen) ▪ Bereitstellung von Informationsgrundlagen zur Budgetierung/Mittelverteilung /Ressourcenallokation (20 Nennungen) ▪ Effizienzsteigerung/Wirtschaftlichkeit (13 Nennungen) ▪ Informationsbereitstellung für Planungs- und Steuerungsprozesse der Hochschulleitung (12 Nennungen) ▪ Strategische und operative Entscheidungsunterstützung (11 Nennungen) ▪ Herbeiführung von Kostenbewusstsein (9 Nennungen) ▪ Öffentliche Finanzknappheit/Sparzwang (5 Nennungen) ▪ Externe Rechenschaftslegung der Universitäten (5 Nennungen) ▪ Gesetzliche Vorgabe/Verpflichtung (3 Nennungen) ▪ Bevorstehende Umwandlung von Universitäten in Landesbetriebe (2 Nennungen) ▪ Interuniversitäre Vergleichbarkeit (2 Nennungen) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fehlender gesetzlicher Zwang bzw. das Abwarten gesetzlicher Vorgaben (4 Nennungen) ▪ Die geringe der Größe der Universität mit: <ul style="list-style-type: none"> a) einer hohen Zentralisierung der Mittelverwaltung (2 Nennungen) bzw. b) dem dadurch nicht zu rechtfertigenden Aufwand (1 Nennung) ▪ Fehlende personelle Ressourcen für die Einführung und den Betrieb einer Hochschulrechnung (1 Nennung) ▪ Fehlende unterstützende Softwarelösung (1 Nennung) ▪ Fehlende ausdifferenzierte Datenbasis (1 Nennung) ▪ Fehlender Kontenrahmen (1 Nennung)

*¹ und *² Insgesamt äußerten sich 50 Universitäten zu den Gründen für eine Hochschulrechnung und 8 Universitäten zu den Gründen für den Verzicht auf eine Hochschulrechnung.

Quelle: (Arbeitskreis ‚Hochschulrechnungswesen‘ der deutschen Universitätskanzler 1999: 18f.)

Hinsichtlich der Zwecke einer Hochschulrechnung wurden mehrheitlich die dadurch entstehende interne Transparenz von 43 Universitäten in ihrer Bedeutung als sehr hoch eingestuft, die externe Transparenz als hoch (32 Universitäten), die Entscheidungsunterstützung als sehr hoch (27 Universitäten), sowie die Verhaltenssteuerung als sehr hoch (24 Universitäten). Insgesamt steht jedoch, wie die nachfolgende Tabelle 1.9 zeigt, die interne Transparenz, die durch eine Hochschulrechnung entstehen kann, an erster Stelle.

Tabelle 1.9: Zwecke einer Hochschulrechnung in absoluten Zahlen

Zweck	Bedeutung						Summe
	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch	keine Antwort	
Interne Transparenz	0	0	2	18	43	0	63
Externe Transparenz	1	7	15	32	8	0	63
Entscheidungsunterstützung	0	1	10	24	27	1	63
Verhaltenssteuerung	0	3	14	22	24	0	63

Quelle: (Arbeitskreis ‚Hochschulrechnungswesen‘ der deutschen Universitätskanzler 1999: 68)

Mit der Einführung einer Hochschulrechnung sollen Informationen über Kosten und Leistungen transparent werden. Da Universitäten nicht isoliert agieren, sondern im Blickpunkt der Öffentlichkeit, der zuständigen Ministerien, des Parlaments etc. stehen, haben sowohl diese als auch die hochschulinternen Akteure einen Anspruch auf Kosten- und Leistungs-Informationen. Vor diesem Hintergrund hat der Arbeitskreis die Universitäten gefragt, welche Bedeutung den Informationsansprüchen verschiedener, sowohl hochschulinterner als auch -externer Akteure zugemessen wird. Dabei wurde deutlich, dass sich der Hauptzweck der Hochschulrechnung und die interne Transparenz dahingehend widerspiegelt, als dass den Informationsansprüchen von Hochschulleitung/Hochschulrat (54 Universitäten) und von Fakultät/Dekan (39 Universitäten) eine sehr hohe Bedeutung zugesprochen wird. Die Bedeutung der Informationsansprüche weiterer Akteure zeigt die nachfolgende Tabelle 1.10:

Tabelle 1.10: Bedeutung der Informationsansprüche potentieller Empfänger von Kosten- und Leistungs-Informationen über die Universität in absoluten Zahlen

Informationsempfänger	Bedeutung						Summe
	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch	keine Antwort	
Öffentlichkeit	2	16	20	22	3	1	64
Parlament	3	3	17	26	14	1	64
Finanzministerium	2	2	13	32	13	2	64
Kultus- /Wissenschaftsministerium	2	1	6	32	21	2	64
Hochschulleitung/Hochschulrat	0	0	1	8	54	1	64
Fakultät/Dekan	0	0	7	18	39	0	64
Professor	1	1	15	28	18	1	64
Sonstige Hochschulgremien	0	2	12	32	16	2	64
Verwaltung/betroffene MA	1	2	8	19	32	2	64
Studiuminteressenten	6	25	21	7	2	3	64
Eltern	15	28	13	4	1	3	64

Quelle: (Arbeitskreis ‚Hochschulrechnungswesen‘ der deutschen Universitätskanzler 1999: 69)

Zusammenfassend kann vor dem Hintergrund der Ergebnisse der 1998/1999 durchgeführten Umfrage des Arbeitskreises ‚Hochschulrechnungswesen‘ gesagt werden, dass ein

eindeutiger Trend zu einer Hochschulrechnung in den Universitäten zu erkennen ist, der in der Mehrzahl der Universitäten mit der Einführung einer erweiterten Kameralistik oder der doppelten Buchführung verbunden sein wird. Dabei ist zu attestieren, dass die Hochschulrechnung und die dadurch bereitgestellten Kosten- und Leistungsdaten vor allem der internen Transparenz dienen und Informationsansprüche von Hochschulleitungen/Hochschulräten sowie von Fakultäten/Dekanen befriedigen sollen. Diese Ergebnisse zeigen, dass eine Reform des Haushaltswesens (Globalisierung, Budgetierung, Flexibilisierung) und des Rechnungswesens (Kosten- und Leistungsrechnung, erweiterte Kameralistik, doppelte Buchführung) nicht unabhängig von der Stärkung der Hochschulleitung und der Dekane zu sehen ist, die durch eine Verlagerung der Finanzverantwortung vom Land in die Hochschulen Informationen über die Kosten und Leistungen ihrer Hochschule benötigen, um diese entsprechend steuern zu können.

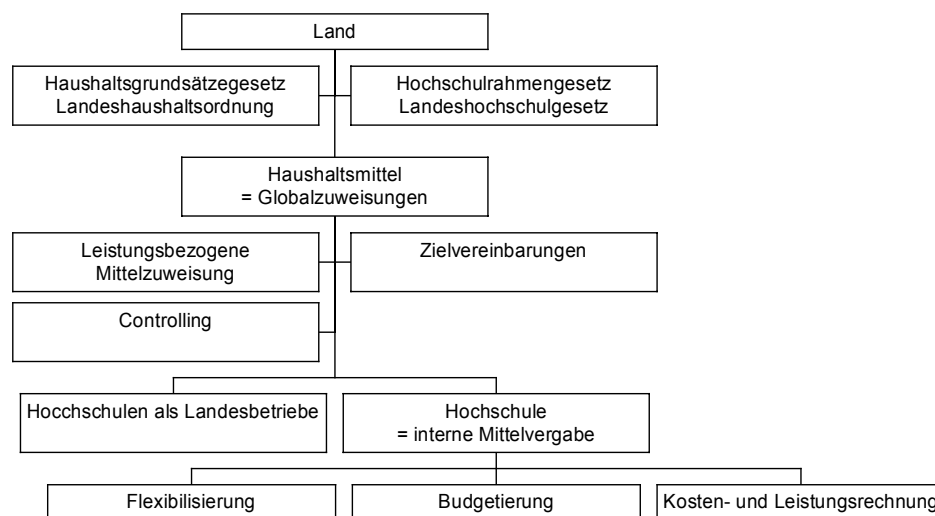
Neben der Änderung der Finanzverteilungsmodalitäten, den damit einhergehenden Diskussionen um Zielvereinbarungen, leistungsbezogene Mittelverteilung und Controlling⁷⁵, sowie den sich daraus ergebenden Implikationen für den Haushaltsvollzug wird für die Hochschulen ein weiteres Element - ein zweiter Weg - wichtig: die Möglichkeit der Überführung der Hochschulen in eine andere Rechtsform (§58 HRG), wie beispielsweise Landesbetriebe: „Neben einer Palette von Modellversuchen mit den Instrumenten der Flexibilisierung und Globalisierung, die sich im Rahmen der kameralistischen Haushaltsführung bewegen, verläßt eine Variante des Globalhaushalts die Ebene der klassischen kameralistischen Haushaltsführung, führt ein kaufmännisches Rechnungswesen ein und organisiert die entsprechende öffentliche Institution als Eigenbetrieb des Landes“ (Blümel/Bender/Lorig 1997a: 19). Ein Landesbetrieb ist ein „erwerbswirtschaftlicher Betrieb der öffentlichen Hand, der von der strengen Kameralistik befreit ist, statt dessen einen Wirtschaftsplan aufstellt, kaufmännische Buchführung praktiziert und Rechnung zu legen hat. Grundlage sind die Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnungen, wonach für erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Betriebe das Wirtschaften nach einem Wirtschaftsplan zulässig ist, falls ein Wirtschaften nach Haushaltsplan nicht zweckmäßig ist. Landesbetriebe bekommen einen Globalzuschuss und arbeiten ohne Bindung an das Jährlichkeitsprinzip, Stellenpläne oder Bewirtschaftungsauflagen des Landes“ (Pasternack 2001b: 304). Von der Möglichkeit, die Hochschulen als Landesbetriebe auszuweisen, hat Niedersachsen bereits seit 1995 Gebrauch gemacht; somit werden die Technische Universität Clausthal, die Universität Oldenburg und die Fachhochschule Osnabrück im Rahmen eines Modellprojekts zur Erprobung der globalen selbständigen Steuerung von Hochschulhaushalten

⁷⁵ Controlling wird nicht nur auf der Ebene Land und Hochschule wichtig, sondern gewinnt auch innerhalb der Hochschulen eine zunehmende Bedeutung, da die dezentrale Mittelverteilung in Form hochschulinterner Budgetierung in weiten Teilen mit der Erreichung vereinbarter Ziele verknüpft sein wird. Siehe zum Hochschul-Controlling Küpper (1996).

durch die Hochschulen als Landesbetriebe mit Beibehaltung des Körperschaftsstatus geführt (vgl. dazu Kickartz 1999).

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Hochschulbereich stellt eine Abkehr von der inputorientierten, kameralistischen Hochschulsteuerung dar. Die neue outputorientierte, dezentralisierte Steuerung legt einen Akzent auf die Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen und äußert sich darin, dass den Hochschulen in weiten Teilen Globalhaushalte zugewiesen werden, die diese eigenverantwortlich bewirtschaften. Verbunden mit dieser Akzentuierung ist weiterhin die Einführung einer Flexibilisierung, Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Möglichkeit zur Änderung des Buchhaltungssystems in den Hochschulen. Die nachfolgende Abbildung 1.2 gibt abschließend noch einmal einen vereinfachenden Überblick über die mit der outputorientierten Steuerung verbundenen Elemente der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Hochschulbereich:

Abbildung 1.2: Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Hochschulbereich



Am Beispiel der Finanzreform und der damit verbundenen outputorientierten Hochschulsteuerung konnte gezeigt werden, dass der Staat die Hochschulen in weiten Teilen in eine ‚Freiheit‘ entlässt, die sich dadurch auszeichnet, dass ein Akzent auf Eigenverantwortung und Selbstregulierung gelegt wird. Dieses ‚Modell‘ staatlicher Steuerung wird im Kontext der wissenschaftlichen Hochschuldebatte als ‚Modell staatlicher Aufsicht‘ diskutiert, welches sich dadurch auszeichnet, dass der Staat zwar die allgemeinen Rahmenbedingungen vorgibt, die Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen jedoch in weiten Teilen den Hochschulen obliegt (vgl. Goedegebuure/Kaiser/Maassen/Meek/Vught/Weert 1992: 28). Diese grundlegende Tendenz in der Hochschulpolitik führt zurück auf die weiter oben

ausgeführte Darstellung der Verwaltungsreform und somit auch zu Überlegungen über den Zusammenhang zwischen Verwaltungs- und Hochschulreform.

1.3.2 Fazit: Über den Zusammenhang von Verwaltungs- und Hochschulreform

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, drehen sich die Diskussionen um eine Verwaltungsreform und eine Hochschulreform vor allem um die Idee einer outputorientierten Steuerung des öffentlichen Sektors, zu dem nicht nur die öffentlichen Verwaltungen auf allen Ebenen, sondern auch die Hochschulen zu zählen sind. Bereits aufgrund der Darstellung der Hochschulreformstränge in Abschnitt 1.1 wurde die Vermutung geäußert, dass die in diesem Zusammenhang aufgeführten Leitbegriffe wie Wettbewerb, Transparenz, Leistung, Qualität, Autonomie, Verantwortung und Wirtschaftlichkeit, sowie die hinter diesen Leitbegriffen stehenden Konzepte und Ideen im Bereich der Organisations- und Finanzreform, wie die Stärkung der Leitungsebene, die Abkehr von der Kameralistik hin zu einer erweiterten Kameralistik oder einem kaufmännischen Rechnungswesen etc., Parallelen zur Reform der öffentlichen Verwaltung aufweisen. Diese Vermutung kann vor dem Hintergrund der in Abschnitt 1.2 dargelegten Verwaltungsreform, die durch die Einführung von Elementen aus Konzepten wie New Public Management und Neues Steuerungsmodell charakterisiert werden kann, insofern bestätigt werden, als sichtbar wurde, dass auch hier Leitbegriffe wie Wettbewerb, Transparenz, Leistung, Verantwortung etc. zum Tragen kommen, die sich insofern in den einzelnen Elementen der Verwaltungsreform widerspiegeln, als dass auch hier die Aufmerksamkeit verstärkt auf die Kosten, die Leistungen und die Qualität der zu erfüllenden Aufgaben gelenkt wird.

Gerade hinsichtlich der Diskussionen um eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in der öffentlichen Verwaltung, verbunden mit der Verantwortungsübertragung auf dezentrale Organisationseinheiten, kann aufgrund der in den Abschnitten 1.3 und 1.3.2 dargelegten Änderung der Finanzverteilungsmodalitäten zwischen Land und Hochschule sowie der hochschulinternen Änderungen in diesem Bereich festgehalten werden, dass, unabhängig von der Ebene des Verwaltungsaufbaus oder der Hochschulen, die gleichen Elemente eingeführt werden, die zur Abkehr von einer kameralistischen, inputorientierten Steuerung der Finanzen und zur Orientierung hin zu einer outputorientierten Steuerung beitragen sollen. Es kann insofern festgestellt werden, dass die Bemühungen um eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens und die verstärkte Aufmerksamkeit gegenüber der Wirtschaftlichkeit von Hochschulen durch Konzepte geleitet werden, die in weiten Teilen vor dem Hintergrund der Reform öffentlicher Verwaltungen im Allgemeinen - und daher über den Bereich der Hochschulen hinaus - zu sehen sind. ‚Budgetierung‘,

‚Global-/Programmhaushalt‘, ‚leistungsbezogene Mittelvergabe‘ bzw. allgemeiner die Idee eines ‚bringing business administration in‘ können als Elemente von Konzepten wie New Public Management und Neues Steuerungsmodell gesehen werden, mit deren Hilfe man sich verspricht, nicht nur die öffentliche Verwaltung insgesamt (von der kommunalen Ebene über die Landes- bis hin zur Bundesebene), sondern auch die Hochschulen zu mehr Wirtschaftlichkeit anzuhalten. Die finanzpolitischen Diskussionen im Hochschulbereich können demnach nicht als ein singuläres Phänomen betrachtet werden. Vielmehr lässt sich die Organisations- und Finanzreform der Hochschulen nicht unabhängig vom größeren Rahmen der Reform der öffentlichen Verwaltung betrachten. Anders formuliert: „Die Verwaltungswissenschaftler haben den Stein der Weisen entdeckt. Die ökonomisierte Verwaltung, schlank („lean“ in der Verwaltungsreformsprache des Neuhochdeutschen), betriebswirtschaftlich ausgerichtet, von einem Management geleitet, das die Verwaltung alsbald zur höchsten Leistung führen wird. Der Glaube daran ist hellwach, verheißt er doch höheren Output bei abgesenktem Input. Da die ökonomisierte Verwaltung strahlend vom Himmel der Ideen leuchtet, liegt es nahe, dieses Leitbild auch auf die Hochschulen zu übertragen“ (Thieme 1997: 1042). Dabei gilt es jedoch das zu berücksichtigen, was bereits in den Abschnitten 1.2 und 1.2.3 aufgeführt wurde: Die Leitbilder der öffentlichen Verwaltung werden in ihren zugrundeliegenden Prämissen nicht mehr allein aus dieser heraus entwickelt, sondern aus anderen gesellschaftlichen Bereichen - der Wirtschaft - übernommen (vgl. Czada 1999). Mit der Übertragung von wirtschaftlichen Rationalitätsvorstellungen in die öffentliche Verwaltung und weiterführend in die Hochschulen ergibt sich demnach in Teilen eine Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung und des Verwaltens in den Hochschulen. Die Reform des öffentlichen Sektors scheint demnach allgemein auf die Übertragung von Wirtschaftlichkeitsnormen und Managementkonzepten aus dem privaten in den öffentlichen Sektor zu zielen. Bezogen auf die Hochschulen geht es dabei jedoch „nicht um die finanzielle Überführung des Hochschulsystems in das Wirtschaftssystem (die Alimentation aus öffentlichen Mitteln soll weitgehend erhalten bleiben). Sondern durch die Übertragung betriebswirtschaftlicher Organisations- und Steuerungsformen [wird] eine ‚systemische‘ Kompatibilität zwischen Hochschulen und Wirtschaft in dem Sinne erzielt, daß in beiden Systemen gleichermaßen ökonomische Kalküle die wesentliche handlungsorientierende Größe darstellen“ (Hoffacker 2001: 413).

Vor dem Hintergrund der Einbettung der Hochschulreform in den Kontext der Verwaltungsreform ist weiterhin festzuhalten, dass beide Reformbemühungen in einen weiteren ‚gesellschaftlichen‘ Kontext eingebettete Phänomene darstellen, welche sich dadurch auszeichnen, dass sich der Staat im Prozess eines sich wandelnden Staatsverständnisses (Stichwort: ‚aktivierender Staat‘) von der Vorgabe von Detailregelungen löst, sich da-

bei zwar weiterhin als Problemlöser engagieren will, zunehmend jedoch u.a. auf die Problemlösungs- und Selbststeuerungsfähigkeit des öffentlichen Sektors setzt.

Die Modernisierung des Staates bzw. der damit verbundene Wandel des Staatsverständnisses hängt dementsprechend auch mit der insbesondere in der Politikwissenschaft geführten Debatte über die Steuerungsfähigkeit des Staates zusammen. Obzwar eine steuerungstheoretische Betrachtung der angesprochenen Entwicklung nicht außer acht gelassen werden kann und im Folgenden immer wieder durch die Argumentation schimmern wird, ist es das Hauptanliegen der Arbeit, nicht nur die hochschulpolitische Ebene der Hochschulreform zu betrachten, sondern das Spannungsfeld von Hochschulpolitik und Hochschule insofern aufzugreifen, als dass die Hochschulen und ihre Bemühungen im Hochschulreformprozess in den Mittelpunkt des der Arbeit zugrundeliegenden Rätsels gestellt werden.

1.4 Handlungsmöglichkeiten von Hochschulen: ein Rätsel und erste Ideen

Zurückblickend auf die in den Abschnitten 1.1 und 1.3 aufgeführten Reformstränge im Hochschulbereich kann zum einen festgehalten werden, dass sich die Hochschulen einer Vielfalt von Anforderungen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilsystemen ausgesetzt sehen, die fast alle Bereiche der Hochschulen betreffen und wesentlich in herkömmliche Routinen eingreifen. Studiengänge und -inhalte sollen internationalisiert, modernisiert und an die Bedürfnisse der zukünftigen Arbeitgeber der Studierenden angepasst werden. Organisationsstrukturen und -prozesse sollen sich am Vorbild von Wirtschaftsunternehmen orientieren. Die Finanzierung von Hochschulen soll leistungsabhängig und globalisiert erfolgen.

Zum anderen kann unterstrichen werden, dass die Hochschulen den Anforderungen vor allem des politisch-administrativen Systems, z. T. aber auch des Wirtschaftssystems, bereits seit Beginn der 1990er Jahre in einer antizipativen Art und Weise begegnet sind. Dies zum einen durch die Initiierung von Modellprojekten, die zum Teil gemeinsam mit, zum Teil unabhängig vom Land durchgeführt wurden und die Verarbeitung der daraus resultierenden Erfahrungen; zum anderen durch die Beteiligung am öffentlichen und vor allem am politischen Diskurs bzw. den Versuch der eigenen politischen Einflussnahme. Das antizipative Moment bezieht sich hier vor allem darauf, dass diese Anforderungen ‚erst‘ im Hochschulrahmengesetz von 1998 und den daraus resultierenden Landeshochschulgesetzen, sowie bezogen auf die Finanzreform mit der Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes von 1997 und der Landeshaushaltsordnungen, rechtlich umgesetzt wurden.

Vor diesem Hintergrund wäre es falsch zu sagen, dass die Hochschulen erst abwarten, bis bestimmte Anforderungen rechtlich verankert werden und dann in den Hochschulen umgesetzt werden müssen. Statt dessen kann *vermutet* werden, dass die Hochschulen eben gerade durch ihre Beteiligung an Diskursen, die Initiierung von Modellprojekten etc. selbst aktiv zur inhaltlichen Ausgestaltung bestimmter Anforderungen beitragen können. Daher kann nicht von einer einseitigen Beziehung zwischen politisch-administrativem System und Hochschulen ausgegangen werden. Vielmehr scheint das Bild einer *wechselseitigen Beeinflussung beider Ebenen* eher die Realität abzubilden.

An diese Überlegung schließen sich die folgenden Teile dieser Arbeit an. Ihr Anliegen ist es, die Hochschulen, die im Wechselspiel mit dem Land agieren, in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen und zu fragen, *welche Handlungsmöglichkeiten die Hochschulen haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen*.

Ausgangspunkt dieser Betrachtung der Reformen im Hochschulsystem ist es daher nicht, die Angemessenheit der neuen Anforderungen zu untersuchen und beispielweise zu fragen, inwiefern die mit den Anforderungen verbundenen Konzepte in ihrer Umsetzung die intendierte Wirkung zeigen. Vielmehr wird der Blick auf eine Phase gelenkt, in der die Anforderungen noch nicht gesetzlich verankert waren. Bezogen auf das Hochschulrahmengesetz bedeutet dies, dass vorrangig die Phase der Hochschulreformdebatte vor 1998 von Interesse ist. Eine Phase, die sich aufgrund ihres ‚vor-gesetzlichen‘ Status dadurch auszeichnet, dass die Hochschulen noch nicht ‚gezwungen‘ waren, bestimmte neue, rechtlich verankerte Anforderungen mit den damit verbundenen Konzepten umzusetzen, so dass die intendierte hochschulinterne Wirkung der Umsetzungskonzepte in diesem Stadium und für das Rätsel der Untersuchung eine eher sekundäre Rolle spielt. Denn gerade diese ‚vor-gesetzliche‘ Phase zeichnet sich dadurch aus, dass die Hochschulen im Rahmen der Formulierung und der Debatte um bestimmte Anforderungen und den damit verbundenen Umsetzungsweg die Möglichkeit haben, sich auf ihre je eigene Art und Weise aktiv und gestaltend am Diskurs und der Ausgestaltung des Diskurses zu beteiligen. Mit der Formulierung ‚auf ihre je eigene Art und Weise‘ soll - vor dem Hintergrund der in Abschnitt 1.1 dargelegten Situation - darauf verwiesen werden, dass nicht verallgemeinernd von einer aktiven Beteiligung aller Hochschulen an der Hochschulreformdebatte gesprochen werden kann, da es durchaus Hochschulen gibt, die eine eher abwartende Haltung praktizierten. Abwartend insofern, als dass sie in der ‚vor-gesetzlichen‘ Phase keine Reformprojekte durchgeführt und sich der Öffentlichkeit nicht als reformfreudige Hochschulen präsentiert haben. Damit soll kein Schwarzweißbild in dem Sinne gezeichnet werden, als dass es auf der einen Seite entweder reformfreudige Hochschulen gäbe, die in allen drei Reformsträngen durch besondere Bemühungen auffielen, denen dann auf der andern Seite absolut reformunfreudige Hochschulen gegenüberstünden. Vielmehr soll

damit aufgezeigt werden, dass es Hochschulen gibt, die stark öffentlichkeitsorientiert ihre Reformprojekte nach außen tragen, dass es Hochschulen gibt, die durchaus Projekte durchführen und Elemente ausprobieren - dies aber nicht so stark in der Öffentlichkeit herausstellen - und dass es eben auch Hochschulen gibt, die abwarten, bis eine Anforderung gesetzlich verankert wird. ‚Ihre je eigene Art und Weise‘ bezieht sich jedoch nicht nur auf die Aktivitäten der Hochschulen, sondern zum einen auch auf die sich hinter diesen verbergenden hochschuleigenen Aspekte, wie beispielsweise die Art der Hochschule (also Universität, Technische Universität, Gesamthochschule, Fachhochschule etc.), der Gründungszeitpunkt, die Gründungsgeschichte und Tradition der Hochschule, die in den Hochschulen agierenden Mitglieder etc. Zum anderen kann es sich auch in dem Sinne auf die Anforderungen selbst beziehen, als dass den verschiedenen neuen Anforderungen von den einzelnen Hochschulen ein unterschiedlicher Bedeutungswert zugemessen wird. Weiterhin kann die Art und Weise des Umgangs mit neuen Anforderungen auch davon abhängen, wer diese kommuniziert.

Mit diesen Hinweisen ist das Spektrum der Möglichkeiten vermutlich bei weitem noch nicht abgedeckt. Ziel dieser Aufzählung ist es jedoch zu zeigen, dass in einer ‚vorgeschlagenen‘ Phase potentiell eine Vielzahl von Aspekten relevant werden können, die für das Aufzeigen von Möglichkeiten von Hochschulen, mit neuen Anforderungen umzugehen, von Bedeutung sind. Da die hochschulinternen Aspekte von Hochschule zu Hochschule variieren werden und eine Vielzahl neuer Anforderungen existiert, die sich in den drei Reformsträngen der Hochschulreform widerspiegeln, erscheint es notwendig, sich auf einen Reformstrang zu konzentrieren. Diese Notwendigkeit ergibt sich auch aus der Vermutung, dass die Frage nach den Möglichkeiten von Hochschulen, mit neuen Anforderungen umzugehen, nicht verallgemeinernd über die Reformstränge hinweg beantwortet werden kann. Dies allein schon deshalb nicht, da mit den drei Reformsträngen verschiedene Hochschulebenen angesprochen werden. Hinsichtlich der Studienreform stehen vor allem die Fachbereiche/Fakultäten im Vordergrund, die u.a. für die inhaltliche Ausgestaltung von Studieninhalten, -abschlüssen und -ordnungen verantwortlich sind, während es hinsichtlich der Organisations- und Finanzreform zunächst vor allem die Hochschulleitungen sowie -verwaltungen sind. Schon allein vor diesem Hintergrund sollte ein Reformstrang ausgewählt werden, der als empirisches Bezugsfeld die Untersuchung des Rätsels leitet.

Als empirisches Bezugsfeld wurde die Finanzreform gewählt, deren Notwendigkeit seit Beginn der 1990 Jahre diskutiert wurde. Für die Auswahl der Finanzreform gab es zwei wesentliche Gründe: Zum einen kann sie vor dem Hintergrund der ‚Finanzkrise‘ als Dreh- und Angelpunkt der Hochschulreform betrachtet werden. Zum anderen spiegelt gerade die Finanzreform das Wechselspiel zwischen Land und Hochschule wider, da die Hoch-

schulen vom Land finanziert werden und insofern die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass die Hochschulen in einer ‚vor-gesetzlichen‘ Phase versuchen, mit neuen Anforderungen in diesem Bereich in irgendeiner Art und Weise umzugehen, um sich damit auf die Zeit vorzubereiten, in welcher die einzelnen Elemente der Reform als gesetzliche Vorschriften an sie herangetragen werden.

Wie diese ‚Art und Weise‘ aussieht, welche hochschulspezifischen Aspekte dabei eine Rolle spielen, welche Möglichkeiten Hochschulen haben, mit neuen Anforderungen im Bereich der Finanzreform in einer ‚vor-gesetzlichen‘ Phase umzugehen und aktiv mitzugestalten, steht im Mittelpunkt der nun folgenden Ausführungen.

2. Von Ideen: Handlungsmöglichkeiten dreier hessischer Universitäten

„Im Zuge der Reduktion des Haushaltes suchte die Regierung nach Lösungen und sie fand auch eine neue Lösung in den Zauberworten ‚Wirtschaftlichkeit‘, ‚Doppik‘, ‚Wettbewerb‘ etc. Man versprach sich was von diesen Zauberworten und wir kamen nicht dagegen an“ (Interviewaussage).

2.1 Zur Begründung der Beobachtungsperspektive: Die empirische Vorgehensweise

Betrachtet man das vorhergehende Kapitel aus der Perspektive der empirischen Sozialforschung, so stellt dieses eine aus Dokumenten (wie beispielsweise Pressemitteilungen, Zeitungsartikeln, wissenschaftlicher Literatur etc.) destillierte Sekundäranalyse dar, d.h. es basiert nicht auf eigenständig erhobenen Daten. Ziel war es, auf einer rein deskriptiven Ebene einen Überblick über die Situation der deutschen Hochschulen und der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu geben. Aufgrund dieser sekundäranalytisch gewonnenen Erkenntnisse wurde eine Fragestellung formuliert, die es nun im Rahmen einer Primäranalyse empirisch zu untersuchen gilt. ‚Primäranalytisch‘ bedeutet, dass eine eigenständige empirische Untersuchung durchgeführt wird. Hierzu ist es zunächst notwendig, die Fragestellung in den Kontext eines solchen empirischen Forschungsprozesses zu stellen. Dies bedeutet nicht, dass die Fragestellung selbst zu ändern wäre, sondern vielmehr, dass von der Fragestellung ausgehend der empirische Möglichkeitsraum im Forschungsprozess selbst eingeschränkt wird. In diesem Sinne ist ein empirischer Forschungsprozess auch immer ein Grenzziehungsprozess, der sich durch eine sequentielle Aneinanderreihung von Entscheidungen auszeichnet.

Ausgehend von der Fragestellung betreffen diese Entscheidungen vier Aspekte:

1. die Wahl eines Untersuchungsbeispiels
2. die Auswahl der Untersuchungsobjekte,
3. die Wahl der Methodologie und die Art der Datenerhebung sowie
4. die Art der Datenanalyse.

Die hinter diesen vier Entscheidungen stehenden Überlegungen sollen im Folgenden bezogen auf die Fragestellung der Untersuchung dargelegt werden, so dass die Leserin/der Leser nicht nur die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung präsentiert bekommt, sondern, indem ein Einblick in den Forschungsablauf ermöglicht wird, auch die Möglichkeit erhält, die zu den Ergebnissen führenden Prozesse nachvollziehen zu können. Das Ziel der Ausführungen ist daher, die Vor- und Nachteile der empirischen

Untersuchung darzulegen, denn „soll der Leser nicht nur Konsument von Fertigprodukten (sprich: verdinglichten empirischen Ergebnissen) sein, so ist die Kenntnis des ‚Produktionsprozesses‘ - und damit der theoretischen Konzepte und der methodischen Vorgehensweise sowie der ‚äußeren‘ Umstände, die möglicherweise auf das Forschungsergebnis Einfluß gehabt haben könnten - für eine eigenständige Beurteilung der berichteten Ergebnisse unerlässlich. Erst dieses Wissen setzt ihn in die Lage, unabhängig von der Interpretation des Forschers die inhaltliche Dimensionierung des Projekts auszumachen, Unzulänglichkeiten der Methode zu erkennen, Grenzen der Generalisierung zu bestimmen und die Daten in ihrer Gültigkeit entsprechend zu bewerten“ (Meinefeld 1985: 297).

Zu 1: Die Wahl des Untersuchungsbeispiels

Im Verlauf von Abschnitt 1.4. wurde vor dem Hintergrund der neuen - gegenüber den Hochschulen formulierten - Anforderungen die forschungsleitende Frage dargelegt, welche Handlungsmöglichkeiten die Hochschulen haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen. Mit Blick auf die Vielfalt an Anforderungen wurde diese Frage dahingehend spezifiziert, als dass sie sich vor allem auf die Anforderungen im Bereich der Finanzreform konzentrierte. Begründet wurde dies dadurch, dass a) die Finanzreform als Dreh- und Angelpunkt der Hochschulreform betrachtet werden kann und b) sich gerade in diesem Bereich das Wechselspiel zwischen Land und Hochschule widerspiegelt, da die Hochschulen vom Land finanziert werden und somit die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass die Hochschulen in einer ‚vor-gesetzlichen‘ Phase versuchen, mit neuen Anforderungen in diesem Bereich in irgendeiner Art und Weise umzugehen, da sie, wenn die Elemente der Finanzreform gesetzlich verankert worden sind, ‚direkt‘ an sie herangetragen werden. Wie jedoch anhand der Ausführungen zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Hochschulbereich (vgl. Abschnitt 1.3 im ersten Kapitel) deutlich wurde, verweist der Begriff ‚Finanzreform‘ zum einen auf das Haushalts- und zum anderen auf das Rechnungswesen mit den entsprechenden Instrumenten wie Globalhaushalt, Budgetierung, kaufmännisches Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung etc. Von daher sollte die Komplexität weiter reduziert und für die empirische Analyse ein spezifiziertes Untersuchungsbeispiel gewählt werden. Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies zweierlei: Wie bereits aufgeführt, betrifft die Finanzreform sowohl das Haushaltswesen als auch das Rechnungswesen, so dass hier erstens entschieden werden sollte, welcher Bereich vorrangig betrachtet wird. Vor diesem Hintergrund sollte zweitens entschieden werden, anhand welchen Instrumentes die Fragestellung empirisch untersucht und beantwortet

werden sollte⁷⁶. Da es - wie bereits angeführt - nicht darum geht, die Angemessenheit der Instrumente zu untersuchen, sondern vielmehr darum zu fragen, inwiefern die Hochschulen die Möglichkeiten haben, mit neuen Anforderungen in einer ‚vor-gesetzlichen‘ Phase umzugehen, steht *die Zeit vor der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes von 1998 im Mittelpunkt der Untersuchung*. In dieser Zeit wurden weitreichende Modellprojekte durchgeführt, die zwar auch auf das Rechnungswesen, vor allem aber auf das Haushaltswesen - oder, genauer gesagt, auf die Art und Weise der Zuteilung der Mittel vom Land an die Hochschulen - abzielten.

Bereits seit 1991 gab es in diesem Bereich Modellprojekte zur Einführung von Globalhaushalten. Die Zuteilung von Mitteln an die Hochschulen in Form von Globalhaushalten kann insofern als Ausgangspunkt einer neuen outputorientierten Steuerung betrachtet werden, als dass durch den ‚Verzicht‘ auf eine inputorientierte, kleinteilig titelgruppierte Mittelzuteilung von Seiten des Landes ein erster Schritt hin zu der im Zuge der Novellierung des HRGs proklamierten erweiterten Autonomie von Hochschulen gemacht wurde. Mit der Einführung von Modellprojekten in dieser frühen Phase ist demnach eine Veränderung der finanziellen Hochschulsteuerung verbunden, die im Wechselspiel zwischen Land und Hochschule verortet werden kann. Dies insofern, als dass der Globalhaushalt als ein Instrument der neuen finanziellen Hochschulsteuerung gleichsam als eine neue Anforderung an die Hochschulen betrachtet werden kann, mit der diese bereits in einer ‚vor-gesetzlichen‘ Phase in irgendeiner Art und Weise umgehen können⁷⁷. Für die Fragestellung bedeutet die Entscheidung zur Untersuchung von Modellprojekten zum Globalhaushalt, dass dieses Instrument des Haushaltswesens als eine neue Anforderung in den Vordergrund gerückt und danach gefragt wird, *welche Handlungsmöglichkeiten die Hochschulen haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen im Bereich des Haushaltswesens hinsichtlich der Einführung von Globalhaushalten umzugehen*. Mit dieser weiteren Spezifizierung der Fragestellung hinsichtlich des empirischen Bezugsfeldes geraten jedoch nicht lediglich die Hochschulen in den Blick, sondern ebenfalls die Länder, denn nicht alle Länder hatten bereits zu Beginn der 1990er Jahre Modellprojekte zum Globalhaushalt eingerichtet. Für die Durchführung einer empirischen Studie stellt sich somit die Frage, welche Einrichtung des Hochschulsystems in welchem Land untersucht werden soll. Diese Frage weist auf die zweite Entscheidung hin: die Entscheidung zur Auswahl der Untersuchungsobjekte.

⁷⁶ Mit der Verwendung von ‚sollte‘ und ‚könnte‘ soll in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass allein schon diese zwei Aspekte wiederum als Entscheidungen zu betrachten sind. Dies in dem Sinne, als dass durchaus auch die Möglichkeit besteht, sowohl das Haushalts- als auch das Rechnungswesen und die damit verbundenen Instrumente als Untersuchungsbeispiele in den Mittelpunkt zu stellen. Für die vorliegende Arbeit wurde von dieser Möglichkeit jedoch Abstand genommen.

⁷⁷ ‚Können‘ bezieht sich darauf, dass in der Zeit vor der Novellierung des HRGs und der LHGs die Hochschulen nicht einem gesetzlichen Zwang unterworfen waren und folglich nicht mit bestimmten neuen Anforderungen umgehen mussten.

Zu 2: Die Auswahl der Untersuchungsobjekte

Die Auswahl der Untersuchungsobjekte⁷⁸ bezieht sich auf drei wesentliche Aspekte: erstens die Auswahl eines Landes oder mehrerer Länder, zweitens die Auswahl der Einrichtung des Hochschulsystems und drittens die Auswahl der individuellen Akteure in der ausgewählten Einrichtung des Hochschulsystems.

Wie Tabelle 1.5 im ersten Kapitel gezeigt hat, wurden Modellversuche zum Globalhaushalt in Hamburg bereits 1991 (TU Hamburg-Harburg), in Nordrhein-Westfalen 1992 (Universität Bochum, Universität Gesamthochschule Wuppertal), sowie in Hessen 1993 (Technische Hochschule Darmstadt, Fachhochschule Wiesbaden) durchgeführt, gefolgt von Bremen 1994 (Fachhochschule und Universität Bremen), Schleswig-Holstein 1995 (Fachhochschule Westküste) und Niedersachsen 1995 (Technische Universität Clausthal, Universität Oldenburg, Fachhochschule Osnabrück)⁷⁹. Anhand dieser Beispiele ist zu erkennen, dass zum einen die Länder ein unterschiedliches ‚Tempo‘ vorgelegt haben und zum anderen, dass die Modellversuche nicht nur *eine* Einrichtung des Hochschulsystems berücksichtigten, sondern sowohl Universitäten als auch Technische Universitäten, Universität Gesamthochschulen und Fachhochschulen. Vor diesem Hintergrund gibt es nun verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl der Untersuchungsobjekte hinsichtlich der Länder und der Einrichtungen.

Hinsichtlich der Auswahl der Länder/des Landes besteht die Möglichkeit, *alle Länder* zu untersuchen, die vor 1998 Modellversuche begonnen haben, oder aber nur *eine begrenzte Anzahl von Ländern* oder nur *ein Land* auszuwählen. Bezogen auf die Einrichtungen des Hochschulsystems der Länder eröffnen sich hinsichtlich der an Modellversuchen teilnehmenden Hochschulen die Optionen *alle*, *ausgewählte* oder *eine* Hochschule(n) zu untersuchen. Weiterhin besteht hier die Möglichkeit, auch Hochschulen in die Untersuchung aufzunehmen, die *nicht* an den Modellversuchen teilgenommen haben und auch hier besteht dann die Option, *alle*, *ausgewählte* oder *eine* Hochschule(n) in die Untersuchung einzubeziehen.

Kreuztabelliert man die aufgeführten Optionen, die sich im Rahmen der Auswahl der Untersuchungsobjekte auf die Dimensionen Länder, Modellhochschulen und Nicht-Modellhochschulen beziehen, so wird deutlich (wie die nachfolgende Tabelle 2.1 zeigt),

⁷⁸ In der Literatur zur empirischen Sozialforschung wird auch der Begriff ‚Untersuchungseinheit‘ verwendet. Dieser bezeichnet die Auswahl der Objekte, an denen eine Messung vorgenommen werden soll (vgl. Schnell/Hill/Esser 1992: 286). Anwendung findet dieser Begriff vor allem in der Thematisierung von Auswahlverfahren und somit im Rahmen der Frage, ob eine Vollerhebung durchgeführt oder eine Stichprobe aus der Grundgesamtheit gezogen werden soll. Dabei handelt es sich in weiten Teilen vor allem um die Auswahl von Personen. Der Begriff kann aber auch auf die Auswahl von sozialen Einheiten bezogen werden (vgl. Lamneck 1995b: 5f.). Im Kontext der vorliegenden Arbeit wird unter der Bezeichnung ‚Untersuchungsobjekte‘ sowohl die Auswahl sozialer Einheiten als auch die Auswahl konkreter Personen verstanden.

dass allein mit der Entscheidung zur Untersuchung von Modellhochschulen neun Möglichkeiten mit Blick auf die Auswahl der Untersuchungsobjekte eröffnet werden. Entschieden man sich dazu, zusätzlich auch Nicht-Modellhochschulen in die Untersuchung einzubeziehen, erhöht sich der Möglichkeitsraum dementsprechend.

Tabelle 2.1: Optionen der Auswahl der Untersuchungsobjekte

Länder	Alle Länder und ...	Ausgewählte Länder und...	Ein Land und ...
Modellversuchshochschulen			
alle Einrichtungen	X	X	X
ausgewählte Einrichtungen	X	X	X
eine Einrichtung	X	X	X
Nicht am Modellversuch beteiligte Hochschulen	?	?	?
	wenn ja:	wenn ja:	wenn ja:
alle Einrichtungen	X	X	X
Ausgewählte Einrichtungen	X	X	X
eine Einrichtung	X	X	X

Ein wesentlicher Aspekt für die Auswahl der Untersuchungsobjekte ist die Frage danach, ob die Ergebnisse der empirischen Untersuchung einen allgemeingültigen Charakter aufweisen sollen oder nicht. Entschieden man sich dafür, eine Untersuchung durchzuführen, deren Ergebnisse einen allgemeingültigen, generalisierbaren Charakter aufweisen sollen, so führt dies zur Notwendigkeit einer Entscheidung darüber, ob eine Vollerhebung durchgeführt oder eine repräsentative Stichprobe gezogen werden soll. Im ersten Fall müssten alle Einrichtungen, die an einem Modellversuch teilgenommen haben und alle, die nicht teilgenommen haben (falls dies von Interesse ist) in allen Ländern untersucht werden. Im zweiten Fall würde es ‚ausreichen‘, repräsentative Fallstudien⁸⁰ durchzuführen, die sich beispielsweise auf alle Modellversuchshochschulen in ausgewählten Ländern unter Hinzuziehung ausgewählter Nicht-Modellhochschulen beziehen. Entschieden man sich jedoch dafür, eine Untersuchung durchzuführen, die nicht dazu führen soll, generalisierbare Ergebnisse hervorzubringen, so hat die Forscherin/der Forscher die Möglichkeit, Untersuchungsobjekte zu wählen, deren Auswahl nicht den Regeln der Repräsentativität folgen, sondern die für die Forscherin/den Forscher als interessant für die Bearbeitung der Fragestellung erscheinen.

Bezogen auf die Fragestellung, die gerade nicht darauf abzielt, länderspezifische Unterschiede in der Ausgestaltung von Globalhaushalten zu untersuchen, die aber ebenso wie die unterschiedlichen politischen Konstellationen zwangsläufig einen Eingang in

⁷⁹ Die anderen Länder haben erst nach der Novellierung des HRGs von 1998 und der Landeshochschulgesetze angefangen, vereinzelte Modellversuche einzuführen.

⁸⁰ Wobei sich hier natürlich immer die grundsätzliche Frage stellt, wann die Auswahl von Fällen als repräsentativ betrachtet werden kann.

die empirische Analyse finden müssten, wenn Hochschulen *verschiedener* Länder und ihre Art und Weise des Umgangs mit der Einführung eines Globalhaushaltes untersucht werden sollten, wurde für die vorliegende Studie entschieden, auf eine Generalisierbarkeit der Ergebnisse über die Länder hinweg zu verzichten. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Fragestellung, die sich auf die Art und Weise konzentriert, *wie* Hochschulen mit der neuen Anforderung ‚Globalhaushalt‘ umgehen und ob sie diese möglicherweise aktiv mitgestalten, wurde für die vorliegende Untersuchung entschieden, *ein Land* in die Untersuchung einzubeziehen. Die Wahl eines Landes ermöglicht es, die Kontextbedingungen, innerhalb derer sich die Hochschulen des Landes bewegen, konstant zu halten, um so untersuchen und vergleichen zu können, wie Hochschulen eines Landes mit neuen Anforderungen umgehen.

Vor diesem Hintergrund wurde das Bundesland *Hessen* ausgewählt. Ein Grund für diese Auswahl bestand darin, dass Hessen bereits 1993 einen Modellversuch zum Globalhaushalt mit der Technischen Hochschule⁸¹ Darmstadt, der Fachhochschule Wiesbaden und der Universität Gesamthochschule Kassel, die 1995 in den Modellversuch aufgenommen wurde, durchgeführt hat, der am 01.01.1998 in einen Modellversuch zum Programmhaushalt überführt wurde. Gerade diese Verbindung von Globalhaushalt (Titelzusammenführung) und Programmhaushalt, der auf die leistungsbezogene Mittelverteilung aufgrund von definierten Programmen abzielt, macht die Besonderheit Hessens aus, da es in diesem frühen Stadium kein anderes Land gab, das diesen Schritt gegangen ist. Was bedeutet dies nun für das Untersuchungsbeispiel? Da der Modellversuch Programmhaushalt eingeführt wurde, bevor dessen Elemente gesetzlich in der hessischen Landeshaushaltsordnung verankert wurden und dieser ebenso wie der Globalhaushalt als eine neue Anforderung verstanden werden kann, wurde das Untersuchungsbeispiel in dem Sinne erweitert, als dass die neue Anforderung ‚Programmhaushalt‘ und dessen Kernelemente in die forschungsleitende Frage mitaufgenommen wurde, die vor diesem Hintergrund erweitert danach fragt, *welche Handlungsmöglichkeiten die hessischen Hochschulen haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen im Bereich des Haushaltswesens hinsichtlich der Einführung von Global- und Programmhaushalten umzugehen?*

Ein weiterer Grund für die Auswahl Hessens ist darin zu sehen, dass die Modellversuche zum Globalhaushalt und Programmhaushalt nicht nur isoliert mit den Hochschulen, sondern auch in anderen Bereichen der hessischen Landesverwaltung eingeführt wurden, so dass hier der Zusammenhang von Hochschulreform und Verwaltungsreform deutlich zum Tragen kommt. Ein weiterer Grund für die Auswahl, der zwar nicht aus-

⁸¹ 1997 wurde die Technische Hochschule Darmstadt in Technische Universität Darmstadt umbenannt. Von daher wird in den nachfolgenden Ausführungen durchgängig die Bezeichnung Technische *Universität* Darmstadt verwendet.

schlaggebend war, aber durchaus auch pragmatisch berechtigt erscheint, ist, dass die Forscherin zum Zeitpunkt der Untersuchung an einer hessischen Universität, der Technischen Universität Darmstadt, angestellt war und von daher ein Interesse daran hatte zu ergründen, was hochschul- und finanzpolitisch in Hessen diskutiert wurde und welche Möglichkeiten daher auch die ‚eigene‘ Universität hat, mit neuen Anforderungen umzugehen.

Nach der Wahl des Bundeslandes Hessen wurden anschließend die Einrichtungen des hessischen Hochschulsystems⁸² ausgewählt. Ein erster Ansatzpunkt für die Auswahl ergab sich durch die an dem Modellprojekt teilnehmenden Hochschulen: die Technische Universität Darmstadt, die Universität Gesamthochschule Kassel und die Fachhochschule Wiesbaden. Aus diesen drei Hochschulen wurden die beiden Universitäten ausgewählt, da diese den gleichen rechtlichen Rahmenrichtlinien unterliegen (siehe dazu das hessische Universitätsgesetz von 1995), in Konkurrenz untereinander stehen, zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Modellversuch eingestiegen sind etc., so dass die Kontextparameter, innerhalb derer sich die beiden Universitäten bewegen, konstant gehalten werden können. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die beiden Universitäten hinsichtlich ihres Gründungszeitpunktes, ihrer Gründungsgeschichte, ihrer Schwerpunktlegung in der fachlichen Ausrichtung, ihrer Studienangebote und Abschlüsse sowie ihrer Teilnahme an weiteren Modellversuchen unterscheiden. Diese Unterschiede sollen hier zunächst stichpunktartig vorgestellt werden:

Beginnend mit der Technischen Universität Darmstadt⁸³ ist festzustellen, dass diese bereits 1836 als Höhere Gewerbeschule gegründet wurde und 1877 durch Ludwig IV, dem Großherzog von Hessen und bei Rhein, zur ‚Technischen Hochschule zu Darmstadt‘ ernannt wurde. Nach Inkrafttreten des Hessischen Universitätsgesetzes von 1970 erhielt sie eine Präsidialverfassung und gliedert sich seitdem in Fachbereiche. Am 01.10.1997 erhielt sie den Namen ‚Technische Universität Darmstadt‘ (TUD), um auch nach außen hin den Universitätsrang zu verdeutlichen, den sie aufgrund des Rechtsstatus und des Fächerspektrums seit mehr als hundert Jahren hat. Das Fächerspektrum weist zwar einen deutlichen naturwissenschaftlichen-technischen-mathematischen Schwerpunkt auf. Darüber hinaus werden jedoch auch Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Gesellschafts- und Geisteswissenschaften und Humanwis-

⁸² Hochschulen des Landes Hessen sind die Universitäten: Technische Universität Darmstadt, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Justus-Liebig-Universität Gießen, Universität Gesamthochschule Kassel, Philipps-Universität Marburg; die Kunsthochschulen: Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main, Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main; die Fachhochschulen: Fachhochschule Darmstadt, Fachhochschule Frankfurt am Main, Fachhochschule Fulda, Fachhochschule Gießen-Friedberg, Fachhochschule Wiesbaden (siehe dazu § 2 Abs. 1 des HHG von 1998 ‚Hochschulen des Landes‘).

⁸³ Siehe zu den Ausführungen zur Technischen Universität Darmstadt das Kurzporträt, welches im Internet über <http://www.tu-darmstadt.de/tud/geschichte.tu> abzurufen ist und Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2002: 292ff.).

senschaften angeboten. Neben den Diplom- und Masterstudiengängen bietet die Technische Universität Darmstadt auch die Möglichkeit des Lehramtsstudiums für Gymnasien und berufliche Schulen. Hinsichtlich der Reformbemühungen in den 1990er Jahren nimmt die TUD nicht nur am Modellversuch zum Globalhaushalt und zum Programmhaushalt teil, sondern bildet gemeinsam mit der RWHT Aachen, der TU Berlin, der Uni Dortmund, der TU Hamburg-Harburg, der Uni Kaiserslautern und der Uni Stuttgart den Benchmarking Club Technischer Universitäten (BMC).

Im Gegensatz zur Technischen Universität Darmstadt ist die Universität Gesamthochschule Kassel (GHK)⁸⁴ eine ‚junge‘ Universität, die am 24.06.1970 unter dem Begriff ‚Gesamthochschule‘ als Reformuniversität gegründet wurde. Eine Besonderheit der GHK sind die 1975 eingeführten gestuften Studiengänge⁸⁵. Im Gegensatz zur TUD ist das Fächerspektrum der GHK durch eine Vielfalt unterschiedlicher Fachrichtungen geprägt, so dass hier kein eindeutiger Schwerpunkt ausgemacht werden kann. Neben naturwissenschaftlichen und technischen Fachbereichen gibt es auch Fachbereiche wie ‚Ökologische Agrarwissenschaft‘, ‚Sozialwesen‘ oder ‚Stadtplanung, Landschaftsplanung‘, um nur einige Beispiele zu nennen. Weiterhin zeichnet sich die GHK dadurch aus, dass sie nicht nur an dem Modellversuch zum Global- und Programmhaushalt teilgenommen hat, sondern auch im Rahmen des Programms ‚Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung‘ der Volkswagen-Stiftung finanzielle Mittel zur Untersuchung der Zusammenhänge von Entscheidungs- und Handlungsabläufen zwischen den universitären Ebenen, zur Stärkung der Arbeitseinheiten der dritten Ebene (Hochschulverwaltung), zur Verbesserung der Dienstleistungsfunktionen der Hochschulverwaltung für Lehre und Forschung, sowie zur verbesserten Gliederung der Universität in Arbeitseinheiten bekommen hat. Weiterhin führte sie von März 1999 bis April 1999 mit dem CHE ein Projekt zur Untersuchung von Verwaltungsabläufen der GHK im Rahmen der Erstellung eines hessenweiten Referenzmodells zur Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens in Verbindung mit einer integrierten Standardsoftware durch.

Mit der Auswahl und Untersuchung von zwei Modellversuchsuniversitäten könnte zwar versucht werden, das Rätsel zu lösen. Allerdings besteht die Gefahr, dass mit diesen beiden Universitäten ein Bild gezeichnet wird, das den möglicherweise aktiven Status der Universitäten so stark in den Vordergrund stellt, dass mögliche alternative Arten und Weisen des Umgangs mit neuen Anforderungen aus dem Blick geraten. Vor die-

⁸⁴ Siehe zu den Ausführungen zur Universität Gesamthochschule Kassel die Darstellung derselben im Internet, abrufbar über <http://www.uni-kassel.de/uni/misc/ghk.gh> und Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2002: 300ff.).

⁸⁵ Die Besonderheit der gestuften Studiengänge ist darin zu sehen, dass die GHK bereits seit Mitte der 1970er Jahre das praktiziert, was in den 1990er Jahren zunehmend im Rahmen der Diskussionen um die Einführung der internationalen Studienabschlüsse Bachelor und Master gefordert wurde: Mit dem Diplom I (vergleichbar mit dem Bachelor) können die Studierenden nach sieben Semestern entweder

sem Hintergrund sollte der Blick auch auf Universitäten gelegt werden, die nicht am Modellversuch teilgenommen haben. Da es in Hessen nur fünf Universitäten gibt, blieben daher nur drei zur Auswahl, die nicht an den Modellversuchen teilgenommen hatten. Aufgrund der Tatsache, dass mit einer Technischen Universität und einer Universität Gesamthochschule zwei ‚verschiedene‘ Typen von Universitäten ausgewählt wurden, sollte die dritte Universität, die nicht an dem Modellversuch teilgenommen hat, eine klassische, ‚normale‘ Universität sein, um so nicht nur herausfinden zu können, wie diese mit neuen Anforderungen umgeht, sondern auch, ob sich je nach Typus der Universität Unterschiede im Umgang mit neuen Anforderungen identifizieren lassen. Ausgewählt wurde hier die Philipps-Universität Marburg⁸⁶.

1527 von Phillip dem Großmütigen als protestantische Universität gegründet, ist die Phillips-Universität Marburg⁸⁷ mit 475 Jahren die älteste der drei ausgewählten Universitäten. Verbunden mit der Universität Marburg werden berühmte Namen wie Alfred Wegener, Martin Heidegger, Rudolf Bultmann sowie Boris Pasternack und Gottfried Benn, um nur einige zu nennen. Des weiteren zeichnet sich Marburg durch medizinische Studiengänge und durch ‚Orchideenfächer‘ wie Altorientalistik, Christliche Archäologie sowie Sinologie aus. Sie unterscheidet sich auch insofern von den anderen beiden Universitäten, als dass im Rahmen der Recherchen zu Reformprojekten, die sich auf die Hochschulreformdebatte in den 1990er Jahren beziehen, keine ausfindig gemacht werden konnten, an denen die Universität Marburg partizipiert hat⁸⁸.

Mit der Auswahl der Technischen Universität Darmstadt, der Universität Gesamthochschule Kassel und der Universität Marburg werden drei Universitäten in Hessen in den Blick genommen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten gegründet wurden, unterschiedlich regional verortet sind, ein unterschiedliches Fächerspektrum aufweisen und die sich in unterschiedlichen Arten und Weisen in das Modellprojekt zum Global- und Programmhaushalt und in weitere Modellprojekte eingebracht haben.

in den Beruf einsteigen oder durch ein weiterführendes Studium das sogenannte Diplom II (vergleichbar mit dem Master) erwerben.

⁸⁶ Ursprünglich wurde die Universität Frankfurt ausgewählt. Da es aber weitreichende Probleme mit dem empirischen Zugang gab, wurde hiervon wieder Abstand genommen. Die Probleme des empirischen Zugangs an der Universität Frankfurt lagen darin, dass auch nach wiederholten Anfragen außer einer Zusage kein weiteres Feedback kam (woran dies lag kann die Forscherin nur subjektiv vermuten und darum soll dieser Aspekt hier nicht weiter ausgeführt werden).

⁸⁷ Siehe zu den Ausführungen zur Phillips-Universität Marburg die Darstellung derselben im Internet, abrufbar über <http://www.uni-marburg.de/zv/geninf/historie.htm> und Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2002: 302ff.). Interessant an der letztgenannten Quelle ist, dass der Darstellung der Universität Marburg auf 6 Seiten mehr als doppelt soviel Platz geschenkt wird als den beiden anderen Universitäten. Hervorgehoben wird hier insbesondere, dass Marburg eine Universität *ist*, eine Stadt, die durch die Attribute ‚bunt‘, ‚gepflegt‘, ‚gastlich‘ und ‚studentenfreundlich‘ beschrieben wird: „Wer hier eingeschrieben ist, erlebt eine Hochschule fernab hektischer Betriebsamkeit. Anonymität und Massenbetrieb halten sich (...) in Grenzen. Lehrende und Lernende schätzen Marburg vor allem seiner anziehenden Altstadt wegen, wegen des reizvollen Ambiente und der vielfältigen kulturellen Angebote. Auffallend zufrieden äußern sich immer wieder Hochschulwechsler, die zuvor an einer anderen Universität immatrikuliert waren, bevor sie sich für Marburg entschieden haben“ (HMWK 2002: 303).

In diesem Sinne kann die Fragestellung weiter spezifiziert und danach gefragt werden, *welche Handlungsmöglichkeiten drei Universitäten in Hessen haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen im Bereich des Haushaltswesens hinsichtlich der Einführung des Global- und Programmhaushaltes umzugehen.*

Die so spezifizierte Frage wurde im Rahmen einer Fallstudie untersucht, wobei die Untersuchung der einzelnen Universitäten jeweils eine Einzelfallstudie darstellt. Einzelfallstudien zeichnen sich durch eine Genauigkeit und Einfachheit der Ergebnisse aus, vernachlässigen jedoch die Generalisierbarkeit der Ergebnisse: „Die wissenschaftliche Erforschung komplexer sozialer Gebilde wie Organisationen unterliegt (...) stets dem Dilemma, unmöglich zugleich allgemeingültige, einfache und genaue Ergebnisse hervorbringen zu können (...). In einer Untersuchung können höchstens zwei dieser Merkmale auf Kosten des dritten maximiert werden“ (Boos/Fisch 1987: 350). Dieser Nachteil wird jedoch in Kauf genommen, da es nicht das Anliegen der empirischen Untersuchung ist, allgemeingültige Ergebnisse zu präsentieren. Statt dessen dient die empirische Untersuchung dazu, durch die ‚Brille‘ der drei Universitäten einen Blick auf neue Anforderungen zu werfen. Das heißt, dass sich die Ergebnisse der drei Fallstudien nicht auf die anderen (hessischen) Universitäten beziehen sollen und können, so dass die Fallstudien einen explorativen Charakter aufweisen.

Eine weitere Entscheidung betrifft die Auswahl der Interviewpartner, die im Rahmen der Datenerhebung befragt werden. Da die Untersuchung sich auf einen Zeitraum bezieht, der als ‚vor-gesetzliche‘ Phase charakterisiert werden kann, wurde auf Akteure zurückgegriffen, die in einer solchen Phase die Möglichkeit hatten, die Art und Weise zu beeinflussen, wie mit neuen Anforderungen umgegangen werden kann. An erster Stelle sind hier die Präsidenten als Leiter und Vertreter der Hochschule nach außen sowie die Kanzler zu nennen, die die Universitätsverwaltung leiten, als Beauftragte für den Haushalt fungieren und die Hochschule in Haushalts-, Personal- und Rechtsangelegenheiten vertreten. Sowohl Präsidenten und Kanzler als auch die Vizepräsidenten, die mit in die Untersuchung aufgenommen wurden, üben nicht nur innerhalb der Universitäten leitende Funktionen aus, sondern können auch als diejenigen Universitätsmitglieder betrachtet werden, welche die Interessen der Universität nach außen vertreten und insbesondere auch in Richtung der Ministerien (wie beispielsweise Wissenschafts- und Finanzministerium) bei Grundsatzentscheidungen als wichtige Kommunikationspartner fungieren. Um dies leisten zu können, sind sie jedoch in weiten Teilen auf Informationen sowohl aus den Fachbereichen, als auch, mit Blick auf das Untersuchungsbeispiel, vor allem auch aus den entsprechenden Abteilungen der Hochschulverwaltung ‚angewiesen‘. Vor diesem Hintergrund wurden Mitarbeiter aus den entspre-

⁸⁸ Was selbstverständlich nicht heißen soll, dass die Universität Marburg nicht in anderen Bereichen

chenden Abteilungen der Universitätsverwaltung in die Untersuchung einbezogen. Ein weiterer Grund für die Einbeziehung dieser Universitätsmitglieder war auch, dass hierdurch ermöglicht wurde herauszufinden, inwiefern diese die Äußerungen der Präsidenten, Kanzler und Vizepräsidenten teilen, oder aber eine davon abweichende Meinung haben.

Mit der Auswahl dieser Interviewpartner⁸⁹ ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2.2: Übersicht über die Akteure

Technische Universität Darmstadt	Universität Kassel Gesamthochschule	Phillips-Universität Marburg
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Präsident ▪ Kanzler ▪ Ein Mitarbeiter des Dezernats für Controlling und Datenverarbeitung ▪ Ein Mitarbeiter des Referats für Hochschulstruktur und Hochschulentwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Präsident ▪ Kanzler ▪ Vizepräsidentin ▪ Ein Mitarbeiter der Haushalts- und Finanzabteilung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Präsident ▪ Kanzler ▪ Vizepräsident ▪ Ein Mitarbeiter des Dezernats für Haushalts- und Entwicklungsplanung

Zu 3: Die Wahl der Methodologie und die Art der Datenerhebung

In den bisherigen Ausführungen wurde mehrfach angedeutet, dass der Exploration im Rahmen der empirischen Fallstudien ein wichtiger Stellenwert beigemessen und die Generalisierbarkeit der Ergebnisse in den Hintergrund gestellt wird. Diese Überlegungen weisen daraufhin, dass die Studie nicht in den Bereich der quantitativen Sozialforschung fällt, sondern in den der qualitativen Sozialforschung⁹⁰.

Fallstudien stellen jedoch kein genuines Element der qualitativen Sozialforschung dar. Denn auch in der quantitativen Sozialforschung wird auf Fallstudien zurückgegriffen. Ein wesentlicher Unterschied ist jedoch, dass Fallstudien in der quantitativen Sozialforschung in weiten Teilen als eine Art ‚Voruntersuchung‘ vor der eigentlichen Untersuchung eingesetzt werden und dazu dienen, durch ein offenes, wenig standardisiertes Verfahren den interessierenden Forschungsgegenstand zu erschließen. Im Gegensatz

Reformvorhaben durchgeführt und experimentiert hat.

⁸⁹ Dabei ist jedoch anzumerken, dass die Auswahl der Interviewpartner auf der Ebene der Präsidenten und Vizepräsidenten insofern problematisch war, da zur Zeit der Befragung ein Wechsel der Amtsinhaber stattfand. Bezogen auf die Präsidenten war dies für die TUD wenig problematisch, da der amtierende Präsident wiedergewählt wurde. Bezogen auf die GHK war es problematischer, da zum Zeitpunkt der Anfrage nicht klar war, wer Präsident werden würde, so dass hier der ehemalige und langjährige Präsident ausgewählt wurde. Hinsichtlich der Universität Marburg wurde der neue Präsident ausgewählt, da hier die Interviews später stattfanden als an den anderen Universitäten. Auch wurde der ‚alte‘ Präsident angefragt, der aber auf die Anfrage nicht reagiert hat. Ein ebensolches Bild zeigt sich auch in der Auswahl der Vizepräsidenten. An der TUD wurde der neue Vizepräsident angefragt. Dieser erklärte sich auch bereit, ein Gespräch durchzuführen, deutet aber gleich an, dass er zum Rahmenthema wenig sagen könnte, so dass hier auf ein Interview verzichtet wurde. Bei den beiden anderen Universitäten wurden die Vizepräsidenten interviewt, die dann wenige Tage später aus dem Amt schieden.

dazu leistet die Fallstudie, die dem Paradigma der qualitativen Sozialforschung folgt, nicht lediglich „Handlangerdienste“ (vgl. Lamnek 1995b: 11). Vielmehr stellt sie die Hauptuntersuchung dar, so dass wesentliche Merkmale der Explorationsfunktion qualitativer Sozialforschung zum Tragen kommen, die sich im Prinzip der Offenheit, im Verzicht auf Hypothesenbildung ex ante und im Prinzip der Kommunikation manifestieren. Das Prinzip der Offenheit als ein charakteristisches Merkmal qualitativer Sozialforschung bezieht sich darauf, dass die „theoretische Strukturierung des Forschungsgegenstandes zurückgestellt wird, bis sich die Strukturierung des Forschungsgegenstandes durch die Forschungssubjekte herausgebildet hat“ (Hoffmann-Riem 1980: 343, siehe dazu auch Lamnek 1995a: 22f. und Mayring 1996: 16f.). Bezogen auf die vorliegende Untersuchung bedeutet dies, dass die Forschungssubjekte (und somit die ausgewählten Akteure in den Universitäten) ihre je eigene Sicht der Dinge darstellen und nicht, wie es im Rahmen der quantitativen Sozialforschung in weiten Teilen der Fall ist, in ein Korsett vorgegebener, von der Forscherin theoretisch hergeleiteter Kategorien gezwängt werden. Das Ziel ist es insofern nicht, die Perspektive der Forscherin in den Vordergrund zu stellen, sondern diejenige der Forschungssubjekte. Dies erfordert es in weiten Teilen, mit einer „naiven“ Einstellung, d.h. ohne eine theoretisch-konzeptionelle Einengung in die Empirie hineinzugehen und sich quasi überraschen zu lassen. So wird der Blick nicht durch eine theoretisch-konzeptionell geleitete Hypothesenbildung ex ante verstellt⁹¹, denn qualitative Sozialforschung ist vor allem Exploration, ermöglicht die Bildung von Hypothesen und dient daher nicht primär dem Hypothesentest (vgl. Hoffmann-Riem 1980: 345). Angesprochen ist mit diesen Aspekten die von Glaser/Strauss (1979) entwickelte ‚grounded theory‘, die darauf abzielt, Theorien in Daten begründet zu entwickeln. Dementsprechend geht es hierbei vor allem um eine gegenstandsbezogene Theoriebildung. Dies bedeutet, dass der „Forscher während der Datensammlung theoretische Konzepte, Konstrukte und Hypothesen entwickelt, verfeinert und verknüpft, so daß Erhebung und Auswertung sich überschneiden“ (Mayring 1996: 83, siehe dazu auch Hoffmann-Riem 1980: 436 und Lamnek 1995a: 111ff.). Vor diesem Hintergrund bezieht sich das Prinzip der Offenheit nicht nur auf eine theoretische, sondern auch auf eine methodische Offenheit und somit auf den Forschungsprozess selbst. Dieser soll im Rahmen der qualitativen Forschung so gehalten sein, dass innerhalb der Datenerhebung flexibel mit dem Datenerhebungsinstrument umgegangen werden soll, so dass die Möglichkeit besteht, Ergänzungen vorzunehmen und Aspekte

⁹⁰ Siehe zu den Unterschieden zwischen quantitativer und qualitativer Sozialforschung und den daraus folgenden methodologischen Implikationen u.a. Lamnek (1995a: 218ff.), Schnell/Hill/Esser (1992: 37ff.) und Wilson (1982).

⁹¹ Ziel dieser Ausführungen ist es nicht, die Methoden und Techniken der quantitativen Sozialforschung negativ zu besetzen. Im Gegenteil. Die quantitative Sozialforschung hat durchaus einen gerechtfertig-

aufzunehmen, die sich erst im Verlauf der Datensammlung als möglicherweise relevant herausgestellt haben etc.⁹²

Ein weiteres und an dieser Stelle abschließend zu nennendes Kennzeichen qualitativer Sozialforschung manifestiert sich im Prinzip der Kommunikation⁹³. Dies besagt, dass „der Forscher den Zugang zu bedeutungsstrukturierten Daten im allgemeinen nur gewinnt, wenn er eine Kommunikationsbeziehung mit dem Forschungssubjekt eingeht und dabei das kommunikative Regelsystem des Forschungssubjekts in Geltung lässt. Für den von der Einheitsmethodologie abrückenden Sozialforscher nimmt dieses Prinzip eine Schlüsselstellung ein; denn es trägt den Konstitutionsbedingungen sozialwissenschaftlicher Daten Rechnung“ (Hoffmann-Riem 1980: 347). In der Phase der Datenerhebung impliziert dies, dass die kommunikative Interaktion zwischen Forscherin/Forscher und Beforschten im Mittelpunkt steht. Dieser eigentlich banal klingende Sachverhalt wirft insofern Diskussionsbedarf auf, als dass hier ein wesentlicher Unterschied zwischen der qualitativen und der quantitativen Sozialforschung deutlich wird. Letztere verweist auf die Problematik der sich durch Kommunikation ergebenden Reaktivität. Diese kann immer dann zu Tage treten, wenn der Beforschte sich darüber bewusst ist, dass er Gegenstand einer Untersuchung ist⁹⁴. Bezogen auf das Interview als reaktive Datenerhebungsmethode bedeutet dies, dass sich die ungewohnte Interviewsituation auf das Antwortverhalten des Befragten auswirken kann.

So können Antwortverzerrungen auftreten, wie beispielweise Antwortverweigerung, Meinungslosigkeit, Antwort trotz Nichtwissen, Abgabe sozial erwünschter Antworten, Interviewereffekte, Frageeffekte, Anwesenheitseffekte (durch Dritte), Auftraggebereffekte und Zustimmungstendenzen (vgl. Schnell/Hill/Esser 1992: 361). Diese Antwortverzerrungen werden in der quantitativen Sozialforschung oftmals als Störgrößen aufgefasst, die die Messergebnisse verändern. Dem ist auch durchaus zuzustimmen, denn die Reaktivität wird zum Problem, wenn ein im vorhinein festgelegter theoretisch-konzeptioneller Rahmen mit den daraus entwickelten Hypothesen an die ‚Realität‘ angelegt wird mit dem Ziel, diese Hypothesen aufgrund der Messergebnisse zu verifizie-

ten Platz, wenn die Hypothesenprüfung und die Generalisierung der Ergebnisse in den Vordergrund gestellt werden sollen.

⁹² Das bedeutet, dass im Gegensatz zur quantitativen Sozialforschung darauf verzichtet wird, vor der empirischen Untersuchung aufgrund von theoretischen Modellen und Überlegungen sowohl abhängige als auch und vor allem unabhängige Variablen (und folglich Hypothesen) zu spezifizieren und diese im Rahmen der empirischen Untersuchung abzufragen. Ein Kennzeichen qualitativer Sozialforschung ist, dass sich - möchte man in Terms von abhängigen und unabhängigen Variablen sprechen - diese erst sowohl innerhalb der Datenerhebung als auch im Kontext der Datenauswertung spezifizieren lassen. Ein Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass dann, wenn sich im Prozess der Datenerhebung bestimmte, möglicherweise erklärende Variablen herauskristallisieren, diese im Verlauf des Prozesses weiter eruiert werden können.

⁹³ Siehe zur Bedeutung von Kommunikation in der Sozialforschung auch die Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (1976).

ren oder zu falsifizieren. Im Gegensatz dazu stellt die Reaktivität im Rahmen der qualitativen Sozialforschung gerade im Hinblick auf ihren explorativen Charakter und der sowohl theoretischen als auch methodischen Offenheit keine Störgröße dar, sondern einen „konstitutive[n] Bestandteil des als Kommunikation begriffenen Forschungsprozesses“ (Lamnek 1995a: 24).

Die aufgeführten Kernelemente der qualitativen Sozialforschung finden sich insofern in der Auswahl des Datenerhebungsverfahrens wieder, als dass hier auf das explorative Interview⁹⁵ zurückgegriffen wurde, mit dem in einer mündlichen ‚face-to-face‘ Interaktion mit den Befragten Gespräche durchgeführt wurden.

Diese wurden jedoch nicht vor einem kontextlosen Hintergrund⁹⁶ geführt, so dass sich die empirische Datenerhebung in zwei Phasen aufteilt. Die erste Phase bildete eine Internetrecherche und Dokumentenanalyse mit dem Ziel, etwas über die Besonderheiten und Kontextbedingungen der drei Universitäten zu erfahren. Dies ist insofern wichtig, als dass die Universitäten nicht isoliert agieren. Vielmehr agieren sie vor dem Hintergrund von Gesetzen, Richtlinien und wechselnden politischen Konstellationen auf Landesebene. Mit Blick auf das Untersuchungsbeispiel bedeutet dies, dass anhand von Pressemitteilungen der zuständigen Ministerien, von Rechenschaftsberichten der Präsidenten, von sowohl universitätsspezifischen und landesspezifischen Dokumenten zum Modellversuch Globalhaushalt und Programmhaushalt etc. der Kontext bestimmt wurde, innerhalb dessen sich die finanz- und hochschulpolitischen Diskussionen in Hessen bewegen⁹⁷. Die Untersuchung der Kontextbedingungen diente auch dazu, dass sich die Forscherin den Befragten als kompetente Gesprächspartnerin präsentieren konnte, die mit dem spezifischen Vokabular und mit bestimmten Ereignissen vertraut ist. Wichtig erwies sich dies, da Interviews immer auch eine Rekonstruktionsleistung des Befragten hinsichtlich vergangener Ereignisse darstellen, so dass bestimmte Ereignisse, die der Befragte zwar ins Gespräch brachte, an die er sich aber nur vage

⁹⁴ Vor diesem Hintergrund sollte darauf hingewiesen werden, dass in der empirischen Sozialforschung zwischen reaktiven (beispielsweise Befragung, offene Beobachtung) und nicht-reaktiven Datenerhebungsverfahren (beispielsweise Dokumentenanalyse und verdeckte Beobachtung) unterschieden wird.

⁹⁵ Siehe zum Interview als Datenerhebungsverfahren in der qualitativen Sozialforschung u.a. Hopf (1995), Lamnek (1995b: 35ff.).

⁹⁶ Mit der Bezeichnung ‚nicht kontextloser Hintergrund‘ soll hier auf zweierlei verwiesen werden: zum einen auf den theoretischen und zum anderen auf den empirischen Hintergrund. Ein wesentliches Kennzeichen der qualitativen Sozialforschung ist (wie bereits aufgeführt), dass die theoretische Strukturierung zu Beginn der Untersuchung zurückgedrängt wird. *Zurückgedrängt* meint dabei jedoch nicht, dass Tabula rasa geforscht wird - es wäre naiv, dies anzunehmen. Die Forscherin hatte natürlich von Beginn der Konzeption der Untersuchung an ein theoriebezogenes Wissen. Dieses diente jedoch nicht dazu, im Vorfeld der Untersuchung ein theoretisches Konzept zu entwickeln und dieses dann in der empirischen Untersuchung ‚abzuarbeiten‘. Statt dessen diente die empirische Untersuchung dazu, sich ‚überraschen‘ zu lassen, indem ohne explizierte theoretische Vorannahmen ins Feld gegangen wurde. Dies stellte insofern eine Herausforderung dar, als dass die Forscherin durch ihre wissenschaftliche Sozialisation der quantitativen Sozialforschung und deren Vorgehensweise näher steht.

⁹⁷ Teilergebnisse der Untersuchung der Kontextbedingungen fanden in diesem Kapitel bereits Eingang in die Begründung für die Auswahl des Landes Hessens und der Universitäten.

erinnern konnte, durch die Interviewerin in Erinnerung gerufen werden konnten und so dem Befragten eine Hilfestellung angeboten wurde.

Erst nach der Entwicklung eines empirischen Vorverständnisses durch die eingehende Untersuchung der Kontextbedingungen, die auch in die Interviews eingeflossen sind, wurde die zweite Phase, d.h. die Datenerhebung, in Form von explorativen Interviews durchgeführt. Basierend auf einem Vorverständnis der Kontextbedingungen zeigt sich der explorative und offene Charakter der Interviews darin, dass das Interview weitestgehend unstrukturiert durchgeführt wurde. Unstrukturiert, oder besser: wenig strukturiert, bezieht sich hierbei auf den dem Interview zugrundeliegenden Leitfaden. Dieser zeichnete sich im Rahmen der vorliegenden Studie dadurch aus, dass im Wesentlichen zwei Fragen als Ausgangsfragen festgelegt wurden und ansonsten lediglich eine Liste von Stichpunkten⁹⁸ vorlag, auf die - falls der Befragte nicht von sich aus auf sie zu sprechen kommen sollte - nochmals eingegangen wurde. Die Stichpunkte erfüllten daher die Funktion einer Gedächtnisstütze für die Interviewerin, die vor allem dann benutzt wurden, wenn das Gespräch ins Stocken geriet.

Ziel des so gestalteten, nur wenig strukturierten Leitfadens war es, anhand der Antworten das weitere Interview zu strukturieren, um so dem Befragten die Möglichkeit zu geben, seine eigene Sicht der Dinge darzulegen und die Aspekte zu erläutern, die für ihn von Bedeutung sind. Eine solche Vorgehensweise bedeutet, dass die „Gestaltung des Interviews im Wesentlichen von dem Befragten ab[hängt]. Seine Erzählungen und Auslassungen, die von ihm natürlich ein erhebliches Maß an Eigenleistung abverlangt, strukturieren den Ablauf. Hierauf reagiert der Interviewer (hoffentlich) so flexibel, dass er sich an die jeweiligen spezifischen Bedingungen des Untersuchungsgegenstandes und der Situation anpassen kann und dadurch im Ablauf des Interviews eine permanente Informationserweiterung und -vertiefung eintreten kann“ (Lamnek 1995b: 63). Für den Interviewverlauf impliziert dies weiterhin, dass versucht werden sollte, Fragen so zu stellen, dass der Befragte diese als Erzählaufforderungen versteht. Verwiesen ist hier auf die Kunst des Fragens, Nachfragens, des vorsichtigen Interpretierens der Äußerungen des Befragten, „um den zu Befragenden anzuregen, seine Äußerungen zu explizieren, zu präzisieren, zu reflektieren. Damit werden im qualitativen Interview durch den Befragten Deutungs- und Interpretationshilfen für den Forscher geleistet. Nicht der vom Forscher gemeinte Sinn wird bei der Interpretation unterstellt, sondern *der vom Befragten explizierte Sachverhalt wird zu einem Maßstab für höhere Gültigkeit der Interpretationen*“ (Lamnek 1995b: 63).

⁹⁸ Ein simples Beispiel ist hier der Stichpunkt ‚Globalhaushalt‘, ein anderes ist ‚Handlungsmöglichkeit‘. D.h. die Stichpunkte bezogen sich zum einen auf die Empirie, zum anderen auf die Fragestellung und somit auf die Handlungsmöglichkeiten und Wege.

Bevor im Folgenden die Art und Weise der Interviewdurchführung dargelegt wird, gilt es an dieser Stelle auf einen wesentlichen forschungspraktischen Aspekt aufmerksam zu machen. Vor der eigentlichen Durchführung der Interviews wurden die Interviewpartner schriftlich angefragt, ob sie bereit wären, ein Gespräch über die Anforderungen, die im Zuge der finanzpolitischen Diskussionen an die Universitäten in Deutschland gestellt werden, zu führen. Weiterhin wurden sie darüber informiert, dass das Interesse der Forscherin vor allem darin liegt zu untersuchen, welche Möglichkeiten die Universität hat, mit diesen neuen Anforderungen umzugehen. Man kann diese Art und Weise der Informierung der Interviewpartner natürlich als eine Beeinflussung des Antwortverhaltens auslegen. Diese Möglichkeit wurde jedoch bewusst in Kauf genommen. Vor diesem Hintergrund wurden die Befragten zu Beginn des jeweiligen Interviews mit zwei sehr allgemein gehaltenen Fragen konfrontiert, die sich erstens auf die nach Ansicht des Befragten zentralen Entwicklungen der Universitäten in der Zukunft und zweitens auf die zentralen Entwicklungen in der Vergangenheit bezogen. Ziel dieser Fragen war es zunächst, etwas über die Gesprächsbereitschaft des Befragten herauszufinden, da diese Fragen als Erzählaufforderung dienten und zum Nachdenken anregen sollten. Dass dies in weiten Teilen funktioniert hat zeigt sich auch darin, dass alle Befragten die Frage beantwortet haben, wobei einige der Befragten darauf hingewiesen haben, dass die Frage nach den zentralen Entwicklungen in der Zukunft eine so globale Frage sei, dass deren Beantwortung sehr schwierig ist. Mit einer solchen Aussage wurde jedoch genau das erreicht, was erreicht werden sollte, nämlich die Befragten in einen Prozess des Nachdenkens und Erzählens zu führen. Zum anderen war es das Ziel, mit Hilfe dieser Fragen herauszufinden, welche Bedeutung der Befragte welchen neuen Anforderungen beimisst, die im Laufe der 1990er Jahre entstanden sind. Vor dem Hintergrund der Antworten auf diese Fragen wurden im Verlauf des Interviews weitere Fragen entwickelt, die sich aus den Äußerungen der Befragten ergaben.

Es könnte nun in Bezug auf die vorliegenden Ausführungen der Eindruck entstehen, als ob die Interviews vollkommen unterschiedliche Themen und Fragen beinhalteten. Dem ist jedoch nicht so. Denn nach ca. 2 Interviews wurde deutlich, dass in weiten Teilen ähnliche Themenkomplexe angesprochen wurden, so dass sich im Verlauf der Durchführung der Interviews bestimmte weitere Fragen herauskristallisiert haben, die aufgrund der Ausführungen der Befragten wiederholt gestellt wurden.

Die Interviews fanden an der Technischen Universität Darmstadt im Oktober 2000, an der Universität Gesamthochschule Kassel im November 2000 und an der Phillips-Universität Marburg im Januar 2001 statt. Sie wurden mehrheitlich in den jeweiligen Büroräumen durchgeführt - außer eines Interviews, welches in der Cafeteria durchgeführt wurde - und dauerten, je nach Gesprächsbereitschaft und der zur Verfügung ste-

henden Zeit, ein bis zwei Stunden. Alle Befragten waren damit einverstanden, dass das Interview mit einem Tonband aufgenommen wurde.

Zu 4: Die Art der Datenanalyse

„Wie oft hört man den verzweiferten Ruf eines Wissenschaftlers: ‘Was mache ich jetzt nur mit diesen ganzen Daten?’“ (Strauss 1991: 19). Diese Aussage betrifft wohl alle Forscherinnen und Forscher, die sich in das Feld der qualitativen Sozialforschung wagen, denn ebenso voraussetzungsvoll wie die Gestaltung eines explorativen Interviews ist auch die Auswertung desselben, denn „in der qualitativen Sozialforschung gibt es keinen Konsens über *eine bestimmte* anzuwendende Analyseverfahren, vielmehr wird angestrebt, dem jeweiligen Projekt eine an Thema und Erhebungsmethode orientierte Auswertungsmethode auf den Leib zu schneiden“ (Lamnek 1995b: 114). Vor diesem Hintergrund zeichnet sich die Datenauswertung dadurch aus, dass sie ebenso explorativ durchgeführt wurde wie die Interviews. Ein Grund dafür ist, dass die Frage danach, welche Handlungsmöglichkeiten Universitäten haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen, es nahe legt, die Datenauswertung anhand von Kategorien durchzuführen, die sich aus den Äußerungen der Befragten ergaben. Dies deshalb, da vor der Datenerhebung darauf verzichtet wurde, die Ausprägungen des Möglichkeitsraums zu definieren und dementsprechend die Wege, die die Universitäten wählen können, einzugrenzen. Vor der Datenerhebung im Rahmen der explorativen Interviews stand aufgrund der Recherchen über die ausgewählten Universitäten lediglich fest, dass diese in einer unterschiedlichen Art und Weise an Modellversuchen teilgenommen haben, so dass auf dieser Basis lediglich zwei Möglichkeiten und Wege aufgezeigt werden konnten, wie mit neuen Anforderungen in einer ‚vor-gesetzlichen‘ Phase umgegangen werden kann: die Beteiligung an Modellprojekten oder eben die Nicht-Beteiligung.

Das heißt, dass aufgrund der Datenerhebung und der Lektüre der wörtlich transkribierten Interviews pro Interview thematische Verläufe erstellt und Kategorien herausdestilliert wurden, die von den Befragten als für ihre Universität relevant erachtet wurden und die damit Hinweise darauf geben konnten, welche Handlungsmöglichkeiten die Universitäten für sich sahen und welchen Weg sie gewählt haben. Unter der Bezeichnung ‚Kategorien‘ sollen hier Themenfelder und Begrifflichkeiten (so wie sie im Kontext dieser Themenfelder verwendet werden) verstanden werden, die von den Befragten im Verlauf des Interviews thematisiert und durch Nachfragen durch die Interviewerin vertieft wurden. Nach dieser Kategorisierung der Interviews wurden die vier pro Universität durchgeführten Interviews dahingehend überprüft, inwiefern sie ähnliche thematische Verläufe und Kategorien aufweisen. Dabei zeigte sich, dass die universitätsspezifi-

schen Interviews in weiten Teilen Ähnlichkeiten aufwiesen, nicht nur hinsichtlich der thematischen Verläufe und Kategorien, sondern auch hinsichtlich der Einstellung zu bestimmten Themenfeldern. Nach dieser Phase der Auswertung wurden anschließend Universitäts-Profile erstellt, die in ihren inhaltlichen Ausprägungen die Frage beantworten sollten, welche Handlungsmöglichkeit die Universität X hatte und welchen Weg sie wählte, um mit neuen Anforderungen im Bereich des Haushaltswesens am Beispiel der Einführung des Global- und Programmhaushaltes umzugehen. Somit wurden für jede Universität, d.h. in der Behandlung des Falls *als Fall* die Kategorien herausdestilliert, die von den Befragten als für ihre Universität relevant erachtet wurden.

Bevor die Ergebnisse der explorativen Interviews vorgestellt werden, wird im Folgenden zunächst noch auf den spezifischen Hintergrund der Reform der hessischen Landesverwaltung eingegangen.

2.2 Konzeption der Reform der Landesverwaltung in Hessen seit Beginn der 1990er Jahre

Als wesentlicher auslösender Faktor für die Reformaktivitäten in Hessen ist die sich in den 1990er Jahren zuspitzende Finanzkrise zu nennen: „Der Druck der Geldknappheit ist es, der konkrete Reformtaten unter dem Aspekt der Einsparung beflügelt. Hessen hat mit 45,6% (Haushaltsplan 1997) die höchste Personalausgabenquote unter den Ländern, es zahlt mit 3,25 Milliarden DM (Haushaltsplan 1997) aber auch mehr als alle anderen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich ein, der die finanzschwachen Bundesländer zu Lasten der finanzstarken unterstützt“ (Freudenberg 1998: 91, vgl. auch Bürsch/Müller 1999: 46 und Konzendorf/Bräunlein 1999: 24). Ein weiterer Auslöser kann in der Legitimationskrise und in der wachsenden Kritik der Öffentlichkeit an der staatlichen Verwaltung gesehen werden (vgl. Konzendorf/Bräunlein 1999: 24).

Hessen zeichnet sich dadurch aus, dass in Bestrebungen, sowohl der Finanzkrise als auch der Legitimationskrise zu begegnen, die einzelnen Reformaktivitäten auf Landesebene in ein übergreifendes Gesamtkonzept ‚Hessische Landesverwaltung 2000‘ eingebunden wurden⁹⁹. Geprägt wurde das Bild der hessischen Verwaltungsreform Mitte der 1990er Jahre vor allem durch zwei wegberbeitende Kabinettsbeschlüsse: zum einen durch den Kabinettsbeschluss ‚Eckpunkte eines neuen Qualitätsbegriffs für die hessi-

⁹⁹ Problematisch bei der Darstellung der Verwaltungsreform in Hessen ist, dass es „bisher nur lückenhaftes Material“ (vgl. Freudenberg 2000: 39) gibt. Vor diesem Hintergrund beziehen sich die nachfolgenden Beschreibungen im Wesentlichen auf Bürsch/Müller (1999), Freudenberg (1998, 2000) und Konzendorf/Bräunlein (1999) sowie auf die entsprechenden Kabinettsbeschlüsse. Auch werden im Folgenden nicht die Ergebnisse der Reform der hessischen Landesverwaltung dargelegt (siehe zu diesen Freudenberg 2000: 40ff.), da im Kontext der Arbeit nicht die Reform der Landesverwaltung per se und die damit einhergehenden Probleme im Mittelpunkt stehen (siehe zur Kritik an der Konzeption und Organisation der Verwaltungsreform in Hessen Freudenberg 1998). Statt dessen dient die Darstellung

sche Landesverwaltung „Hessische Landesverwaltung 2000“ vom 17.01.1995 (Staatsanzeiger [StAnz.] 1995 Nr. 7 S. 430f.; Hervorhebung von mir) und zum anderen darauf aufbauend durch den Kabinettsbeschluss ‚Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung‘ vom 12.03.1996 (StAnz. 1996 Nr. 17 S. 1286ff.). Der Kabinettsbeschluss¹⁰⁰ vom 17.01.1995 zeichnet sich dadurch aus, dass er - sehr allgemein gehalten - quasi ein (neues) Leitbild für die Verwaltungsreform in Hessen propagiert: „Mit den Eckpunkten eines neuen Qualitätsbegriffs für die hessische Landesverwaltung werden die Ziele der Verwaltungsreform in Hessen festgelegt und zugleich ein positives Selbstbild der Landesverwaltung formuliert. (...) Sie verkörpern (...) **idealtypisch** für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung das anzustrebende **moderne Leitbild** der künftigen Landesverwaltung. (...) Die Eckpunkte eines neuen Qualitätsbegriffs für die hessische Landesverwaltung enthalten (...) prinzipielle Aussagen und Grundsätze, die bei den einzelnen Dienststellen entsprechend ihrer organisatorischen Ausformung und ihrer fachspezifischen Aufgabenstellung in unterschiedlichem Umfang zu konkretisieren sind“ (StAnz. 1995 Nr. 7 S. 430). Insgesamt wurden 8 Eckpunkte entwickelt (siehe Tabelle 2.3), die einen deutlichen Hinweis auf den Versuch der Behebung der den Reformaktivitäten zugrundeliegenden Krisen, also der Finanz- und Legitimationskrise, geben.

dazu, einen Einblick in die Konzeption zu geben, um vor diesem Hintergrund detaillierter auf die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens eingehen zu können.

¹⁰⁰ Einen wesentlichen An Schub bekam die Verwaltungsreform in Hessen schon im Jahr 1993. Durch die Initiative des Chefs der Staatskanzlei und des Staatssekretärs im Umweltministerium wurden am 30.04.1993 fünf Arbeitsgruppen der Zentralabteilungsleiter der Ressorts eingeführt: Arbeitsgruppe ‚Personalentwicklung/Aus- und Fortbildung‘ (federführend: Innenministerium), Arbeitsgruppe ‚Führungsgrundsätze‘ (federführend: Innenministerium), Arbeitsgruppe ‚Reform des Beurteilungswesens‘ (federführend: Innenministerium), Arbeitsgruppe ‚Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen‘ (federführend: Finanzministerium), Arbeitsgruppe ‚Neue Organisation‘ (federführend: Staatskanzlei). Freudenberg (1998: 89) bezeichnet die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen als nicht revolutionär, hebt jedoch die Bedeutung der Arbeitsgruppe ‚Neue Organisation‘ hervor. Diese war wesentlich an der Vorbereitung der Eckpunkte der Verwaltungsreform beteiligt.

Tabelle 2.3: Eckpunkte des Programms ‚Hessische Landesverwaltung 2000‘

Eckpunkte des Programms ‚Hessische Landesverwaltung 2000‘	Elemente der Eckpunkte
Neues Selbstverständnis	Modernes Dienstleistungsunternehmen (Bürger als Kunde), Kunden- und ergebnisorientiertes Arbeiten
Motivierte und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, effiziente Führung	Einführungsförderung für neue MitarbeiterInnen, transparentes Beurteilungswesen, Führungslehrgänge, die moderne Managementmethoden vermitteln, Zielvereinbarungen, Personalentwicklungsplanung, Delegation der Aufgabenwahrnehmung und größere Entscheidungsspielräume
Neue Arbeitsweise	MitarbeiterInnen arbeiten nicht vorgangs-, sondern ziel- und ergebnisorientiert, Ergebnisverantwortung, verwaltungsinterne Erfolgskontrolle
Neuer Umgang mit Kosten, Kostenbewusstsein	Kosten- und Leistungsrechnung, Einführung eines modernen Rechnungswesens, Globalhaushalt, dienststelleninterne Budgetierung
Moderner Aufgabenvollzug, Aufgabenkritik	Konzentration auf wesentliche Aufgaben, zweckmäßige Privatisierungsmöglichkeiten
Neue Organisation, Controlling	Flache Hierarchien, kürzere Entscheidungswege, ausgefeiltes Controllingssystem
Positives Selbstbild	Gutes Selbstbild, MitarbeiterInnen sind kompetent, engagiert, offen und selbstbewusst
Akzeptanz der Bevölkerung	Anerkennung in der Bevölkerung durch Leistungsfähigkeit und Kundenorientierung

Der Finanzkrise soll durch ein neues Kostenbewusstsein der MitarbeiterInnen und durch die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, eines modernen Rechnungswesens, von Globalhaushalten und dienststelleninterner Budgetierung begegnet werden. Diesen ‚harten‘ Aspekten der Verwaltungsreform gegenüber stehen die ‚weichen‘ Aspekte der Kundenorientierung und Leistungsfähigkeit, der Betrachtung des Bürgers als Kunden etc., die der wachsenden Kritik der Öffentlichkeit am Verwaltungshandeln und der damit einhergehenden Legitimationskrise Rechnung tragen sollen. Weiterhin sind in den Eckpunkten Ansätze zur Entwicklung einer Verwaltung zu erkennen, die sich auf ihre Kernaufgaben zurückzieht, vormals staatliche Aufgaben privatisiert und die herkömmlichen Strukturen des bürokratischen Verwaltungsaufbaus durch die Schaffung von flachen Hierarchien und kürzeren Entscheidungswegen verändern will.

Mit diesen Eckpunkten sind fast alle Bereiche der bereits im ersten Kapitel (1.2) diskutierten Elemente der Verwaltungsreform abgedeckt. Dies zeigt sich auch in der Regierungserklärung des hessischen Ministerpräsidenten Hans Eichel vom April 1995, in der es heißt: „Die finanzielle Enge der öffentlichen Haushalte zwingt alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung dazu, die ‚schlanke Administration‘ im ureigensten Interesse zu einer zentralen Zukunftsaufgabe zu machen. Die Vollendung der Verwaltungsreform, der Umbau zu einer hocheffizienten, motivierten und bürgerfreundlichen Verwaltung ist eines der herausragenden Ziele der vor uns liegenden Legislaturperiode. Nicht um-

sonst nimmt das Stichwort ‚Staatsmodernisierung‘ einen breiten Raum in den Koalitionsvereinbarungen zwischen Sozialdemokraten und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein. Bei der Umsetzung dieses Ziels werden so ziemlich alle Elemente und Modelle Eingang finden, die heute in der einschlägigen Fachwelt diskutiert werden“ (Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Hans Eichel vor dem Hessischen Landtag am 05.04.1995).

Vor dem Hintergrund der Eckpunkte und der Regierungserklärung wurden am 12.03.1996 vom Kabinett die ‚Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung‘ beschlossen (StAnz. 1996 Nr. 17 S. 1286ff.)¹⁰¹. Im Gegensatz zu den Eckpunkten, die als Leitlinien zu verstehen sind, deren Umsetzungen offen gehalten wurde, beinhalten die Handlungsvorschläge konkrete Grundsatzbeschlüsse, Prüfaufträge und Pilotprojekte¹⁰², die sich an den drei postulierten Zielen der hessischen Verwaltungsreform orientieren: erstens die Ergebnisorientierung, zweitens die Kundenorientierung und drittens die Wirtschaftlichkeit. Die Umsetzung¹⁰³ der Ziele der Verwaltungsreform und der Handlungsvorschläge - und dies wird ausdrücklich im Kabinettsbeschluss genannt - soll in Pilotprojekten „durch Fortentwicklung des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) vorangetrieben werden“ (StAnz. 1996 Nr. 17 S. 1286). Insofern kann das Neue Steuerungsmodell als Grundphilosophie der Verwaltungsreform in Hessen betrachtet werden. Freudenberg bezeichnet das Neue Steuerungsmodell jedoch nicht nur als Grundphilosophie, sondern auch als Vision: „Wegen der großen Widerstände bedarf die Reform einerseits der politischen Führerschaft und andererseits einer *Grundphilosophie*, einer Gesamtkonzeption, um sie überzeugungswirksam darzustellen. Eine durchgreifende Modernisierung der Verwaltung bedarf auch einer Vision: *Vision* in diesem Sinne ist das Neue Steuerungsmodell. Bestechend ist seine Geschlossenheit,

¹⁰¹ Die Handlungsvorschläge wurden vom ‚Zentralen Arbeitsstab Verwaltungsreform‘ entwickelt. Dieser wurde 1995 auf Vorschlag der Arbeitsgruppe ‚Neue Organisation‘ beim Innenministerium errichtet. Die Aufgaben des ZAV sind: „Vergabe von Aufträgen zur Durchführung von Organisationsuntersuchungen und Begleitung der Umsetzung der Ergebnisse, Vorschläge zur Übertragung der Ergebnisse von Modellversuchen oder Organisationsuntersuchungen (auch aus anderen Bundesländern) auf hessische Dienststellen und Begleitung der Umsetzung, Einwirken von gezielten Fortbildungsmaßnahmen zur Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Abstimmung der Vorschläge mit den betroffenen Ressorts und Entscheidungsvorlagen für das Kabinett“ (Freudenberg 1998: 92).

¹⁰² Die Verbindlichkeit dieser Handlungsvorschläge ergibt sich laut Freudenberg auch durch den ressortübergreifenden Charakter des ZAV: „Von Vorteil waren seine relative Unabhängigkeit und die Tatsache, daß es kein weiteres Gremium außerhalb der Verwaltung zur Beförderung der Modernisierung gab. So konnte der ‚Zentrale Arbeitsstab Verwaltungsreform (ZAV) die Reformüberlegungen sammeln und darangehen, eine ressortübergreifende Modernisierungskonzeption mit einem geschlossenen Leitbild zu entwickeln. Es ging darum, in Fortführung der ‚Eckpunkte eines neuen Qualitätsbegriffs für die hessische Landesverwaltung „Hessische Landesverwaltung 2000“ ein Handlungsprogramm zu fixieren, welches ein konsistentes, in sich geschlossenes Gedankengebäude darstellt und zugleich so konkret und mit eindeutigen Fristen bewehrt ist, daß einem politischen Umsetzungs-Controlling im Sinne eines zähl- und meßbaren Vergleichs IST zu SOLL, Umsetzungsmaßnahme zu Reformprogramm, nicht ausgewichen werden kann“ (Freudenberg 1998: 93).

¹⁰³ Die konkreten Umsetzungen obliegen der fachlichen und politischen Verantwortung der jeweiligen Ressorts.

seine innere Folgerichtigkeit, das Zusammengreifen von Steuerungselementen des Haushalts- und Rechnungswesens mit denen des modernen Personalmanagements, verbunden mit strikter Outputorientierung. Es enthält alle Elemente, welche die Managementlehre in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat und die unter Modernisierungsfachleuten unbestritten sind, - die allerdings auch ein grundsätzliches Umdenken in Verwaltung und Politik verlangen“ (Freudenberg 1998: 94).

Die Elemente des Neuen Steuerungsmodells finden sich in den Handlungsvorschlägen wieder, die in der nachfolgenden Tabelle 2.4 aufgeführt werden:

Tabelle 2.4: Übersicht über die Handlungsvorschläge und deren Elemente

Handlungsvorschläge	Elemente der Handlungsvorschläge
Grundsatzbeschlüssen und Prüfungsaufträge	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abbau von Hierarchieebenen 2. Aufgabenkritik (die Delegation von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen) 3. Budgetierung (Delegation der dienstaufsichtlichen und personalrechtlichen Befugnisse, unmittelbare Realisierung von Verbesserungen) 4. Deregulierung (Schaffung von ziel- und ergebnisorientierten Vorschriften) 5. Behördenorganisation 6. Beschleunigung von bundesrechtlichen Öffnungsklauseln im Dienstrecht 7. Personalentwicklung
Pilotprojekte	<ol style="list-style-type: none"> 8. Erprobung des Neuen Steuerungsmodells in Pilotprojekten 9. Weitere Pilotprojekte

Hinsichtlich der Gesamtkonzeption der Verwaltungsreform in Hessen bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass die Reformaktivitäten, die sich auch in den Eckpunkten und den Handlungsvorschlägen widerspiegeln, mit Blick auf die von Lange/Kersting/Kißler (2000: 16ff.) angeführten drei wesentlichen Reformstränge (siehe Abschnitt 1.2 im ersten Kapitel) zusammengefasst werden können.

1. *Vorschriftenabbau und Vorschriftenvereinfachung*

Bereits im Jahr 1991 wurde durch einen Kabinettsbeschluss (vom 03.12.) die Arbeitsgruppe ‚Verwaltungsvereinfachung‘ in der Staatskanzlei eingerichtet, deren Kompetenzen mit Kabinettsbeschluss vom 30.05.1995 erweitert wurden. Zusammengesetzt aus den Abteilungsleitern der Querschnittsressorts ist sie dafür zuständig, die Landesgesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Kostenwirksamkeit zu überprüfen, wobei alle neuen Verwaltungsvorschriften der Arbeitsgruppe vor der Veröffentlichung vorzulegen sind (vgl. Freudenberg 1998: 90, vgl. auch Freudenberg 2000: 40 und Bürsch/Müller 1999: 48).

2. *„Äußere“ Verwaltungsreform*

Die Diskussionen der ‚äußeren‘ Verwaltungsreform beziehen sich in Hessen auf eine Reform der Regierungspräsidien (Funktionalreform) und auf die Reduzierung von Sonderbehörden (Strukturreform), wie beispielsweise Forstämter (vgl. Freudenberg 2000: 41, Lange/Kersting/Kißler 2000: 17f.).

3. *„Innere“ Verwaltungsreform*

Die innere Verwaltungsreform in Hessen ist geprägt durch den Abbau von Hierarchieebenen, die Delegation von Verantwortung, Maßnahmen zur Personalentwicklung etc., aber auch und vor allem durch die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens.

Die in Abschnitt 2.1 dargelegte Entscheidung zur Untersuchung der Veränderungen des Haushaltswesens am Beispiel der Zuteilung der Mittel an die Universitäten in Form eines Globalhaushaltes und der Einführung des Programmhaushaltes hat zur Folge, dass hier auf weitere Ausführungen zum Vorschriftenabbau und zur Vorschriftenvereinfachung, zur ‚äußeren‘ Verwaltungsreform und zu Teilbereichen der ‚inneren‘ Verwaltungsreform (wie beispielsweise Personalentwicklung, Behördenorganisation oder auch zum Abbau von Hierarchieebenen) verzichtet werden kann. Vielmehr muss ein Schwerpunkt auf die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens als Teilbereich der ‚inneren‘ Verwaltungsreform gelegt werden, um so den Kontext zu verdeutlichen, innerhalb dessen sich die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Hessen und die mit dieser Reform verbundenen neuen Anforderungen an die Universitäten verorten lassen.

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Hessen, die mit ihr verbundene outputorientierte, produktbezogene Budgetierung und Haushaltsdarstellung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells wird von Freudenberg als das „bahnbrechend Neue“ der hessischen Verwaltungsreform hervorgehoben (vgl. Freudenberg 2000: 40)¹⁰⁴. Erste Entwicklungen in diese Richtung zeichneten sich bereits in den Eckpunkten, vor allem aber in den Handlungsvorschlägen von 1996 ab. In diesem Kabinettsbeschluss wird die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns als drittes Ziel der Verwaltungsreform benannt: „Wirtschaftlich handeln bedeutet, das Verhältnis Leistungen zu Kosten zu optimieren. Dazu müssen die einzelnen Dienststellen ihre Kosten erst einmal kennen (Kostenrechnung) und dann Indikatoren für ihre Leistungen haben (Leistungsrechnung, Kennzahlen), und sie müssen schließlich den für die Leistungserstellung erforderlichen Einsatz an Personal- und Sachmitteln beeinflussen können (Budge-

¹⁰⁴ Im Gegensatz zu dieser positiven Bewertung kritisiert er, „daß in der praktischen Reformarbeit Maßnahmen von Organisationsverbesserung im Rahmen herkömmlicher Praktikermethoden im Gesamtvolumen der Veränderungen weitaus überwiegen“ (Freudenberg 2000: 40). Diese Kritik ist insofern interessant, als dass Freudenberg der Leiter des ZAV ist.

terung)“ (StAnz. 1996 Nr. 17 S. 1286). Kosten- und Leistungsrechnung, Kennzahlen und Budgetierung können demnach als Kernelemente betrachtet werden, die den Weg aufzeigen, welchen die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Hessen gehen soll. Dieser Weg zeigt sich auch darin, dass im Kabinettsbeschluss das Ministerium der Finanzen (MdF) beauftragt wurde, gemeinsam mit anderen Stellen die Eignung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente zu prüfen. Angesprochen wurden hier die Kosten- und Leistungsrechnung mit der doppelten Buchführung als Ergänzung oder Ersatz des kameralen Rechnungswesens und die Budgetierung mit Controlling und Berichtswesen (vgl. StAnz. 1996 Nr. 17 S. 1287). Diese Überprüfung und die Entscheidung zur Outputsteuerung über Produktdefinitionen im Haushalt manifestierte sich am 14.07.1998 im Kabinettsbeschluss ‚Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen‘. Dieser stellt insofern eine Weiterentwicklung der Eckpunkte und Handlungsvorschläge dar, als dass hier konkret festgelegt wurde, wie die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens inhaltlich ausgestaltet werden soll und zu welchen Zeitpunkten welche Ziele erreicht werden sollen. Hervorzuheben ist hierbei, dass als wesentliches Ziel die Umstellung des gesamten hessischen Landeshaushaltes auf eine Produktsteuerung über Produkt- und Programmhaushalte mit einer ergebnisorientierten, dezentralen Budgetierung spätestens bis zum Haushaltsjahr 2008 erfolgen soll. Verbunden mit diesem Ziel ist die flächendeckende Einführung der doppelten Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung. Im ersten Kapitel (1.2.1) wurde herausgestellt, dass die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung nicht zwangsläufig mit der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen erfolgen muss. Statt dessen besteht auch die Möglichkeit, diese auf Grundlage einer erweiterten Kameralistik einzuführen. Hessen hat sich gegen eine erweiterte Kameralistik und für das kaufmännische Rechnungswesen entschieden, da „im Vergleich zur Kameralistik das kaufmännische Rechnungswesen auf der Grundlage einer doppelten Buchführung ein integriertes, in sich geschlossenes Rechnungssystem [bietet], das alle notwendigen Nebenrechnungen, wie Kosten- und Leistungs-, Erfolgs- und Vermögens-, Finanz- und Liquiditätsrechnung auf einheitlicher Datenbasis mit vielfältigen spezialisierten Methoden und Instrumenten ermöglicht. Eine erweiterte Kameralistik müsste demgegenüber, um eine auch nur annähernd vergleichbare Qualität zu erreichen, in erheblichem Umfang um nicht integrierbare Nebenrechnungen auf jeweils (zumindest teilweise) gesonderter Datenerhebung ergänzt werden. Neben dem zusätzlichen Entwicklungsaufwand machen bereits die zwangsläufig entstehenden Schnittstellen und der teilweise erforderliche manuelle Datentransfer die erweiterte Kameralistik nicht nur fehleranfälliger, sondern in der Praxis auch aufwendiger als ein doppisches System“ (Kabinettsbeschluss

‚Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen‘ vom 14.07.1998). Begleitet und unterstützt wurden diese Entscheidungen im Kontext der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Landesebene durch die Beauftragung einer externen Beratungsgesellschaft im Jahr 1996 und durch die im Februar 1997 beim Finanzministerium eingerichtete Geschäftsstelle der ‚Zentralen Koordinierungsstelle Reform des Haushalts- und Rechnungswesens‘ (KoSt). Der KoSt kommt insofern ein zentraler Stellenwert zu, als sie beauftragt ist, die Vorgehensweise bei der gestuften Einführung der doppelten Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling zu koordinieren und zu standardisieren, ein Forum zum Erfahrungsaustausch bezüglich der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens zu bieten, die Erkenntnisse der einschlägigen Arbeitskreise bei Bund, Ländern, Kommunen und Ressorts sowie die entsprechenden Beschlüsse und Stellungnahmen der Ministerkonferenzen und der Rechnungshöfe zu bündeln und die an den verschiedenen Modellversuchen teilnehmenden Einheiten bei der Umsetzung der Reform zu unterstützen (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 1997: 7).

Das Stichwort ‚Modellversuch‘ aufgreifend kann festgestellt werden, dass die drei Kabinettsbeschlüsse, die als wesentliche Eckpunkte der Verwaltungsreform in Hessen im allgemeinen und bezogen auf die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im speziellen angesehen werden können, nicht ‚aus dem hohlen Bauch‘ heraus entwickelt wurden. Vielmehr ist es so - und das ist ein wesentliches Kennzeichen der Verwaltungsreform in Hessen -, dass einzelne Instrumente der Finanzreform in Form von Modellversuchen experimentell erprobt und dabei Erfahrungen gesammelt wurden, bevor die entsprechenden Gesetzesänderungen durchgeführt wurden. Der 1993 gestartete Modellversuch ‚Globalhaushalt‘, an dem die Technische Universität Darmstadt, die Fachhochschule Wiesbaden und die Universität Gesamthochschule Kassel teilnahmen, kann als Startpunkt der Modellversuchsreihe angesehen werden, dem seit 1994 eine Vielzahl weiterer Modellversuche mit unterschiedlichen Schwerpunkten (beispielsweise die dienststellenbezogene Budgetierung, die Personalkostenbudgetierung, Produkt-/Programmhaushalt etc.) in den verschiedenen Ressorts der Landesverwaltung folgten (vgl. Freudenberg 1998, Hessisches Ministerium der Finanzen 1997: 5).

Parallel dazu und verbunden mit den Modellversuchen und Kabinettsbeschlüssen wurde aufgrund der gesammelten Erfahrungen versucht, die Diskussionen um die Novellierung des HGrG in den Jahren 1996 und 1997 im Sinne Hessens zu gestalten. Dass dies in weiten Teilen gelungen ist, wurde bereits im ersten Kapitel (1.2.2) gezeigt¹⁰⁵. Im

¹⁰⁵ Lediglich der Antrag Hessens, die Kameralistik durch ein an die Anforderungen der öffentlichen Verwaltung angepasstes kaufmännisches Rechnungswesen (doppisches System) vollständig zu ersetzen, konnte nicht durchgesetzt werden.

Dezember 1998, also ein Jahr nach der Novellierung des HGrG, wurde in Hessen das Zweite Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung (GVBl. I S. 550) verkündet, welches am 01.01.1999 in Kraft trat. Bemerkenswert ist dabei das zügige Vorgehen Hessens, denn lediglich Hessen und Schleswig Holstein haben so schnell auf die Novellierung des HGrG mit der Änderungen ihrer Landeshaushaltsordnungen reagiert. Wesentliche Gründe für die schnelle Reaktion Hessens waren, dass mit der gesetzlichen Verankerung die Reform des Haushaltswesens nicht mehr auf Modellversuche beschränkt bleiben musste und dass dadurch gezeigt werden sollte, dass „die Hessische Landesregierung die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens entschlossen vorantreibt und auf diesem Gebiet bundesweit wegweisend ist“ - so der damalige Finanzminister Karl Starzacher (Pressemeldung des Hessischen Finanzministeriums vom 09.12.1998).

Wesentliche Eckpunkte des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung sind die Paragraphen:

- § 7a Leistungsbezogene Planaufstellung und Bewirtschaftung (der das Instrument der Budgetierung und folglich eine leistungsbezogene Mittelzuteilung sowie die Rechnungslegung auf der Basis der doppelten Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung gesetzlich verankert)
- § 19 Übertragbarkeit
- § 20 Deckungsfähigkeit
- § 71a Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches (der die doppelte Buchführung als zusätzliche Form der Rechnungslegung zulässt).

Mit der Änderung der Landeshaushaltsordnung endet in Hessen die ‚vor-gesetzliche‘ Phase der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Eine Phase, die sich durch eine Vielzahl an Modellprojekten auszeichnete, die dazu dienten, Erfahrungen zu sammeln und eine Gesamtkonzeption der Finanzreform in Hessen zu entwickeln.

Ein Modellprojekt war dasjenige zum Globalhaushalt mit der TUD, der GHK und der FH Wiesbaden. Die Entwicklung dieses Modellprojekts hin zur Überführung in das Modellprojekt zum Programmbudget kann vor dem Hintergrund der Eckpunkte der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens erläutert werden, die in der nachfolgenden Tabelle 2.5 zusammenfassend dargestellt werden:

Tabelle 2.5: Eckpunkte der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Hessen

Jahr	Zentrale Eckpunkte der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens
17. 01.1995	Kabinettsbeschluss ‚Hessische Landesverwaltung 2000‘
12. 03.1996	Kabinettsbeschluss ‚Hessische Landesverwaltung 2000; Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung‘
12/1996	Beauftragung einer externen Beratungsgesellschaft zur Unterstützung der Reform des öffentlichen Haushaltswesens
03.02.1997	Einrichtung der Zentralen Koordinierungsstelle (KoSt) beim Hessischen Ministerium der Finanzen
14.07.1998	Kabinettsbeschluss ‚Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen‘
14.12.1998	Zweites Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung

2.3 Die Modellversuche zum Global- und Programmhaushalt

In Abschnitt 2.1 wurde dargelegt, dass mit der Entscheidung zur Untersuchung von Universitäten in Hessen nicht lediglich der Modellversuch zum Globalhaushalt, der 1993 startete, als empirisches Untersuchungsbeispiel aufgenommen wurde, sondern auch der am 01.01.1998 begonnene Modellversuch zum Programmhaushalt. Aufgrund dieser Entscheidung - die im Folgenden vor dem Hintergrund der Eckpunkte der hessischen Verwaltungsreform begründet wird - wurde die Fragestellung dahingehend erweitert, als dass gefragt wird, *welche Handlungsmöglichkeiten drei hessische Universitäten haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen im Bereich des Haushaltswesens hinsichtlich der Einführung des Global- und Programmhaushaltes umzugehen.*

Dafür, sich in der Untersuchung nicht nur auf das Beispiel der Einführung von Globalhaushalten zu beschränken, sondern insbesondere auch noch die Einführung von Programmhaushalten in die Untersuchung mit einzubeziehen, sprechen eine Reihe systematischer und inhaltlicher Gründe, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

Zunächst geht es, wie bereits in den vorgehenden Ausführungen betont wurde, vor allem darum, zu untersuchen, wie die Universitäten mit neuen Anforderungen in einer ‚vor-gesetzlichen‘ Phase umgehen. Wie anhand der Beschreibung der Verwaltungsreform deutlich wurde, endet diese Phase jedoch nicht schon mit der Beendigung des Modellversuchs zum Globalhaushalt im Jahr 1997. Bezogen auf die Landeshaushaltsordnung, die auch die rechtlichen Rahmenrichtlinien für das Haushalts- und Rechnungswesen der Universitäten gesetzlich verankert, endet sie vielmehr mit Inkrafttreten der novellierten Ordnung am 01.01.1999. Der Beginn des Modellversuchs zum Programmhaushalt fällt daher ebenfalls noch in die beschriebene ‚vor-gesetzliche‘ Phase.

Auch bezogen auf das Hessische Hochschulgesetz (HHG) endete die ‚vor-gesetzliche‘ Phase zum ungefähr gleichen Zeitpunkt, nämlich am 10.11.1998 mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung des Hochschulrechts und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 03.11.1998 (GVBl. I S. 431, 599), welches auch in Reaktion auf die Novellierung des HRGs vom 20. August 1998 (BGBl. I S. 2190) sehr zügig novelliert wurde. Dies verweist darauf, dass die Diskussionen zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens parallel zu denen um die Änderung des hessischen Hochschulrechts geführt wurden. Diese Parallelität und weiterführend die Verknüpfung der beiden Diskussionsstränge zeigt sich in den Änderungen des achten Abschnitts des HHGs ‚Haushalt, Strukturplanung, Aufsicht‘. Eckpunkte sind hier die folgenden Paragraphen:

- § 91 ‚Finanzwesen‘: (2) Auf die Hochschulen werden die Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung über Landesbetriebe sinngemäß angewendet. Das Nähere regelt die Ministerin oder der Minister für Wissenschaft und Kunst im Einvernehmen mit dem Minister oder der Ministerin der Finanzen durch Rechtsverordnung. (3) Die Rechtsverordnung nach Abs. 2 regelt insbesondere, dass 1. die Hochschulen einen Wirtschaftsplan sowie einen Jahresabschluß und einen Lagebericht erstellen; § 264 Abs. 1 Satz 1 des Handelsgesetzbuches gilt entsprechend, 2. nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu buchen ist, 3. die Ansätze für Personal- und Sachausgaben gegenseitig deckungsfähig sind, 4. nicht verausgabte Mittel als Rücklagen der Hochschule zugeführt werden können.
- § 93 ‚Verteilung der Mittel‘: (1) Das Ministerium weist den Hochschulen die bewilligten Personal- und Sachmittel zu. Die Leitung der Hochschule verteilt die Mittel auf die Fachbereiche und andere Einrichtungen entsprechend den Festlegungen des Wirtschaftsplans, der Zielvereinbarungen und Strukturpläne. Nicht zugewiesen werden Mittel, die in eine zentrale Reserve gestellt sind. (2) Bei der Verteilung der Mittel sind die Leistungen in Lehre und Forschung fächerspezifisch gewichtet zu berücksichtigen. In die Entscheidung einzubeziehen sind die Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit und der Studienabschlüsse, die Zahl der Promotionen und anderer Leistungsnachweise des wissenschaftlichen Nachwuchses, Art und Umfang der von Dritten geförderten Forschungsvorhaben sowie die Erfüllung des Frauenförderplans.
- § 95 ‚Zielvereinbarungen‘: Hochschule und Ministerium können für eine mehrjährige Entwicklung Zielvereinbarungen treffen. Gegenstand der Zielvereinbarung können insbesondere Schwerpunktsetzungen im Studienangebot und der Forschungskapazität, Förderung der Qualität von Lehre und Forschung sowie der haushaltsrechtlich zur Verfügung stehende Finanzrahmen sein. Die Zielvereinbarung bedarf der Zustimmung des Senats und ist zu veröffentlichen.

Kernelemente sind demnach die Buchung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung, die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ansätze für Personal- und Sachausgaben, die Orientierung der Mittelverteilung an Leistungen und die Einführung von Zielvereinbarungen.

Vor diesem Hintergrund könnte die ‚vor-gesetzliche‘ Phase mit der Novellierung der beiden aufgeführten Gesetze für beendet erklärt werden. Im Prinzip wird sie dies auch, da die wesentlichen Kernelemente, die in dieser Zeit diskutiert und ausprobiert wurden, nunmehr in beiden Gesetzen verankert wurden. Dieses Ende der vor-gesetzlichen Phase soll jedoch für die Interviews nicht allzu exakt festgelegt werden, da in die Zeit zwischen der Novellierung des HHGs und der Durchführung der Interviews Ende 2000/Anfang 2001 ein Regierungswechsel fällt, der sich in Bezug auf die Hochschulreform dahingehend ausgewirkt hat, dass die neue (nun schwarz-gelbe) Regierung drei Gesetzesänderungen vornahm, die den aktuellen rechtlichen Kontext markieren, in dem sich die untersuchten Universitäten zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung befanden. Da die Ergebnisse von Interviews nicht nur vor dem Hintergrund der Situation der *Interviewdurchführung* beurteilt werden können, sondern auch und vor allem mit Blick auf die Rahmenbedingungen, denen die Universitäten zum Zeitpunkt der Interviews unterlagen, soll im Folgenden kurz auf die angeführten drei Gesetzesänderungen eingegangen werden. Dies sind erstens die Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen in Hessen (Hochschulfinanzverordnung - HFVO) vom 12. Januar 2000 (GVBl. I S. 44), zweitens das Gesetz zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes (HHG) vom 03. Juli 1999 (GVBl. I S. 361) und drittens das Zweite Gesetz zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes vom 31. Juli 2000 (GVBl. I S. 374; da das HHG vom 03.07.1999 keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem HHG von 1998 hinsichtlich der Finanzreform enthielt, wird hier auf die Änderungen eingegangen werden, die sich mit der Novellierung vom 31.07.2000 ergaben).

Aufgrund des § 91 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 des Hessischen Hochschulgesetzes vom 3. November 1998 (GVBl. I S. 431, 559) wurde im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zum ersten Mal in der Geschichte der Hochschulen Hessens im Jahr 2000 eine Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen in Hessen erlassen¹⁰⁶. Ein wesentlicher Aspekt dieser Verordnung wird in der Betrachtung des § 13 Übergangsvorschrift deutlich, der folgende Ansätze enthält:

¹⁰⁶ Die Hochschulfinanzverordnung, die am 27. Januar 2000 in Kraft trat und am 31. Dezember 2004 außer Kraft treten soll, wurde im Rahmen des Projekts ‚Hochschul-Programmhaushalt‘ konzipiert (vgl. Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst/arf GmbH Nürnberg 2000b) und enthält die §§ 3 Buchführung, Inventar, Bewertung, 4 Wirtschaftsplan, 5 Aufstellung des Wirtschaftsplans, 6 Vollzug des Wirtschaftsplans, 7 Jahresabschluss, 8 Prüfung, Vorlage und Feststellung des Jahresabschlusses sowie Verwendung des Jahresergebnisses, 9 Abwicklung des Zahlungsverkehrs, 10 Controlling, Zwi-

- (1) Die Universität Gesamthochschule Kassel, die Fachhochschule Darmstadt, die Fachhochschule Gießen-Friedberg und die Fachhochschule Wiesbaden stellen zum 1. Januar 2000, die übrigen Hochschulen zum 1. Januar 2001 auf die kaufmännische doppelte Buchführung um.
- (2) Bis zum 31. Dezember 2002 erhalten die Hochschulen globale Zuweisungen. Die Stellenübersichten nach § 5 Abs. 2 sind bis zu diesem Zeitpunkt im bisherigen Umfang verbindlich.
- (3) Die erste Vermögensrechnung (Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2000) der ab dem Jahr 2000 kaufmännisch buchenden Hochschule ist spätestens zum 1. Dezember 2000, die erste Vermögensrechnung (Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2001) der ab dem Jahr 2001 kaufmännisch buchenden Hochschule ist spätestens zum 1. Juli 2001 vorzulegen.

Mit diesem Paragraphen wird eindeutig festgelegt, dass die kaufmännische doppelte Buchführung in den Hochschulen eingeführt werden muss. Dabei ist jedoch anzumerken, dass bereits im Kabinettsbeschluss ‚Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen‘ vom 14.07.1998 vorgesehen wurde, dass die Hochschulen ab dem 01.01.2000 sukzessive in Betriebe nach § 26 LHO überführt werden sollen und dementsprechend ab diesem Zeitpunkt die Buchungen nach den Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung durchzuführen sind.

Ohne im Detail auf die Änderungen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes von 2000 einzugehen, haben sich hinsichtlich der weiter oben aufgeführten Paragraphen des HHGs von 1998 Änderungen ergeben, die in Teilen auf die Novellierung der Landeshaushaltsordnung von 1998 zurückzuführen sind¹⁰⁷. Weiterhin wurden folgende neue, wichtige Paragraphen eingeführt:

- § 89 ‚Finanzwesen‘: (1) Das Land finanziert die Leistungen und die Entwicklung der Hochschulen im Rahmen der vom Landtag bewilligten Mittel. (2) Auf das Finanzwesen der Hochschulen wird Teil VI der Landeshaushaltsordnung mit der Maßgabe angewendet, dass 1. das Rechnungswesen die Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage einschließlich des Eigenvermögens der Hochschule und des vom Land zur Nutzung überlassenen Vermögens einheitlich und vollständig abbildet, 2. die Hochschulen nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung (§ 110 Satz 2 der Landeshaushaltsordnung) buchen und die Rechnungslegung neben der finanziellen Leistungsfähigkeit auch Auskunft über die Leistungserbringung und die Leistungs-

schenabschluss, Interne Revision, 11 Kosten- und Leistungsrechnung, 12 Ausführungsbestimmungen, 13 Übergangsvorschrift.

¹⁰⁷ Diese wurden in Teilen in der Änderung des Gesetzes zur Neuregelung des Hochschulrechts nicht berücksichtigt, da die Landeshaushaltsordnung erst einen Monat später novelliert wurde.

fähigkeit der Hochschule insbesondere in Forschung und Lehre gibt, 3. § 7a der Landeshaushaltsordnung in der Weise Anwendung findet, dass die Planaufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung ausschließlich auf Basis der doppelten Buchführung in Erträgen und Aufwendungen erfolgt.

- § 91 ‚Verteilung der Mittel‘: (1) Das Ministerium weist den Hochschulen die vereinbarten und bewilligten Mittel zu. Nicht zugewiesen werden Mittel, die in eine zentrale Reserve eingestellt werden. (2) Das Präsidium verteilt die Mittel der Hochschule auf die Fachbereiche und anderen Einrichtungen. Nicht verteilt werden Mittel, die in eine zentrale Reserve eingestellt werden. (3) Das Dekanat verteilt die Mittel des Fachbereichs auf die Fachgebiete und anderen Einrichtungen des Fachbereichs, soweit diese nicht zentral verwaltet werden.
- § 92 ‚Berichtspflicht, Qualitätssicherung‘: (1) Die Hochschulen berichten regelmäßig über ihre Tätigkeit insbesondere in Forschung und Lehre, bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags. Sie berichten über die dabei erbrachten Leistungen und über die Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit des Mitteleinsatzes. (2) Die erbrachten Leistungen sind durch Verfahren der Leistungsbewertung (Evaluation) in regelmäßigen Abständen zu überprüfen; bei der Festlegung der Verfahren zur Bewertung der Qualität der Lehre sind die Studierenden zu beteiligen. Die Ergebnisse der Evaluation sind bei den Strukturplänen und den Zielvereinbarungen zu berücksichtigen. (3) Zur Sicherung der hochschulübergreifenden Vergleichbarkeit der Evaluation legen die Hochschulen im Benehmen mit dem Ministerium hierzu geeignete Kennzahlen und Verfahren fest.

Mit Blick auf die aufgeführten Änderungen der rechtlichen Grundlagen der Hochschulen in Hessen sollte verdeutlicht werden, dass die ‚vor-gesetzliche‘ Phase und damit der Zeitraum, in dem die neuen Anforderungen noch nicht umgesetzt werden mussten, zwar durchaus mit den Novellierungen der LHO und des HHGs von 1998 als beendet betrachtet werden kann. Trotzdem können die zeitlich nachfolgenden Novellierungen und die Einführung der Hochschulfinanzverordnung nicht ganz außer acht gelassen werden, da diese den Kontext bestimmten, innerhalb dessen sich die Universitäten zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung befanden.

Ein weiterer Grund, warum nicht lediglich der Globalhaushalt, sondern auch der Programmhaushalt in die Untersuchung miteinbezogen wurde, ergibt sich aus dem Kontext der Verwaltungsreform in Hessen, die im Rahmen der Eckpunkte ein starkes Gewicht auf die Einführung einer leistungsbezogenen Mittelverteilung legt und dies kombiniert mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens. Im Gegensatz dazu

sah der Modellversuch zum Globalhaushalt¹⁰⁸ in seiner inhaltlichen Ausgestaltung diese Optionen nicht vor: „Modellversuche dieser Art werden derzeit in einigen Bundesländern durchgeführt bis hin zu Planungen, einzelne Universitäten außerhalb des Landeshaushalts als Landesbetriebe mit kaufmännischem Rechnungswesen zu betreiben. Auch eine weitgehende Privatisierung von Universitäten und deren Überführung in Organisationsformen des öffentlichen Rechts ist ernsthaft in der Diskussion. Gegenüber diesen weitreichenden Vorstellung bewegt sich der Modellversuch, (...) soweit er die Technische Universität Darmstadt betrifft, im eher konventionellen Rahmen. Er bewegt sich innerhalb des geltenden (ich möchte nicht formulieren: bewährten) kameralistischen Systems, sieht weitgehende Deckungsfähigkeit vor und weist mit der Übertragbarkeit von Haushaltsresten vieler Titelgruppen in kommende Haushaltsjahre ein Instrument auf, das in dieser Weise in anderen Bundesländern - jedenfalls bis 1993 - noch nicht eingesetzt worden ist. Gleichwohl wäre es falsch oder verfrüht, von einem Globalhaushalt zu reden, insbesondere deshalb, weil die Einbeziehung von Personalmitteln noch nicht erfolgt ist, aber für das kommende Haushaltsjahr (1995) geplant ist“ (Technische Hochschule Darmstadt 1994: 4)¹⁰⁹. Im Zuge der 1990er Jahre wurde auf Landesebene zunehmend die leistungsorientierte Mittelverteilung diskutiert (die nicht Bestandteil des Modellversuchs zum Globalhaushalt war), die sich an Produkten und Programmen orientieren soll. In diesem Zusammenhang wurde die Entscheidung getroffen, anstelle der Kameralistik das kaufmännische Rechnungswesen einzuführen (vgl. dazu die Ausführungen zu den Handlungsvorschlägen zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung). Vor diesem Hintergrund wurde der Modellversuch zum Globalhaushalt 1997 beendet und 1998 in das auf vier Jahre angelegte Projekt ‚Hochschul-Programmhaushalt‘¹¹⁰ übergeleitet, das in Fortführung der Erfahrungen aus dem Modellversuch Globalhaushalt die Einführung eines ergebnisorientierten Budgetsystems auf Basis einer doppischen Buchführung mit Kosten- und Erlös- sowie Leistungs- und Wirkungsrechnung vorsieht, welche um ein internes und externes Berichtswesen und Controlling ergänzt wird (vgl. Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst/arf GmbH Nürnberg 2000a: 5). Mit der Einführung eines Hochschul-

¹⁰⁸ Der Modellversuch zum Globalhaushalt findet seinen Ausgangspunkt in der Koalitionsvereinbarung vom 8.03.1991, in der die SPD und die Grünen übereinkamen, den Hochschulen eine größere Haushaltsflexibilität einzuräumen und vor diesem Hintergrund einen Modellversuch zum Globalhaushalt mit der Technischen Universität Darmstadt und der Fachhochschule Wiesbaden durchzuführen, der am 01.01.1993 begann. 1995 wurde die Universität Gesamthochschule Kassel in den Modellversuch aufgenommen, der im Jahr 1997 endete. Siehe zum Modellversuch Globalhaushalt an der TUD, damals noch Technische Hochschule Darmstadt, dieselbe 1994, 1995 und 1996. Zur Universität Gesamthochschule Kassel dieselbe 1996 und 1997.

¹⁰⁹ Diese Beurteilung teilt auch die Universität Gesamthochschule Kassel (vgl. Universität Gesamthochschule Kassel 1996: 5).

¹¹⁰ Im Zeitraum von 1998 bis 2001 sollten die Elemente des Programmhaushaltes an den Pilothochschulen TUD, GHK, FH Wiesbaden, FH Darmstadt und FH Gießen implementiert werden. Die anderen hessischen Hochschulen beginnen das Projekt zeitversetzt um ein bzw. zwei Jahre.

Programmhaushalt nimmt Hessen eine Vorreiterrolle im Rahmen der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ein, da es das erste Bundesland ist, das diesen Weg eingeschlagen hat (vgl. Federkeil/Ziegele 2000: 29).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Hessen in den 1990er Jahren den Weg hin zu einer neuen Verwaltungs- und Hochschulsteuerung beschritten hat, die im Finanzbereich durch eine an Produkten orientierte leistungsbezogene Mittelzuteilung und der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens charakterisiert ist. Die einzelnen Schritte dieses Weges und die Integration der hessischen Hochschulen in das Gesamtkonzept der Verwaltungsreform fasst die nachfolgende Tabelle 2.6 noch einmal zusammen:

Tabelle 2.6: Eckpunkte der Verwaltungsreform in Hessen

Jahr	Eckpunkte der Verwaltungsreform in Hessen
08. 03 1991	Beschluss der hessischen Landesregierung, Modellversuche zum Globalhaushalt durchzuführen
01.01.1993	Modellversuch Globalhaushalt (TUD, GHK, FH Wiesbaden)
17. 01.1995	Kabinettsbeschluss ‚Hessische Landesverwaltung 2000‘
12. 03.1996	Kabinettsbeschluss ‚Hessische Landesverwaltung 2000; Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung‘
01.01.1998	Modellversuch Hochschul-Programmhaushalt (beginnend mit TUD, GHK, FH Wiesbaden, FH Darmstadt und FH Gießen)
14.07.1998	Kabinettsbeschluss ‚Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen‘
03.11.1998	Hessisches Hochschulgesetz (GVBl. I 1998, S. 431, 599)
14.12.1998	Zweites Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung
03.07.1999	Gesetz zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes
12.01.2000	Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen in Hessen (Hochschulfinanzverordnung)
31.07.2000	Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes

Vor dem Hintergrund dieser Situationsbeschreibung, die zugleich begründet, warum auch der Programmhaushalt zusätzlich zum Globalhaushalt als Untersuchungsbeispiel mit aufgenommen wurde, wurden die explorativen Interviews an den ausgewählten Universitäten durchgeführt und der Frage nachgegangen, *welche Handlungsmöglichkeiten drei hessische Universitäten haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen im Bereich des Haushaltswesens hinsichtlich der Einführung des Global- und Programmhaushaltes umzugehen.*

2.4 Ein Blick auf die Universitäten in Hessen im Kontext der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens: Drei Fallstudien

Ziel des nachfolgenden Abschnitts ist es, den Blick der drei ausgewählten Universitäten auf die neuen Anforderungen deskriptiv darzulegen, die im Kontext der Einführung des Modellversuchs zum Globalhaushalt im Jahr 1993 und mit der Überführung desselben in den Modellversuch zum Programmhaushalt im Jahr 1998 an die Universitäten gestellt wurden - und immer noch werden, denn der Prozess der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ist noch nicht abgeschlossen. Forschungsleitend ist dabei der Versuch herauszufinden, welche Handlungsmöglichkeiten die Universitäten für sich im Umgang mit den neuen Anforderungen gesehen haben und ob und wie sie diese genutzt haben. Vernachlässigt bei einer solchen Perspektive auf die Handlungsmöglichkeiten der Universitäten wurde die Blickrichtung dezidiert in die Universitäten ‚hinein‘, d.h. es wurde nicht explizit untersucht bzw. danach gefragt, inwiefern die Umsetzung bestimmter Anforderungen Änderungen in den administrativen Abläufen der Universitäten mit sich bringen, inwiefern Probleme mit diesen Änderungen verbunden sind und wie diese behoben wurden etc.¹¹¹ Konkretisiert an einem Beispiel: die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens bedeutet für die Universitäten, dass das Personal, welches für die Rechnungslegung zuständig ist und diese über einen langen Zeitraum hinweg auf Basis der Kameralistik durchgeführt hat, in dem Sinne geschult werden muss, als dass beispielsweise der Umgang mit einer neuen Software erlernt werden muss, die im Zuge der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in den Universitäten eingesetzt wird. Die damit verbundenen Probleme sind hier nicht von Interesse¹¹². Vielmehr interessiert im Kontext der vorliegenden Arbeit, ob die Universitäten die Möglichkeit hatten, die Entscheidung des Landes Hessen zur Einführung der kaufmännischen Buchführung an den Universitäten mitzugestalten, ob diese Einführung von ihnen gewollt war, ob diese implementiert wurde etc.

Vor diesem Hintergrund werden die Ergebnisse der explorativen Interviews in Form eines Universitätsprofils dargestellt, das sich auf die Art und Weise bezieht, wie die

¹¹¹ Es ist jedoch anzumerken, dass innerhalb der Interviews alle Interviewpartner darauf hingewiesen haben, dass beispielsweise die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen und die damit verbundene Kosten- und Leistungsrechnung einen erheblichen Schulungsaufwand erforderte. Die Mitarbeiter mussten sich demnach neben der Erfüllung ihrer alltäglichen Aufgaben in ein neues System einarbeiten. In den Interviews wurde vor diesem Hintergrund hervorgehoben, dass die Mitarbeiter ein großes Engagement gezeigt und auch entsprechend viel Zeit investiert hätten.

¹¹² Natürlich kann die Entscheidung der Forscherin kritisiert werden, die internen Prozesse in den Universitäten auszublenden. Dagegenzuhalten ist jedoch, dass der Blick in die Universitäten hinein einer anderen Fragestellung bedürfte, nämlich beispielsweise: welche Auswirkungen haben die neuen Anforderungen und die Implementation der entsprechenden Instrumente auf die internen Prozesse der Universitäten? Die Frage ist durchaus berechtigt. Allerdings stellt sie insofern eine weiterführende Frage dar, als dass hier dann davon ausgegangen wird, dass die neuen Anforderungen und die damit verbundenen Instrumente umgesetzt werden, ohne danach zu fragen, warum gerade diese Instrumente dieser bestimmten Anforderung implementiert werden. Bei einer Frage, die die Probleme der Implementation

jeweilige Universität mit den neuen Anforderungen ‚Globalhaushalt‘ und ‚Programmaushalt‘ umgeht. Dieses Universitätsprofil präsentiert zusammenfassend die Aussagen der Interviewpartner¹¹³, ohne dass hier schon eine Bewertung dieser Aussagen durch die Forscherin vorgenommen wird.

2.4.1 Technische Universität Darmstadt

Die Technische Universität Darmstadt präsentiert sich als eine selbstbewusste, moderne und innovative, aber auch pragmatische Universität, die allerdings auch manchmal „ein bisschen trocken und auf sich selbst bezogen ist, so, als sei Darmstadt der Nabel der Welt“. Diese Charakterisierung zeigt sich auch in ihrem Umgang mit den in den 1990er Jahren an die Universität herangetragenen neuen Anforderungen. Dieser Umgang zeichnet sich dadurch aus, dass sie versucht hat, die neuen Anforderungen aktiv und vorausschauend mitzugestalten. Das heißt, dass sie den Handlungsspielraum benutzte, der im Umgang mit neuen Anforderungen vor deren gesetzlichen Verankerung vorhanden war, um ihre eigenen Interessen, ihre Sicht der Dinge und ihre Überlegungen zur Lösung bestimmter Probleme in die politischen Diskussionen einzubringen. Hilfreich dabei war und ist, dass es in den letzten Jahren eine sehr gute, kooperative Zusammenarbeit zwischen dem Präsidenten und dem Kanzler gab, die gemeinsam die Interessen und Ideen der TUD sowohl nach innen als auch nach außen vertraten. Ausschlaggebend für den aktiven Umgang mit neuen Anforderungen ist allerdings, dass es „die erklärte Philosophie unserer Universitätsspitze war und ist, durchaus schon immer den Trend mitzubestimmen und vor dem Wind zu segeln. Wir wollen nicht reagieren, sondern wir wollen agieren“. Ein wesentlicher Grund für das aktive und agierende Verhalten ist die Ansicht, dass „es besser ist, vorne dabei zu sein, und auch Richtungen zu bestimmen, als sich dem anzupassen, was andere tun. Wenn es die Möglichkeit gibt,

in den Mittelpunkt stellt, wird in weiten Teilen der Prozess vernachlässigt, in dem versucht wurde, die neuen Anforderungen und Instrumente zu hinterfragen.

¹¹³ Anzumerken ist weiterhin, dass in der Beschreibung der Universitäten vereinzelt Aussagen der Interviewpartner zitiert werden. Dabei wird jedoch darauf verzichtet, die jeweilige Aussage einem der Interviewpartner zuzuordnen. Ein Grund hierfür ist, dass so die Anonymität, die schon allein durch die Nennung der Positionen der Interviewpartner nicht mehr gesichert ist, zumindest ansatzweise bewahrt werden kann. Eine Möglichkeit, die Aussagen konkreten Interviewpartner im Rahmen der deskriptiven Darstellung zuzuordnen, hätte in der Typologisierung der einzelnen Interviewpartner bestanden, so dass diesen dann beispielsweise anhand der Aussagen bestimmte Charaktereigenschaften zugewiesen werden hätten könnten. Einer der Interviewpartner hätte beispielsweise als ‚der Selbstbewusste‘ typologisiert werden können. Ohne an dieser Stelle auf den Sinn und Unsinn solcher Typologisierungen eingehen zu wollen soll hier nur festgehalten werden, dass darauf verzichtet wurde, da nicht die Einzelaussagen und die Zuordnung dieser Aussagen zu bestimmten hierarchischen Ebenen in der Universität im Mittelpunkt stehen, sondern der Versuch, aus dem breiten Spektrum an Aussagen ein Bild der Universität einzufangen und zu schauen, wie diese *als Universität* mit neuen Anforderungen umgeht - und nicht, wie einzelne Mitglieder mit neuen Anforderungen umgehen. Vor diesem Hintergrund würde sich eher eine Typologisierung der Universitäten selbst anbieten. Diese könnte jedoch erst mit Blick auf die vergleichende Analyse der Fallstudien erstellt werden und selbst dann sollte diskutiert werden, welchen Zweck eine solche Typologisierung verfolgt.

irgendwo innovativ zu sein, dann stellt sich die TUD dem und versucht, das Beste daraus zu machen, zu gestalten und nicht abzuwarten und den anderen hinterherzulaufen“.

Die aktive, agierende aber auch pragmatische Handlungsweise der TUD zeigt sich in der Betrachtung ihres Umgangs mit den Modellversuchen zum Globalhaushalt und zum Programmhaushalt besonders deutlich.

Den Modellversuch zum Globalhaushalt hat die TUD vor dem Hintergrund des „Leidens am real existierenden bürokratischen Unsinn“ wesentlich mit initiiert, indem sie die entsprechenden Ideen in die politische Diskussion einbrachte. Aufgrund einer „glücklichen politischen Konstellation“ konnte sie die entsprechende Überzeugungsarbeit leisten, so dass die Landesregierung 1991 beschloss, den Modellversuch zum Globalhaushalt im Jahr 1993 zu starten. Dieser Modellversuch bot der TUD einen gewissen Freiheitsgrad hinsichtlich des flexiblen Umgangs in der Verteilung der Mittel innerhalb der Universität und führte dazu, dass die TUD finanzielle Rücklagen bilden konnte, die sie nicht an das Land abführen musste. Sie wurde als Modellversuchsuniversität darüber hinaus von den Haushaltssperren ausgenommen (wie alle anderen Modellversuchshochschulen auch). Die vier Jahre Modellversuch trugen auch dazu bei, dass sich innerhalb der Universität nicht nur ein neues Bewusstsein für Kosten eingestellt hat, sondern auch ein Bewusstsein für die mit der flexiblen Mittelverwendung verbundene neue Verantwortung.

In den Jahren von 1993 bis 1997 hat die TUD dem Land wiederholt Vorschläge zur Weiterentwicklung des Modellversuchs unterbreitet und sich dafür ausgesprochen, den Modellversuch mit neuen Instrumenten über das Jahr 1997 hinaus weiterzuführen. Auf die Möglichkeit, den Modellversuch in modifizierter Form zu verlängern, ging das Land jedoch nicht ein und überführte den Modellversuch zum Globalhaushalt in den Modellversuch zum Programmhaushalt, der am 01.01.1998 begann.

Für die TUD war klar, dass sie auch an diesem Modellversuch teilnehmen würde. Dies tat sie jedoch nicht ohne Vorbehalte, denn verbunden mit dem Programmhaushalt ist die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung auf Basis des kaufmännischen Rechnungswesens. Die TUD hatte im Zuge der Diskussionen um den Modellversuch zum Programmhaushalt vorgeschlagen und „lange darum gekämpft“, die Kosten- und Leistungsrechnung zuerst einmal auf Basis der Kameralistik einzuführen und erst später zu entscheiden, ob der Umstieg auf die kaufmännische Buchführung erfolgen soll. Dieser Vorschlag eines schrittweisen Vorgehens wurde jedoch vom Land abgelehnt. Die TUD hat diese Entscheidung akzeptiert. Im Laufe der Zeit hat sich dann auch die Einstellung zur Einführung der kaufmännischen Buchführung geändert, so dass diese

nun aus „Überzeugung“ eingeführt wurde¹¹⁴. Begründet wird dieser Einstellungswandel zum einen dadurch, dass mittlerweile alle Einrichtungen des Hochschulsystems die kaufmännische Buchführung eingeführt haben und zum anderen, dass auf diese Weise die ‚Passfähigkeit‘ der TUD im deutschen Wirtschaftssystem verbessert werden kann. Die TUD lässt auch keinen Zweifel daran, dass die Kosten- und Leistungsrechnung ein wichtiges Instrument ist, der auch im Zuge der finanziellen Krise der öffentlichen Körperschaften insofern ein wichtiger Stellenwert zukommt, als dass sie für mehr Transparenz sowohl innerhalb der Hochschulen als auch nach außen im Sinne der Legitimation der Verwendung öffentlicher Gelder sorgt. Kritisch wird jedoch gesehen, dass im Zuge der Einführung des Programmhaushalts und der mit ihm verbundenen Instrumente die Ökonomisierung der Universität zu sehr in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerät und sich die Frage ergibt: „wie die Ökonomisierung, die wir derzeit haben, mit der eigentlichen Vorstellung von Universität, unter anderem auch mit der Einheit von Forschung und Lehre und den anderen gesellschaftlichen Aspekten unter einen Hut zu bringen ist“. Denn die Vorstellung, welche die TUD von sich als Universität hat, entspricht nicht dem Ziel einer vollständigen Ökonomisierung. Sie sieht sich nicht als Unternehmen und vor allem nicht als „Schraubenfabrik“, die problemlos aufgrund von Leistung und Produkten finanziert werden kann. Die TUD sieht eine Möglichkeit, den Ökonomisierungsdruck in Schranken zu halten, in einer Doppelstrategie, indem sie darauf abzielt, zum einen zwar durchaus die Berechtigung, die Bedeutung und ihr Verständnis für die Einführung der neuen betriebswirtschaftlichen Instrumente hervorzuheben und diese Instrumente zu implementieren, zum anderen aber ihren kritischen Standpunkt in den politischen Diskussionen permanent zu vertreten, denn „es ist kein Fortschritt, wenn man die Herrschaft der Juristen durch das Diktat der Betriebswirte auswechselt“. Die TUD verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Universitäten insgesamt ganz unterschiedlich auf die zunehmende Ökonomisierung reagiert haben, denn „die verschiedenen Universitäten haben auch ihre eigene Mentalität“. Erwähnung fanden in diesem Zusammenhang auch einige klassische Universitäten, die mit totaler Verweigerung und einige Technische Universitäten, die -

¹¹⁴ Anzumerken ist hierbei, dass die TUD nicht bereits zum 01.01.2000 die kaufmännische Buchführung eingeführt hat, wie es an den anderen Hochschulen, die am Modellversuch zum Programmhaushalt teilnehmen, der Fall war, sondern diese erst zum 01.01.2001 einführte. Warum dem so ist kann aufgrund der Interviews nicht erläutert werden, da dieser Aspekt auch nicht von den Interviewpartnern der TUD aufgegriffen wurde, sondern von den Interviewpartnern der anderen Universitäten. Da diese Interviews zeitlich nach denen an der TUD durchgeführt wurden, konnte dieser Aspekt nicht mehr in den Interviews an der TUD erfragt werden. Auf eine erneute Nachfrage an der TUD hat die Forscherin verzichtet. Dies kann durchaus als nachteilig erachtet werden, schon allein insofern, als dass in der HFVO vom Januar 2000 und hier in §13 ‚Übergangsvorschriften‘ die TUD nicht als eine der Hochschulen aufgeführt wurde, die zum 01.01.2000 auf die kaufmännische Buchführung umstellen. Interessant wäre es gewesen, und das ist ein Versäumnis der Studie, herauszufinden, warum die TUD aus dieser Regelung ausgenommen wurde. Denn dies gehört durchaus zur Beantwortung der Frage, welche Handlungsmöglichkeiten die Universität für sich gesehen und wie sie diese genutzt hat. Entschuldigt werden könnte dieses Versäumnis allerdings dadurch, dass es sich um explorative Interviews handelte, in denen sich die Fragen der Forscherin vor allem aus den Aussagen der Interviewpartner heraus bildeten.

mit totaler Verweigerung und einige Technische Universitäten, die - wie die TUD - sehr aufgeschlossen reagiert haben.¹¹⁵

Weiterhin wird der Modellversuch dahingehend kritisiert, als dass dieser durch die leistungsorientierte Mittelverteilung anhand von definierten Programmen und Produkten eine Re-Zentralisierung darstellt, insofern die Freiheiten, die der TUD mit dem Globalhaushalt zugesprochen wurden, mit dem Verweis auf das Budgetrecht des Parlaments zurückgezogen werden. Die TUD vertritt in diesem Zusammenhang die Ansicht, dass das, was bisher in einzelnen Titeln der Haushalte niedergelegt war, jetzt als Programm undefiniert und damit genauso durch staatliche Entscheidungen dotiert wird, mit der Folge, dass der „Kameralismus, den man gerade abschaffen wollte, auf diese Weise wieder durch die Hintertür eingeführt“ wird. Vor diesem Hintergrund sieht die TUD hier die Gefahr der Einführung eines „neuen ökonomischen Systems der Planung und Lenkung“, da „die immer nur davon reden, dass sie von der Feinsteuerung, von der Detailsteuerung weggehen wollen, aber im Prinzip versuchen sie einfach, diese zu behalten. Das ist ganz eindeutig. Ich dachte eigentlich, dass dieser Widerstand in der Bürokratie überwunden wäre. Er war auch überwunden und verbal tun sie auch alle so, aber im praktischen Handeln sind wir im Augenblick in der Gefahr, ein neues ökonomisches System der Planung und Leitung zu entwickeln“. Für die TUD ist bei aller Kritik jedoch klar, dass sie bereit ist, diesen Weg weiterzugehen, dass es sich aber abzeichnet, dass „es weiterhin zu heftigen Auseinandersetzungen kommen wird“.

2.4.2 Universität Gesamthochschule Kassel

Die Universität Gesamthochschule Kassel wurde in den 1970er Jahre als Reformuniversität gegründet und hat ihren seit damals angestrebten Ausbaustand u.a. hinsichtlich der Personalsituation nie ganz erreicht. Dieses Defizit der GHK wurde von der rot-grünen Regierung auch als ein solches wahrgenommen, so dass sie in Teilen aus anstehenden Stellenstreichungen ausgenommen wurde, die die anderen Universitäten voll trafen. Demnach war die GHK „ein wenig geschützt, was natürlich auch den Neid der anderen Universitäten in Hessen ausgemacht hat“. Mit dem Regierungswechsel im Jahr 1999 änderte sich für die GHK die Situation dahingehend, als dass die neue Regierung der GHK keine „Sonderbehandlung“ mehr zukommen lässt, denn die „neue Landesregierung hat explizit gesagt und das auch unter dem Beifall der anderen Universitäten, dass die GHK endlich erwachsen geworden sei und jetzt genauso behandelt werde wie die anderen Universitäten“. Die neue, gleichberechtigte Behandlung der

¹¹⁵ In diesem Kontext wurden vom Interviewpartner Beispiele genannt, die an dieser Stelle nicht aufgeführt werden sollen. Unter den genannten Beispielen befand sich keine der anderen hessischen Universitäten.

GHK durch das Land zeigt sich auch darin, dass Stellenstreichungen die GHK mittlerweile genauso treffen wie auch die anderen Universitäten Hessens. Dies ist für die GHK besonders hart, da hiermit „eine Gleichheit in Bereichen hergestellt wird, wo ich keine Gleichheit habe. Es heißt ja auch, ich muss Gleiches gleich behandeln aber nicht Ungleiches gleich. Wenn ich aber ungleich ausgestattet bin, dann darf ich nicht als gleich behandelt werden“. Die GHK sieht sich aufgrund der Gleichbehandlung mit anderen Hochschulen, die jedoch ihre ungleiche Ausgangslage nicht berücksichtigt, für den Wettbewerb und für die leistungsorientierte Mittelverteilung schlecht gerüstet; dies vor allem auch deshalb, da sie in den einzelnen Fächern schlechter ausgestattet ist: „Wenn ich mit unserem breiten Fächerspektrum es eben gerade so schaffe, die notwendigen Professoren für Fachgebiete zu widmen und mit einem relativ schlechten Unterbau was Wissenschaftsbedienstete angeht, dann kann ich natürlich nur weniger Forschungsmittel einwerben als ein Bereich, der mehr Professuren hat und durch die Zusammenfassung von Professuren zu Synergieeffekten kommt oder Sonderforschungsbereiche etablieren kann“.

Neben der Problematik hinsichtlich der finanziellen Ausstattung und der damit verbundenen Probleme hatte die GHK über einen langen Zeitraum hinweg auch ein „Imageproblem“, das sich dahingehend äußerte, als dass sie zu Beginn der 1990er Jahre im Spektrum zwischen Universität und Fachhochschule nicht klar verortet werden konnte. So war es das Ziel der 1990er Jahre, die GHK neben den anderen vier Universitäten in Hessen als eine gleichberechtigte Universität im dem Sinne zu positionieren, als dass sie „weder eine Universität ist, die der besonderen Fürsorge des Landes anheimfällt, weil sie verarmt und hilflos ist, noch eine, die von ihrer fachlichen Leistung irgendwo herumdümpelt“. Eine Strategie der GHK, dieses Imageproblem zu lösen, war und ist, sich aktiv, offen und flexibel an Reforminitiativen zu beteiligen, um sich so als moderne Universität zu etablieren. Die Gründe für die Beteiligung an Reforminitiativen sind jedoch nicht nur in dieser Strategie zu sehen, sondern auch darin, dass die GHK bereit ist, Dinge einfach auszuprobieren und dies z.T. auch pragmatisch: „Es sind Änderungen angezeigt und wir haben einfach andere Anforderungen - aber jede Zeit hat ihre Anforderungen an Hochschulen. Wir müssen uns darauf einstellen“.

Die aktive, offene, ‚probierende‘ Handlungsweise der GHK zeigt sich auch in der Betrachtung der Modellversuche zum Global- und Programmhaushalt.

1993/1994 äußerte das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Bereitschaft, weitere Hochschulen in den Modellversuch zum Globalhaushalt einzubeziehen. Dies nahm die GHK zum Anlass, ihre Bereitschaft zu signalisieren und beantragte die Aufnahme in den Modellversuch, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der positiven Reaktionen der bereits am Modellversuch teilnehmenden Hochschulen.

Für die GHK ist ein wesentlicher Grund für die Beteiligung am Modellversuch zum Globalhaushalt ab dem Jahr 1995 darin zu sehen, dass sie „seit Jahr und Tag“ beklagt hat, dass das kameralistische Haushaltssystem mit der Detailsteuerung über Einzeltitel hemmend ist, so dass es für die GHK „nur konsequent war zu sagen, dass wenn solche Überlegungen im Ministerium angestellt werden, dass etwas Neues erprobt werden kann, was diese Hemmnisse, die wir beklagt haben beseitigt, dann müssen wir dabei sein“, so dass die Universitätsspitze dafür „gesorgt hat, dass die GHK der TUD folgt“. Ein weiterer Grund für die Teilnahme war, dass „alle Indizien dafür sprachen, wo die Tendenz hingehet und da haben wir uns von vornherein überlegt, mit dabei zu sein, d.h. auch eine gewisse Beweglichkeit in der Gesamtadministration zu erzielen und das auszunutzen. So haben wir immer versucht, alle Angebote, die vom Land kamen, sofort wahrzunehmen, dabei zu sein, sie aufzunehmen und zu verstärken und dabei auch die Richtung zu beeinflussen, die die ganze Sache mit den Mitteln nahm. Auch im Interesse unserer Beweglichkeit, aber auch - und das muss ich zugeben - im Interesse der Verfügbarkeit von ein paar Mark mehr. Also, es hat sich auch gerechnet - allein deswegen macht es Sinn, sich zu beteiligen“. Die Möglichkeit, auch Richtungen mit beeinflussen zu können, sieht die GHK auch deshalb als gegeben an, da die frühe Beteiligung hessischer Hochschulen am Modellversuch auf Landesebene dazu geführt habe, das Klima in der Landesregierung dahingehend zu verändern, als dass der Haushalt des Landes auf größerer Breite in Bewegung gekommen ist und hier eine Dynamik ausgelöst wurde, an der die GHK „ein bisschen mitgewirkt hat“. In Betrachtung der Zeit des Modellversuchs zum Globalhaushalt, den die GHK als überwiegend positiv beurteilt, kam es jedoch auch immer wieder zu Rückschlägen, die zu einer partiellen Unzufriedenheit führten. Als Rückschläge in diesem Sinne können die vom Finanzministerium verordneten Haushaltssperren betrachtet werden, die zu Diskussionen darüber führten, ob die Modellhochschulen aus diesen herausgehalten werden müssten. In solchen Situationen „verlor man immer mal wieder die Lust und sagte, ‚hat das Sinn, da weiterzumachen‘. Das ist dann eher das, was uns immer geärgert hat und die Darmstädter dann auch mal zu Ausstiegsdrohungen gebracht hat“.

Der Modellversuch zum Globalhaushalt wurde dann im Jahr 1997 vorzeitig beendet, „weil angeblich aus Sicht des Ministeriums zu wenig Steuerung von oben drinnen war“ und das Budgetrecht des Parlaments bewahrt werden müsse. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die GHK die mit dem Programmhaushalt einhergehende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Berichtswesen dadurch, dass sich auf diese Weise das Land die Möglichkeit eröffnet, wieder steuernd einzugreifen und „da ist auch was dran“.

Mit der Überführung des Modellversuchs zum Globalhaushalt in den Modellversuch zum Programmaushalt wurden aus Sicht der GHK die vorhandenen Freiheiten zunehmend zurückgefahren; dies u.a. deswegen, weil neue Regularien beispielsweise in Form des Berichtswesens eingeführt wurden. Besonders problematisch war es zum Zeitpunkt der Interviews für die GHK, dass für das Haushaltsjahr 2001 vorgesehen war, 50% der Rücklagenbildung in Form einer Erfolgsbeteiligung an das Finanzministerium abzugeben. Dies wurde von den Universitäten in einer Anhörung vor dem Landtagsausschuss ‚Wissenschaft und Kunst‘ problematisiert. Die GHK hat jedoch den Eindruck, dass die „Regierung und die dort agierenden so in ihrem Gedankengerüst gefangen sind, dass sie unsere Probleme, obwohl wir hundert mal versuchen, sie zu erklären, gar nicht nachvollziehen“. Dieser Eindruck wird von der GHK an folgendem Beispiel erläutert: „Die Ministerin sagt, dass wir froh sein können, wenn wir nur 30 Millionen DM zu erwirtschaften haben, eigentlich hätten wir 45 Millionen im Rahmen der Erfolgsbeteiligung erwirtschaften müssen, das ist, was der Finanzminister haben will. Wenn wir aber sagen, dass das Instrument als solches falsch ist, dann fühlt sie sich falsch verstanden und wir werden als undankbar hingestellt, anstatt dass wir uns nicht freuen, dass wir statt 45 nur 30 Millionen DM erwirtschaften müssen. Ich habe das Gefühl, dass da gar keine Kommunikation über die eigentliche Problematik möglich ist“.

2.4.3 Philipps-Universität Marburg

Die Philipps-Universität Marburg ist mit dem Image behaftet, dass sie, obwohl sie von den Forschungsleistungen her die stärkste der Universitäten in Hessen ist, „ein gemütliches Dasein“ führt, wobei diese externe Beurteilung, betrachtet man „das Geschehen in der Universität, absolut falsch ist“. Des weiteren erhält die Universität Marburg, ebenso wie die Universität Gießen, und im Gegensatz zu Frankfurt oder Darmstadt, sehr wenig Gehör: „Wir müssen schon weltbewegende Leistungen vollbringen, dass die dann für ein paar Minuten sagen, ‚Ach ja, die gibt es ja auch noch‘“. Sie vermutet, dass dies daran liegen könnte, dass die Universität Marburg keine Fürsprecher in der Politik hat, die für sie kämpfen und dass die Vernetzung in den Ballungsräumen stärker ist, mit der Folge, dass Themen anders aufgegriffen werden und „im Sinne eines Schneeballsystems der Interessen weitergegeben werden“. Weiterhin wird vermutet, dass jenseits der Frage nach der politischen Interessenvertretung auch das Kapital Entscheidungen miteinflusst. In diesem Sinne profitieren die Universitäten in Nord- und Südhessen davon, dass dort viel Industrie angesiedelt ist und wenn diese die Perception haben, dass die jeweilige Universität wichtig ist, dann haben diese auch die entsprechende Unterstützung. Beispielhaft wird diese Vermutung hinsichtlich der GHK

dargelegt, „die als zentraler Standortfaktor angesehen wird, für die man sich bei der Gründung eingesetzt hat und auch weiter einsetzt“. Marburg dagegen ist „von irgend so einem Fürsten gegründet worden, vom dem redet keiner mehr, die Familie gibt es nicht mehr“.

Im Jahr 2001 wurde in der Universität Marburg die kaufmännische Buchführung eingeführt und sie verfügte damit zum ersten Mal über einen Globalhaushalt. Zwar gab es durchaus auch in Marburg Überlegungen, am Modellversuch zum Globalhaushalt teilzunehmen. Da es aber innerhalb der Universität anscheinend Widerstände gab wurden diese Überlegungen nicht weiter verfolgt. Rückblickend wäre es für die Universität Marburg durchaus von Vorteil gewesen, an diesem Modellversuch teilzunehmen, denn man hätte von den damals „komfortablen Möglichkeiten, Geld zu erwirtschaften, das der Universität dann auch verbleibt“, profitieren können: „Das ist uns entgangen“. Auch konnten die Modellversuchshochschulen durch die Übertragbarkeit der Mittel Akzente setzen, was für die Universität Marburg mit dem geringen Spielraum, den sie im Laufe eines Jahres hatte, nicht möglich war. Auch wird der Modellversuch kritisch beurteilt, denn „für uns - und das muss ich ganz ehrlich so sagen - ist das, was da in den Pilot-hochschulen geleistet wurde, noch nicht so klar. Das sage ich einfach mal so. Zumal da ja jetzt mit der Einführung der SAP Software ein völlig neues System eintritt und da sind die uns überhaupt nicht voraus“.

Hinsichtlich der Einführung der kaufmännischen Buchführung wird diese an sich nicht kritisiert. Im Gegenteil, sie wird als durchaus positiv für die interne Steuerung gesehen, da es „im Kern darauf hinauslaufen wird, dass das, was mit der kaufmännischen Buchführung an Datenbestandserzeugung, an Steuerungselementen verbunden ist, am Ende für die Hochschulen sinnvoll und nutzbringend sein wird“.

Die Universität Marburg sieht jedoch auch, dass sie in dieses ‚Projekt‘ hineingedrängt wurde und kritisiert den Weg, der zur Einführung der kaufmännischen Buchführung geführt hat: „Wir haben auch immer betont, dass wir uns nicht gegen Modernitätserwartungen wenden, also gegen Möglichkeiten, die mit einer Strukturänderung verbunden sind. Aber den Prozess über das Knie zu brechen und einen abrupten Systemwechsel zu vollziehen würde ja nahe legen, sich vorher mal zu überlegen, wo denn die große Chance liegt, wenn ich so einen Bruch herbeiführe. Kann man nicht zu demselben Ergebnis kommen, wenn man den Prozess kontinuierlich gestaltet? Dafür gibt es heute - genauso wenig wie vor 3 Jahren, als wir diesen Streit mit dem Ministerium hatten, keine belegbaren Vorteile. Es gibt sicherlich eine wichtige und richtige Überlegung. Aber der Weg zu einem funktionierenden neuen System, der ist schon sehr unterschiedlich gestaltbar“. In diesem Kontext verweist die Universität Marburg darauf, dass die Kanzler der hessischen Universitäten lange mit dem Ministerium darum gerungen

haben, wie man den Weg zusammen beschreiten kann. Als Beispiel für einen anderen Weg wurde die reformierte Kameralistik genannt, bei der man sich noch im Detail darüber hätte verständigen müssen, was zur Reform der Kameralistik notwendig ist. „Aber da gab es auf der landespolitischen Ebene eine so fixe Idee, dass die kaufmännische Buchführung das Richtige sei und das konnten wir auch nicht wegkriegen“.

Die Universitäten und somit auch die Universität Marburg wurden mit dem eingeschlagenen Weg, also der Einführung der kaufmännischen Buchführung konfrontiert, „ohne dass da etwas zu ändern gewesen wäre. Also mussten wir ab einem bestimmten Zeitpunkt, zu dem die Weichen definitiv gestellt waren, mit dem System umgehen. Also, der Diskussionsprozess war heftig. Aber die Einflussmöglichkeiten, sich da nun wirklich durchzusetzen, die sind in einem Diskussionsprozess immer darauf konzentriert, dass man mit seinen Argumenten überzeugt. Wenn man aber nicht überzeugt, dann bleibt es bei dem, was der andere anordnen kann und das ist hier geschehen“.

2.4.4 Drei Universitäten und ihr im Umgang mit neuen Anforderungen

Die deskriptive Darstellung der Ergebnisse der explorativen Interviews zeigt, dass die drei ausgewählten Universitäten in einer unterschiedlichen Art und Weise mit den neuen Anforderungen hinsichtlich des Globalhaushaltes und Programmhaushaltes umgegangen sind. Die TUD, die sich ihrer Stellung als einzige Technische Universität in Hessen durchaus bewusst und fest in der hessischen Universitätslandschaft verankert ist, hat die Idee zur Einführung eines Globalhaushaltes in die politischen Diskussionen eingebracht und war überzeugt davon, dass der Globalhaushalt und die mit ihm verbundenen Instrumente einen Schritt in die richtige Richtung darstellten. Dementsprechend hat sie sich auch für eine Weiterentwicklung und Verlängerung des Modellversuchs über das Jahr 1997 hinaus eingesetzt. Obwohl das Land auf diese Vorschläge nicht eingegangen ist, brachte sie sich aktiv in den Modellversuch zum Programmhaushalt ein. Hier jedoch zeigt sich eine andere ‚Art‘ der Aktivität. War die Aktivität im Modellversuch zum Globalhaushalt wesentlich dadurch gekennzeichnet, dass die TUD, da sie von der Wirkung desselben überzeugt war, ein Interesse an seiner Weiterentwicklung hatte, so hat sich die Aktivität im Kontext des Modellversuchs zum Programmhaushalt dahingehend geändert, als dass hier aktiv Kritik an den Instrumenten leistungsorientierter Mittelverteilung aufgrund von definierten Programmen und der kaufmännischen Buchführung sowie deren ‚abrupter‘ Einführung geäußert wird. Nichtsdestotrotz nimmt sie am Modellversuch teil, denn es ist ihr Motto mitzubestimm-

men, zu agieren und nicht zu reagieren, den anderen „hinterherzulaufen“¹¹⁶. Interessant erscheint hierbei, dass die TUD nicht wie die anderen Modellversuchshochschulen zum 01.01.2000 die kaufmännische Buchführung einführte. Da dieser Zeitverzug aber in den Interviews nicht zur Sprache kam und daher über die Gründe nur spekulativ gemutmaßt werden könnte, soll hierauf an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Statt dessen kann hier festgehalten werden, dass die TUD hinsichtlich des Globalhaushaltes insofern auch eine Vorreiterrolle eingenommen hat, als dass die GHK ihr gefolgt ist und sich entschieden hat, ebenfalls am Modellversuch teilzunehmen. Dies tat sie vor allem deshalb, da sie am Beispiel der TUD gesehen hat, dass durch die Möglichkeit der Rücklagenbildung ein finanzieller Vorteil für sie entstehen könnte. Dies war für die GHK wichtig, da sie im Gegensatz zu den anderen hessischen Universitäten schlechter ausgestattet ist. Ein weiterer Grund war, dass sie sich als Universität Gesamthochschule als gleichberechtigte Universität neben den anderen Universitäten etablieren wollte und von daher Reforminitiativen, die sich ihr boten, aktiv aufgegriffen hat¹¹⁷. Hinsichtlich des Modellversuchs zum Globalhaushalt unterscheidet sich ihre Aktivität von derjenigen der TUD jedoch dahingehend, als dass die GHK die Aufnahme in den Modellversuch beantragt und in dieser Hinsicht zwar aktiv ihre Bereitschaft signalisiert hat, aber ihre Handlungsweise eher als Reaktion auf das Angebot des HMWK und daher als eine aktive Reaktion zu charakterisieren ist. In Anbetracht des Modellversuchs zum Programmhaushalt kann für die GHK festgestellt werden, dass diese zwar auch die damit verbundenen Instrumente kritisiert, jedoch in der Umsetzung derselben eher dem Motto ‚Probieren geht über Studieren‘ folgt. Dies zeigt sich darin, dass sie - wie vorgesehen - zum 01.01.2000 die kaufmännische Buchführung eingeführt hat. Anders gestaltet sich das Bild der Universität Marburg. Hier konnte weder aufgrund der Interviews noch aufgrund der weiteren Recherchen herausgefunden werden, inwiefern sie sich in die Diskussionen um den Modellversuch zum Globalhaushalt eingebracht hat. Aus den vorsichtigen Äußerungen der Interviewpartner kann demnach nur geschlossen werden, dass es innerhalb der Universität Marburg wahrscheinlich Diskussionen zur Teilnahme am Modellversuch gab, die aber nicht dazu geführt haben, sich aktiv zu beteiligen. Ebenso gehört sie auch nicht zu den am Modellversuch zum Programmhaushalt teilnehmenden Hochschulen. Zum 01.01.2001 führte sie jedoch die kaufmännische Buchführung ein, nicht ohne den Weg zu kritisieren, den das Land Hessen vorgegeben hat. Angesichts der Nicht-Beteiligung der Uni-

¹¹⁶ Ein weiteres Zeichen für diese Haltung der TUD ist auch, dass sie als einzige hessische Universität von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, sich aufgrund der Experimentierklausel im HHG von 1999 eine Grundordnung zu geben, die dann nicht ohne Konflikte vom Land genehmigt wurde (Quelle: Interviews TUD).

versität Marburg an den Modellversuchen vermittelt sie das Bild einer Universität, die sich im nachhinein zwar kritisch mit den Modellversuchen im Hinblick auf ihre Vor- und Nachteile auseinandersetzt, aber im Gegensatz zur TUD und GHK weder aktiv noch reaktiv die sich in den Modellversuchen konkretisierenden Anforderungen aufgreift und umsetzt, sich also nicht als ‚Mitspieler‘ in diesem Kontext positioniert.

2.5 Von der Lösung des Rätsels und von weiteren Rätseln

Welche Handlungsmöglichkeiten haben drei hessische Universitäten und welchen Weg wählen sie, um mit neuen Anforderungen umzugehen, die im Bereich des Haushaltswesens durch die Einführung des Global- und Programmhaushaltes entstehen?

Diese forschungsleitende Frage bildete das Rätsel, das es mit Hilfe der empirischen Untersuchung zu lösen galt. Hat nun die empirische Untersuchung, die auf einer sekundäranalytischen Deskription der Dokumente und Literatur zur hessischen Verwaltungsreform sowie auf explorativen Interviews an den drei hessischen Universitäten beruhte, zur Lösung des Rätsels beigetragen?

Diese Frage ist durchaus mit ‚Ja‘ zu beantworten. So wurde anhand der deskriptiven Darstellung der Ergebnisse der Einzelfallstudien zunächst erst einmal deutlich, dass den Universitäten hinsichtlich der Modellversuche zum Globalhaushalt und Programmhaushalt im Wesentlichen zwei Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung standen. Einerseits die Teilnahme und andererseits die Nicht-Teilnahme an den Modellversuchen, wobei zwei der drei untersuchten Universitäten (TUD, GHK) an beiden Modellvorhaben partizipierten, während die Universität Marburg sich an keinem der beiden Modellversuche beteiligt und erst im Jahr 2001 das umgesetzt hat, was das Land von ihr verlangte.

Vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse ist diese Antwort jedoch eigentlich als trivial zu bezeichnen. Sie hätte möglicherweise so auch gewonnen werden können, wenn beispielsweise lediglich die Rechenschaftsberichte der Präsidenten, die Berichte zum Modellversuch zum Globalhaushalt, die einschlägigen Dokumente sowie die wissenschaftliche Literatur zur Verwaltungsreform in Hessen herangezogen worden wären.

Allerdings würden, beließe man es bei dieser Antwort, wesentliche Ergebnisse der empirischen Untersuchung aus dem Blickfeld geraten. Denn diese zeigen insofern wesentlich mehr, als dass aus ihnen zum einen auch Hinweise darauf gewonnen werden können, welche spezifischen Formen des Umgangs die einzelnen Universitäten vor

¹¹⁷ Ein weiteres Beispiel hierfür ist auch, dass sie sich im Programm ‚Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung‘ der Volkswagen-Stiftung beworben hat und finanzielle Mittel zur Untersuchung ihrer Verwaltungsabläufe bekam.

dem Hintergrund neuer Anforderungen wählen - und zwar jenseits der grundsätzlichen Entscheidung zur (Nicht-)Beteiligung - und zum anderen vor allem Hinweise darauf, welche sowohl universitätsinternen als auch -externen Aspekte eine Rolle im Umgang mit neuen Anforderungen und in der darauf bezogenen Wahl von Handlungsmöglichkeiten spielen. Vor diesem Hintergrund ermöglichen es die empirischen Ergebnisse also, eine wesentlich differenziertere Antwort auf die forschungsleitende Fragestellung zu geben, indem sie durch einen Vergleich verschiedener Universitäten nicht nur den Blick für ein breiteres Spektrum an konkreten Handlungsmöglichkeiten schärfen. Vielmehr wird auch die Möglichkeit eröffnet, eine Antwort auf die Frage zu geben, vor dem Hintergrund welcher Bedingungen, deren Relevanz es im weiteren Verlauf der Ausführungen noch zu verdeutlichen gilt, die drei ausgewählten Universitäten welche konkrete Form des Umgangs mit neuen Anforderungen aus welchen Gründen wählen. Im Kontext der vorliegenden Studie beleuchten die erwähnten Bedingungen die *Hintergründe*, vor denen die Universitäten diese oder jene Handlungen durchgeführt haben. Dabei beziehen sich die Hintergründe erstens auf die *Hintergründe der neuen Anforderung selbst* (universitätsextern) und zweitens auf *die universitätsspezifischen Hintergründe*. Ohne Kenntnis dieser Hintergründe kann nicht verstanden und/oder erklärt werden, welche Handlungsspielräume und -möglichkeiten die Universitäten haben und diese auch als solche beobachten und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen.

In diesem Zusammenhang zeigt sich auch der Vorteil der Entscheidung zur Durchführung einer empirischen Untersuchung, die dem Paradigma der qualitativen Sozialforschung folgt, denn durch eine offene Herangehensweise konnte *empirisch* festgestellt werden, welche Aspekte eine Rolle für den Umgang mit neuen Anforderungen spielen und es konnten aus den Ergebnissen der empirischen Analyse ‚Variablen‘ gewonnen werden, die in weiteren Untersuchungen zum Umgang von Universitäten (oder auch anderen Organisationen) mit neuen Anforderungen berücksichtigt werden sollten.

Die Bedeutung der Hintergründe soll im Folgenden anhand der Ergebnisse der empirischen Untersuchung erläutert werden.

Die Hintergründe der neuen Anforderungen und die daraus resultierenden Implikationen für die Analyse der Handlungsmöglichkeiten von Universitäten im Umgang mit neuen Anforderungen.

Im ersten Kapitel (1.4) wurde ausgeführt, dass es nicht sinnvoll ist, die forschungsleitende Fragestellung über die drei Stränge der Hochschulreform hinweg zu beantworten, da mit diesen drei Reformsträngen unterschiedliche Anforderungen verbunden sind und unterschiedliche Ebenen in den Hochschulen angesprochen werden. Aus

diesem Grund wurde entschieden, sich in der empirischen Analyse auf die Finanzreform zu konzentrieren. Im Kontext der Diskussion um die Spezifizierung des Untersuchungsbeispiels wurde zuerst der Globalhaushalt gewählt, da dieser in der Phase der Haushaltsaufstellung durch das Land als Kennzeichen für eine neue finanzielle Hochschulsteuerung zu betrachten ist, die auf einer Abkehr von einer Detailsteuerung, wie sie ursprünglich über eine titelgebundene Mittelzuweisung erfolgte, verweist. Mit der Auswahl des Bundeslandes Hessen wurde das Untersuchungsbeispiel darüber hinaus insofern spezifiziert, als dass dieses als erstes Bundesland 1998 einen Modellversuch zur leistungsorientierten Mittelzuweisung in Form eines Programmhaushaltes in der ‚vor-gesetzlichen‘ Phase begonnen hat. Dieser Modellversuch zeichnet sich nicht nur dadurch aus, dass Programme erstellt und Produkte definiert werden, aufgrund derer die Mittel verteilt werden, sondern dass gleichzeitig die kaufmännische Buchführung eingeführt wird. Mit dieser Spezifizierung des Untersuchungsbeispiels sollte es ermöglicht werden, die forschungsleitende Fragestellung zu beantworten.

Mit Blick auf die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zeigt sich jedoch, dass in der Betrachtung der Handlungsmöglichkeiten und der gewählten Wege zwischen der Phase des Modellversuchs zum Globalhaushalt und der des Modellversuchs zum Programmhaushalt unterschieden werden muss und die Fragestellung folglich nicht verallgemeinernd über beide Arten der Mittelzuweisung hinweg beantwortet werden kann. Begründet werden kann dies dadurch, dass beide nicht nur unterschiedliche Anforderungen an die Universitäten stellten und auch unterschiedliche Handlungsspielräume und -möglichkeiten eröffneten, sondern aufgrund unterschiedlicher Initiativen entstanden sind.

Betrachtet man die Entstehungsgeschichte der beiden Modellversuche, so kann festgestellt werden, dass der Modellversuch zum Globalhaushalt nicht allein aus einer Initiative des Landes Hessens resultierte, sondern auch durch das aktive Vorgehen der TUD mit ins Leben gerufen wurde. Im Gegensatz dazu wurde der Modellversuch zum Programmhaushalt und die mit ihm verbundenen Instrumente allein vom Land vor dem Hintergrund der Entwicklung der Verwaltungsreform initiiert. Diese war geprägt durch den Beschluss aus dem Jahr 1996, die gesamte Landesverwaltung auf eine leistungsorientierte Mittelzuweisung und auf eine Kosten- und Leistungsrechnung auf Basis der kaufmännischen Buchführung umzustellen. Das Land war dementsprechend nicht bereit, dem Vorschlag der Universitäten zu folgen, die Kosten- und Leistungsrechnung zuerst auf Basis einer erweiterten Kameralistik einzuführen, um dann zu entscheiden, ob das kaufmännische Rechnungswesen eingeführt werden soll.

Was bedeutet die unterschiedliche Entstehungsgeschichte nun für die Handlungsspielräume und -möglichkeiten der Universitäten? Im Zuge der Entstehung des Modellver-

suchs zum Globalhaushalt wurde vom Land die Bereitschaft signalisiert, auf Vorschläge der Universitäten einzugehen und gemeinsam mit ihnen experimentell einen neuen Weg zu beschreiten. Von daher gab es, zieht man die Möglichkeit der Initiierung und Mitgestaltung des Modellversuchs wie auch die Möglichkeit der Beteiligung an der weiteren Konkretisierung des Modellversuchs als Indikatoren heran, in diesem Kontext für die Universitäten einen größeren Handlungsspielraum. Bedingt war dieser größere Handlungsspielraum nicht zuletzt dadurch, dass der Weg, auf dem das Modellvorhaben (fort-)geführt werden sollte, noch weitgehend offen war. Dass die Universitäten versucht haben, diesen Weg mitzugestalten, zeigt sich u.a. darin, dass sie Vorschläge zur Initiierung und Weiterentwicklung des Modellversuchs gemacht haben, da es ‚ihr‘ Projekt und vor allem aber das Projekt der TUD war. Anders verhielt es sich mit dem Modellprojekt zum Programmhaushalt. Hier hat das Land die Vorreiterfunktion übernommen und den Weg bestimmt, den die Universitäten gehen sollen. Deutlich wird dies darin, dass das Land die Vorschläge der Universitäten abgelehnt hat, denn diese ‚passten‘ anscheinend nicht in die angestrebte Gesamtkonzeption der hessischen Verwaltungsreform. Von daher stand den Universitäten in diesem Kontext ein wesentlich geringerer oder sogar gar kein Handlungsspielraum in der Ausgestaltung der neuen Anforderung zur Verfügung als es beim Modellversuch zum Globalhaushalt der Fall war.

Für die Untersuchung der Handlungsmöglichkeiten, die Universitäten haben, um mit neuen Anforderungen umzugehen, bedeutet dies, dass der Entstehungshintergrund der einzelnen Anforderungen nicht außer acht gelassen werden kann, da dieser einen Einfluss darauf haben kann, welche Handlungsspielräume und -möglichkeiten eröffnet oder eben nicht eröffnet werden. Daher ist es nicht sinnvoll, pauschal zu sagen, dass die Universität X auf diese oder jene Weise mit neuen Anforderungen, die durch die Einführung von Global- und Programmhaushalten entstehen, umgeht. Hier zeigt sich das im ‚Kleinen‘, was im ‚Großen‘ für die drei Stränge der Hochschulreform konstatiert wurde: man kann nicht sinnvoll, ohne die verschiedenen Anforderungen im Einzelnen zu untersuchen, Aussagen darüber treffen, welche Handlungsmöglichkeiten die Universitäten haben. Denn diese variieren in dem Maße, in dem sich beispielsweise über die inhaltliche Konkretisierung der neuen Anforderungen Handlungsspielräume eröffnen oder auch nicht. Die Eröffnung von Handlungsspielräumen ergibt sich dabei auch in Abhängigkeit davon, von wem und wie die neuen Anforderungen kommuniziert werden und inwiefern diese Anforderungen auf Grund von Kommunikationsprozessen zwischen Land und Universitäten entwickelt wurden.

Bezogen auf die Frage, vom wem die Anforderung kommuniziert wird, gilt hier zur berücksichtigenden, dass es im Bereich der Finanzreform vor allem das Land Hessen ist,

welches neue Anforderungen kommuniziert¹¹⁸. Bezogen auf den Modellversuch zum Globalhaushalt wurde die Kommunikation über neue Anforderungen jedoch von der TUD angestoßen. Im Gegensatz dazu war es beim Programmhaushalt ein alleiniger Entschluss des Landes, der den Universitäten kommuniziert wurde. Hier greift auch die Frage danach, wie kommuniziert wird. Im Gegensatz zur Kommunikation der neuen Anforderungen hinsichtlich des Globalhaushaltes zeichnen sich die Kommunikationen über die Anforderungen hinsichtlich des Programmhaushaltes dadurch aus, dass sich das Land zwar durchaus auf kommunikative Verhandlungsprozesse hinsichtlich der Ausgestaltung desselben eingelassen hat, aber nicht mehr bereit war, den beabsichtigten Weg zu verlassen. Das heißt, dass die neuen Anforderungen des Programmhaushaltes nicht in rekursiven Prozessen zwischen Land und Universitäten entwickelt, sondern vom Land vorgegeben wurden, so dass sich die Universitäten diesen stellen mussten. Kann die Kommunikationsorientierung beider Seiten in Bezug auf den Beginn des Modellversuchs zum Globalhaushalt durchaus als kooperativ und konsensorientiert beschrieben werden, so änderte sich diese im Laufe der Zeit dahingehend, als dass sie in Bezug auf das Land zunehmend als autoritär bezeichnet werden kann. Die Universitäten hingegen versuchten weiterhin, im Rahmen eher kooperativer und konsensorientierter Verhaltensweisen dem Ministerium Vorschläge zur Weiterentwicklung der neuen Anforderungen zu unterbreiten und auf diese Weise mitgestaltend tätig zu werden. Allerdings zeigt sich hierbei jedoch auch, dass die Universitäten (und hier nicht nur die TUD und die GHK, sondern auch die Universität Marburg) insofern eine Konfliktorientierung entwickelten, als dass sie gemeinsam (mit den weiteren Universitäten des Landes Hessens) deutlich formulierten, dass der eingeschlagene Weg auch anders gestaltbar ist.

Mit Blick auf die Hintergründe der Anforderungen selbst und den daraus resultierenden Implikationen für die Handlungsspielräume und -möglichkeiten gilt es nun, die universitätsspezifischen Hintergründe aufzuführen, denn erst indem beide Seiten beleuchtet werden kann ein detailliertes Bild über den Umgang von Universitäten mit neuen Anforderungen gezeichnet werden.

Die universitätsspezifischen Hintergründe und die daraus resultierenden Implikationen für die Analyse der Handlungsmöglichkeiten von Universitäten im Umgang mit neuen Anforderungen

¹¹⁸ Ein anderes Bild könnte sich ergeben, wenn man statt der Finanzreform die Studienreform und hier vor allem die Einführung von BA-/MA-Studiengänge betrachten würde. Hier ist es zwar auch vor allem das Land, welches diese Anforderungen kommuniziert. Aber es ist auch die Wirtschaft, die fordert, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Studiengänge mehr Bezug zur Praxis aufweisen sollten.

Die universitätsspezifischen Hintergründe erlangen insofern Bedeutung, als dass sie einen Einfluss darauf haben, wie die neuen Anforderungen und die mit ihnen möglicherweise verbundenen Handlungsspielräume von den Universitäten beobachtet werden und welche Handlungsmöglichkeiten sich für die Universitäten aus diesen Beobachtungen erschließen. Diese Erkenntnis wurde insofern aus der Empirie gewonnen, als dass gezeigt werden konnte, dass die Universitäten, obwohl sie im Kontext der gleichen Rahmenbedingungen agieren, unterschiedliche Handlungsweisen aufweisen¹¹⁹. Diese universitätsspezifischen Hintergründe beziehen sich auf

1. das ‚Alter‘ der Universitäten und damit auf den Gründungszeitpunkt, die Gründungsgeschichte und auf den ‚Universitätstyp‘,
2. die Verankerung der Universitäten in der hessischen Universitätslandschaft,
3. die Interessen, die eine Universität für sich verfolgt und
4. die agierenden Universitätsmitglieder.

Dabei ist jedoch anzumerken, dass diese vier Aspekte mit Blick auf die Forschungsfrage in ihrem Zusammenspiel zu betrachten sind, so dass gerade die universitätsspezifische Kombination der vier Aspekte den ‚plot‘ ausmacht. Es ist demnach nicht hinreichend, sich einen der vier Aspekte herauszugreifen, um erklären zu können, welche Handlungsmöglichkeiten die Universitäten für sich sehen und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen. Ohne an dieser Stelle die universitätsspezifischen Kombinationen wiederholen zu wollen (siehe hierzu Abschnitt 2.4.4) kann festgehalten werden, dass die drei Universitäten aufgrund ihrer spezifischen Kombination der vier Aspekte ihre je eigene Art und Weise haben, um mit neuen Anforderungen umzugehen, da sie die Entwicklungen der Anforderungen in einer unterschiedlichen Art und Weise beeinflussen und beobachten.

Vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse und der daraus entwickelten Erkenntnis, dass sowohl die universitätsspezifischen Hintergründe als auch die Hintergründe der neuen Anforderungen selbst eine Bedeutung für den Umgang mit neuen Anforderungen haben, kann festgestellt werden, dass die forschungsleitende Fragestellung beantwortet und insoweit das Rätsel auf einer empirischen Ebene gelöst ist. Es wurde gezeigt, dass hier zum einen die GHK, zum anderen vor allem aber auch die TUD durchaus die Möglichkeit hatten, die inhaltliche Ausgestaltung der neuen Anforderungen (zumindest in Bezug auf den Modellversuch zum Globalhaushalt) mitzubestimmen und sich aktiv in den Modellversuch einzubringen. Dies insofern, als dass

¹¹⁹ Der allgemeine Kontext der Universitäten (alle werden vom Land Hessen finanziert, sind mit den gleichen politischen Konstellationen der Landesregierung konfrontiert und agieren vor dem Hintergrund der gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen etc.) hat demnach kaum einen bedeutenden Einfluss auf die Handlungsmöglichkeiten von Universitäten in einer ‚vor-gesetzlichen‘ Phase. Wäre dem nicht

nicht nur die entsprechenden Handlungsspielräume aufgrund spezifischer universitäts-externer Bedingungen vorhanden waren, sondern auch aufgrund des Umstandes, dass die GHK und die TUD versucht haben, diesen zu nutzen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Art und Weise des Umgangs dabei nicht unabhängig von der Entstehungsgeschichte der neuen Anforderungen zu sehen ist, da diese auch einen Einfluss auf die Öffnung bzw. Schließung von Handlungsspielräumen hat. Mit Blick auf den Modellversuch zum Programmhaushalt wird in diesem Zusammenhang auch deutlich, dass es durchaus notwendig ist, die Finanzreform der Universitäten nicht isoliert zu betrachten, sondern diese in den Kontext der Verwaltungsreform zu stellen, da dadurch nicht nur die Entstehung neuer Anforderungen im dafür ursächlichen Kontext verortet werden kann. Vielmehr konnte dadurch auch gezeigt werden, dass die Universitäten, gerade weil die Finanzreform an den Universitäten nicht unabhängig von der Verwaltungsreform zu betrachten ist, zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr die Richtung der inhaltlichen Ausgestaltung der neuen Anforderungen mitbestimmen konnten, da diese durch das Land Hessen mit der Entwicklung einer Gesamtkonzeption der hessischen Verwaltungsreform festgelegt war, so dass sich hier die Handlungsspielräume und -möglichkeiten der Universitäten drastisch reduziert hatten. Es blieb ihnen in weiten Teilen lediglich die Möglichkeit, ihren ‚Unmut‘ kundzutun. Interessant ist dabei jedoch, dass die TUD und die GHK bei aller Kritik am Modellversuch zum Programmhaushalt teilnahmen. Hier zeigt sich wieder ihr aktives Verhalten. Dieses aktive Verhalten unterscheidet sich jedoch hinsichtlich der TUD im Vergleich zum Modellversuch zum Globalhaushalt dadurch, als dass sie hier *aktiv* auf den Modellversuch zum Programmhaushalt *reagiert*. Im Gegensatz dazu hat sich die Handlungsweise der GHK nicht verändert. Sie *reagierte* ebenso *aktiv* auf den Modellversuch zum Programmhaushalt, wie sie es auch hinsichtlich des Modellversuchs zum Globalhaushalt getan hat. Eigentlich könnte man in Bezug auf die GHK auch formulieren, dass sie lediglich ‚reagiert‘. Betrachtet man die GHK jedoch vor dem Hintergrund der passiven Haltung der Universität Marburg, die sich nicht in Modellversuche eingebracht hat, so kann in einem solchen Vergleich die Art und Weise, wie die GHK mit neuen Anforderungen umgeht, nicht lediglich als ‚Reaktion‘, sondern muss eben als eine ‚aktive Reaktion‘ beschrieben werden. Es wurde weiterhin festgestellt, dass diese empirischen Befunde im Kontext der universitätsspezifischen Hintergründe gesehen werden müssen, da diese die Art und Weise beeinflussen, wie die Universitäten die Entwicklung von neuen Anforderungen beobachten. Hervorzuheben ist hier, dass die Art und Weise, wie mit neuen Anforderungen umgegangen wird, vor allem auf die Aktivität der Universitätsleitung, die die Interessen der Universität sowohl nach innen als auch nach außen vertritt,

so, dann hätten alle drei untersuchten Universitäten in der gleichen Art und Weise mit den neuen An-

zurückzuführen ist. Dies zeigt sich besonders im Vergleich der TUD und der GHK mit der Universität Marburg. Während die TUD und die GHK sich dadurch auszeichnen, dass sie ‚die richtigen Männer am richtigen Ort und zum richtigen Zeitpunkt‘ hatten, war dies scheinbar bei der Universität Marburg nicht der Fall. Die Universität Marburg, das zeigen zumindest die empirischen Ergebnisse, bringt sich selbst nicht aktiv ein und kann deshalb eher als passiv beschrieben werden¹²⁰. Sie wird allerdings aktiv, wenn es darum geht, gemeinsam mit den Universitäten des Landes die übergreifenden Interessen derselben zu vertreten.

Diese, die Lösung des Rätsels anzeigenden, Ergebnisse laden jedoch dazu ein, weitere empirische Rätsel zu entwickeln, in welche die Erkenntnisse der vorliegenden Studie eingehen könnten. So wäre es im Kontext der vorliegenden Studie interessant, nicht nur den Blick auf die Universitäten, sondern auch auf das Finanz- und auf das Wissenschaftsministerium zu lenken, denn, wie bereits dargelegt, interessierte nicht der Blick in die Universitäten hinein, sondern der Blick aus diesen hinaus - und dieser Blick fällt in weiten Teilen auf das Finanz- und Wissenschaftsministerium. Dies wäre insofern spannend, als dass beispielsweise untersucht werden könnte, inwiefern die genannten Ministerien in Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Universitäten bewusst Handlungsspielräume eröffnen oder schließen oder welche Handlungsmöglichkeiten sie in diesem Kontext haben und beobachten. Darüber hinaus wäre es auch interessant zu untersuchen, ob vergleichbare aktive und passive Formen des Umgangs mit neuen Anforderungen im Hinblick auf die drei Universitäten aufgezeigt werden könnten, wenn Anforderungen aus den anderen beiden eingangs aufgeführten Reformsträngen als Ausgangspunkt der Untersuchung gewählt würden; also zu fragen, ob die Universität X sowohl mit den Anforderungen der Studienreform als auch mit denen der Finanzreform in der gleichen Art und Weise umgeht. Ohne an dieser Stelle eine Vielzahl weitere empirischer Rätsel aufzuführen zu wollen zeigen bereits die angeführten Beispiele, dass die empirischen Ergebnisse durchaus dazu herangezogen werden können, weitere Untersuchungsfragen zu entwickeln und anzuleiten.

Im Folgenden soll jedoch ein Rätsel präsentiert werden, welches sich zunächst nicht unmittelbar auf Erweiterungen der Empirie, sondern vielmehr auf die Theorie bezieht. Das Rätsel lautet, welche Theorieangebote dazu beitragen können, die forschungsleitende Fragestellung theoretisch zu rahmen, so dass die Ergebnisse der empirischen Untersuchung auf einer theoretischen Ebene verstanden und erklärt werden können. Gesucht wird in diesem Kontext eine Theorie bzw. ein theoretischer Ansatz, der be-

forderungen umgehen müssen.

¹²⁰ An dieser Stelle sollte angemerkt werden, dass sich diese Aussagen auf die Interviews beziehen. Es kann von daher auch sein, dass die Universität Marburg nach außen hin anders reagiert haben könnte, dies aber in den Interviews nicht dargelegt wurde.

rücksichtigt, dass zur Erklärung von Handlungsweisen sowohl die Hintergründe der neuen Anforderungen selbst, als auch die universitätsspezifischen Hintergründe eine Rolle im Umgang der Universitäten mit neuen Anforderungen spielen. Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels steht dementsprechend die Suche nach der ‚Theorie‘.

3. Von weiteren Rätseln: Theorieangebote

Organizations are creatures of their institutional environments, but most modern organizations are constituted as active players, not passive pawns” (Scott 1995: 13ff.)

3.1 Vom Suchen und Finden: Theorieangebote

Die Darstellung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung im Rahmen der ersten beiden Kapitel dieser Arbeit legen nicht unmittelbar eine bestimmte theoretische Perspektive nahe, die an die forschungsleitende Fragestellung und die empirischen Erkenntnisse herangetragen werden könnte. Mit dem Verweis auf eine 'theoretische Perspektive' soll jedoch nicht der Eindruck vermittelt werden, dass es im Kontext der nachfolgenden Ausführungen zwangsläufig um die Suche nach und das Finden nur *einer* Theorie ginge. Vielmehr liegt die Zielsetzung darin, über die Spezifizierung eines theoretischen 'Daches' in einem ersten Schritt theoretische Ansätze zu identifizieren, deren Anwendbarkeit und Erklärungspotential es im Hinblick auf die forschungsleitende Fragestellung und die empirischen Erkenntnisse in einem zweiten Schritt (vgl. Abschnitt 3.2) weiter zu überprüfen gilt¹²¹. Die Suche nach der theoretischen Perspektive bzw. dem theoretischen Dach findet allerdings nicht in einem kontextfreien Raum statt, sondern wird durch die Erkenntnisse der empirischen Untersuchung geleitet. Gesucht wird demnach eine theoretische Perspektive, die es auf einem abstrakten Niveau ermöglicht, zu berücksichtigen, dass

1. es unterschiedliche Arten und Weisen (Handlungsmöglichkeiten) im Umgang mit neuen Anforderungen gibt. Das heißt, dass anhand der theoretischen Perspektive Einsichten darüber ermöglicht werden sollten, *wie* mit neuen Anforderungen umgegangen werden kann,
2. es Wahlmöglichkeiten und -notwendigkeiten zwischen den unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit neuen Anforderungen gibt. Das heißt, dass die theoretische Perspektive darüber einen Aufschluss geben können sollte, *warum* dieser oder jener Weg des Umgangs gewählt wurde.
3. die Art der Anforderung, ihre Verortung in einem größeren Kontext und die Entstehungsgeschichte der Anforderung einen wesentlichen Einfluss auf die Art und Wei-

¹²¹ An dieser Stelle könnte man sich fragen, warum nicht ein einfacherer Weg gewählt wurde, der darin bestehen könnte zu sagen, dass diese oder jene Theorie an die Empirie herangetragen wird. Die vorliegende Arbeit wählt den scheinbar ‚umständlicheren‘ Weg, da sie wissenschaftliche Forschung immer auch als Prozess des Suchens und Findens versteht und den Ablauf dieses Prozesses nicht ausblenden, sondern darlegen möchte, inwiefern sich in diesem Prozess Um- und möglicherweise Irrwege finden lassen.

se des Umgangs mit ihr haben kann. Das heißt, dass die theoretische Perspektive einen Aufschluss darüber geben können sollte, *inwiefern* die Kontextbedingungen (beispielweise die Entstehungsgeschichte) der neuen Anforderungen einen Einfluss auf die Art der Umgangsweise mit ihnen haben.

Mittels dieser drei Fragen soll den empirischen Erkenntnissen insofern Rechnung getragen werden, als dass sowohl die Hintergründe und somit die Entstehungsgeschichte der neuen Anforderungen, als auch die universitätsspezifischen Hintergründe für die Beantwortung der forschungsleitenden Frage danach, welche Handlungsmöglichkeiten Universitäten haben und welchen Weg sie tatsächlich wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen, erfasst werden. Im Hinblick auf die dargelegten Fragen gilt es dabei nunmehr zu prüfen, inwiefern sich im Kontext der angebotenen Theorien *eine* spezifische theoretische Perspektive als tragfähig herauskristallisieren könnte, oder ob hier nicht viel mehr eine Zusammenführung von Teilen *mehrerer* Theorieangebote notwendig wird.

3.1.1 Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive

Wie bereits mehrfach angeführt, stehen Teilbereiche der Hochschulreform im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform, da nicht universitätsspezifische Elemente das Bild der Hochschulreformpraxis im Bereich der Organisations- und Finanzreform prägen, sondern hier vergleichbare Elemente eingeführt werden, wie im Kontext der Verwaltungsreformpraxis. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die verwaltungswissenschaftliche Perspektive dahingehend zu überprüfen, inwiefern diese einen theoretischen Beitrag zur Beantwortung der drei Fragen leisten kann¹²².

Problematisch erweist sich hierbei jedoch, dass die Verwaltungswissenschaft - insbesondere in Deutschland - keine eigenständige Disziplin darstellt. Vielmehr zeichnet sie sich durch „eine Vielzahl von Fragestellungen, Konzepten, Methoden und theoretischen Fragestellungen aus - und durch nur geringe Anstrengungen der Integration. (...) Verwaltungswissenschaft ist in diesem Sinne ein eklektisches Fach, es findet in aller Regel in der Art des disziplinären Mehrkampfes statt.“ (Jann 1998a: 47). Vor diesem Hintergrund erscheint es der Realität angemessener, nicht von *der* Verwaltungswissenschaft, sondern von *den* Verwaltungswissenschaften zu sprechen¹²³. Verwaltungswissenschaft ist demnach in weiten Teilen als Teildisziplin (oder auch Bindestrichdis-

¹²² Berücksichtigt man jedoch die Untersuchungsobjekte, so wird hier nicht davon ausgegangen, dass die verwaltungswissenschaftliche Perspektive einen expliziten Hinweis auf Universitäten gibt. Statt dessen wird der Blick darauf gelenkt, inwiefern diese auf Verwaltungen bezogene Perspektive die Möglichkeit eröffnet, sich als auf Universitäten übertragbar zu erweisen.

ziplin) verschiedener Disziplinen zu betrachten, die sich durch einen fachspezifischen Zugang zum Gegenstand ‚Verwaltung‘¹²⁴ voneinander unterscheiden lassen. Dieser fachspezifische Zugang zeigt sich konsequenterweise auch in einem daraus resultierenden unterschiedlichen Erkenntnisinteresse. So kann man sich beispielsweise „mit den Aufgaben und Leistungen öffentlicher Verwaltungen, mit ihren Verfahrensregeln und tatsächlichen Verfahrensweisen, mit ihren formellen und informellen Strukturen, mit ihren Innen- und Außenbeziehungen sowie ihrem Personal und seiner Rekrutierung, seinen Karrieremustern, seinen Fähigkeiten, seinen Einstellungen, seinen Motivationen und seinen Frustrationen“ befassen (Bogumil 2002: 4, vgl. auch Derlien 2000). Die nachfolgende Tabelle 3.1 gibt einen Einblick in die unterschiedlichen fachspezifischen Zugänge und Erkenntnisinteressen¹²⁵:

Tabelle 3.1: Fachspezifische Zugänge zum und Erkenntnisinteresse am Gegenstand ‚Verwaltung‘

Disziplin	Erkenntnisinteresse
Rechtswissenschaft (Verwaltungsrecht)	Gesetzmäßigkeiten der Verwaltung
Volkswirtschaftslehre (und hier besonders das Fach Finanzwissenschaft)	Finanzen, ökonomische Theorie der Bürokratie
Betriebswirtschaftslehre (Verwaltungsbetriebslehre)	Öffentliche Unternehmungen, Management und Effizienz des Verwaltungshandelns
Soziologie (Verwaltungssoziologie aber auch Organisationssoziologie)	Wechselbeziehungen zwischen Verwaltung und Gesellschaft, Betrachtung von Verwaltung als Organisationen
Politikwissenschaft	Verwaltung zur Durchsetzung politischer Ziele

(Quelle: in Anlehnung an Bogumil 2002: 4; Jann 1998a: 47)

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Verwaltungsreformpraxis und -debatte, so fällt hier ebenso wie in der wissenschaftlichen Literatur auf, dass ins Konzept des Neuen Steuerungsmodells Ansätze aus fast allen Teildisziplinen mit ihren jeweiligen Erkenntnisinteressen einfließen.

Was bedeutet es nun für eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive, dass zugrundeliegende Konzepte und Instrumente nicht im Kontext der Verwaltungswissenschaft, sondern in anderen Disziplinen mit ihren je eigenen theoretischen Herangehensweisen entwickelt worden sind?

¹²³ An dieser Stelle soll nicht diskutiert werden, inwiefern die Verwendung des Singulars oder des Plurals als angemessen betrachtet werden kann (vgl. dazu u.a. Bogumil 2002, Ellwein 1982 und 1997, Koch 1985).

¹²⁴ Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Verwendung des Singulars hier eine Simplifizierung der Heterogenität dessen darstellt, was unter Verwaltung und hier im Speziellen unter öffentlicher Verwaltung verstanden werden kann, denn „es macht einen Unterschied, ob man es mit EU-, Bundes-, Landes-, Kommunalverwaltungen oder Anstalten des öffentlichen Rechts, wie der Bundesanstalt für Arbeit, der Deutschen Bundesbank oder den Sozialversicherungen zu tun hat“ (Bogumil 2002: 4). Vor diesem Hintergrund sollte eher der Plural verwendet und somit von öffentlichen Verwaltungen gesprochen werden, um der Heterogenität des Gegenstandes gerecht zu werden.

Die Verwaltungswissenschaften legen keine genuin verwaltungswissenschaftlichen Theorien an den Gegenstand ‚Verwaltung‘ an, sondern orientieren sich in erster Linie an den in der Verwaltungspraxis vorhandenen Reformschüben, so dass die „Verwaltungswissenschaften als Reformwissenschaften“ (Jann 1998a: 51, vgl. auch Koch 1985: 172) ihre Fragestellungen und Erkenntnisinteressen im Wesentlichen aus dem Zusammenhang von Verwaltungsreformpraxis und den damit zusammenhängenden politischen Themenzyklen gewinnen (vgl. Derlien 2000). Das heißt, dass die Entwicklung der Verwaltungswissenschaften in weiten Teilen nicht durch wissenschaftlich-theoretische Motive, sondern durch jeweils neue politische Themenzyklen und ihre Auswirkungen befördert wird, die dann im Rahmen fachspezifischer Erkenntnisinteressen und theoretischer Ansätze untersucht werden. Insofern hat sich bisher auch keine einheitliche Verwaltungswissenschaft entwickeln können, da „jede Disziplin ihre eigenen Methoden und Interessen auf spezielle Felder der Verwaltung [richtete], d.h. die Finanzwissenschaft entwickelte abstrakte und weltfremde Modelle für den Haushalt (PPBS - Planning-Programming-Budgeting-System), Juristen diskutierten das Dienstrecht, Soziologie diskutierte Bürokratie und Personalrekrutierung und Betriebswirte das Für und Wider öffentlicher Unternehmen“ (Jann 1998a: 52f., vgl. auch Ellwein 1982: 37). Vor diesem Hintergrund stellt *die* Verwaltungswissenschaft per se keine theoretische Perspektive dar, die auf die drei formulierten Fragen bezogen werden kann, da eher eine Pluralität an Verwaltungswissenschaften dem Abbild der Realität entspricht. Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die einzelnen Verwaltungswissenschaften, d.h. die unterschiedlichen fachspezifischen Ausrichtungen und Theorienansätze in ihrem Bereich, gewinnbringend auf die forschungsleitende Fragestellung bzw. auf die im Rahmen der empirischen Erkenntnisse gewonnenen Fragen übertragen werden können.

In Bezug auf die Verwaltungsreform der 1990er Jahre zeigte sich, dass diese in weiten Teilen durch die Einführung eines neuen ‚Verwaltungsmanagements‘ geprägt war und insofern die einzelnen Elemente der Verwaltungsreform im Kontext einer neuen Verwaltungssteuerung sowohl zwischen Verwaltungen als auch innerhalb der Verwaltungen selbst zu betrachten sind. Bezogen auf das Untersuchungsbeispiel, welches sich in der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens verorten lässt und auf eine neue outputorientierte finanzielle Verwaltungssteuerung abzielt, kann konstatiert werden, dass die damit verbundenen Elemente wie Global- und Programmhaushalt, kaufmännisches Rechnungswesen, Berichtswesen, Controlling etc. aus dem Kontext der Finanzwissenschaften heraus auf die Verwaltungsreformpraxis übertragen wurden. Im Kontext der Vielzahl von verwaltungswissenschaftlichen Perspektiven würde sich somit

¹²⁵ Jenseits der in der Tabelle aufgeführten Disziplinen gibt es noch die Verwaltungsgeschichte, die Ver-

zunächst eine finanzwissenschaftliche Herangehensweise auf den Gegenstandsbe-
reich anbieten. Da es jedoch nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, die finanzwis-
senschaftlichen Instrumente der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens selbst
und ihre theoretischen Entstehungsbedingungen im Kontext der Finanzwissenschaft zu
untersuchen, sondern darum, wie mit diesen Instrumenten, die sich als neue Anforde-
rungen an das Verwalten präsentieren, umgegangen wird, kann eine finanzwissen-
schaftliche Perspektive kaum dazu beitragen, Aussagen über die drei Fragen zu tref-
fen. Denn eine solche Perspektive kann allenfalls Aufschluss über die ‚finanztheoreti-
schen Grundlagen‘ der Anforderungen selbst geben, nicht aber über die Handlungs-
möglichkeiten im Rahmen des Umgangs mit den Anforderungen selbst. Gleicherma-
ßen gibt sie keinen Aufschluss darüber, warum bestimmte Instrumente zu bestimmten
Zeitpunkten als Instrumente angesehen wurden, die zur Effizienzsteigerung des Ver-
waltungshandelns herangezogen werden sollten.

Unter einer Effizienzperspektive lenkt in der Verwaltungsreformdebatte wiederum vor
allem die Betriebswirtschaftslehre ihre Aufmerksamkeit auf das Verwaltungshandeln,
die Öffentliche Unternehmung und das Management, wobei in diesem Zusammenhang
thematisierte Konzepte wie ‚Lean Administration‘, ‚Business Reengineering‘, ‚Manage-
ment by Objectives‘ etc. aus der betriebswissenschaftlichen Perspektive auf Wirt-
schaftsorganisationen entstammen und damit innerhalb der Betriebswirtschaftslehre in
der betriebswissenschaftlichen Organisations- und Managementlehre verortet werden
können. Hierbei steht eine als ‚Organisation‘ konzeptualisierte Verwaltung im Zentrum
des Erkenntnisinteresses.

Besonders deutlich wird diese Blickrichtung auch im Rahmen der Verwaltungssoziolo-
gie, die Verwaltungen explizit als Organisationen konzeptualisiert und - im Kontext ei-
ner soziologischen Perspektive auf Organisationen - die Wechselbeziehung zwischen
Verwaltung und Gesellschaft, oder, allgemeiner formuliert, die Wechselbeziehung zwi-
schen Organisation und Gesellschaft in den Mittelpunkt stellt. Die Verwaltungssoziolo-
gie lässt sich damit insofern von der betriebswirtschaftlichen Organisations- und Mana-
gementlehre unterscheiden, als dass hier der Blick nicht nur *in* die Organisation, son-
dern auch und vor allem der Blick aus der Organisation heraus auf die Gesellschaft
und die zwischen Organisationen und Gesellschaft bestehenden Wechselbeziehungen
gelenkt wird. Damit wird festgestellt, dass Organisationen nicht unabhängig von ihrem
gesellschaftlichen Kontext existieren und handeln. Im Gegensatz dazu wird in der be-
triebswirtschaftlichen Organisations- und Managementtheorie zwar durchaus berück-
sichtigt, dass Organisationen in einem Kontext agieren. Dieser steht jedoch nicht im

Vordergrund des Erkenntnisinteresses, sondern dient als eine Art Hintergrundfolie für den Blick in die Organisation hinein.

Bei aller Unterschiedlichkeit in ihrem je eigenen fachspezifischen Erkenntnisinteresse verweisen jedoch sowohl verwaltungssoziologische Ansätze als auch die betriebswirtschaftliche Organisations- und Managementlehre durch die Konzeptualisierung von Verwaltungen als Organisationen auf die Bedeutsamkeit einer *organisationstheoretischen* Perspektive hin. Nun interessieren sich Organisationstheorien selbstverständlich nicht nur für Verwaltungen, sondern für verschiedene Arten von Organisationen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen, wie beispielsweise Unternehmen, Banken, Parteien, Universitäten¹²⁶, Verwaltungen¹²⁷ etc. Im Folgenden soll daher der sich aus diesen Organisationstheorien ergebende Erkenntnisbeitrag im Rahmen dieser Arbeit überprüft werden.

Ebenso wie die Verwaltungswissenschaft stellt auch die Organisationstheorie selbst keine eigenständige Disziplin dar, sondern zeichnet sich durch eine Pluralität an theoretischen Ansätzen aus, die gemeinsam unter dem Label ‚Organisationstheorie‘ firmieren. Analog zur Verwendung des Terminus *Verwaltungswissenschaften* erscheint es daher auch in diesem Zusammenhang eher angemessen, von *Organisationstheorien* zu sprechen bzw. den Begriff *Organisationstheorie* als einen Sammelbegriff oder als Dach für Theorien und Ansätze zu verstehen, die sich mit dem Phänomen ‚Organisation‘ aus unterschiedlichen fachspezifischen Blickwinkeln und mit unterschiedlichen Erkenntnisinteressen befassen, wie etwa die Industrie-, Betriebs-, Arbeits- und Organisationssoziologie, die betriebswirtschaftliche Organisations- und Managementlehre, die Industrie-, Betriebs-, Arbeits- und Organisationspsychologie, die sozialpsychologische Organisationsforschung, die verwaltungswissenschaftliche Organisationsforschung, oder die politikwissenschaftliche Verbände- und Parteienforschung (vgl. Walter-Busch 1996: 54ff.).

Entsprechend zeigt sich auch hier wiederum ein ähnliches Bild zu dem, welches bereits für die Verwaltungswissenschaften gezeichnet wurde. Denn die einzelnen Perspektiven auf Organisationen beleuchten mit ihren Ansätzen und Theorien vor dem Hintergrund je spezifischer Erkenntnisinteressen unterschiedliche Aspekte von Organisationen wie die „Beziehungen zwischen Individuum und Organisation (...), zwischen Gruppen und Organisation, das Verhältnis von Organisation und Umwelt, das Verhält-

¹²⁶ So existieren beispielsweise mit Blick auf Universitäten Untersuchungen, die sich mit den Strukturen und Prozessen von Universitäten unter Rückgriff auf organisationstheoretische Ansätze befassen (vgl. Beckmeier/Kluge/Neusel 1988, Pellert 1995) und somit die Universität konzeptualisiert als Organisation in den Mittelpunkt stellen.

¹²⁷ Ein Beispiel für die Konzeptualisierung von Verwaltung als Organisation ist die Studie von Bosetzky/Heinrich (1994), die sich mit dem Verhältnis von Mensch und Organisation befasst und eine Einführung in die Soziologie und Sozialpsychologie der Verwaltung geben will. Ein weiteres Beispiel ist die

nis von Organisationsstrukturen und -prozessen, das Verhältnis von Organisation und alternativen Kooperationsformen (z.B. marktliche Austauschbeziehungen), die Beziehungen zwischen verschiedenen Organisationen, die Rolle von Machtprozessen in Organisationen, der Wandel von Organisationen“ (Scherer 1999: 2). Diese Aspekte zeigen nicht nur, dass Organisationen komplexe Gebilde darstellen, sondern dass sie auch auf unterschiedlichen Ebenen betrachtet werden können, die zu einer Klassifizierung verschiedener Theorien und Ansätze der Organisationstheorie herangezogen werden könnten¹²⁸: So etwa die Mikro-Ebene (Individuen und Gruppen), die Meso-Ebene (Organisationsstrukturen) und die Makro-Ebene (Organisation und Umwelt).

Was bedeuten diese Ausführungen nun für die, durch die drei Fragen angeleitete, Suche nach der theoretischen Perspektive? In dem Maße, in dem auch Universitäten - konzeptualisiert als Organisationen - Gegenstand organisationstheoretischer Ansätze sind/sein können, gilt es zu überprüfen, welche Theorien und Ansätze die Organisationstheorien zur Verfügung stellen, um ihre Erklärungskraft für und die Anwendbarkeit auf die forschungsleitende Fragestellung beurteilen zu können. Zwar wird in diesem Zusammenhang zunächst der Blick *weg* von Universitäten und *auf* Organisationen im allgemeinen gerichtet. Gleichwohl wird die nachfolgende Diskussion von Ansätzen aus dem Bereich der Organisationstheorie - analog zu den Ausführungen zur verwaltungswissenschaftlichen Perspektive - ebenfalls durch die drei eingangs dargelegten Fragen angeleitet, so dass sich die forschungsleitende Fragestellung an dieser Stelle dahingehend abstrahieren ließe, welche Handlungsmöglichkeiten *Organisationen* haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen. Diese Suche wird in dem nun Folgenden Abschnitt aufgenommen.

3.1.2 Die organisationstheoretische Perspektive

Die Suche nach Theorieangeboten im Kontext einer organisationstheoretischen Perspektive startet insofern bereits auf einem eingegrenzten Gebiet, als dass die zu betrachtenden Theorien und Ansätze im vorliegenden Zusammenhang nicht lediglich den Blick in die Organisationen hinein lenken sollten, sondern ihr Augenmerk vor allem auch auf die Wechselbeziehungen zwischen Organisation und Umwelt¹²⁹ richten müs-

Studie von Wohlfahrt (1988), die sich mit organisationstheoretischen und methodologischen Problemen empirischer Organisationsforschung in der öffentlichen Verwaltung befasst.

¹²⁸ Siehe zu Klassifizierungen Astley/Van de Ven (1983), Burrell/Morgan (1979), Pfeffer (1982), Scott (1992). Anzumerken ist jedoch, dass nicht alle Klassifizierungen von drei Betrachtungsebenen ausgehen. Pfeffer beispielsweise geht nur von zwei Ebenen aus: die Ebene der Individuen, Koalitionen und Untereinheiten sowie die Ebene der Gesamtorganisation (vgl. Pfeffer 1982: 12ff.).

¹²⁹ Für den Moment soll hier unter Umwelt in einer ersten sehr allgemein gehaltenen Begriffsbestimmung all das verstanden, was außerhalb einer Fokalorganisation liegt. Siehe zu den Studien, die sich auf die Thematik ‚Organisationen und Umwelt‘ beziehen, den von Starbuck (1976) erstellten Überblick. Dieser ist zwar nicht mehr als aktuell zu bezeichnen, ist aber in seiner Detailliertheit bislang unübertroffen, so

sen. Diese Eingrenzung reduziert in einem ersten Schritt die Vielzahl an Organisationstheorien¹³⁰ dahingehend, als dass Theorien und Ansätze nicht in Betracht kommen, in denen die Umwelt von Organisationen außer acht gelassen wird und die von Organisationen als geschlossenen Organisationen ausgehen. Angesprochen sind hier vor allem ‚alte‘ Organisationstheorien wie beispielsweise Scientific Management (Taylor 1911), der Webersche Bürokratieansatz (Weber 1972) oder der Human Relations Ansatz (Mayo 1945). Die Gemeinsamkeit dieser Theorien ist darin zu sehen, dass sie alle zwar wertvolle Erkenntnisse über die Vorgänge in Organisationen hervorgebracht, dabei aber nicht berücksichtigt haben, dass Organisationen nicht abgeschlossen gegen eine Umwelt agieren, sondern sich auch durch eine Umweltoffenheit auszeichnen und daher als offene Systeme betrachtet werden müssen: „However, organizations are not closed systems, sealed off from their environments, but are open to and dependent on flows of personnel, resources, and information from outside. From an open system perspective, environments shape, support, and infiltrate organizations. Connections with ‘external’ elements may be more critical than those with ‘internal’ components; indeed, for many functions the distinction between organization and environment may be shifting, ambiguous, and arbitrary” (Scott 1992: 25; vgl. auch 149ff. und Scott 1986: 47, 149ff.). Die Betrachtung von Organisationen als offenen Systemen stellt vor diesem Hintergrund eine Weiterentwicklung der Organisationstheorien¹³¹ dar, als dass diese Betrachtungsweise erst in der Mitte des 20. Jahrhunderts Eingang in die Organisationstheorie fand. Theorien und Ansätze, die davon ausgehen, dass Organisationen umweltoffene Systeme darstellen, sind die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie (Simon 1976, March/Simon 1958, Cyert/March 1963), das Konzept des Organisierens (Weick 1995), die Ansätze organisationalen Lernens (March/Olsen 1976, Argyris 1976, Argyris/Schön 1978), die kontingenztheoretischen Ansätze (Burns/Stalker 1961, Lawrence/Lorsch 1967), der Ansatz der strategischen Kontingenz (Child 1972), die evolutionstheoretischen Ansätze (Hannan/Freeman 1977), der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz (Pfeffer/Salancik 1978) und der (Neo-)Institutionalismus (Selznick 1949, Meyer/Rowan 1977, DiMaggio/Powell 1991b, Zucker 1977).

dass es nur als Forschungsdesiderat zu bezeichnen ist, dass es keine aktuelle Version eines solchen Überblicks gibt.

¹³⁰ An dieser Stelle wird darauf verzichtet, die verschiedenen Organisationstheorien in ihrer gesamten Bandbreite darzustellen. Statt dessen soll hier exemplarisch auf eine Reihe von Beiträgen verwiesen werden, die einen Ein- und Überblick in die Organisationstheorien geben. Beispielhaft zu nennen sind hier: Astley/Van de Ven (1983), Bedeian (1980), Clegg/Hardy/Nord (1997), Dunette (1976), Kieser (1999), Lorsch (1987), Morgan (1986), Nystrom/Starbuck (1981), Ortmann/Sydow/Türk (1997a), Pfeffer (1982), Pohlmann (1998), Reed/Hughes (1992), Scott (1986 und 1992), Türk (1978 und 1989), Walter-Busch (1996), Williamson (1990).

¹³¹ Siehe zur ‚Geschichte‘ der Organisationstheorie auch Clegg/Hardy (1997: 2ff.).

Im Gegensatz zur Gemeinsamkeit der aufgeführten Ansätze hinsichtlich der Betrachtung von Organisationen als umweltoffene Systeme unterscheiden sie sich zum einen darin, inwiefern sie Organisationen entweder als offene und *rationale* Systeme, oder aber als offene und *natürliche* Systeme charakterisieren. Zum anderen unterscheiden sie sich darin, welche Ebene der Organisation sie als Analyseebene wählen¹³².

Ansätze, die Organisationen als offene und rationale Systeme betrachten, wie etwa die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie und die Kontingenztheorie, betonen vor allem, dass Organisationen formal strukturierte ‚Instrumente‘ zur Erreichung spezifischer Ziele sind, so dass die Prozesse und Strukturen in Organisationen dazu dienen, effizient und rational die Ziele zu erreichen.

Nach Scott gehören Begriffe wie Information, Effizienz, Optimierung, Implementation und Konzept ebenso zum Verständnis und zur Betrachtung von Organisationen als rationalen Systemen wie die Begriffe Zwang, Autorität, Regeln, Anordnungen, Zuständigkeiten, Arbeitsprogramme und Koordination, wobei die letztgenannten darauf verweisen, dass „die Rationalität des Verhaltens im Rahmen von Organisationen innerhalb klar definierter und spezifizierter Grenzen stattfindet“ (Scott 1986: 93)¹³³. Vor diesem Hintergrund könnte man sich die Frage stellen, inwiefern die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie wirklich als eine Theorie zu bezeichnen ist, die Organisationen als rationale Systeme betrachtet, verbindet man mit ihr doch ‚berühmte‘ Konzepte wie das der ‚bounded rationality‘ (Simon 1976), das ‚garbage-can‘ Modell der Entscheidungsfindung und das darauf aufbauende Konzept der ‚organized anarchy‘ (Cohen/March/Olsen 1972). Dabei ist jedoch darauf zu verweisen, dass mit der Entwicklung dieser Konzepte zwar auf die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität von Organisationen bzw. von Entscheidungsträgern in Organisationen sowie die Problematik des Zielsetzungsprozesses aufmerksam gemacht wird und folglich durchaus eine Entwicklung dahingehend zu erkennen ist, dass das strenge Rationalitätsparadigma, welches beispielsweise den Ansätzen von Taylor und Weber zugrunde liegt, in dem Sinne aufgelockert wird, als dass hier auf die Problematik der rationalen Wahlhandlung in Organisationen aufmerksam gemacht wird. Nichtsdestotrotz konzeptualisiert die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie Organisationen „als Systeme rationaler, d.h. zielgerichteter Handlungen, die auf die Erfüllung des Organisations-

¹³² An dieser Stelle sollte angemerkt werden, dass auch die Ansätze, die Organisationen als geschlossene Systeme konzeptualisieren, dahingehend unterschieden werden können, inwiefern sie diese als geschlossen rationale oder geschlossen natürliche Systeme betrachten (vgl. Scott 1986, 1992). Da diese Ansätze jedoch aufgrund ihrer Nicht-Berücksichtigung der Umwelt ausgeschlossen wurden, wird hier darauf verzichtet, die Theorien und Ansätze detailliert darzulegen.

¹³³ Wobei hier zwischen der Umwelttoffenheit und den klar spezifizierten Grenzen von Organisationen kein Widerspruch besteht. Die Existenz von Grenzen stellt vielmehr die Voraussetzung dafür dar, dass Organisationen gegenüber ihrer Umwelt offen sein können.

ziels gerichtet und in dem Sinne unpersönlich [sind]“ (Berger/Bernhard-Mehlich 1999: 165).

Im Gegensatz zur starken Hervorhebung von Zielspezifizierung, Formalisierungsgrad und Unpersönlichkeit von Organisationen in ihrer Betrachtung als rationale Systeme zeichnen sich Ansätze und Theorien, die Organisationen als umweltoffene und natürliche Systeme betrachten dadurch aus, dass hier die formalen Organisationsstrukturen und die Zielerreichungsprämisse lediglich als Hintergrundfolie dienen, auf der erst die ‚wirklichen‘, die informellen Strukturen und Handlungsprozesse zu Tage treten (vgl. Scott 1986: 47). Ansätze und Theorien, die Organisationen eher als natürliche denn als rationale Systeme betrachten, sind das Konzept des Organisierens, die Ansätze organisationalen Lernens, der Ansatz der strategischen Kontingenz, die evolutionstheoretischen Ansätze, der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz und der (Neo-)Institutionalismus. Die Gemeinsamkeit dieser Ansätze und Theorien besteht darin, dass sie Organisationen nicht genuin als rationale Systeme betrachten, sie unterscheiden sich jedoch darin, warum bzw. auf Grundlage welcher Annahmen sie eine rationalitätsbezogene Betrachtung zurückweisen.

Den Unterschied zwischen beiden Betrachtungsweisen sollen folgende Beispiele verdeutlichen: so nimmt beispielsweise Selznick durchaus zur Kenntnis, dass Organisationen technische Instrumente sind, die dazu dienen, menschliche Aktivitäten auf ein bestimmtes Ziel auszurichten: „We allocate tasks, delegate authority, channel communication, and find some way of co-ordinating all that has been divided up and parcelled out. All this is conceived as an exercise in engineering; it is governed by related ideals of rationality and discipline. The term 'organization' thus suggests a certain bareness, a lean, no-nonsense system of consciously co-ordinated activities. It refers to an expendable tool, a rational instrument engineered to do a job“ (Selznick 1957: 5). Gleichwohl - und hier ist eine Betrachtung von Organisationen als natürliche Systeme zu erkennen - richtet Selznick seinen Blick doch auf die ‚interne soziale Welt‘ von Organisationen: „An organization is a group of living human beings. The formal or official design for living never completely accounts for what participants do. It is always supplemented by what is called the „informal structure“, which arise as the individual brings into play his own personality, his special problems and interests. Formal relations co-ordinate roles or specialized activities, not persons. (...) The formal technical system is therefore never more than a part of the living enterprise we deal with in action“ (Selznick 1957: 7f.). Vor diesem Hintergrund richtet Selznick schließlich das Augenmerk auf die ‚soziale Komponente‘ von Organisationen, denn „from the standpoint of the committed

person, the organization is changed from an expendable tool into a valued source of personal satisfaction“ (Selznick 1957: 17)¹³⁴.

Auf eine ganz andere Art und Weise betrachtet Weick (1995) Organisationen als natürliche Systeme. Seine Perspektive zeichnet sich dadurch aus, dass er die Verbindung von Organisation und Rationalität nicht per se zurückweist, denn für ihn stellt Rationalität nicht ein genuines Merkmal von Organisationen, sondern die „Sichtweise des Betrachters dar. Es sind *seine* Ziele und die Art, wie er bewusst darauf hinzielt, sie zu verwirklichen, welche die klarste und am leichtesten auffindbaren Komponenten von Rationalität konstituieren“ (Weick 1995: 37)¹³⁵. Diese nur beispielhaft aufgeführten unterschiedlichen Arten und Weisen der ‚Zurückweisung‘ der Betrachtung von Organisationen als rationale Systeme zeigen, dass die Ansätze und Theorien, die Organisationen als natürliche Systeme betrachten, lediglich dies gemeinsam haben, sich aber darin unterscheiden, welche Auswirkungen diese Betrachtung in der Entwicklung des jeweiligen Ansatzes bzw. der jeweiligen Theorie haben.

Zusammenfassend stellt die nachfolgende Tabelle 3.2 die Ansätze und Theorien dar, die Organisationen als umweltoffene und entweder als rationale, oder aber als natürliche Systeme betrachten:

¹³⁴ Vergleiche zur Betrachtung von Organisationen als natürliche Systeme auch Mayntz (1963), die Organisationen als ‚soziale Systeme‘ charakterisiert und somit darauf hinweist, dass Organisationen zwar eine gewollte, strukturierte Interaktion der Organisationsmitglieder aufweisen, gleichwohl die Interaktion aus gewachsenen Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen den Mitgliedern be- und entsteht. Organisationen zeichnen sich nach Mayntz demnach dadurch aus, dass sie sowohl zielgerichtete als auch soziale Systeme darstellen, die eine mehr oder minder festgelegte Struktur aufweisen und über einen angebbaren Mitgliederkreis verfügen, der insofern als kollektive Identität zu beschreiben ist, als dass diese auf das geteilte System von Normen und Werten zurückzuführen ist, welche innerhalb von Organisationen bestehen (vgl. Mayntz 1963: 40ff.).

¹³⁵ Das Zurückführen von Rationalität auf die Sichtweise des Betrachters wird bei Luhmann besonders deutlich. Für ihn stellt Rationalität eine Beobachtungskategorie in dem Sinne dar, als dass „der Forscher selbst eigene (oder: vermeintlich wissenschaftliche, oder: vermeintlich allgemeingültige) Rationalitätsvorstellungen einführt] und prüft, wie weit Organisationen ihre Struktur und Operation diesen Vorstellungen genügen. Die Kritik der Organisation hat dann das Ziel, ihr Rationalitätsniveau anzuheben. Typisch legt diese Forschungsorientierung Optimierungsmodelle zugrunde. Oder der Forscher nimmt an, die Organisation selbst strebe nach Rationalität. Sie verstehe sich selbst als ein System, das sich an Zielen orientiere, dafür geeignete Mittel auswähle und solche Programme gegen etwaige Widerstände über einen formalen Herrschaftsapparat durchzuführen versuche. Dann mag der Forscher sich für die aus diesem Anlaß entstehende ‚informale Organisation‘, für Widerstände, für ‚perverse Effekte‘, für Pathologien, für Dysfunktionen oder Diskrepanzen zwischen deklarierten und wirklichen Zielen interessieren“ (Luhmann 1988: 165).

Tabelle 3.2: Theorien und Ansätze und ihre Perspektive auf Organisationen

Organisationen als offene und rationale Systeme	Organisationen als offene und natürliche Systeme
Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie Kontingenztheoretische Ansätze	Ansätze organisationalen Lernens Konzept des Organisierens Ansatz der strategischen Kontingenz Evolutionstheoretische Ansätze Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz (Neo-)Institutionalismus

Unabhängig davon, ob sie Organisationen als offene und rationale oder natürliche Systeme betrachten, unterscheiden sich die Theorien und Ansätze zusätzlich hinsichtlich der sie interessierenden organisationalen Ebene.

In Anlehnung an Scott und Türk können hier drei unterschiedliche Analyseebenen identifiziert werden: erstens die sozialpsychologische Ebene (Mikrosoziologie der Organisation), zweitens die strukturelle Ebene (Mesosozioologie der Organisation) und drittens die ökologische Ebene (Makrosoziologie der Organisation) (vgl. Scott 1986: 32ff., 1992: 14ff. sowie Türk 1978: 46). Ansätze und Theorien, die auf einer *sozialpsychologischen Ebene* verortet werden können, stellen den ‚Menschen‘, das Individuum und somit individuelle Handlungen und Entscheidungen in den Mittelpunkt, wobei die Organisation den Rahmen bzw. die Umwelt individueller Handlungen und Entscheidungen bildet: Interaktion in Organisationen sowie zwischen Individuen und Organisationen. Im Gegensatz dazu stehen auf der *strukturellen Ebene* die Organisationsstrukturen und die Determination derselben, Organisationsziele sowie Organisationseffizienz und Organisationsprozesse im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Die dritte Analyseebene, die *ökologische*, zeichnet sich dadurch aus, dass hier nicht, wie auf den beiden anderen Ebenen, Ausschnitte von Organisationen im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen, sondern die Organisation als solche sowie ihre Beziehungen zu anderen Organisationen (Organisations-Umwelt-Beziehungen) bzw. zur Gesellschaft. Den mit den Analyseebenen jeweils verbundenen Abstraktionsgrad verdeutlicht Türk am Beispiel der Vorstellung von Organisationen als ‚black boxes‘ (vgl. Türk 1978: 49, 78, 124). Während auf den ersten beiden Ebenen der Blick auf verschiedene Aspekte innerhalb der ‚black box‘ fällt, zeichnet sich die ökologische oder auch makrosoziologische Ebene der Organisation dadurch aus, dass hier interne Strukturen und Prozesse sowie individuelle Verhaltensweisen ausgeklammert werden. Die Organisationen werden „als Wirkungseinheiten, ‚black boxes‘, betrachtet, die mit ihrer Umwelt in Wechselbeziehungen stehen“ (Türk 1978: 49).

Mit der Ausrichtung auf Theorien und Ansätze, in welchen die Umweltoffenheit von Organisationen berücksichtigt wird und in denen Organisationen entweder als rationale

oder natürliche Systeme betrachtet werden, wobei jedoch durchaus auf unterschiedlichen Ebenen der Analyse angesetzt wird, kann nun ein Überblick (vgl. Tabelle 3.3) erstellt werden, der die verschiedenen Theorien und Ansätze anhand der Analyseebenen und ihrer spezifischen Betrachtungsweisen von Organisationen unterscheidet¹³⁶.

Tabelle 3.3: Überblick über Theorien und Ansätze in der Betrachtung von Organisationen als umweltoffene Systeme

Analyseebene	Organisationen als offene und rationale Systeme	Organisationen als offene und natürliche Systeme
sozialpsychologische Ebene (mikrosoziologische Ebene)	Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie	Ansätze organisationalen Lernens Konzept des Organisierens
strukturelle Ebene (mesosozialologische Ebene)	Kontingenztheorie	Ansatz der strategischen Kontingenz
ökologische Ebene (makrosoziologische Ebene)		Evolutionstheorie Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz (Neo-)Institutionalismus

(Quelle: in Anlehnung an Scott 1992: 102)

Nachdem nun in einem ersten Schritt Theorien und Ansätze identifiziert wurden, die die Umweltoffenheit von Organisationen berücksichtigen, gilt es nun in einem zweiten Schritt anhand der drei in Abschnitt 3.1 aufgeworfenen Fragen die ‚Brauchbarkeit‘ der Theorien und Ansätze für das Verstehen und zur Erklärung der empirischen Ergebnis-

¹³⁶ Mit Blick auf die ‚Variablen‘, die zur Klassifizierung der Ansätze und Theorien herangezogen wurden, sollte betont werden, dass die Variante von Scott, der hier gefolgt wurde, nur eine Möglichkeit darstellt, um Organisationstheorien anhand verschiedener ‚Variablen‘ zu klassifizieren. Andere Möglichkeiten zur Klassifizierung unterscheiden sich von Scott dadurch, dass sie nicht die Betrachtung von Organisationen als rationale oder natürliche Systeme heranziehen. Pfeffer (1982) beispielsweise geht von zwei Analyseebenen aus (Individuen/Koalitionen/Gruppen und Gesamtorganisation) und klassifiziert die Ansätze und Theorien dahingehend, inwiefern diese Handlungen in und von Organisationen konzeptualisieren (zweckgerichtetes, intentionales, rationales Handeln; extern bedingtes und kontrolliertes Handeln und eher zufälliges, auf Prozessen sozialer Konstruktion beruhendes Handeln). Anders gehen Astley/Van de Ven (1983) vor. Sie gehen von zwei Analyseebenen aus (Populationen von Organisationen als Makroebene und Einzelorganisationen als Mikroebene) und unterscheiden die Theorien und Ansätze davon ausgehend danach, inwiefern das Handeln als determiniert, oder als voluntaristisch, d.h. mit Freiheitsgraden und folglich mit Intentionalität versehen, betrachtet wird. Ein Grund für die Wahl der Scottschen Klassifikation ist darin zu sehen, dass es nicht darum ging, im Kontext der vorliegenden Arbeit eine Kritik der verschiedenen Klassifikationsschemata vorzunehmen. Der Charme der Scottschen Variante liegt dementsprechend darin, dass er nicht nur auf die Meso- und Makroebene, sondern auch explizit auf die Mikroebene verweist, so dass mit dieser Klassifikation ein guter Überblick über die Bandbreite der Organisationstheorien und ihren Betrachtungsebenen gegeben werden konnte. Dies schließt jedoch nicht aus, dass es noch eine Vielzahl an Kritikpunkten an der Klassifizierung hinsichtlich der Betrachtung von Organisationen als rationale oder natürliche Systeme gibt (siehe dazu auch Gouldner (1959), der die Trennung zwischen den Betrachtungen von Organisationen entweder als rationale oder natürlich als idealtypische und analytische charakterisiert, die es aufzuheben gilt). Da es aber nicht das genuine Thema dieser Arbeit ist, die Frage nach Sinn und Unsinn von Rationalitätsannahmen explizit zu stellen und zu beantworten, wird an dieser Stelle darauf verzichtet, sich kritisch mit der Scottschen Klassifikation auseinanderzusetzen.

se und Erkenntnisse sowie für die Bearbeitung der forschungsleitenden Fragestellung zu diskutieren.

3.2 Die organisationstheoretische Perspektive: Theorieangebote

Die forschungsleitende Frage wurde im Kontext der Suche nach einer theoretischen Perspektive und Theorieangeboten dahingehend abstrahiert, als dass nun danach gefragt wird, welche Handlungsmöglichkeiten *Organisationen* haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen. Dementsprechend werden nunmehr verschiedene Theorien nach ihren Antwortmöglichkeiten darauf befragt,

1. wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen,
2. warum dieser oder jener Weg des Umgangs gewählt wird und
3. inwiefern die Kontextbedingungen der neuen Anforderungen einen Einfluss auf die Art der Umgangsweise mit ihnen haben.

Diese drei Fragen implizieren jedoch eine Reihe weiterer Problemstellungen, die es offenzulegen gilt, bevor sie an die Theorien und Ansätze herangetragen werden können. Um aus der schon fast unüberschaubaren Vielfalt von Theorieangeboten diejenigen Ansätze auswählen zu können, die für die Beantwortung der angeführten Fragen im Rahmen der vorliegenden Arbeit relevant sind, gilt es daher vorher, sich die in den Fragen enthaltenen Probleme etwas näher vor Augen zu führen.

Wie gehen Organisationen mit neuen Anforderungen um?

Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass es unterschiedliche Arten und Weisen gibt, wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen können. Organisationen haben durchaus die Möglichkeit, neue Anforderungen aktiv mitzugestalten und müssen somit nicht passiv neuen Anforderungen und ihrer Umwelt ‚ausgeliefert‘ sein. Das bedeutet, dass Organisationen und ihre Umwelten in Wechselbeziehungen zueinander und nicht in einer einseitigen, gar deterministischen Beziehung stehen, denn nicht nur die Umwelt beeinflusst die Fokalorganisation, sondern die Fokalorganisation kann umgekehrt auch ihre Umwelt beeinflussen. Gesucht werden demnach Theorien und Ansätze, die ‚theoretisch‘ berücksichtigen, dass es für Organisationen verschiedene Möglichkeiten gibt, mit neuen Anforderungen umzugehen (d.h. sie nicht nur passiv neuen Anforderungen ausgeliefert sind), dass zwischen Organisation und Umwelt eine Wechselbeziehung besteht und diese Auswirkungen darauf haben können, wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen.

Warum wird dieser oder jener Weg des Umgangs gewählt?

Diese Frage hängt in dem Sinne eng mit der ersten zusammen, als dass, wenn davon ausgegangen wird, dass es verschiedene Arten und Weisen des Umgangs mit neuen Anforderungen gibt und sich folglich verschiedene Handlungsoptionen eröffnen, hier auch Wahlmöglichkeiten und -notwendigkeiten vorhanden sind. Dies weist eindeutig auf einen innerhalb der Organisation ablaufenden Entscheidungsprozess hin. Hier sollte die Theorie jedoch nicht dazu beitragen, zu untersuchen, wie der Entscheidungsprozess selbst verlaufen ist. Statt dessen sollte davon ausgegangen werden, dass eine Entscheidung getroffen worden ist (wie auch immer diese zustande gekommen ist) und der Blick auf die Frage gelenkt werden, *warum* diese Entscheidung so getroffen wurde, d.h. vor welchem Hintergrund die Entscheidung gefällt wurde und was sich eine Organisation davon ‚verspricht‘, wenn sie auf diese oder jene Art mit neuen Anforderungen umgeht. Die Frage nach dem ‚Warum‘ lässt sich jedoch nicht unabhängig von den Kontextbedingungen der Anforderung selbst stellen.

Inwiefern variiert die Art und Weise des Umgangs mit den Kontextbedingungen der neuen Anforderungen?

Die Frage nach den Kontextbedingungen der neuen Anforderungen führt die Fragen nach dem ‚Wie‘ und ‚Warum‘ zusammen. Wie anhand der empirischen Untersuchung gezeigt werden konnte, spielen die Anforderung selbst, ihre Entstehungsgeschichte, wie und vom wem sie kommuniziert wird und wie und ob sie in einem größeren Kontext verortet ist (d.h. weiterführend auch: wie sie legitimiert ist), eine Rolle für den Umgang mit ihr. Gesucht werden demnach Theorien und Ansätze, die die neuen Anforderungen nicht lediglich als neue Anforderungen an Organisationen thematisieren, sondern wesentlich die Kontextbedingungen mitberücksichtigen, in welche die Anforderungen eingebettet sind.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen werden daher zunächst vor allem solche Ansätze gesucht, die den Blick aus der Organisation ‚hinaus‘ auf ihre Umwelt lenken und der Wechselbeziehung zwischen Organisation und Umwelt Rechnung tragen - und sich nicht lediglich auf den Blick ‚in die Organisation hinein‘ beschränken.

Führt man sich vor dem Hintergrund der spezifizierten forschungsleitenden Fragestellung und der drei Fragen die aufgeführten Ansätze und Theorien vor Augen, die von einer Umweltoffenheit von Organisationen ausgehen, so könnte im Prinzip jede der genannten Theorien und Ansätze einen Beitrag zur theoretischen Anbindung der forschungsleitenden Frage und der drei aufgeführten Fragen leisten. Mit Blick auf die durchgeführte empirische Untersuchung wird jedoch deutlich, dass es im Kontext der vorliegenden Studie nicht darum geht, *in* die ‚black box‘ der Organisation hineinzuschauen und zu fragen, inwiefern sich durch die Implementation der mit den neuen

Anforderungen verbundenen Instrumente die Strukturen und Prozesse der untersuchten Organisationen ändern oder wie die Entscheidungsprozesse innerhalb der Organisationen verlaufen. In dieser Hinsicht könnte man im Kontext der vorliegenden Arbeit diejenigen Theorien und Ansätze für ‚unbrauchbar‘ erklären, die sich theoretisch und empirisch mit der mikro- und mesosozialen Ebene befassen und vor allem einen Blick in die ‚black box‘ hineinwerfen, um sich dann alleine auf die makrosoziologischen Theorien und Ansätze zu beziehen. Ein wesentlicher Grund dafür ist darin zu sehen, dass mikro- und mesosozialen Theorien und Ansätze zwar der Umweltoffenheit von Organisationen Rechnung tragen, ihr eigentlicher Kern jedoch darin besteht, die aus der Umwelt auf die Organisation einwirkenden Faktoren als Ausgangspunkt zu wählen, um zu untersuchen, wie innerhalb von Organisationen und vor dem Hintergrund sich wandelnder Umweltverhältnisse Entscheidungen getroffen werden (Entscheidungstheorie), wovon die Organisationsstruktur abhängt, wie sie gestaltet werden kann, welche Rolle strategische Entscheidungen dabei spielen (Kontingenztheorie, Konzept der strategischen Wahl), inwiefern sich durch Umweltänderungen nicht nur die Strukturen, sondern auch die Prozesse in Organisationen ändern und wie dieser Änderungsprozess gestaltet wird (Ansätze organisationalen Lernens), oder wie sich Organisationsmitglieder ihre Umwelt gestalten (Konzept des Organisierens)¹³⁷. Im Gegensatz dazu wird in den makrosoziologischen Theorien und Ansätzen (evolutionstheoretische Ansätze, Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz, (Neo-)Institutionalismus) explizit die Organisations-Umwelt-Beziehung in den Mittelpunkt gestellt.

Mit einer pauschalen Zurückweisung von Ansätzen auf der mikro- und der mesosozialen Ebene läuft man jedoch Gefahr, dass wichtige Aspekte im Verhältnis zwischen Organisationen und Umwelten aus dem Blick geraten, die gerade Ansätze auf der makrosoziologischen Ebene so nicht (mehr) sehen können. So steht zu vermuten, dass gerade auch Ansätzen auf der mikro- und mesosozialen Ebene bzw. ihrer Konzeptualisierung von Organisationsumwelt wertvolle Hinweise dazu zu entnehmen sind, wie sich diese Umwelt auf konkrete Handlungsmöglichkeiten von Organisationen auswirken könnte und sie damit möglicherweise zur Beantwortung der Frage beitragen können, ob *„organizations [do] react to their environment, coping as best they can? Or,*

¹³⁷ An dieser Stelle muss natürlich darauf hingewiesen werden, dass mit diesen Fragen lediglich die Kernfragen der verschiedenen Theorien und Ansätze dargelegt werden und nicht die sich hinter diesen verborgene Komplexität. Dies ist insofern zu begründen, als dass durch die forschungsleitende Fragestellung eine Grenzziehung vorgenommen wurde, die es durchaus rechtfertigt, nicht im Detail auf die aufgeführten Theorien und Ansätze einzugehen. Ein weiterer Grund ist, dass die vorliegende Arbeit keine genuine Theoriearbeit darstellt. In einer solchen müssten dann die Theorien und Ansätze detailliert dargestellt und überprüft werden. Für die vorliegende Arbeit muss es dementsprechend ausreichen, dass Theoriefragmente berücksichtigt werden.

instead, *do organizations control their environments*, imposing structure on disorder, achieving dominance and predictability?" (Gross/Etzioni 1985: 159).

3.2.1 Mikro- und mesosozialistische Theorien der Organisation

Mikro- und mesosozialistische Theorien zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Blick in die Organisation hinein lenken und die Wechselbeziehungen zwischen Organisation und Umwelt nicht explizit thematisieren. Das bedeutet, dass in weiten Teilen die Kontextbedingungen von neuen Anforderungen nicht ausdrücklich untersucht werden, sondern eher implizit Eingang finden, da sie sich vor allem auf - die sich aus neuen Umwelтанforderungen möglicherweise ergebenden - Änderungen *in* Organisationen konzentrieren. Ohne an dieser Stelle im Detail auf jede einzelne der genannten Theorien und Ansätze eingehen zu wollen¹³⁸, so gilt es doch, sie dahingehend zu überprüfen, inwiefern und auf welche Art und Weise sie ‚Umwelt‘ und die sich aus Umweltänderungen ergebenden Möglichkeiten von Organisationen, auf diese zu reagieren, thematisieren. Unter dieser Perspektive erscheint es so, als ob der Umwelt in weiten Teilen zunächst bestimmte Eigenschaften zugeschrieben würden, die dann in der Analyse der eigentlich interessierenden Aspekte als eine Art Hintergrundfolie dienen. So ist diese Umwelt im Hinblick auf die ihr zugeschriebenen Eigenschaften dann analysierbar oder nicht analysierbar (Daft/Weick 1984), dynamisch (turbulent) oder stabil (Burns/Stalker 1961), simpel oder komplex, statisch oder dynamisch (Duncan 1972, Duncan/Weiss 1979), zweideutig (March/Olsen 1976), feindselig oder wohlwollend, heterogen oder homogen, technisch komplex oder technisch einfach, restriktiv oder permissiv (vgl. Frese 1992: 145ff., Schreyögg 1998: 310ff., Türk 1978: 54).

Im Kontext dieser Umwelteigenschaften wird in mikro- und mesosozialistischen Ansätzen dann beispielsweise untersucht, wie sich die Organisationsstrukturen an die Umwelt anpassen können bzw. welche Organisationsstrukturen für welche Situation als die geeigneten erscheinen (vgl. Burns/Stalker 1961; Lawrence/Lorsch 1967), oder wie unter solchen Bedingungen in Organisationen Entscheidungen getroffen werden können (vgl. Simon 1976, March/Olsen 1976). Allerdings werden eben in diesen Ansätzen

¹³⁸ Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die vorliegende Arbeit nicht eine theoretische, sondern eine empirische Studie darstellt, die danach sucht, wie bestimmte, in der Empirie gewonnene Ergebnisse und Erkenntnisse vor einem theoretischen Hintergrund erklärt und verstanden werden können. Sicherlich wäre es eleganter, die theoretischen Ansätze detailliert darzustellen, um daraus ihre Erklärungskraft herauszudestillieren. Betrachtet man jedoch die theoretischen Ansätze und die mit ihnen verbundenen Autoren, so fällt auf, dass diese nicht stringent nacheinander entstanden sind, sondern sich teilweise auf parallele Entwicklungen zurückführen lassen, die sich dadurch auszeichnen, dass die jeweiligen Erkenntnisse nicht nur in einem theoretischen Ansatz entwickelt und angewendet werden, sondern in weiten Teilen eine über den jeweiligen Ansatz hinaus reichende Wirkung entfalten. Somit entsteht ein Bild, dessen Komplexität wahrscheinlich nicht einmal von der empirischen Realität übertroffen werden kann. Dementsprechend muss die Komplexität auf die Bedürfnisse der Studie reduziert

weithin ‚lediglich‘ die *Auswirkungen* einer ‚wie auch immer‘ zu charakterisierenden Umwelt *in den Organisationen* thematisiert, so dass der Eindruck erweckt wird, dass es sich bei Organisationen lediglich um passive Gebilde handelt, die versuchen, so gut wie möglich neue Umwelthanforderungen reaktiv aufzunehmen. Nun ist eine solche Betrachtungsweise für bestimmte Zwecke zwar durchaus angemessen und soll hier nicht abgewertet werden. Im Kontext der vorliegenden Studie jedoch, die nach Ansätzen und Theorien sucht, die unterschiedliche Arten und Weisen des Umgangs mit neuen Anforderungen berücksichtigen können, stellt sich diese einseitige Ausrichtung darauf, dass Organisationen durch ihre Umwelt mehr oder weniger determiniert werden - und dies vor allem im Kontext kontingenztheoretischer Ansätze¹³⁹ (vgl. Schreyögg 1978) - jedoch insofern als problematisch dar, als dass im Hinblick auf die empirischen Ergebnissen deutlich wurde, dass Organisationen nicht lediglich durch ihre Umwelt determiniert werden, sondern auch versuchen, neue Anforderungen mitzugestalten.

Jenseits dieser Betrachtung von Umwelt als einer Art Hintergrundfolie, die sich als nicht ausreichend für eine theoretische Unterfütterung der forschungleitenden Frage erweist, lassen sich in mikro- und mesosozialen Ansätzen jedoch insbesondere drei analytische Dimensionen identifizieren, denen gewinnbringend Erklärungsbeiträge für die Beantwortung der Frage entnommen werden können, wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen. Bei diesen analytischen Dimensionen geht es zum einen darum, dass die Umwelt nicht ‚per se‘ besteht, sondern von Organisationsmitgliedern gestaltet wird; zum zweiten darum, dass neue Umwelthanforderungen nicht ungehindert Eingang in Organisationen finden, sondern im Kontext einer ‚strategischen Wahl‘ über den Umgang mit dieser entschieden wird; und zum dritten darum, dass Organisationen die Möglichkeit haben, sich über Puffer- und Verknüpfungsstrategien vor turbulenten und unsicheren Umwelten zu schützen.

1) *Enacted Environment*

In Bezug auf Umwelteigenschaften stellt sich die Frage, ob die Beobachtung der Umwelt durch die Organisation selbst ‚aktiv‘ erfolgt oder vielmehr nur in der wissenschaftlichen Betrachtung von Organisationen als eine solche erscheint. Weiterhin stellt sich die Frage, ob alle Organisationen ihre Umwelten gleichermaßen mit diesen Charaktereigenschaften beschreiben. Ein wertvoller Hinweis zur Beantwortung dieser Frage lässt

werden. Auch werden die weiter unter ausgeführten Aspekte nicht mit der ihr verbundenen Komplexität dargestellt, sondern lediglich die zugrundeliegenden Kernannahmen.

¹³⁹ Vor diesem Hintergrund bezeichnet Schreyögg (1998: 325) den kontingenztheoretischen Ansatz als einen deterministischen Ansatz, da hier davon ausgegangen wird, dass „die Umwelt Anforderungen an die Organisation stellt, denen diese, um ihren Erhalt zu gewährleisten, durch Anpassungsmaßnahmen begegnen muß, wobei für die Anpassung nur eine richtige, nämlich die ‚kongruente‘ Lösung existiert“ (Schreyögg 1998: 363). Des Weiteren wird in den Ansätzen davon ausgegangen, dass „die Organisation auf die (sie prägende) Umweltsituation keinen Einfluß nimmt“ (Schreyögg 1998: 365).

sich der mikrosoziologischen Betrachtung des ‚Prozesses des Organisierens‘ von Weick (1995) entnehmen. Weick vertritt hier die Annahme, dass es nicht *die Umwelt per se* gibt, sondern dass sich Organisationen - bzw. in seinem Sprachgebrauch: die Manager - ihre Umwelten gestalten. Mit dem Begriff der ‚enacted environment‘ wird darauf verwiesen, dass „sinnvolle Umwelten Outputs des Organisierens [sind], nicht Input in es. Der Gestaltungsprozeß selbst sondert mögliche Umwelten aus, die die Organisation klären und ernst nehmen kann“ (Weick 1995: 192)¹⁴⁰. Mit dieser Konzeptualisierung verdeutlicht Weick zweierlei: zum einen den aktiven Part, den Organisationsmitglieder bei der Schaffung ihrer Umwelten einnehmen und daraus folgernd, dass nicht alles, was außerhalb einer Fokalorganisation liegt, pauschal zu deren Umwelt gezählt werden kann. Statt dessen sind es die Organisationsmitglieder, die aus der sie umgebenden Umwelt die für sie *relevante* Umwelt schaffen. Dabei weist Weick jedoch daraufhin, dass „Analytiker sich hüten sollten, zu behaupten, sie wüssten, aus was *die* Umwelt besteht, und statt dessen darauf bestehen sollen, zu behaupten, daß Umwelten im Plural vorkommen und stets *eine* Umwelt gegeben ist. Umwelten sind vielgestaltig, existieren im Auge des Betrachters und sind für Zerbrechen und Widerzusammenfügen anfälliger als gewöhnlich erkannt wird“ (Weick 1995: 242). Weick führt hier das konsequent weiter, was bereits in der Diskussion der Unterschiede zwischen den Ansätzen und Theorien deutlich wurde, die Organisationen als offene und natürliche Systeme verstehen. Ebenso wie sich ‚Rationalität‘ am ehesten als Sichtweise des Betrachters erschließen lässt, verhält es sich mit der Betrachtung von Umwelt(en). Weick verzichtet demnach darauf, *seine* Vorstellungen von Rationalität und relevanten Umwelten in seinen theoretischen Ansatz aufzunehmen und verweist stattdessen darauf, dass diese Aspekte nicht an einen Gegenstand herangetragen werden sollten, sondern erst in diesem entstehen und aus ihm heraus einen Sinn machen und erschlossen werden sollten.

Zum anderen zeigt sich daraus folgend so auch, dass Umwelteigenschaften vor allem auch Beobachtungskategorien in dem Sinne sind, als dass „the same environment one organization perceives as unpredictable, complex, and evanescent, another organization might see as static und easily understood“ (Starbuck 1976: 1080).

2) Die strategische Wahl

¹⁴⁰ Weick entwickelte sein Konzept des Prozesses des Organisierens im Kontext einer evolutionstheoretischen Betrachtung von Organisationen. Neben dem Gestaltungsprozess bilden die Elemente ‚ökologischer Wandel‘, ‚Selektion‘, und ‚Retention‘ den Prozess des Organisierens (vgl. Weick 1995: 189ff.) Im Gegensatz zu evolutionstheoretischen Ansätzen, die auf einer makrosoziologischen Ebene ihre Wirkung entfalten, geht Weick nicht von Organisationspopulationen aus, wie es charakteristisch für den evolutionstheoretischen Population Ecology-Ansatz (Hannan/Freeman 1977, 1989) ist, sondern konzentriert sich auf die Prozesse in Organisationen und untersucht die Evolution von Interpretations-schemata. Vergleiche zur Unterscheidung beider Ansätze Kieser (1993).

In Kritik am kontingenztheoretischen Ansatz, und hier vor allem an der Annahme einer Determination der Organisation durch die Umwelt, bildete sich der Ansatz der strategischen Wahl (z.B. Child 1972) heraus, der betont, dass zwischen Kontextbedingungen, die nach Ansicht der Kontingenztheoretiker die Organisationsstruktur ungehindert beeinflussen, die strategische Entscheidung steht: „available models in fact attempt to explain organization at one remove by ignoring the essentially political process, whereby power-holders within organizations decide upon courses of strategic action. This ‘strategic choice’ typically includes not only the establishment of structural forms but also the manipulation of environmental features and the choice of relevant performance standards” (Child 1972: 2). Im Kontext der vorliegenden Arbeit sind hier vor allem zwei Aspekte von Bedeutung: „First, organizational decision-makers may have the certain opportunities to select the types of environment in which they will operate. (...) Secondly, the directors of at least large organizations may command sufficient power to influence the conditions prevailing within environments where they are already operating” (Child 1972: 4). Dies bedeutet, dass Child Weick inhaltlich in dem Sinne folgt, als dass organisationale Entscheidungsträger ihre relevanten Umwelten gestalten und dass das Verhältnis von Organisation und Umwelt eher ein variables als ein starres darstellt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass „in view of these essentially strategic and political factors, environmental conditions cannot be regarded as direct source of variation in organizational structure, as open systems theorists often imply. The critical link lies in the decision-makers’ evaluation of the organization’s position in the environmental areas they regard as important, and in the action they may consequently take about its internal structure” (Child 1972: 10). In eine ähnliche Richtung wie Child, nur mit einem stärkeren Blick auf die ‚Politologie organisierter Systeme‘ kritisieren Crozier/Friedberg an Theorien und Ansätzen, die Organisationen als offene Systeme betrachten - und hier vor allem auch an der kontingenztheoretischen Variante -, dass diese „unser Verständnis von Organisationen zweifellos weit vorgebracht [haben]. Und dennoch bleiben sie in einer Konzeption der Umwelt als einer Gesamtheit unpersönlicher ‚Faktoren‘ befangen, deren ‚objektive‘ Merkmale sich gewissermaßen auf Antrieb und automatisch den Organisationen aufzwingen. Daraus ergibt sich eine *unilaterale* Auffassung der Umwelteinflüsse, die mehr oder weniger ausdrücklich die Anpassungsprozesse von Organisationen privilegiert und dabei die den Organisationen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten vernachlässigt oder gar verkennt, mit den ‚Anforderungen‘ und Zwängen der Umwelt zu ‚spielen‘ oder sie ihrerseits zu vernachlässigen“ (Crozier/Friedberg 1979: 89).

3) Organisationaler Puffer- und Verknüpfungsstrategien

Ausgangspunkt vieler Theorien und Ansätze, die sich auf einer mikro- und mesotheoretischen Ebene mit Organisationen befassen, ist, dass neue Umwelthanforderungen an Organisationen gestellt werden und diese dann auf die eine oder andere Art auf diese neuen Anforderungen reagieren (müssen).

Organisationen stehen dann vor dem Dilemma, sich auf eine Gratwanderung zwischen Stabilität und flexibler Anpassung einlassen zu müssen, um sich an wandelnde Umweltverhältnisse anpassen zu können: „Organisationen fahren nur dann fort zu existieren, wenn sie ein Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Stabilität aufrechterhalten, aber das zu tun ist schwierig. Flexibilität ist erforderlich, damit die laufenden Praktiken im Interesse der Anpassung an nicht nur vorübergehende Umweltveränderungen modifiziert werden können. Die Organisation muß Veränderungen mittels der Gestaltung neu entdecken und sich eine hinreichende Auswahl an neuartigen Aktionen bewahren, um diese Veränderungen zu erkennen und sie sich anzupassen. Das Problem mit der totalen Flexibilität ist, daß sich die Organisation kein Gefühl der Einheit und Kontinuität im Zeitverlauf bewahren kann. Jede soziale Einheit ist teilweise durch ihre Geschichte definiert, durch das, was sie getan hat und zu wiederholten Malen entschieden hat. Chronische Flexibilität zerstört die Identität. Stabilität ist ein preiswertes Mittel zur Behandlung neuer Kontingenzen, da es in der Welt tatsächlich Regelmäßigkeiten gibt, welche jede Organisation ausnutzen kann, sofern sie ein Gedächtnis und die Fähigkeit zur Wiederholung besitzt. Jedoch ist chronische Stabilität dysfunktional, weil es sein könnte, daß ökonomischere Reaktionsweisen gar nicht erst entdeckt werden; dies würde seinerseits bedeuten, daß neue Umweltmerkmale niemals bemerkt werden würden“ (Weick 1995: 306f., vgl. auch Weick 1982: 386f.).

Eine Lösung dieses Dilemmas zwischen Stabilität und Flexibilität bietet etwa Thompsons Modell der verschiedenen Ebenen an. Zur Erläuterung dieses Modells ist es hilfreich, sich erneut den Beginn des Kapitels und hier insbesondere die Differenzierung zwischen Organisationen als geschlossenen oder offenen und rationalen oder natürlichen Systemen vor Augen zu führen. Scott folgend wurden diese ‚Variablen‘ dazu genutzt, die Vielzahl an Organisationstheorien zu klassifizieren, um so auf die Theorien und Ansätze zurückzugreifen zu können, die Organisationen als umweltoffene und rationale oder natürliche Systeme konzeptualisieren. Dass diese Unterscheidung mit ihrer oder/und Konstruktion vor allem auch als eine analytische zu betrachten ist, kann mit Thompson (1967) dahingehend untermauert werden, als dass Organisationen durchaus gleichzeitig als sowohl umweltoffen *und* geschlossen, wie auch als rational *und* natürlich betrachtet werden können. Der Ausgangspunkt von Thompsons Überlegungen ist, dass Organisationen als offene Systeme mit Unsicherheiten aus ihren turbulenten und dynamischen Umwelten konfrontiert werden, die neue Anforderungen an

sie stellen und die es zu berücksichtigen gilt, um Ressourcen zu erhalten und ihr Überleben zu sichern. Nun könnte man meinen, dass sich Organisationen theoretisch an jede neue Anforderung anpassen können müssten (totale Flexibilität). Sie können (und wollen?) dies in weiten Teilen jedoch nicht leisten, denn sie benötigen auch Sicherheit, Planbarkeit und Stabilität. Organisationen befinden sich daher im oben aufgeführten Dilemma, dass die Dynamik der Umwelt eine flexible Anpassung, die Erstellung von organisationalem Output jedoch (relativ) stabile Strukturen und Prozesse in der Organisation erfordert. Auf der Ebene der Produktion benötigt die Organisation demnach eine relative Geschlossenheit gegenüber Unsicherheiten und Turbulenzen aus der Umwelt. Um dieses Dilemma zwischen Umweltoffenheit (Unbestimmtheit) und Geschlossenheit (Rationalität) darzustellen und zu lösen, knüpft Thompson an die ursprünglich von Parsons (1960) entwickelten verschiedenen organisationalen Ebenen an (vgl. Thompson 1967: 10ff.). Organisationen verfügen demnach über eine *technische Ebene (Produktionsprozess)*, eine *Managementebene* (Koordination der inneren Organisationsprozesse und Pflege von Umweltkontakten)¹⁴¹ und eine *institutionelle Ebene* (Aktivitäten, welche die Organisation mit der Umwelt verbinden, Anpassung an die Umwelтанforderungen). Wie Orton/Weick anführen, zeigt Thompson mit dieser Unterscheidung, dass „one way to preserve both rationality and indeterminacy in the same system is to separate their locations. He treated the technical core as a closed, rational system that eliminated uncertainty; the institutional level as an open system ‘faced up to uncertainty’ and permitted ‘the intrusion of variables penetrating from the outside’; and the managerial level as a system ‘mediated’ between the two extremes” (Orton/Weick 1990: 204)¹⁴².

Organisationen, die mit unsicheren und turbulenten Umwelten konfrontiert werden, haben vor diesem Hintergrund die Möglichkeit, ihre technische Ebene vor diesen zu schützen (abzupuffern): „Under norms of rationality, organizations seek to seal off their core technologies from environmental influences“ (Thompson 1967: 19). Dies ist ihnen möglich, da sie über zwei verschiedene Arten von Rationalität und somit über eine Dualstruktur verfügen: zum einen über eine ‚klassische‘ Zweckrationalität, die auf der technischen Ebene ihre Wirkung entfaltet; zum anderen über eine Rationalität der Ge-

¹⁴¹ Siehe zur Funktion des Managements u.a. Staehle (1999: 80ff.), der auch darauf hinweist, dass es verschiedene Managementebenen (top, middle und lower Management) gibt. Diese Unterscheidung spielt jedoch in der obigen Beschreibung und folglich bei Thompson keine Rolle, so dass lediglich davon ausgegangen werden kann, dass hier wahrscheinlich mindestens die Top-Manager und wenigstens die mittleren Manager angesprochen werden.

¹⁴² Orton/Weick zitieren hier Thompson (1967: 12). Weick greift insofern auch auf eine Trennung der organisationalen Ebenen zurück, als dass er sein Konzept von Organisationen als ‚loosely coupled systems‘ entwickelt (vgl. Orton/Weick 1990 und Weick 1976, 1982, 1995, 1987). Dabei ist jedoch zu beachten, dass lose Kopplung mittlerweile auf einer Vielzahl von Ebenen Anwendung findet: zwischen Individuen, zwischen organisationalen Subeinheiten, zwischen hierarchischen Ebenen in Organisationen, zwischen Organisationen und Umwelten, zwischen Aktivitäten, zwischen Ideen und zwischen Intention und Handlung (vgl. Orton/Weick 1990: 217).

samtorganisation. Letztgenannte dient dazu, relativ stabile Kontextbedingungen sicherzustellen und den erforderlichen Ressourcenzufluss aus der Umwelt zu sichern, um so zu überleben. Deutlich wird die Funktion der Rationalität der Gesamtorganisation darin, dass Organisationen intraorganisationale Pufferstrategien (buffering strategies) wie beispielsweise Kodierung, Vorrats- und Lagerhaltung, Nivellierung, Vorausplanung sowie Wachstum entwickeln, um hierdurch den technischen Kern vor Umweltunsicherheit und -veränderung zu schützen.

Organisationen verfügen jedoch nicht nur über Puffer-, sondern auch über Verknüpfungsstrategien (bridging strategies)¹⁴³, die insofern die Ebene der Organisation verlassen, als dass sie auf der Ebene von Organisation und Umwelt ihre Wirkung entfalten und als ‚interorganisationale Strategien‘ zu verstehen sind. Verknüpfungsstrategien wie beispielsweise Bargaining, Verträge, Kooptationen, Joint Ventures oder Fusionen dienen dazu, die Turbulenzen und Unsicherheiten im Kontext der Beziehung von Organisationen zu ihren Umwelten insofern zu reduzieren, als dass versucht wird, Planungssicherheit zu schaffen, Absatzmärkte zu sichern etc.

Ohne an dieser Stelle detailliert auf einzelne Puffer- und Verknüpfungsstrategien (vgl. Bedeian 1980: 145ff., Scott 1986: 260ff., Thompson 1967) eingehen zu wollen kann festgehalten werden, dass Organisationen mittels dieser Strategien versuchen, sich vor Umweltunsicherheiten und -turbulenzen zu schützen und diese zu minimieren, um so Sicherheit, Planbarkeit und Stabilität zu bewahren. Sie dienen daher vor allem dazu, den Produktionsprozess und den ‚technischen Kern‘ der Organisation zu schützen. Dies zeigt, dass hier vor allem auf einen bestimmten Ausschnitt der organisationalen Umwelt reagiert wird, der in der Literatur unter dem Begriff der ‚task environment‘¹⁴⁴ firmiert. Im Anschluss an Dill (1958) definiert Thompson die ‚task environment‘ als „those parts of the environment which are ‚relevant or potentially relevant to goal setting and goal attainment‘“ (Thompson 1967: 27). Diese ‚task environment‘ besteht aus „(1) customers (both distributors and users); (2) suppliers of materials, labor, capital, equipment and work space; (3) competitors for both markets and resources; and (4) regulatory groups, including governmental agencies, unions, and interfirm associations“ (Thompson 1967: 27f.)¹⁴⁵. In dieser Perspektive erscheint demnach die Organisation

¹⁴³ Diese Strategien treten jedoch vor allem im Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz in den Mittelpunkt und werden somit erst in Kapitel 3.2.2 näher ausgeführt. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass diese Strategien sich eher auf ein ‚organizational set‘ beziehen und somit eher als Strategien zu betrachten sind, die darauf abzielen, „übergreifende gemeinsame Orientierungen im Verhalten der voneinander abhängigen Organisationen zu etablieren“ (Frese 1992: 377).

¹⁴⁴ Die ‚task environment‘ wird im Kontext der Diskussion um den Erklärungsbeitrag des Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatzes und neo-institutionalistischer Ansätze weiterführend aufgegriffen.

¹⁴⁵ An dieser Stelle gilt es jedoch - auch als Vorgriff auf die weiteren Ausführungen - anzumerken, dass Thompson sich in seiner Analyse zwar vor allem auf die ‚task environment‘ konzentriert, jedoch auch darauf hinweist, dass diese nicht die einzige Umwelt von Organisationen darstellt und auch diese ‚verbleibende‘ Umwelt nicht außer acht gelassen werden kann, da: „(1) patterns of culture can and do influence organizations in important ways, and (2) the environment beyond the task environment may

vor allem als ein Produktionssystem, welches effizient und rational danach strebt, bestimmte Ziele zu erreichen sowie den Ressourcenzufluss zu sichern und das dabei als gleichzeitig umweltoffen und umweltgeschlossen beschrieben werden kann, da es gerade durch diese Dualität von Strategien das Dilemma zwischen Stabilität und flexibler Anpassung zu lösen sucht.

3.2.2 Makrosoziologische Theorien der Organisation

Im Gegensatz zu mikro- und mesosozialen Ansätzen stehen in makrosoziologischen Theorien nicht die Vorgänge innerhalb der ‚black box‘ der Organisation im Vordergrund, sondern die Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt, so dass die Organisation als Ganzes, als ‚Wirkungseinheit‘ gesehen wird und gerade nicht Teilaspekte von Organisationen (wie etwa Organisationsstrukturen, Entscheidungsprozesse, etc.) im Mittelpunkt des Interesses stehen. Vor dem Hintergrund eines solchen Verständnisses stellen evolutionstheoretische Ansätze, der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz und der (Neo-)Institutionalismus makrosoziologische Ansätze dar. Mit Blick auf die Fragen, welche Handlungsmöglichkeiten Organisationen im Umgang mit neuen Anforderungen haben, warum dieser oder jener Weg gewählt wurde und vor allem mit Blick auf die Frage danach, welche Rolle die Kontextbedingungen von neuen Anforderungen bei der Wahl eines Handlungstypus spielen, gilt es nun, diese Ansätze darauf hin zu überprüfen, inwiefern sie nicht nur hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten, sondern auch und vor allem hinsichtlich der Kontextbedingungen von neuen Anforderungen einen Erklärungsbeitrag leisten können. Ziel ist es demnach, diejenigen Ansätze zu identifizieren, die das Verhältnis von Organisation und Umwelt nicht als ein deterministisches, sondern als ein interaktives verstehen. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der Vermutung, dass Ansätze, die von einem interaktiven Verhältnis zwischen Organisation und Umwelt ausgehen, nicht nur aufzeigen könnten, dass Organisationen die Möglichkeit haben, unterschiedlich mit neuen Anforderungen umzugehen, sondern auch erlauben zu beobachten, inwiefern sich neue Anforderungen aus einem interaktiven Verhältnis zwischen Organisation und Umwelt heraus entwickeln. Inwiefern diese Ansätze dahingehend zu überprüfen, inwiefern sie als deterministische oder aber als Umweltinteraktionsansätze charakterisiert werden können. Schreyögg folgend werden unter *deterministischen Ansätzen* all diejenigen verstanden, die ähnlich wie der oben angeführte kontingenztheoretische Ansatz die Umwelt von Organisationen (organisationale Umwelt) „in einer mehr oder weniger dominierenden Positionen [sehen]. Die Organisation hat sich an die

constitute a field into which an organization may enter at some point in the future“ (Thompson 1967:

Imperative *anzupassen*, die (ggf. verschlüsselt) aus der Umwelt kommen“ (Schreyögg 1998: 325). Im Gegensatz dazu stehen *Umweltinteraktionsansätze*. Diese konzipieren das Organisations-Umwelt-Verhältnis als einen wechselseitigen Einflussprozess, so dass hier auf deterministische Argumentationen verzichtet und vielmehr argumentiert wird, dass nicht nur die Umwelten die Organisation beeinflussen, sondern auch die Organisation die Umwelten (vgl. Schreyögg 1998: 370).

Evolutionstheoretische Ansätze

Evolutionstheoretische Ansätze können dahingehend unterschieden werden, inwiefern sie sich mit der Evolution organisationaler Comps¹⁴⁶ (McKelvey/Aldrich 1983), der Evolution einer einzelnen Organisation (Singh/Lumsden 1990), oder mit der Evolution von Organisationspopulationen befassen (Hannan/Freeman 1977 und 1989, Carroll 1984). Vor allem der sogenannte ‚Population Ecology‘-Ansatz stellt im Kontext evolutionstheoretischer Ansätze eine ‚Makro-Theorie‘ dar, da er nicht einzelne Organisationen, sondern Populationen von Organisationen untersucht und Organisationen insofern als ‚black boxes‘ betrachtet, als dass er den Blick vor allem auf Prozesse der Entstehung und des ‚Todes‘ von Organisationen lenkt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Prozesse als „impacted by environmental conditions“ (Pfeffer 1982: 179) zu betrachten sind. Gemeinsam ist diesen Ansätzen dabei jedoch nicht nur, dass sie in Analogie zu biologischen Vorgängen die ‚Geburt‘, den ‚Tod‘ sowie den Wandel von und in Organisationen evolutionstheoretisch zu erklären suchen, sondern vielmehr auch, dass sie dabei auf die Verbindung der Mechanismen von Variation, Selektion und Reproduktion bzw. Retention zurückgreifen¹⁴⁷. Eine weitere Gemeinsamkeit ist darin zu sehen, dass sie im Gegensatz etwa zu kontingenztheoretischen Ansätzen nicht Rationalitäts- und Effizienzprämissen in den Vordergrund stellen, sondern u.a. unter Berücksichtigung der begrenzten Rationalität davon ausgehen, dass „Organisationen zu komplex sind, um durch geplante Eingriffe in berechenbarer Weise in einen gewünschten Zustand überführt werden können. (...) Gestalter setzen folglich Änderungsprozesse in Gang, die sie nur z.T. kontrollieren können: Ihre Pläne enthalten unrealistische Annahmen; ihre Maßnahmen zeitigen Konsequenzen, die sie nicht vorhersahen; ihre Maßnahmen lösen u.U. andere Probleme als diejenigen, die sie ursprünglich lösen

28).

¹⁴⁶ Organisationale comps (competences) stellen die ‚Gene‘ der Organisation dar; unter ihnen sind Verfahrensrichtlinien, Rezeptwissen, Patente, Produkt- und Produktionstechniken, Verfahren der Produktionssteuerung, Baupläne, Computerprogramme, Organisationspläne, Stellenbeschreibungen, Führungsrichtlinien, Unternehmensphilosophie etc. zu verstehen (vgl. Kieser 1993: 248).

¹⁴⁷ Es ist jedoch zu beachten, dass diese Mechanismen in den verschiedenen Ansätzen zwar von der Grundanlage her identisch sind, bezogen auf die verschiedenen Betrachtungsebenen jedoch unterschiedlich konzipiert werden. Diese Unterschiede sollen an dieser Stelle jedoch nicht weiter aufgeführt werden, da es nicht darum geht, die einzelnen evolutionstheoretischen Ansätze selbst zu diskutieren, sondern ihr grundlegendes Verständnis der Beziehung von Organisation und Umwelt.

sollten usw.“ (Kieser/Woywode 1999: 253; vgl. Kieser 1993: 243). Die ‚absichtsvolle‘ Gestaltung von Wandlungsprozessen stellt demnach lediglich eine Variation dar, die auch unabhängig von Umwelteinflüssen generiert werden kann. Vor diesem Hintergrund können Organisationen in der evolutionstheoretischen Auffassung in Analogie zu biologischen Organismen als selbstreproduktive und operativ geschlossene System betrachtet werden (vgl. Schreyögg 1998: 329). Variationen entstehen jedoch nicht lediglich in Organisationen und in Bezug auf organisationale Comps, sondern Organisationen selbst, bzw. die Entstehung von Organisationen können als Variationen gesehen werden, die sich dann bewähren müssen (oder eben auch nicht).

Im Kontext der vorliegenden Arbeit interessiert vor allem der Selektionsprozess, denn hier wird deutlich, dass evolutionstheoretische Ansätze einen deutlichen Akzent auf die Determinierung von Organisationen durch die Umwelt setzen. Es ist die Umwelt, die darüber entscheidet, ob bestimmte Variationen (seien es nun organisationsinterne oder ganze Organisationen) sich als an Umwelterfordernisse anpassungsfähig erweisen. Dies bedeutet, dass die Umwelt darüber entscheidet, ob bestimmte organisationale Verfahren oder Strukturen bzw. ganze Organisationen ‚überleben‘. Es geht daher vor allem um Effektivität und um Bewährung und somit um den adaptiven Erfolg in der jeweiligen Umwelt. Variationen, gleich auf welcher Ebene, werden demnach von der Umwelt bewertet und ausselektiert, wenn sie den Erfordernissen und den Anforderungen derselben nicht entsprechen und sich dementsprechend nicht bewähren. Ein wesentlicher Grund für den hohen Stellenwert, dem der Selektionsprozess mittels der Umwelt zukommt, ist darin zu sehen, dass Organisationen zum Überleben von einem Ressourcenzufluss aus der Umwelt abhängig sind (vgl. Segler 1985). Demnach *müssen* sie sich an neue Umwelanforderungen anpassen, da sie sonst den benötigten Ressourcenzufluss und somit ihre Existenzgrundlage verlieren, d.h. „einem Ausleseprozeß zum Opfer fallen“ (Schreyögg 1998: 325). Ohne in diesem Kontext ausführlicher auf die Grundlagen und Weiterentwicklungen evolutionstheoretischer Ansätze eingehen zu wollen, kann hier festgehalten werden, dass diese Ansätze zwar berücksichtigen, dass Organisationen und organisationale Comps zwar durchaus ohne direkten Eingriff durch die Umwelt in der Lage sind, Variationsprozesse anzustoßen, dass sich jedoch die Beziehung zwischen Organisation und Umwelt nicht als interaktiv gestaltet. Evolutionstheoretische Ansätze konzipieren demnach das Organisations-Umwelt-Verhältnis als ein deterministisches. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass der „Umwelt die Rolle eines Schiedsrichters zu[kommt]; sie ‚entscheidet‘, welche Organisationsformen lebensfähig sind und welche nicht. Die Umwelt oder genauer das Evolutionsgeschehen sondert diejenigen Systeme oder Systempopulationen aus, deren

Variationen nicht anschlussfähig sind“ (Schreyögg 1998: 329)¹⁴⁸. Ergebnis dieser ‚Schiedsrichterfunktion‘ ist, dass sich Organisationen an die Wettbewerbsbedingungen einer Nische anpassen, was in Folge zu einer evolutionären Strukturgleichheit (Isomorphie) führt.

Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz

Im Gegensatz zur deterministischen Konzeption des Verhältnisses zwischen Organisation und Umwelt in evolutionstheoretischen Ansätzen zeichnet sich der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz (Pfeffer/Salancik 1978) dadurch aus, dass er interaktive Momente berücksichtigt, da hier davon ausgegangen wird, dass Organisationen ihrer Umwelt nicht passiv ausgeliefert sind, sondern die Möglichkeit haben, aktiv zu versuchen, einen Einfluss auf die Umwelt zu nehmen.

Im Mittelpunkt des Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatzes wird das Verhältnis von Organisation und Umwelt vor allem hinsichtlich des (vertikalen) Ressourcenzufusses konzipiert (vgl. Schreyögg 1997: 481, Knyphausen-Aufseß 1997). Ausgehend von einer Fokalorganisation und unter Berücksichtigung organisationsinterner Prozesse wird diese in einem ‚organizational set‘, bestehend etwa aus Lieferanten, Gewerkschaften, Behörden, Abnehmern etc. verortet. In diesem Sinne konstituiert sich die Umwelt einer Fokalorganisation über andere Organisationen, so dass hier die Organisations-Umwelt-Beziehungen weitgehend als interorganisationale Beziehungen erscheinen¹⁴⁹. Die Fokalorganisation wird dabei als von den für sie relevanten Organisationen abhängig verstanden¹⁵⁰, da sie auf deren Ressourcen angewiesen ist. Dies insofern, als dass sie - um zu überleben - davon abhängig ist, dass ein permanenter Ressourcenzufluss gewährleistet ist. Daher steht in diesem Ansatz, auch wenn auf die Bedeutung der sozialen Umwelt verwiesen wird (vgl. Pfeffer/Salancik 1978: 147ff.), die sog. ‚task environment‘ im Mittelpunkt des Interesses. Diese zeichnet sich, wie bereits oben angeführt, besonders dadurch aus, dass sie „the source of inputs, markets for outputs, competitors, and regulators“ (Scott 1992: 193) umfasst. Sie bildet den Kontext, innerhalb dessen sich Organisationen (vor allem in ihrer Konzeptualisierung als Produktionssysteme) bewegen. Hier wird deutlich, dass Organisationen nicht isoliert von einer sie um-

¹⁴⁸ Somit unterscheiden sich evolutionstheoretische Ansätze von kontingenztheoretischen zwar dadurch, dass sie keine Verengung auf Organisationsstrukturen aufweisen und auf verschiedenen Betrachtungsebenen ihre Wirkung entfalten, sowie dem Rationalitätsparadigma einen nur geringen bzw. keinen Stellenwert einräumen. Hinsichtlich der Determination durch die Umwelt weisen sie jedoch eine nicht zu verachtende Gemeinsamkeit auf.

¹⁴⁹ Schreyögg (1998: 371) verweist in diesem Kontext unter Rückgriff auf den Systembegriff darauf, dass hier System-zu-System Beziehungen im Mittelpunkt stehen.

¹⁵⁰ Scott weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „all organizations are dependent on suppliers and customers but which specific exchange partners are selected and what are the terms of exchange is partly determined by the organization itself“ (Scott 1992: 114). Von daher ist es nicht nur sinnvoll, sondern sogar notwendig, von ‚relevanten‘ Organisationen zu sprechen.

gebenen Umwelt agieren. Vielmehr operieren sie in einem Kontext, der dazu führt, dass Organisationen „[are] inescapably bound up with the conditions of their environment“ (Pfeffer/Salancik 1978: 1). Vor diesem Hintergrund gehen Pfeffer/Salancik davon aus, dass, wenn man die Handlungen von Organisationen verstehen will, der Kontext berücksichtigt werden muss, der zu diesen oder jenen Handlungen führt. Dieser Kontext wird - wie bereits ausgeführt - vor allem hinsichtlich des Ressourcenzuflusses relevant. Organisationen versuchen jedoch selbstverständlich nicht nur ihren Ressourcenzufluss, sondern auch die Abnahme ihrer Produkte zu sichern. Da aber sowohl Ressourcenzufluss als auch Produktabnahme nicht als dauerhaft sichergestellt betrachtet werden können, bilden sie eine dauerhafte Unsicherheitsquelle für die Organisationen. Sie versuchen daher aktiv, sich vor diesen Unsicherheiten zu schützen und entwickeln sowohl organisationsinterne als auch organisationsexterne Maßnahmen, um die Umweltunsicherheit zu reduzieren: „Resource dependence theorists stress the organizational necessity of adapting to environmental uncertainty, coping with problematic interdependencies, and actively managing or controlling resource flows“ (Oliver 1991: 148).

Wie bereits weiter oben (Abschnitt 3.2.1.) dargelegt, können diese Maßnahmen in organisationsinterne Pufferstrategien und organisationsexterne Verknüpfungsstrategien unterschieden werden. Vor allem mit Verknüpfungsstrategien wird versucht, einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Umwelt zu nehmen, um so den Ressourcenzufluss und den Bestand der Fokalorganisation zu sichern (vgl. Pfeffer/Salancik 1978: 113ff, Schreyögg 1998: 374ff., Scott 1986: 263ff., Scott 1992: 197ff, Thompson 1967).

Da die internen Pufferstrategien im Kontext der vorliegenden Arbeit eine eher untergeordnete Rolle spielen (sie verweisen vor allem auf den Blick in die ‚black box‘ Organisation), sind die Verknüpfungsstrategien insofern von Interesse, als dass diese als Zeichen dafür gesehen werden können, dass Organisationen ihren Umwelten nicht hilflos ausgeliefert sind (wie dies in evolutionstheoretischen Ansätzen der Fall ist), sondern vielmehr auch die Möglichkeit haben, auf die Umwelt und auf die für sie relevanten Organisationen aktiv Einfluss zu nehmen. Strategien, die dazu dienen können, andere private Organisationen zu beeinflussen, sind etwa Fusionen, Joint Ventures, Kooperationsverträge (Lieferverträge, Abnahmeverträge und Lizenzen), Kooptationen (d.h. die partielle Einbindung von Mitgliedern externer Organisationen in das Kontrollorgan der Fokalorganisation) etc. In diesem Sinne sind die Verknüpfungsstrategien vor allem darauf ausgerichtet, andere für die Fokalorganisation relevante, private Organisationen zu beeinflussen. Darüber hinaus wenden Organisationen jedoch auch Beeinflussungsstrategien wie beispielsweise Lobbyismus oder die Mobilisierung einer kritischen Öffentlichkeit an, die im politischen Raum ihre Wirkung entfalten sollen und darauf ausge-

richtet sind, dass bestimmte rechtliche Regelungen erlassen werden, die dazu führen sollen, die Unsicherheit von Organisationen hinsichtlich ihres Ressourcenzuflusses und ihrer Produktabnahme zu reduzieren. Ziel solcher Maßnahmen ist es beispielsweise, „die kritische Abnehmerindustrie zu regulieren (z.B. die Abnahmeverpflichtung von Kohle durch Kraftwerke) oder die Preise in einer bestimmten Zulieferindustrie zu administrieren (z.B. in der Energieversorgung)“ (Schreyögg 1998: 379). Eine weitere und abschließend zu nennende Strategie von Organisationen, die sich jedoch von den vorgenannten unterscheidet, ist die Strategie des Verhandeln. Verhandeln stellt insofern eine andere Art von Strategie dar, als dass sie nicht nur im Kontext des Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatzes, sondern auch in den Überlegungen Thompsons als eine ‚prebridging strategy‘ betrachtet wird, da sie die eigentliche Strategie vorbereiten soll (Pfeffer/Salancik 1978: 92ff., Thompson 1967: 32ff.).

Vor diesem Hintergrund hebt der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz hervor, dass Organisationen aktive Gebilde sind, die nicht isoliert agieren, sondern in einem Kontext operieren, von dem sie mehr oder weniger abhängig sind. Um die mit dieser Abhängigkeit verbundene Unsicherheit zu reduzieren können sie Einfluss sowohl auf andere private als auch auf staatliche Organisationen ausüben. Der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz zeigt Organisationen nicht als interessenlose Akteure (wie es zum Teil etwa in kontingenztheoretischen Ansätzen den Anschein haben mag). Vielmehr werden Organisationen hier in weiten Teilen als egoistisch, rational handelnd und nutzenmaximierend konzeptualisiert, als Organisationen, die so versuchen, ihre Interessen im Zuge der Unsicherheitsabsorption bezüglich des Ressourcenzuflusses und des Abnahmemarktes ihrer Produkte durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund könnte durchaus behauptet werden, dass der ‚Politik‘ der Organisation im Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz ein wichtiger wenn nicht gar zentraler Stellenwert zukommt.

(Neo-)Institutionalismus

Im Gegensatz zum Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz ist es ungleich schwerer, den Neo-Institutionalismus auf seine Kerngedanken zu reduzieren, da es *den* Neo-Institutionalismus im engeren Sinne nicht gibt. Zum einen scheint die Anzahl neo-institutionalistischer Ansätze mit der Anzahl der verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen zu korrelieren¹⁵¹: „When someone announces that he or she is con-

¹⁵¹ So gibt es einen historischen Institutionalismus, einen ökonomischen Institutionalismus, einen soziologischen Institutionalismus und einen politikwissenschaftlichen Institutionalismus etc. (vgl. DiMaggio/Powell 1991a, Hall/Taylor 1996, Peters 1999, Scott 1995). DiMaggio (1998) kritisiert jedoch die von Hall/Taylor (1996) eingeführte Unterscheidung von historischem, ökonomischem und soziologischem Institutionalismus dahingehend, als dass nicht die Disziplinen, sondern die theoretischen Orientierungen als Hauptkriterium für entsprechende Differenzierungen dienen sollten. Den 'ökonomischen' Institutionalismus bezeichnet er in diesem Sinne als '*rational-action neoinstitutionalism*', den 'soziologischen' Institutionalismus als '*social-constructionist neoinstitutionalism*' und den 'histori-

ducting an institutional analysis, the next question should be, Using which version?“ (Scott 1987: 501). Zum anderen und in weiten Teilen daraus resultierend stellt der Neo-Institutionalismus keine ausgearbeitete Theorie dar, sondern vielmehr ein Sammelsurium „heterogener theoretischer Konzepte, Thesen und Klassifikationen, die auf die Bedeutung von Institutionen und/oder Prozessen der Institutionalisierung aufmerksam machen“ (Tacke 1999a: 81) und annehmen, dass „Institutionen wichtig sind, um soziales Handeln und Prozesse der Gesellschaftsentwicklung zu verstehen“ (Hasse/Krücken 1999: 7).

Allgemein können Institutionen im Rahmen neo-institutionalistischer Ansätze als gesellschaftliche Erwartungsstrukturen verstanden werden, die bestimmen, was als angemessenes Handeln und Entscheiden betrachtet wird (vgl. Hasse/Krücken 1999: 7). Konstituiert über den Prozess der Institutionalisierung ermöglichen und/oder restringieren Institutionen bestimmte Handlungen, reduzieren die Unsicherheit hinsichtlich der Angemessenheit des Verhaltens, weisen einen unpersönlichen Charakter sowie eine relative Stabilität auf und stellen in weiten Teilen nicht hinterfragte Selbstverständlichkeiten (taken for granted) dar¹⁵². Schaut man sich die einzelnen neo-institutionalistischen Ansätze jedoch näher an, so zeigt sich, dass die verschiedenen Vertreter dieser Ansätze unter einer ‚Institution‘ sehr unterschiedliche Dinge verstehen. So verstehen Friedland/Alford (1991: 243) unter Institutionen *symbolische Systeme*, die die Realität ordnen und dadurch eine bedeutungsvolle Erfahrung von Zeit und Raum ermöglichen. Meyer/Boli/Thomas (1994: 10) sehen Institutionen als *kulturelle Regeln*, die bestimmten Dingen und Aktivitäten eine kollektive Bedeutung und einen kollektiven Wert verleihen. Scott greift die unterschiedlichen Aspekte des Institutionenbegriffs in verschiedenen neo-institutionalistischen Ansätze auf und schlägt vor, sie in einer übergreifenden Definition zusammenzuführen: „Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers - cultures, structures,

schen/politikwissenschaftlichen' Institutionalismus als '*mediated-conflict neoinstitutionalism*' (vgl. DiMaggio 1998). Ähnlich wie DiMaggio argumentiert Edeling (1999), der darauf hinweist, dass die Differenzen im Verständnis des Neuen Institutionalismus nicht entlang der Grenzen der Disziplinen gezogen werden, sondern statt dessen theoretische Vorentscheidungen und Leitperspektiven ausdrücken, die quer zu den Disziplinen verlaufen. Schanz (1999) spricht von einer erheblichen Konfusion, wenn ein Wirtschaftswissenschaftler auf einen Soziologen oder Politologen trifft und das Thema Neo-Institutionalismus diskutiert wird. Er weist dem ökonomischen Institutionalismus eine *methodologisch-individualistische* und dem soziologischen Institutionalismus eine *methodologisch-kollektivistische* Perspektive zu.

¹⁵² Vergleiche sowohl zu Institutionen als Zustand als auch zum Prozess der Institutionalisierung Covaleski/Dirsmith (1988: 562), DiMaggio (1988), Edeling (1999: 9), Friedland/Alford (1991: 243), Meyer/Boli/Thomas (1994: 10), March/Olsen (1989), Peters (1999: 18), Scott (1987, 1994a: 68, 1995: 33f.), Türk (1997: 133). Vergleiche insbesondere zum Wandel von Institutionen Jepperson (1991), der die Frage nach der Entstehung und Durchsetzung neuer Institutionen sowie nach dem Wandel von Institutionen mit dem Prozess der Re-Institutionalisierung, also mit der Ersetzung oder Ergänzung bestehender Erwartungen durch neue, und dem der De-Institutionalisierung, also dem Abbau gesellschaftlicher Erwartungen, verbindet. Vergleiche zum Prozess der De-Institutionalisierung auch Oliver (1992).

and routines - and they operate at multiple levels of jurisdiction. In this conceptualization, institutions are multifaceted systems incorporating symbolic systems -cognitive constructions and normative rules - and regulative processes carried out through and shaping social behavior. Meaning systems, monitoring processes, and actions are interwoven“ (Scott 1995: 33f.). Hieraus ergibt sich eine komplexe Sichtweise auf Institutionen, die Scott in einer Tabelle (siehe Tabelle 3.4) folgendermaßen darstellt:

Tabelle 3.4: Die drei Säulen von Institutionen

	Regulative	Normative	Cognitive
Basis of compliance	Expedience	Social obligation	Taken for granted
Mechanism	Coercive	Normative	Mimetic
Logic	Instrumentally	Appropriateness	Orthodoxy
Indicators	Rules, laws, sanctions	Certification, accreditation	Prevalence, isomorphism
Basis of legitimacy	Legally sanctioned	Morally governed	Culturally supported, conceptually correct

(Quelle: Scott 1995: 35)

Diese Differenzierungen erlauben es genauer zu fragen, welcher ‚Art‘ die (institutionalisierten) Erwartungen sind, die an Organisationen im Einzelfall herangetragen werden. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich der organisationssoziologische Neo-Institutionalismus¹⁵³ dadurch aus, dass er sich für die gesellschaftliche Einbettung von Organisationen interessiert („bringing society back in“; vgl. Friedland/Alford 1991) und Institutionen als Bindeglied zwischen Organisation und Gesellschaft betrachtet. Dabei unterscheidet er sich vom Ressourcen-Abhängigkeits-Absatz, der auf die Effizienz von und in Organisationen abhebt und eine instrumentelle Perspektive auf Organisationen legt, dadurch, dass er die Aufmerksamkeit auf die Frage der Legitimation von Organisationen in der Gesellschaft lenkt. Demnach wird hier keine instrumentelle, sondern eine *institutionelle* Perspektive auf Organisationen gelegt.

Eine Zusammenfassung des organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus wird dadurch erschwert, dass sich in ihm zwei unterschiedliche Forschungsperspektiven identifizieren lassen. Während die erste ‚organizations as institutions‘ konzipiert, liegt das Augenmerk der zweiten auf ‚organizations and institutions‘. ‚Organizations as institutions‘-Ansätze sehen die Form der Organisation als *die* wesentliche Institution der

¹⁵³ Als ‚Geburtsstunde‘ des organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus, der von einigen Autoren auch als Institutionalismus in der Organisationsforschung (vgl. Scott 1987, Tolbert/Zucker 1997) bezeichnet wird, können die Veröffentlichungen von Meyer/Rowan (1977), Zucker (1977) und DiMaggio/Powell (1991b; Orig. 1983) bezeichnet werden. Im Gegensatz dazu ist der ‚alte‘ Institutionalismus eng mit den Werken von Selznick (1949 und 1957) verbunden. Siehe zur Unterscheidung von ‚Altem‘ und ‚Neuen‘ DiMaggio/Powell (1991a), Hasse/Krücken (1996), Scott (1995) und Selznick (1996), zur

modernen Gesellschaft und untersuchen institutionalisierende Prozesse innerhalb von Organisationen. Es geht dabei vor allem um organisationsinterne Institutionalisierungsprozesse (Selznick 1949, Tolbert 1985, Tolbert/Zucker 1983, Zucker 1977 und 1983). Im Gegensatz dazu stehen Ansätze, die zwischen Organisation und Institution unterscheiden. Diese stellen die Organisations-Umwelt-Beziehungen in den Mittelpunkt, indem sie auf die Bedeutung von Institutionen und Prozessen der Institutionalisierung in den Umwelten von Organisationen hinweisen und die Auswirkung derselben auf Organisationen untersuchen (Meyer/Rowan 1977, DiMaggio/Powell 1991b, Meyer/Scott 1992, Scott 1994a und b)¹⁵⁴.

Im Folgenden sollen nun vor allem einige Kernideen neo-institutionalistischer Ansätze vorgestellt werden, die den Blick auf die Wechselbeziehung zwischen Organisation und Umwelt lenken und dies vor allem im Spannungsfeld der Begriffe von ‚Organisation‘ und ‚Institution‘ tun. Diese Kernideen und damit die ‚institutionelle Perspektive auf Organisationen‘ sowie die hiermit verbundene Frage nach der Legitimation von Organisationen in ihren Umwelten beziehen sich erstens auf das neo-institutionalistische Umweltkonzept im engeren Sinne, zweitens auf die Bedeutung von Rationalitätsmythen und die Möglichkeit einer nur ‚zeremoniellen‘ Befolgung gesellschaftlicher Erwartungen, sowie drittens auf das Konzept ‚institutioneller Isomorphie‘.

1) *Das neo-institutionalistische Umweltkonzept*

Im Gegensatz zu kontingenztheoretischen Ansätzen und zum Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz sehen neo-institutionalistische Ansätze die Umwelt einer Organisation als mehr als nur eine ‚task-environment‘ an, indem sie die Bedeutung ‚institutioneller Umwelten‘ betonen¹⁵⁵. Insofern gibt es zwei verschiedene ‚Arten‘ von Umwelten, die Anforderungen unterschiedlicher Natur an Organisationen stellen und mit denen Organisationen unterschiedlich umgehen. In Anlehnung an Dill (1958) und Thompson (1967) wird in neo-institutionalistischen Ansätzen unter ‚task environment‘ diejenige Umwelt verstanden, „in which a product or service is produced and exchanged in a market such that organizations are rewarded for effective and efficient control of their production system. In the purest case, such environments are identical to the competitive markets so dear to the hearts of neoclassic economists. Organizations operating in such environments are expected to concentrate their energies on control-

Institutionalisierung des Institutionalismus Tolbert/Zucker (1997) und zur institutionellen Theorie der Organisation Zucker (1987).

¹⁵⁴ Siehe zur Unterscheidung von Organisation und Institution auch Gellert (1984), Hasse/Krücken (1996), Khalil (1995), Scott (1994a und 1995), Stölting (1999), Türk (1978).

¹⁵⁵ Dass diese Unterscheidung zwischen ‚task‘ und ‚institutional environment‘ keine eigentlich ‚neue‘ darstellt zeigt sich daran, dass sowohl Thompson (1967: 28) als auch Pfeffer/Salancik (1978: 4f.) bereits darauf hingewiesen hatten, dass es jenseits der sie interessierenden ‚task environment‘ noch eine, ei-

ling and coordinating their technical processes and are likely to attempt to buffer or protect these core processes from environmental disturbances" (Scott/Meyer 1991: 111). Im Gegensatz zu technischen Umwelten¹⁵⁶ zeichnen sich institutionelle Umwelten dadurch aus, dass „institutional environments are, by definition, those characterized by the elaboration of rules and requirements to which individual organizations must conform if they are to receive support and legitimacy. The requirements may stem from regulatory agencies authorized by the nation-state, from professional or trade associations, from generalized systems that define how specific types of organizations are to conduct themselves, and similar sources. Whatever the source, organizations are rewarded for conforming to these rules or beliefs" (Scott/Meyer 1991: 111)¹⁵⁷.

Technische Umwelten erscheinen dabei durch einen ökonomischen Imperativ gekennzeichnet zu sein, der darauf hinwirkt, dass Organisationen, die vor allem in solchen technischen Umwelten operieren, ihre Ressourcen vornehmlich aufgrund ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit erhalten. Demgegenüber stehen Organisationen, die vor allem in institutionellen Umwelten operieren. Hier steht nicht die ökonomische Leistungsfähigkeit von Organisationen im Mittelpunkt, sondern ihre ‚social fitness‘, denn diese Organisationen werden danach beurteilt, inwiefern sie bestimmte, gesellschaftlich als ‚rational‘ anerkannte Verfahren, rechtliche Rahmenbedingungen, Programme, Strukturen etc. befolgen. Organisationen, die diesen Erwartungen folgen, legitimieren hierdurch ihre Existenz und sichern sich so ihren Ressourcenzufluss (vgl. Powell 1991, Scott/Meyer 1991, Scott 1992 und 1994a). Beide ‚Arten‘ von Umwelten stellen demnach unterschiedliche Anforderungen an Organisationen, die diese aus ebenso unterschiedlichen Gründen befolgen. Hinsichtlich der Konzeptualisierung von technischen und institutionellen Umwelten ist jedoch zu beachten, dass es sich bei der Unterscheidung vorrangig um eine analytische handelt (vgl. DiMaggio/Powell 1991b, Meyer/Scott/Deal 1981, Scott/Meyer 1991, Scott 1992). Dies bedeutet, dass Organisationen - wie beispielsweise Schulen, Universitäten und Museen -, die in vorwiegend institutionellen Umwelten agieren, durchaus auch Effizienzanforderungen genügen müssen. Genauso müssen Organisationen, die am Markt konkurrieren, auch institutionalisierte Elemente aufnehmen (vgl. Powell 1991: 184). Infolgedessen sind unterschiedliche Organisationen in einem unterschiedlichen Ausmaß in sowohl institutionelle als auch in technische Umwelten eingebunden (vgl. Scott/Meyer 1991: 111f., Scott 1991:168 und 1992: 132f.). Die nachfolgende Tabelle 3.5 gibt einen Überblick über die

ne soziale/institutionelle Umwelt gibt, die sie jedoch im Gegensatz zu neo-institutionalistischen Ansätzen nur am Rande interessiert.

¹⁵⁶ Die ‚task environment‘ wird auch als die technische oder kompetitive Umwelt (vgl. DiMaggio/Powell 1991b, Tolbert/Zucker 1983) bezeichnet. In den folgenden Ausführungen wird die Bezeichnung ‚technische Umwelt‘ verwendet.

¹⁵⁷ Vergleiche auch Meyer/Rowan (1977: 353), Scott/Meyer (1991: 111) und Meyer/Scott/Deal (1981).

Verortung unterschiedlicher Organisationen in ihren institutionellen und technischen Umwelten¹⁵⁸.

Tabelle 3.5: Organisationen und ihre Einbettung in institutionellen und technischen Umwelten

		Institutional Environments	
		Stronger	Weaker
Technical Environments	Stronger	utilities	general manufacturing
		banks general hospitals	
	Weaker	pharmaceuticals	
		mental health clinics schools; legal agencies churches	restaurants health clubs child care

(Quelle: Scott 1992: 133)

Mit Blick auf die Tabelle zeigt sich, dass eine strikte Trennung zwischen institutionellen und technischen Umwelten kaum möglich ist, beide spielen in unterschiedlichem Ausmaß für unterschiedliche ‚Typen‘ von Organisationen eine Rolle.

In Anbetracht der Bedeutung, die den institutionellen Umwelten zugeschrieben wird - ohne dabei die Bedeutung der technischen Umwelten zu negieren -, befassen sich neo-institutionalistische Ansätze - im Gegensatz zur empirischen Konzentration auf Wirtschaftsorganisationen im Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz - vor allem mit Organisationen des öffentlichen Sektors, die nach Ansicht der Neo-Institutionalisten in einem hohen Ausmaß mit den Anforderungen von institutionellen Umwelten konfrontiert sind¹⁵⁹. So hängt dann das ‚Überleben‘ einer Organisation nicht nur von der effizienten Aufgabenerfüllung und Zweckmäßigkeit ab, sondern vor allem auch davon, inwiefern Organisationen in der Lage sind, institutionalisierte Regeln der Umwelten nicht nur aufzunehmen, sondern auch nach außen hin die Befolgung derselben zu präsentieren, um so Legitimation zu erlangen und Ressourcen zu erhalten (vgl. Meyer/Rowan 1977).

2) Rationalitätsmythen und zeremonielle Konformität

Die bisherigen Ausführungen haben bereits deutlich werden lassen, dass dem Aspekt der Legitimation von Organisationen in ihren Umwelten in neo-institutionalistischen

¹⁵⁸ Mit Blick auf die Unterscheidung der beiden Umwelten, auch wenn man sie als analytische betrachtet, stellt sich jedoch die Frage, inwiefern nicht auch die Erwartungen der technischen Umwelt als institutionell definiert betrachtet werden können (vgl. Scott 1994a: 79, Powell 1991).

¹⁵⁹ Gerade die Organisationen des öffentlichen Sektors eignen sich für eine solche Sichtweise, da „the organizations were characterized by poorly understood technologies, operated in environments with modest technical demands, and experienced weak selection pressures“ (Powell 1991: 189). Dementsprechend entziehen sich diese Organisationen weitgehend einer Kontrolle hinsichtlich ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit, da hier die Zweck-Mittel-Beziehung nur schwer zu erfassen ist.

Ansätzen ein größerer Stellenwert beigemessen wird als den in anderen Organisationstheorien im Vordergrund stehenden Rationalitäts- und Effizienzprämissen. Dies zeigt sich auch darin, dass ein Wandel der formalen Organisationsstrukturen im Kontext neo-institutionalistischer Ansätze nicht unter Effizienzprämissen, sondern unter dem Aspekt der Legitimation von Organisationen betrachtet wird. Besonders deutlich wird diese Agenda von Meyer/Rowan (1977) präsentiert, die formale Organisationsstrukturen¹⁶⁰ von sogenannten ‚Aktivitätsstrukturen‘ unterscheiden. Während letztere die ‚tatsächlichen‘ Bedingungen konstituieren, unter denen Organisationen ‚arbeiten‘, können die formalen Organisationsstrukturen als ‚Fassade‘ betrachtet werden, die Organisationen ihrer Umwelt präsentieren, so dass „the formal structure of many organizations in postindustrial society (...) dramatically reflects the myths of their institutional environment instead of the demands of their work activities“ (Meyer/Rowan 1977: 341). Dementsprechend verfügen Organisationen über eine Dualstruktur, insofern formale Organisationsstrukturen und Aktivitätsstrukturen lediglich lose gekoppelt (bzw. voneinander entkoppelt) sind. Ein wesentlicher Grund für die Entkopplung beider Ebenen ist darin zu sehen, dass Organisationen oftmals mit inkonsistenten institutionalisierten Regeln aus unterschiedlichen institutionellen Umwelten konfrontiert werden, denen sie aus Legitimationsgründen genügen müssen. Dabei ist zu beachten, dass sowohl die unterschiedlichen institutionalisierten Regeln als untereinander inkonsistent charakterisiert werden können, da sie aus unterschiedlichen Umweltsegmenten stammen können, als auch, dass diese Regeln sich als inkonsistent mit den organisationalen Aktivitätsstrukturen erweisen können. Zur Lösung dieser Dilemmasituation können Organisationen ihre Ebenen entkoppeln, um so auf der Ebene der formalen Organisationsstruktur nach außen hin eine zeremonielle Konformität mit institutionalisierten Regeln zu zeigen, ohne dabei ihre Aktivitätsstrukturen verändern zu müssen (vgl. Meyer/Rowan 1977: 356f.)¹⁶¹. Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine Entkopplung (Decoupling) nur *eine* mögliche Art und Weise des Umgangs mit inkonsistenten Regeln darstellt: „First, an organization can resist ceremonial requirements. (...) Second, an organization can maintain rigid conformity to institutionalized prescriptions by cutting off external relations. (...) Third, an

¹⁶⁰ Meyer/Rowan definieren formale Strukturen als „blueprint for activities which includes, first of all, the table of organization: a listing of offices, departments, positions, and programs. These elements are linked by explicit goals and policies that make up a rational theory of how, and to what end, activities are to be fitted together. The essence of a modern bureaucratic organization lies in the rationalized and impersonal character of these structural elements and of the goals that linked to them“ (Meyer/Rowan 1977: 341f, 42)

¹⁶¹ Brunsson (1989) geht ebenso wie Meyer/Rowan von der Möglichkeit einer Entkopplung aus und bezeichnet die Ebene, auf der versucht wird, externe Legitimität herzustellen und den Ressourcenzufluss zu sichern, als ‚talk‘-Ebene. Hier versucht die Organisation eine symbolische Übereinstimmung mit den Umwelтанforderungen zu erzielen, während die zweite Ebene, die ‚action‘-Ebene, der Sicherstellung des Produktionsprozesses dient: „Organizational talk is adapted to some norms, and action to others. This is hypocrisy. (...) Hypocrisy may be the answer to the problem of the inconsistent norms which face the organization“ (Brunsson 1989: 172).

external relations. (...) Third, an organization can cynically acknowledge that its structure is inconsistent with work requirements. (...) Fourth, an organization can promise reform" (Meyer/Rowan 1977: 356). Für Meyer/Rowan stellen diese vier alternativen Handlungsmöglichkeiten jedoch nur organisationale Partillösungen dar, die letztlich dazu führen, dass Organisationen, die sich in der einen oder anderen Art verhalten, die Legitimation und somit auch die Quellen für Ressourcen entzogen werden, da sie sich nicht an die institutionalisierten Regeln halten. Um solche Sanktionen zu vermeiden, greifen Organisationen daher auf die Möglichkeit der Entkopplung zurück, die es erlaubt, nach außen hin den Rationalitätsmythen der institutionellen Umwelten entsprechen zu können, ohne diese aber auf der anderen Seite in ihre Aktivitätsstrukturen inkorporieren zu müssen. Eine solche zeremonielle Übernahme institutionalisierter Regeln führt zu einer *Isomorphie* zwischen Organisationen und ihren institutionellen Umwelten, wobei sich diese Strukturähnlichkeit lediglich auf die formalen Organisationsstrukturen bezieht.

Vor diesem Hintergrund wird besonders deutlich, warum sich Vertreter neo-institutionalistischer Ansätze vorrangig mit öffentlichen Organisationen wie beispielsweise Museen oder Schulen befassen. Ein wesentliches Merkmal dieser Organisationen ist es, dass sie in einem stärkeren Ausmaß als beispielsweise Wirtschaftsorganisationen mit institutionellen Umwelten und den entsprechenden institutionalisierten Regeln konfrontiert sind als mit technischen Umwelten, so dass hier Effizienzgesichtspunkte in der Befolgung institutionalisierter Regeln eine geringere Rolle spielen. Öffentliche Organisationen zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich in der Erstellung ihrer ‚Produkte‘ in weiten Teilen einer Effizienzkontrolle entziehen. Dementsprechend steht hier zunächst die Legitimation solcher Organisationen im Vordergrund, die vor allem in institutionellen Umwelten operieren. Gerade am Beispiel der Universitäten, die sich vielen und zum Teil inkonsistenten institutionalisierten Regeln ausgesetzt sehen, wird deutlich, dass diese Organisationen „neben der Bewältigung altbekannter Spannungsverhältnisse zwischen Forschung und Lehre sowie Bildung und Ausbildung (...) in jüngster Zeit verstärkt zurechenbare und effektive Entscheidungen produzieren, den Transfer von Forschungsergebnissen in die Wirtschaft beschleunigen sowie Geschlechterparitäten bei der Stellenbesetzung herstellen [sollen]. Dem hierin zum Ausdruck kommenden Mythos der rationalen, innovativen und fairen Organisation wird von seiten der Universitäten vor allem auf der Ebene formaler Strukturen entsprochen: Kommissionen werden gebildet, Richtlinien verabschiedet, Transfer- und Gleichstellungseinrichtungen ins Leben gerufen“ (Hasse/Krücken 1999: 14). Diese Komponenten der formalen Organisationsstruktur sind in allen Universitäten zu finden, so dass hier von einer Strukturähnlichkeit zwischen den Universitäten auszugehen ist, da sie

mit identischen institutionalisierten Regeln konfrontiert sind. Sie können diese zeremoniell übernehmen und werden untereinander auf der Ebene der formalen Strukturen ähnlicher, unterscheiden sich aber dahingehend, ob und inwiefern diese formalen Strukturen Eingang in die Aktivitätsstrukturen finden. Ein Beispiel hierfür ist der Passus in Stellenausschreibungen, dass Bewerbungen von Frauen ausdrücklich erwünscht sind und Frauen sowie Schwerbehinderte bei gleicher Eignung, Befähigung und Leistung bevorzugt berücksichtigt werden. Hiermit wird zwar zum einen nach außen hin der gesellschaftlichen Erwartung der Gewährleistung von Chancengleichheit entsprochen und die Befolgung des Schwerbehindertengesetzes demonstriert. Ob aber zum anderen in den entsprechenden Einstellungs- und Berufungsverfahren dementsprechend gehandelt wird, ist eine ganz andere Frage, denn dies hängt nicht nur von den Universitäten selbst, sondern ebenso von den beteiligten Universitätsmitgliedern ab.

3) *Institutionelle Isomorphie*

Das Konzept des ‚institutionellen Isomorphismus‘ wurde im Wesentlichen durch DiMaggio/Powell (1991b) ins Leben gerufen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist hierbei, dass sich Organisationen im Rahmen eines organisationalen Feldes (‚organizational field‘) aneinander anpassen, so dass es folglich um Institutionalierungsprozesse in einem organisationalen Feld geht. Im Gegensatz zu Meyer/Rowan, die unter Umwelt weit gefasst die gesellschaftliche Umwelt verstehen, konkretisieren DiMaggio/Powell ihren Umweltbezugspunkt, indem sie die Organisations-Umwelt-Beziehungen in einem organisationalen Feld und damit in weiten Teilen im Rahmen interorganisationaler Beziehungen verorten. Ein organisationales Feld konstituiert sich über Organisationen, die zwar die gleichen Dienstleistungen oder Produkte herstellen „but include as well their critical exchange partners, sources of funding, regulatory groups, professional or trade associations, and other sources of normative or cognitive influence. Nonlocal as well as local connections, vertical as well as horizontal ties, and cultural and political influences as well as technical exchanges are included within the organizational field of forces viewed as relevant (Scott 1991: 173f., vgl. auch DiMaggio/Powell 1991b: 64f.)¹⁶². Daraus folgend werden die Grenzen eines organisationales Feldes nicht geographisch, sondern funktional bestimmt. Ein organisationales Feld existiert dabei nicht ‚a priori‘, sondern muss aufgrund von empirischen Untersuchungen bestimmt werden. Ein institutionalisiertes organisationales Feld ist dabei vor allem durch vier Merkmale gekennzeichnet: erstens durch die Häufigkeit der Interaktion zwischen den Organisationen, zweitens durch die Existenz streng definierter interorganisationaler Abhängigkeitsverhältnisse bzw. von Dominanzstrukturen sowie von Koalitionsmustern zwischen den

Organisationen, drittens durch ein hohes Maß an Informationsdichte, mit dem die Organisationen umgehen müssen, und viertens durch ein Bewusstsein der Organisationen, dass sie in einem gemeinsamen Bereich involviert sind (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 65). In einem solchem organisationalen Feld entstehen Angleichungsprozesse (Homogenisierungsprozesse), die DiMaggio/Powell als institutionellen Isomorphismus¹⁶³ bezeichnen und dabei drei Mechanismen unterscheiden, die zur Herstellung von Isomorphie beitragen: erstens Zwang („coercive isomorphism“), zweitens Imitation („mimetic isomorphism“) und drittens normativer Druck („normative isomorphism“). Isomorphie durch Zwang resultiert entweder aus formalem oder informalem Druck, den Organisationen auf andere, von ihnen abhängige Organisationen ausüben, oder aber auch aus kulturell verankerten gesellschaftlichen Erwartungen an die Organisation. Isomorphie durch Zwang ist jedoch nicht unabhängig vom Grad der Abhängigkeit einer Organisation von einer zentral verwalteten Ressource zu sehen, so dass angenommen werden kann, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Zwangsmechanismen zur Geltung kommen können, umso höher ist, je größer der Grad der Abhängigkeit der Organisation ist (vgl. auch Scott 1995). Besonders die rechtliche Umwelt (Vertragsrecht, Steuerrecht etc.) bewirkt eine Ähnlichkeit von Organisationen sowohl in einer strukturellen als auch in einer prozessualen Dimension (vgl. Powell 1991: 188). Im Gegensatz zur Isomorphie durch Zwang beruht die mimetische Isomorphie darauf, dass sich Organisationen an den Strukturen und Prozessen anderer Organisationen orientieren und diejenigen imitieren, die in ihrem organisationalen Feld eine zentrale Stellung einnehmen und als erfolgreich und legitim angesehen werden. Imitation ist ein Mechanismus, auf den vor allem dann zurückgegriffen wird, wenn sich Organisationen einem hohen Grad an umweltinduzierter Unsicherheit ausgesetzt sehen. Der letzte von DiMaggio/Powell dargelegte Isomorphismusmechanismus ist der normative Druck. Die Hauptquelle normativer Isomorphie ist in der zunehmenden Professionalisierung zu sehen. Professionalisierung bezieht sich hierbei auf die Entwicklung von Normen, die akzeptierte Arbeitsweisen, -bedingungen, -methoden und -techniken beinhalten, im Kontext der Berufsausbildung weitergegeben werden und die dabei zur Entstehung weitgehend standardisierter Berufsanforderungen geführt haben. Diese liefern den Mitgliedern eines bestimmten Berufsstandes einen Orientierungsrahmen, der normative Bindungen entfaltend dazu führt, dass sich organisationsübergreifende Problemlösungsmuster etablieren (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 67ff.).

¹⁶² Diese Konzeption eines organisationalen Feldes ist weitgehend identisch mit der Vorstellung von gesellschaftlichen Sektoren (vgl. Scott/Meyer 1991: 117).

¹⁶³ In dem sie den Prozess der Homogenisierung als *institutionelle* Isomorphie bezeichnen, grenzen sie sich vom evolutionstheoretischen Isomorphiebegriff ab, der sich auf Homogenisierungsprozesse von Organisationen innerhalb einer Nische bezieht (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 66).

Mit Blick auf die verschiedenen Mechanismen, die zu Prozessen der Homogenisierung von Organisationen eines organisationalen Feldes führen, bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass diese zum einen als analytische Unterscheidungen verstanden werden, da sie sich empirisch oftmals nicht deutlich auseinanderhalten lassen (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 67). Zum anderen, dass Anpassungsprozesse, unabhängig davon, ob sie durch Zwang, Imitation oder normativen Druck hervorgerufen werden, auch ohne einen unmittelbaren Beleg für die Erhöhung der organisationsinternen Effizienz wirksam werden: „To the extent that organizational effectiveness is enhanced, the reason is often that organizations are rewarded for their similarity to other organizations in their fields. This similarity can make it easier for organizations to transact with other organizations, to attract career-minded staff, to be acknowledged as legitimate and reputable, and to fit into administrative categories that define eligibility for public and private grants and contracts. None of this, however, ensure that conformist organizations do what they do more efficiently than do their more deviant peers” (DiMaggio/Powell 1991b: 73). DiMaggio/Powell tragen zur Entstehung der neo-institutionalistischen Agenda dahingehend bei, als dass hier zwar implizit auch eine funktionale Erklärung von Anpassungsprozessen präsentiert, vor allem aber darauf verwiesen wird, dass sich Organisationen jenseits eines funktionalen Imperativs aus Gründen der Legitimation (aber auch aus Gründen der Abhängigkeit) an Umwelterwartungen anpassen (müssen). Dabei unterscheiden sie sich von Meyer/Rowan dahingehend, als dass sie nicht lediglich von einer zeremoniellen Konformität ausgehen, sondern davon, dass die Aufnahme von Umwelterwartungen, egal ob diese durch Zwang, Imitation oder normativen Druck entsteht, innerhalb der Organisationen auch wirkungsvoll umgesetzt werden können.

Dass mit der Identifizierung von drei Isomorphismenmechanismen die Bandbreite möglicher ‚Gründe‘ für die Strukturähnlichkeit von Organisationen nicht abgedeckt ist, zeigt Scott (1987, 1991), der in Anlehnung an DiMaggio/Powell und durch Rekurs auf neo-institutionalistische Studien sieben Mechanismen identifiziert: Aufdrücken (Imposition), Autorisierung (Authorization), Anreiz (Inducement), freiwillige Annahme (Acquisition), Eindrücken (Imprinting), Einverleibung (Incorporation), Umgehung (Bypassing)¹⁶⁴. Ohne im Detail an dieser Stelle auf die einzelnen Mechanismen eingehen zu wollen, kann hier festgehalten werden, dass mit ‚Anreiz‘ und ‚freiwillige Annahme‘ zwei Mechanis-

¹⁶⁴ Die sieben Mechanismen sollen hier nicht ausführlich dargelegt, sondern zusammenfassend zitiert werden: „Organizational structures may be: *imposed* by a higher authority, such as via the coercive power of government (...); *authorized* by a higher authority when subordinate unit voluntarily seeks its approval (...); *induced* when a higher authority offers incentives or sets conditions for recipients of funding (...); *acquired* when organizations deliberately choose a structural model, such as via imitative or normative isomorphism (...); *imprinted* when organizations take on the attributes of their surroundings at the time of their founding (...); *incorporated* when organizations adapt to the degree of differen-

men identifiziert wurden, die auf eine andere ‚Art‘ der Organisations-Umwelt-Beziehung hinweisen. Der Mechanismus ‚Anreiz‘ zeigt, dass zwischen Organisationen, von denen eine als der anderen übergeordnet betrachtet werden kann, wie es im öffentlichen Sektor der Fall ist, nicht nur Zwangsbeziehungen bestehen. Im Fall von *Anreiz* stößt die Umwelt einer Fokalorganisation bestimmte Initiativen an, die, wenn Organisationen diese aufnehmen, an bestimmte Bedingungen, wie etwa den Erhalt (zusätzlicher) finanzieller Unterstützungen geknüpft ist. Anreizmechanismen werden insbesondere dann genutzt, wenn weder Zwang effektiv eingesetzt werden kann, noch ein geeignetes normatives Modell zur Verfügung steht, oder aber wenn Anforderungen noch nicht den Status institutionalisierter Regeln haben. Da jedoch besonders finanzielle Anreize oftmals nur von vorübergehender Natur sind (da sie von Haushalten, Programmzyklen etc. abhängen), können strukturelle Änderungsprozesse als Ergebnis von Anreizen oftmals von nur wenig dauerhafter Art sein. Demgegenüber stellt die *freiwillige Annahme* einen Mechanismus dar, der vor allem auf freiwilligen und überlegten Entscheidungen innerhalb der Organisation beruht. Hier kann vermutet werden, dass die freiwillige Annahme zu einem stabilen strukturellen Wandel in Organisationen führt. Im Gegensatz dazu ist vorstellbar, dass Mechanismen wie Zwang oder, wie Scott es nennt, ‚Imprinting‘ die Gefahr des Widerstandes in Organisationen bergen.

Neo-institutionalistische Ansätze gehen davon aus, dass Organisationen sowohl in technischen als auch in institutionellen Umwelten agieren und die Möglichkeit haben, auf institutionalisierte Regeln und Erwartungen lediglich zeremoniell - aber konform! - zu reagieren. Formale Strukturen dienen dann nicht zu einer effizienten Problembearbeitung, wie es in kontingenztheoretischen Ansätzen und im Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz den Anschein hat, sondern vor allem der Erzielung von Legitimation.

Betrachtet man diese Kerngedanken neo-institutionalistischer Ansätze vor dem Hintergrund der Frage danach, ob diese ein deterministisches oder ein interaktives Verhältnis von Organisationen und ihren Umwelten zeichnen, so mag es zunächst so erscheinen, als ob sie Organisationen lediglich zum ‚Empfänger‘ gesellschaftlicher Erwartungen stilisierten. Neuere Beiträge gehen hier jedoch einen Schritt weiter (vgl. Oliver 1991, Goodstein 1994), indem sie in Auseinandersetzung mit anderen organisationstheoretischen Ansätzen, wie beispielsweise dem Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz, darauf aufmerksam machen, dass Organisationen nicht lediglich als Empfänger gesellschaftlicher Erwartungen betrachtet werden können, sondern durchaus auch strategisch versuchen, gesellschaftliche Erwartungen mitzugestalten, zu verändern, zu manipulieren

tionation in their environments (...); and *by-passed* when lower-level participants pay more attention to

und versuchen, aktiv ihre Interessen in ihren relevanten gesellschaftlichen Umwelten zu verfolgen. Vor diesem Hintergrund erscheinen Organisationen dann nicht mehr als passive, sondern als aktive Gebilde: „Organizations are affected, even penetrated by their environments, but they are also capable of responding to these influence attempts creatively and strategically. By acting in concert with other organizations facing similar pressures, organizations can sometimes counter, curb, circumvent, or redefine these demands. And collective action does not preclude individual attempts to reinterpret, manipulate, challenge, or defy the authoritative claims made on them. Organizations are creatures of their institutional environments, but most modern organizations are constituted as active players, not passive pawns” (Scott 1995: 13ff.).

An diese neueren Entwicklungen soll weiter unten weiterführend angeknüpft werden, wenn es darum geht, aus den theoretischen Überlegungen heraus einen ‚neuen‘ Blick auf organisationale Handlungsmöglichkeiten zu werfen. Bevor dies jedoch geschehen kann, gilt es zunächst zusammenfassend aufzuzeigen, inwiefern die diskutierten mikro-, meso- und makrosoziologischen Ansätze und Theorien einen Erklärungsbeitrag für die Fragen danach leisten, welche Handlungsmöglichkeiten Organisationen haben, warum dieser oder jener Weg gewählt wurde und welche Rolle die Kontextbedingungen von neuen Anforderungen dabei spielen.

3.2.3 Über den Erklärungsbeitrag mikro-, meso- und makrosoziologischer Theorien der Organisation im Kontext der Fragestellung

In den vorhergehenden Ausführungen wurde im Lichte der Fragestellung danach, welche Handlungsmöglichkeiten *Organisationen* haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen - die weiter in die Fragen aufgeteilt wurde, *wie* mit neuen Anforderungen umgegangen werden kann, *warum* dieser oder jener Weg des Umgangs gewählt wird und *inwiefern* die Art und Weise des Umgangs mit den Kontextbedingungen der neuen Anforderungen möglicherweise variiert - ein Blick auf verschiedene Ansätze geworfen, die hier relevante Theorieangebote unterbreiten.

Fasst man diese Angebote zusammen, dann zeigt sich, dass es nicht *den* Ansatz gibt, den es nur auszuwählen und an die Fragestellung ‚anzulegen‘ gälte. Alle der betrachteten Ansätze bieten eine Reihe von vielversprechenden Elementen für eine theoretische Herangehensweise an die Fragestellung an.

In Bezug auf makrosoziologische Ansätze war dabei zunächst vor allem von Bedeutung, inwiefern die Organisations-Umwelt-Beziehung als eine deterministische oder als eine interaktive aufgefasst wird und inwiefern sich durch die eine oder andere Bezie-

lung bestimmte Handlungsmöglichkeiten herausbilden bzw. ableiten lassen. Evolutionstheoretische Ansätze erschienen dabei in Bezug auf die Fragestellung als wenig weiterführend, da sie das Verhältnis zwischen Organisation und Umwelt in dem Sinne als ein rein deterministisches begreifen, als dass die Umwelt als Schiedsrichter betrachtet wird, der darüber entscheidet, welche Variationen, die durchaus unabhängig von Umweltverhältnissen entstehen können, sich als anschlussfähig erweisen und welche nicht. Insofern ist hier die vorherrschende Handlungsmöglichkeit von Organisation die Anpassung an eine Umwelt.

Zwar kann auch im Kontext neo-institutionalistischer Ansätze im gewissen Sinne von einer deterministischen Konzeption der Organisations-Umwelt-Beziehungen gesprochen werden, da Organisationen hier vor allem auf Anforderungen (im Sprachgebrauch neo-institutionalistischer Ansätze: institutionalisierte Erwartungen) aus der Umwelt reagieren. Insofern werden Organisationen im Verhältnis von Organisation und Umwelt als ebenso passiv dargestellt wie dies in evolutionstheoretischen Ansätzen der Fall ist. Neo-institutionalistische Ansätze führen jedoch insofern weiter, als dass sie aufzeigen, dass Organisationen sich nicht vollständig ihren Umwelten anpassen, da sie die Möglichkeit haben, lediglich zeremoniell auf ihre Umwelten zu reagieren, indem sie nach außen hin symbolisch Konformität zeigen, dies aber nicht dazu führt, dass auch innerhalb der Organisationen entsprechende Wandlungsprozesse eingeleitet werden. Diese Möglichkeit wird im Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz vor allem aufgrund seiner Orientierung auf Organisationen, die vor allem in technischen Umwelten agieren, nicht berücksichtigt. Vielmehr zeigt der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz, dass zwischen Organisationen und ihren Umwelten ein interaktives Verhältnis in dem Sinne besteht, als dass Organisationen sowohl Puffer- als auch Verknüpfungsstrategien verwenden, um sich mit ihren Umwelten auseinanderzusetzen. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass Organisationen ihren Umwelten nicht passiv ausgeliefert sind, sondern die Möglichkeit haben, diese aktiv zu beeinflussen und sich gleichzeitig vor umweltinduzierten Unsicherheiten zu schützen. In Anbetracht dessen kann die in neo-institutionalistischen Ansätzen aufgezeigte zeremonielle Konformität als eine Pufferstrategie betrachtet werden. Im Gegensatz dazu zeigt das Konzept der institutionellen Isomorphie Verknüpfungsstrategien in dem Sinne auf, als dass Organisationen sich auf ihre Umwelten einstellen und aufgrund von Zwang, Imitation, normativem Druck, finanziellen Anreizen oder aber freiwilliger Annahme Umwelterwartungen entsprechen. Das heißt, dass neo-institutionalistische Ansätze weiterhin erlauben, genauer zu beobachten, wie Erwartungen in Abhängigkeit von ihrer ‚Qualität‘ als regulative, normative oder kognitive Erwartungen an die Organisation herangetragen werden. Diese Qualitäten spiegeln die unterschiedlichen Säulen von Institutionen (vgl. Tabelle 3.4) in dem Sinne wider, als dass

idealtypisch mit regulativen Erwartungen Zwangsmechanismen verbunden werden und mit normativen Erwartungen insofern eine normative Konformität verbunden wird, als dass hier die Logik der Angemessenheit (March/Olsen 1989) die Reaktion von Organisationen bestimmt und kognitive Erwartungen vor allem zu einer Imitation von anderen Organisationen führen. Besonders Imitation und die freiwillige Übernahme zeigen hier weitere Handlungstypen auf, die im Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz nur wenig Berücksichtigung finden.

Hier ließe sich festhalten, dass neo-institutionalistische Ansätze, genauso wie der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz, unabhängig davon, ob die Organisations-Umwelt-Beziehung als deterministische oder interaktive gekennzeichnet wird, Möglichkeiten aufzeigen, wie Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen können. Dabei unterscheiden sich die aufgezeigten Möglichkeiten in den verschiedenen Ansätzen dadurch, dass sie im Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz konkret gefasst dargelegt werden und das aktive Verhalten von Organisationen betont wird, während in neo-institutionalistischen Ansätzen die Handlungsmöglichkeiten von Organisationen eher global gehalten werden und sich in weiten Teilen auf unterschiedliche Arten konformen Verhaltens beschränken.

Beide Ansätze geben, wie evolutionstheoretische Ansätze auch, teilweise Auskunft darüber, *warum* Organisationen so handeln, wie sie handeln, wenn sie darauf hinweisen, dass es vor allem um das Überleben der Organisationen geht, aber eben in unterschiedlicher Weise bestimmen, was die entscheidenden Faktoren für das Überleben sind. Im Gegensatz zu den anderen genannten Ansätzen bietet der Neo-Institutionalismus hier allerdings eine weitere wichtige Differenzierung an, da er vor allem zeigt, dass öffentliche Organisationen aufgrund ihrer vermeintlich stärkeren Einbettung in institutionelle Umwelten andere Möglichkeiten haben, mit neuen Anforderungen umzugehen, als dies bei Organisationen der Fall ist, die vor allem in technischen Umwelten eingebettet sind (insbesondere Wirtschaftsorganisationen). In Bezug auf die Kontextbedingungen der Anforderungen zeigen neo-institutionalistische Ansätze mit der Unterscheidung von technischen und institutionellen Umwelten dabei, dass die Art und Weise des Umganges mit neuen Anforderungen auch davon abhängt, wie die neuen Anforderungen legitimiert sind (also etwa politisch, rechtlich, moralisch, kulturell, oder aber unter Effizienzgesichtspunkten). Hier kommen wiederum die drei Säulen von Institutionen zum Tragen, da diese in ihrer Anlage als regulative, normative oder kognitive darauf verweisen, warum Organisationen sich in der einen oder anderen Art und Weise konform verhalten.

Zusammenfassend kann demnach gesagt werden, dass makrosoziologische Ansätze zwar eine Reihe vielversprechender Elemente aufzeigen, die zur theoretischen Unter-

fütterung der forschungsleitenden Fragestellung beitragen. Sie zeigen aber auch, dass die drei spezifizierten Fragen, wie vermutet, nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können. Sie bedingen sich in weiten Teilen gegenseitig und könnten in Kombination Aufschluss über die Ausprägung der Handlungsmöglichkeiten von Organisationen geben.

Mikro- und mesosozialistische Ansätze bieten ebenfalls Ansatzpunkte für die Bearbeitung der Fragestellung und zwar entweder unmittelbar, oder aber mittelbar, wenn sie etwa Eingang in makrosozialistische Ansätze gefunden haben. So berücksichtigt etwa der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz ausdrücklich die in der mesosozialistischen Perspektive gewonnene Erkenntnis, dass Organisationen die Möglichkeit haben, strategisch zu wählen, inwiefern Umwelthanforderungen in die Organisation hineingetragen werden sollen. Dabei können Organisationen teilweise wählen, wie sie mit neuen Anforderungen umgehen, da sie die Möglichkeit haben, zum einen neue Anforderungen aktiv mitzugestalten, oder aber zum anderen das Umweltsegment zu wechseln, in welchem sie operieren (Exit-Option). Insofern scheint auch hier zuzutreffen, was Weick ganz allgemein formuliert, dass nämlich nur das als Umwelt für Organisationen gelten kann, was sich die Organisationen selber als Umwelt gestalten.

Trotz dieser vielfältigen Anschlussmöglichkeiten weisen die besprochenen Ansätze jedoch auch eine Reihe von grundlegenden Schwächen auf, die es im Hinblick auf die Fragestellung zu problematisieren gilt.

Obwohl es etwa neo-institutionalistische Ansätze erlauben zu beobachten, wie Organisationen auf institutionalisierte Erwartungen reagieren, geben sie keine nähere Auskunft darüber, wie (oder wo) diese entstehen und verbreitet werden. Dieses Problem spiegelt sich insbesondere auch im weitgehend ungeklärten Verhältnis zwischen technischen und institutionellen Umwelten wider. So ist durchaus vorstellbar, dass auch (Leistungs-)Erwartungen, die eigentlich einer technischen Umwelt zugeschrieben werden, in einer institutionellen Umwelt aufgenommen und definiert werden und aus dieser an die Organisation herangetragen werden. Als noch grundsätzlicher erscheint jedoch das Problem, *ab wann* eine Erwartung als ‚institutionalisiert‘ zu betrachten ist. Gerade in Bezug auf das Untersuchungsbeispiel mutet es schwierig an, eine institutionalisierte Erwartung von einer Erwartung oder eben auch Anforderung zu unterscheiden, die sich irgendwie ‚auf dem Weg‘ zu ihrer Institutionalisierung befindet. Neo-institutionalistische Ansätze bieten keine Antwort auf die Frage an, wann etwa eine Erwartung von einer Leitidee zu einer institutionalisierten Erwartung/Anforderung¹⁶⁵ wird. Dies impliziert zwei weitere grundlegende Probleme. Erstens stellt sich die Frage, inwiefern es möglicher-

¹⁶⁵ Die hier ausgedrückte inhaltliche Schwierigkeit sucht die vorliegende Arbeit insofern auch sprachlich zu reflektieren, als sie durchgängig von ‚Anforderungen‘ spricht und nur im Zusammenhang mit der Darstellung neo-institutionalistischer Ansätze auch den Begriff der ‚Erwartung‘ verwendet.

weise von der Perspektive der Organisation selbst abhängen könnte, ob sie eine Erwartung als institutionalisiert betrachtet, auf die sie dann entsprechend reagieren kann. Zweitens stellt sich darauf aufbauend die Frage danach, ob die in neo-institutionalistischen Ansätzen aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten, die sich vor allem auf das konforme Verhalten von Organisationen konzentrieren, lediglich für schon institutionalisierte Erwartungen eine Gültigkeit haben, oder eben auch für Erwartungen/Anforderungen, die sich eher in Form von neuen Ideen präsentieren und sich vielleicht im Prozess der Institutionalisierung befinden. Vor allem vor dem Hintergrund der empirischen Untersuchungsbeispiele Global- und Programmhaushalt, die sich durch unterschiedliche Kontextbedingungen auszeichnen, d.h. möglicherweise auch unterschiedliche Institutionalisierungsgrade aufweisen, sollte im Kontext der vorliegenden Arbeit diese Problematik nicht aus den Augen verloren werden.

Weiterhin stellen alle Ansätze in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Art und Weise die Bedeutung von Organisations-Umwelt-Beziehungen und eine gewisse Eigenlogik von Organisationen heraus, die sich in neo-institutionalistischen Ansätzen darin zeigt, dass Organisationen die Möglichkeit haben, nur zeremoniell zu reagieren und die explizit in evolutionstheoretischen Ansätzen dahingehend thematisiert wird, als dass Organisationen in Analogie zu biologischen Lebewesen als selbstreproduktiv und operativ geschlossen und dazu in der Lage angesehen werden, auch unabhängig von einer Umwelt Variationen zu produzieren. Jenseits evolutionstheoretischer Ansätze arbeiten sowohl der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz als auch die neo-institutionalistischen Ansätze nicht gerade scharf heraus, woraus sich diese Eigenlogik herleitet. Hierin könnte ein ‚Manko‘ makrosoziologischer Ansätze gesehen werden, da sie sich vor allem auf die Organisations-Umwelt-Beziehung konzentrieren und dabei die Umwelt über-, die Organisation selbst und die in ihr waltenden Dynamiken aber unterbewerten.

Was bedeuten diese ‚Schwächen‘ der makrosoziologischen Ansätze nun für die Suche nach Theorieangeboten? Vorteilhaft gewendet könnte argumentiert werden, dass sie durchaus in der Lage sind, die drei aufgeführten Fragen theoretisch zu untermauern und somit Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, Gründe für die Wahl von bestimmten Handlungsmöglichkeiten zu benennen, sowie erste Hinweise auf die Kontextbedingungen von neuen Anforderungen zu geben. Um dies vor allem auch in Rückbindung auf die Empirie leisten zu können, ist es jedoch erforderlich, die angestellten theoretischen Ansatzpunkte wesentlich ‚enger‘ zu fassen und auf näher spezifizierte Handlungsmöglichkeiten hinzuführen. Hierzu bieten sich verschiedene Möglichkeiten an. So könnte etwa zunächst wieder in die Empirie geschaut und anhand einzelner Anforderungen eher induktiv vorgehend gefragt werden, zu welchen Theorieansätzen sich Verbin-

dungslinien aufzeigen lassen. Eine andere Möglichkeit, der hier der Vorzug gegeben werden soll, besteht jedoch darin, zunächst noch auf der Ebene der Theorieansätze selbst zu verbleiben und hier zunächst idealtypische Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren. In diesem Sinne soll im nächsten Abschnitt auf bereits bestehende Überlegungen zur systematischen Darstellung idealtypischer Handlungsmöglichkeiten zurückgegriffen werden, wie sie insbesondere von Oliver (1991) vorgelegt wurden. Dass in der analytischen Umsetzung der oben angestellten Überlegungen zur Theorie auf ein bereits vorliegendes ‚Modell‘ zurückgegriffen wird bedeutet zwar, dass einzelne Aspekte der oben diskutierten Theorien nicht in vollem Umfang in der Analyse weiter mitgeführt werden; da Oliver in ihrem Modell jedoch vor allem auf eine Kombination von Elementen neo-institutionalistischer Ansätze und des Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatzes und damit auf diejenigen Ansätze zurückgreift, die in den Ausführungen zu organisationssoziologischen Theorieangeboten die meisten Anschlussmöglichkeiten für die vorliegende Untersuchung versprochen haben, kann dieser ‚Reibungsverlust‘ hier in Kauf genommen werden. In diesem Sinne wird im nächsten Abschnitt das Modell Olivers kurz dargelegt, das dabei so verstanden wird, dass ein Großteil der im vorliegenden Abschnitt dargelegten Erklärungsangebote als Erklärungsbeitrag für die forschungsleitende Fragestellung hierdurch auf- und weiterführend ‚mitgenommen‘ und dabei analytisch im Hinblick auf einzelne Handlungsmöglichkeiten konkretisiert wird.

Nun ist es jedoch nicht zwingend und wirkt vielleicht ein wenig ‚künstlich‘, die herausgestellten ‚Schwächen‘ der makrosoziologischen Ansätze mittels einer Typologie von Handlungsmöglichkeiten gleich wieder in ‚Stärken‘ umzuwandeln. Denn nachteilig gewendet könnten die aufgeführten Schwächen auch darauf hinweisen, dass die Suche nach Theorieangeboten noch nicht beendet ist, da es notwendig erscheint, noch eine schärfere Konturierung des Organisationsbegriffs auch hinsichtlich der Abgrenzung von Organisation und Umwelt zu suchen. Erste Ansatzpunkte geben hier die oben aufgeführte Betrachtung von Organisationen in evolutionstheoretischen Ansätzen wie auch die Arbeiten von Weick und Thompson. Weick stellt deutlich heraus, dass nicht alles, was außerhalb einer Organisation liegt, auch automatisch die organisationale Umwelt darstellt, sondern dass diese erst durch den Prozess der Gestaltung erschaffen wird. Thompson stellte deutlich heraus, dass Organisationen gleichzeitig offen *und* geschlossen sowie gleichzeitig rationale *und* natürliche Systeme sind. Wenn man diese Ansätze vor dem Hintergrund der Bestimmung von Organisationen als Systemen zusammenfasst und den *Systembegriff* nicht als eine inhaltsleere Bezeichnung versteht, dann führt die Suche weitergehend auf eine theoretische Perspektive, die Organisationen als Systeme begreift, die sowohl geschlossen als auch offen sind, sich erst durch ihre Differenzierung von ihrer Umwelt konstituieren, in der erst das System die Umwelt

gestaltet und dabei selbst einer gewissen Eigenlogik folgt. Gesucht würde demnach eine theoretische Perspektive, die den Systembegriff und damit verbunden die Vorstellung von Organisationen als Systemen ernst nimmt und auf diese Weise zu einer schärferen Konturierung des Organisationsbegriffs und der Organisations-Umwelt-Beziehung beiträgt. Eine theoretische Perspektive, die dies leisten kann ist - zumindest im deutschsprachigen Raum - schnell gefunden, denn hier bietet sich die Luhmannsche Systemtheorie an, die ausgehend vom Systembegriff Organisationen als soziale Systeme konzipiert und so möglicherweise einen Beitrag zur theoretischen Unterfütterung des Organisationsbegriffs leisten könnte. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Systemtheorie im Gegensatz zu den organisationssoziologischen Ansätzen in erster Linie eine Gesellschaftstheorie darstellt und Organisationen in diesem Kontext konzeptualisiert werden. Vor diesem Hintergrund verliert sie aufgrund ihres hohen Abstraktionsgrades gegenüber organisationssoziologischen Ansätzen an Möglichkeiten, sie unmittelbar auf empirische Fragestellungen rückzubeziehen. Da sie aber Organisationen als soziale Systeme auffasst und hierdurch verspricht, einen Organisationsbegriff bereitzustellen, der die oben aufgezeigten Anforderungen erfüllt, soll sie im übernächsten Abschnitt unter dieser Perspektive näher in den Blick genommen und dabei überprüft werden, inwiefern ein systemtheoretischer Organisationsbegriff einen Erklärungsbeitrag für die forschungsleitende Fragestellung liefern kann.

Erst im Zusammenspiel der Engführung der Theorieangebote auf eine Typologie der idealtypischen Handlungsmöglichkeiten im Anschluss an den Beitrag von Oliver sowie der theoretischen Überlegungen im Zusammenhang mit dem Organisationsbegriff der Systemtheorie macht es dann Sinn, im abschließenden Kapitel wieder in die Universität und in die Empirie ‚zurückzukehren‘, um hier aus den verschiedenen organisations-theoretischen Ansätzen, ihrer handlungstypologischen Verknüpfung (Abschnitt 3.3.) und ihrer gesellschaftstheoretisch reflektierten Kritik und Weiterentwicklung (Abschnitt 3.4) eine neue Perspektive auf die möglichen Lösungen des Rätsels und abschließend auf weiterführende Fragestellungen zu gewinnen.

3.3. Zwischen Konformität und Widerstand: organisationale Strategien

In Anbetracht der vorgenannten Überlegungen geht es in diesem Abschnitt nun darum, die verschiedenen organisationssoziologische Ansätze - vor allem auf der makrosoziologischen Ebene - in Form einer Typologie idealtypischer Handlungsmöglichkeiten einzuengen und zu spezifizieren, so dass sie in Kapitel 4 an die empirischen Beobachtungen angelegt werden können. Zunächst soll der Beitrag von Oliver (1991) vorgestellt werden, in dem eine Typologie idealtypischer Handlungsmöglichkeiten von Organisati-

onen erstellt wird, die vor allem Elemente neo-institutionalistischer Ansätze sowie des Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatzes miteinander verbindet. Dabei werden in diesem Beitrag gerade diejenigen Ansätze herangezogen, die sich im Zusammenhang mit den Überlegungen des letzten Abschnittes als diejenigen herausgestellt haben, aus welchen sich die meisten organisationssoziologischen Anknüpfungspunkte für die vorliegende Fragestellung ergeben. Anhand der von Oliver konstruierten Handlungstypen (oder in ihrem Sprachgebrauch: der Strategien) kann daher dargestellt und überprüft werden, inwiefern eine solche teilweise ‚Zusammenführung‘ der Erkenntnisse zweier organisationssoziologischer Ansätze zur Lösung des Rätsels beitragen kann.

Im Kontext der Diskussionen makrosoziologischer Theorienangebote stellte sich heraus, dass der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz als ein interaktiver Ansatz und die neo-institutionalistischen Ansätze als vorwiegend deterministische Ansätze charakterisiert werden können. Begründet wurde dies dadurch, dass letztere vor allem das konforme Verhalten von Organisationen herausstellen und somit Organisationen in ihren Beziehungen zu ihren Umwelten als vorwiegend passiv¹⁶⁶ betrachten, während im Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz das aktive Verhalten von Organisationen herausgestellt wird, das sich darin äußert, dass ihnen auch die Möglichkeit eröffnet wird, ihre eigenen Interessen zu verwirklichen, so dass in diesem Ansatz der Rolle von Macht und Einfluss ein höherer Stellenwert beigemessen wird. Im Gegensatz dazu spielen diese Aspekte in neo-institutionalistischen Ansätze nur eine geringe bis gar keine Rolle. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, beide Ansätze - die zudem bezogen auf unterschiedliche Arten von Organisationen entstanden sind - zusammenzuführen, wenn es um die Konzeptualisierung von Handlungsmöglichkeiten geht. Im Ergebnis enthält man dann eine Typologie von Handlungsmöglichkeiten, die in ihrer Konzeptualisierung erst einmal nicht auf bestimmte Organisationstypen bezogen ist, sondern einen generalisierenden Charakter aufweist.

Oliver zeigt fünf Strategien auf, die Organisationen in Reaktion auf institutionelle Prozesse¹⁶⁷ anwenden können.

Wie die nachstehende Tabelle 3.6 verdeutlicht, handelt es bei diesen Strategien, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen um Erduldung, Kompromiss, Vermeidung, Verweigerung und Manipulation. Die Strategien sind dabei jeweils weiter in eine Reihe

¹⁶⁶ Siehe zur Kritik an neo-institutionalistischen Ansätzen und hier vor allem an der Tendenz, die passive Konformität ein- und die Rolle von Interessen und ‚Agency‘ verstanden als ein „fancy word meaning ‚who does what to whom, and why‘“ (Aldrich 1992: 39) auszublenken Aldrich (1992), Covaleski/Dirsmith (1988), DiMaggio (1988), Kraatz/Zajac (1996), Perrow (1985), Powell/DiMaggio (1991a), Powell (1985 und 1991), Scott (1987).

¹⁶⁷ Diese Beschreibung erklärt, warum der Beitrag von Oliver als neo-institutionalistischer Ansatz betrachtet werden kann, da sie ähnlich wie Meyer/Rowan (1977) vor allem auf extraorganisationale Institutionalisierungsprozesse Bezug nimmt, die auf Organisationen einwirken.

von ‚Taktiken‘ ausdifferenziert, die zum Teil jeweils im Rahmen der einzelnen Strategien kurz angeführt werden sollen.¹⁶⁸

Tabelle 3.6: Organisationale Strategien

Strategies	Tactics	Examples
Acquiesce	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habit ▪ Imitate ▪ Comply 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Following invisible, taken for granted norms ▪ Mimicking institutional models ▪ Obeying rules and accepting norms
Compromise	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Balance ▪ Pacify ▪ Bargain 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Balancing the expectations of multiple constituents ▪ Placating and accommodating institutional elements ▪ Negotiating with institutional stakeholders
Avoid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conceal ▪ Buffer ▪ Escape 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disguising nonconformity ▪ Loosening institutional attachments ▪ Changing goals, activities, or domains
Defy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dismiss ▪ Challenge ▪ Attack 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ignoring explicit norms and values ▪ Contesting rules and requirements ▪ Assaulting the sources of institutional pressure
Manipulation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Co-opt ▪ Influence ▪ Control 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importing influential constituents ▪ Shaping values and criteria ▪ Dominating institutional constituents

(Quelle: Oliver 1991: 152)

Erduldung (Konformität)

Die Strategie des Erduldens, die in die Taktiken der Gewohnheit, des Imitierens und der Befolgung ausdifferenziert werden kann, weist darauf hin, dass Organisationen für gewöhnlich institutionalisierten Umwelterwartungen, die dementsprechend von außen an sie herangetragen werden, zustimmen und sie hinnehmen. In der Umwelt institutionalisierte Regeln und als sicher oder ‚taken-for-granted‘ geltende Normen werden nicht nur akzeptiert, sondern auch in dem Sinne befolgt, als dass die Organisation sich in ihrem Handeln nach ihnen ausrichtet, sich ihnen somit anpasst. Eine Taktik, die bereits in der Vorstellung des Konzepts der institutionellen Isomorphie dargelegt wurde, ist die der Imitation, bei der als erfolgreich angesehene Organisationen sowie die in diesen etablierten Handlungsweisen und Strukturen nachgeahmt werden. Im Kontext dieser Strategie steht die Konformität und somit die ‚Gehorsamkeit‘ von Organisationen gegenüber von institutionalisierten Erwartungen im Vordergrund, so dass das konforme Verhalten hier dazu dient, die Legitimation der Organisation in der Umwelt und damit auch den Ressourcenzufluss zu sichern. Diese Strategie des Erduldens, des ‚Konform-

¹⁶⁸ Die weiteren Ausführungen folgen sehr nahe denjenigen Olivers und werden daher, so nicht auf zusätzliche Autoren verwiesen wird, nicht im Detail belegt.

Gehens' stellt dabei diejenige dar, die im Rahmen neo-institutionalistischer Ansätze vorrangig betont wird (vgl. Scott 1995: 128).

Kompromiss (partielle Konformität)

Gegenüber dem Erdulden zeichnet sich die Strategie des Kompromisses dadurch aus, dass hier zwar eine Zustimmung zu institutionalisierten Erwartungen vorhanden ist, diese jedoch nur als eine Art ‚halbherzige‘ Zustimmung erscheint, insofern die Organisation vor allem bzw. lediglich eine Konformitätshaltung *signalisiert*. Dass es sich hier nicht um eine ‚vollständige‘ Konformitätshaltung handelt, zeigt sich in der Betrachtung der mit dieser Strategie verbundenen Taktiken des Ausbalancierens, Beschwichtigens und Verhandelns. Diese Taktiken sind ein Zeichen dafür, dass diese Strategie vor allem dann zum Einsatz gelangt, wenn institutionalisierte Erwartungen mit den herkömmlichen organisationalen Handlungsweisen und Aufgabenfeldern nicht vollständig in Einklang zu bringen sind oder aber Organisationen sich mit unterschiedlichen Erwartungen aus unterschiedlichen Umwelten konfrontiert sehen, die sich als untereinander inkonsistent erweisen. Vor diesem Hintergrund versuchen Organisationen eine Art integrativen Konsenses zwischen Umwelterwartungen und eigenen Interessen zu finden, der es ermöglicht, diese nur teilweise oder auf einem minimalen Standard zu berücksichtigen, um sich so partiell anzupassen und eine partielle Konformität zu signalisieren. Weiterhin können Organisationen versuchen, durch Aushandlungsprozesse bestimmte Zusagen der Umwelten zu erzielen, so dass sie sich beispielsweise nur unter der Bedingung konform zeigen, wenn die Umwelten ihnen bestimmte Ressourcen zusichern.

Vermeiden (zeremonielle Konformität)

Vermeiden stellt eine Strategie dar, die - verbunden mit den Taktiken des Verbergens, des Abfederns und des Flüchtens - insofern nur eine zeremonielle Konformität bzw. eine Form des Widerstandes gegenüber institutionalisierten Erwartungen darstellt, als dass diese hier zwar durch die Organisation wahrgenommen, jedoch nicht in handlungsrelevante Maßnahmen innerhalb der Organisation umgesetzt werden. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist hier, dass Organisationen versuchen, die Umstände, die ein konformes Verhalten erfordern, zu ‚überlisten‘. Dies tun sie, indem sie ihre Nichtkonformität auf der Ebene der Aktivitätsstruktur (Meyer/Rowan 1977) verstecken, zugleich jedoch auf der Ebene der formalen Organisationsstruktur nur „cosmetic changes“ (Powell 1985: 566) vornehmen. Von Bedeutung ist in diesem Kontext die Rhetorik der Organisation und dementsprechend die Verwendung des ‚richtigen‘ Vokabulars (vgl. Meyer/Rowan 1977). Nach außen hin erscheint dies dann als konformes Verhalten von Organisationen - dies funktioniert jedoch nur so lange, bis externe Beobachter (Journalisten, Wirtschaftsprüfer etc.) Einblick in das ‚wirkliche‘ Organisationsgeschehen bekommen. Es erscheint hier angemessen, diese Art des Vermeidens als Unterschei-

dung zwischen ‚Sein und Schein‘ zu beschreiben. Eine weitere Art und Weise, wie Organisationen es vermeiden können, sich der Umsetzung bestimmter institutionalisierter Erwartungen auszusetzen, besteht darin, das Umweltsegment zu wechseln oder ihre Ziele und Aktivitäten so zu verändern, dass sich die Notwendigkeit einer Anpassung vollkommen erübrigt.

Verweigerung

Organisationen, die sich der Einführung von institutionalisierten Erwartungen verweigern, tun dies nicht ‚still und leise‘, wie es in der Strategie des Vermeidens in weiten Teilen der Fall ist. Sie tun dies vielmehr bewusst und in einer öffentlichkeitswirksamen Art und Weise. Die Wahrscheinlichkeit einer Verweigerungshaltung ist groß, wenn die organisationale Handlungslogik stark von den Umwelterwartungen abweicht, der Sinn der Umwelterwartungen für die Organisation nicht nachvollziehbar ist und wenn Organisationen durch eine Verweigerungshaltung ‚nichts zu verlieren‘ haben, da sie eine starke Machtposition innerhalb ihrer Umwelten besitzen. Die Taktiken im Rahmen dieser Strategie unterscheiden sich vor allem durch unterschiedliche Intensitäten, in denen sich Organisationen ‚verweigern‘. Im Rahmen einer aktiven ‚Herausforderung‘ versuchen die Organisationen nicht nur nicht, einen partiellen Kompromiss zu finden oder zeremonielle Konformität zu zeigen, sondern lehnen die erwartete Veränderung durch eine spezifische Form der Außendarstellung öffentlich/offiziell ab und stellen dies möglicherweise sogar als einen Vorzug dar, während die Handlungen innerhalb der Organisation unverändert bleiben. Noch wesentlich stärker zeigt sich die Strategie der Verweigerung in der Taktik des Angreifens. ‚Angreifende‘ Organisationen attackieren mehr oder weniger aggressiv die institutionalisierten Werte und Erwartungen und machen zum Teil sogar diejenigen, die sie ausdrücken, lächerlich oder stellen sie als unglaubwürdig dar. Ein derart ‚aggressives‘ Verhalten kann etwa dann auftreten, wenn Erwartungen sehr organisationsspezifisch sind oder aber die Organisation etwa eigene Privilegien oder gar ihre Autonomie als ernsthaft bedroht ansieht.

Manipulation

Manipulation kann insofern als die aktivste Strategie des Widerstandes bezeichnet werden, als dass hier versucht wird, durch den Einsatz von Macht und/oder durch die Einbindung von anderen einflussreichen Organisationen gegen institutionalisierte Erwartungen aktiv anzugehen, d.h. die inhaltliche Ausrichtung von Umwelterwartungen im Sinne der jeweils manipulierenden Organisation zu verändern. Im Gegensatz zur Verweigerung steht hier nicht die lediglich öffentlich zum Ausdruck gebrachte Missbilligung im Vordergrund. Hinzu kommt vielmehr ein aktiver Versuch der Beeinflussung. In

dieser Hinsicht verweist Manipulation stark auf die Machtposition von Organisationen, die ihre Interessen auf deren Basis durchsetzen wollen. Auch hier stehen der Organisation unterschiedliche Taktiken zum Zwecke der Manipulation zur Verfügung. So kann sie etwa versuchen, die Quelle der institutionalisierten Erwartungen zu ‚kooptieren‘ (indem etwa bestimmte Träger der Anforderungen zur Mitgliedschaft in der Organisation bewegt werden), Koalitionen zu bilden, um so auf andere Arten und Weisen als durch eine Reaktion auf die Erwartungen den Ressourcenzufluss zu sichern, oder aber über Lobbytätigkeiten versuchen, etwa über die öffentliche Meinung Einfluss auf die an sie herangetragenen Erwartungen auszuüben. Die stärkste Taktik stellt diejenige der Kontrolle dar, in der die Organisation versucht, ihrerseits die direkte Kontrolle über die Quelle der Erwartungen in der Umwelt zu gewinnen (den Spieß also quasi ‚umzudrehen‘).

Mit Blick auf die vorgestellten idealtypischen Strategien wird vor dem Hintergrund der Ausführungen in Abschnitt 3.2.2 deutlich, dass hier die im Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz identifizierten Puffer- und Verknüpfungsstrategien ihres besonderen Bezuges auf Wirtschaftsorganisationen enthoben und mit den in neo-institutionalistischen Ansätzen aufgezeigten Konformitätsstrategien - die ihrerseits ebenso wieder in Puffer- und Verknüpfungsstrategien unterschieden werden können (siehe Abschnitt 3.2.3.) - kombiniert werden. Mit dieser Verknüpfung, die in gewissem Sinne eine Weiterentwicklung der neo-institutionalistischen Agenda darstellt, kann aufgezeigt werden, dass „institutional theory can accommodate interest-seeking, active organizational behavior when organizations' responses to institutional pressures and expectations are not assumed to be invariably passive and conforming across all institutional conditions“ (Oliver 1991: 146).

Die Weiterentwicklung der neo-institutionalistischen Agenda zeigt sich dann insbesondere auch darin, dass mit der Eröffnung von verschiedenen Handlungsmöglichkeiten - zuzüglich zu den in den ‚klassischen‘ neo-institutionalistischen Ansätzen aufgezeigten Konformitätshaltungen - ein weiter gefasster Handlungsspielraum von Organisationen im Umgang mit institutionalisierten Erwartungen eröffnet wird. Dass sich Organisationen innerhalb dieses Handlungsspielraums durchaus auch von institutionalisierten Erwartungen distanzieren können weist nunmehr darauf hin, dass die Beziehung zwischen Organisation und Umwelten bzw. institutionalisierten Erwartungen der Umwelten nicht mehr als eine vornehmlich deterministische zu betrachten ist. Vielmehr wird die Charakterisierung der Organisations-Umwelt-Beziehung dahingehend modifiziert, als dass hier nun auch die Möglichkeit einer interaktiven Beziehung eröffnet wird, so dass die Konzeptualisierung von Organisationen als offene Systeme nicht mehr lediglich

dadurch gekennzeichnet ist, dass Organisationen all das aufnehmen, was ihnen von außen angetragen wird, sondern sich Freiheitsgrade dahingehend eröffnen, als dass die Organisation selbst entscheiden kann, wie sie mit institutionalisierten Erwartungen umgeht. In dieser - für neo-institutionalistische Ansätze - neuartigen Perspektive wird deutlich, dass Organisationen in einem Spannungsfeld von extern an sie herangetragenen institutionalisierten Erwartungen und interner Eigenlogik agieren und dass ihnen, um dieses Spannungsfeld auszutarieren, ein Spektrum potentieller Strategien zur Verfügung steht, das von Konformität bis Widerstand reicht (vgl. Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1: Zwischen Konformität und Widerstand

Konformität			Widerstand	
Erdulden	Kompromiss	Vermeidung	Verweigerung	Manipulation

Hiermit wird jedoch nicht nur die Charakterisierung der Organisations-Umwelt-Beziehung modifiziert, sondern auch die Frage danach, vor welchem Hintergrund Organisationen in der einen oder anderen Art und Weise mit institutionalisierten Erwartungen umgehen. Diese bereits mit dem Verweis auf Legitimation, Zwang, normativem Druck und Imitation in den Ansätzen von DiMaggio/Powell (1991b) und Meyer/Rowan (1977) beantwortete Frage wird hier insofern erneut aufgegriffen, als dass im Hinblick auf die neu hinzu gekommenen aktiven Strategien des Widerstandes weitere Faktoren berücksichtigt werden müssen, um einen ersten Erklärungsansatz dafür leisten zu können, wovon die Wahl einer bestimmten Strategie abhängt. Oliver zeigt in diesem Zusammenhang fünf Faktoren auf, die sich auf den ‚institutionellen Faktor‘ und folglich auf die analytischen Dimensionen der Gründe (‚Why is the organization being pressured to conform to institutional rules or expectations?’), der Träger (‚Who is exerting institutional pressures on the organization?’), der Inhalte (‚To what norms or requirements is the organization being pressured to conform?’), der Kontrolle (‚How or by what means are the institutional pressures being exerted?’) und der Kontexte der institutionalisierten Erwartungen (‚What is the environmental context within which institutional pressures are being exerted?’) beziehen (vgl. Oliver 1991: 160ff., Goodstein 1994).

Die Wahl einer Strategie hängt wesentlich von der Gewichtung der Faktoren zueinander und von ihrer je spezifischen Ausprägung ab, also vor allem davon,

- inwiefern die Organisation bestrebt ist, ihre (soziale) Legitimation zu erhöhen bzw. beizubehalten oder aber ihre (wirtschaftliche) Effizienz zu erhöhen,
- inwiefern die Erwartungen von einem breiten Spektrum an Trägern (z.B. Staat, Professionen, Interessengruppen, Öffentlichkeit etc.) an die Organisation herangetra-

gen werden und inwieweit Abhängigkeitsverhältnisse zu einzelnen dieser Träger bestehen,

- inwiefern die Inhalte der Anforderungen sich mit den Zielen der Organisationen decken und inwieweit die institutionellen Erwartungen den Freiheitsgrad bzw. die Entscheidungsspielräume der Organisationen beschneiden,
- inwiefern rechtlicher Zwang hinter den Erwartungen steht oder inwiefern die Erwartungen auf mehr oder weniger ‚freiwillig‘ angenommenen Normen oder Regeln beruhen, und schließlich
- inwiefern die Umwelt einer Organisation durch einen hohen Grad von Unsicherheit und wie stark die Umwelt durch enge interorganisationale Beziehungen gekennzeichnet ist.

Gerade im Hinblick auf die idealtypisch dargestellten möglichen Strategien von Organisationen, mit neuen Anforderungen umzugehen, kommen noch einmal zwei Probleme zum Vorschein, die bereits im vorhergehenden Abschnitt in Bezug auf die betrachteten makrosoziologischen Ansätze allgemein auftauchten und die natürlich auch durch deren Heranziehung zur Formulierung einer Typologie nicht einfach verschwinden: zum einen bleibt die Frage danach offen, wann eine Erwartung als institutionalisiert betrachtet werden kann (und wer diese als eine solche betrachtet bzw. betrachten muss), zum anderen besteht weiterhin die Forderung bzw. sogar die Notwendigkeit, einen Organisationsbegriff zu finden, der es ermöglicht, Organisationen zugleich als offene und geschlossene Systeme zu konzeptualisieren.

Gerade das Aufzeigen von Strategien in Bezug auf institutionalisierte Erwartungen wirft erneut das Problem auf, wann eine Erwartung als institutionalisiert betrachtet werden kann, denn hier wäre sofort zu fragen, ob diese Strategien auch verwendet werden (können), wenn man nicht von einer institutionalisierten Erwartung, sondern von einer Erwartung ausgeht, die sich irgendwie auf dem Weg zu ihrer Institutionalisierung befindet. Man kann diesem Problem natürlich analytisch begegnen, indem man die Strategien von ihrem Bezug auf den Umgang mit institutionalisierten Erwartungen befreit und sie allgemein als Ausdruck von Handlungsmöglichkeiten versteht, die Organisationen in ihrer interaktiven Beziehung zu ihren Umwelten anwenden können. Hieraus folgt dann aber die Möglichkeit, dass sich zusätzlich zu den aufgeführten Strategien und Handlungsmöglichkeiten noch eine ganze Reihe weiterer zeigen könnte, da mit der Verallgemeinerung weg von ‚institutionalisierten Erwartungen‘ hin zu ‚Erwartungen‘ ja auch der im Begriff der ‚Institutionalisierung‘ ausgedrückte hohe Grad des Anforderungsdrucks, der durch die Umwelten auf Organisationen ausgeübt wird, reduziert wird.

Diese Überlegung soll hier jedoch nicht noch einmal zurück in weitere theoretisch-konzeptionelle Betrachtungen führen, sondern unmittelbar in die Rückbindung auf die empirischen Ergebnisse mitgenommen werden. Erst dabei kann gesehen werden, ob sie weitere Folgen nach sich zieht (und ob sich in der Empirie etwa wirklich sinnvoll zwischen ‚institutionalisierten‘ Erwartungen und Erwartungen in einem allgemeineren Sinne unterscheiden und ob sich zusätzlich zu den angeführten weitere Strategien identifizieren lassen).

Mit Blick auf die angeführten Strategien und die für die Analyse der Wahl der Strategien relevanten Faktoren wird weiterhin deutlich, dass es zwar die Umwelten - und hier spezifischer etwa der Staat, die Professionen, Interessengruppen, oder allgemein die Öffentlichkeit - von Organisationen sind, die diesen institutionalisierte Erwartungen aufzwingen (wollen) -, dass es aber schlussendlich doch die jeweiligen Organisationen selbst zu sein scheinen, die darüber entscheiden, wie sie mit institutionalisierten Erwartungen umgehen und warum, d.h. vor welchem Hintergrund sie sich für den einen oder anderen Weg im Umgang mit denselben entscheiden. Auch hieraus ergibt sich, wie schon in der Auseinandersetzung mit den verschiedenen makrosoziologischen Ansätzen in Abschnitt 3.2.3 angesprochen, wiederum ein Hinweis auf die Notwendigkeit, sich eingehender mit einem Organisationsbegriff auseinanderzusetzen, der die hier zum Ausdruck gelangende Eigenlogik von Organisationen konzeptionell stärker unterstreicht. Dies soll im Folgenden Abschnitt mit Bezug auf den systemtheoretischen Organisationsbegriff geschehen.

3.4 Organisation und Umwelt: eine systemtheoretische Perspektive

„Wie in der Soziologie generell, werden auch in der Organisationssoziologie system- und akteurtheoretische Herangehensweisen an Sozialitäten gemeinhin als inkompatible Perspektiven angesehen. Man muß sich, was dann fast einem Bekenntnis gleichkommt, für eine von beiden entscheiden. Manchmal wird auch gesagt, daß die Perspektiven trotz - besser: wegen - ihrer Inkompatibilität komplementär seien, weil die eine Perspektive in den Blick bekomme, was jenseits des Blickfeldes der anderen liege, und umgekehrt. Versteht man solche Perspektiven als Werkzeuge für soziologische Erklärungen, kann es dann nicht schaden, über beide Werkzeuge zu verfügen und je nach Erklärungsproblem zu entscheiden, welche man heranzieht - gegebenenfalls auch beide“ (Schimank 2001a: 1). Vor diesem Hintergrund geht es in den nachfolgenden Ausführungen nicht darum, die systemtheoretischen Erkenntnisse als *Bekenntnisse* zu verwenden, sondern darum, sie insofern als *Werkzeug* zu betrachten, als dass geprüft werden soll, inwiefern die systemtheoretische Perspektive auf Organi-

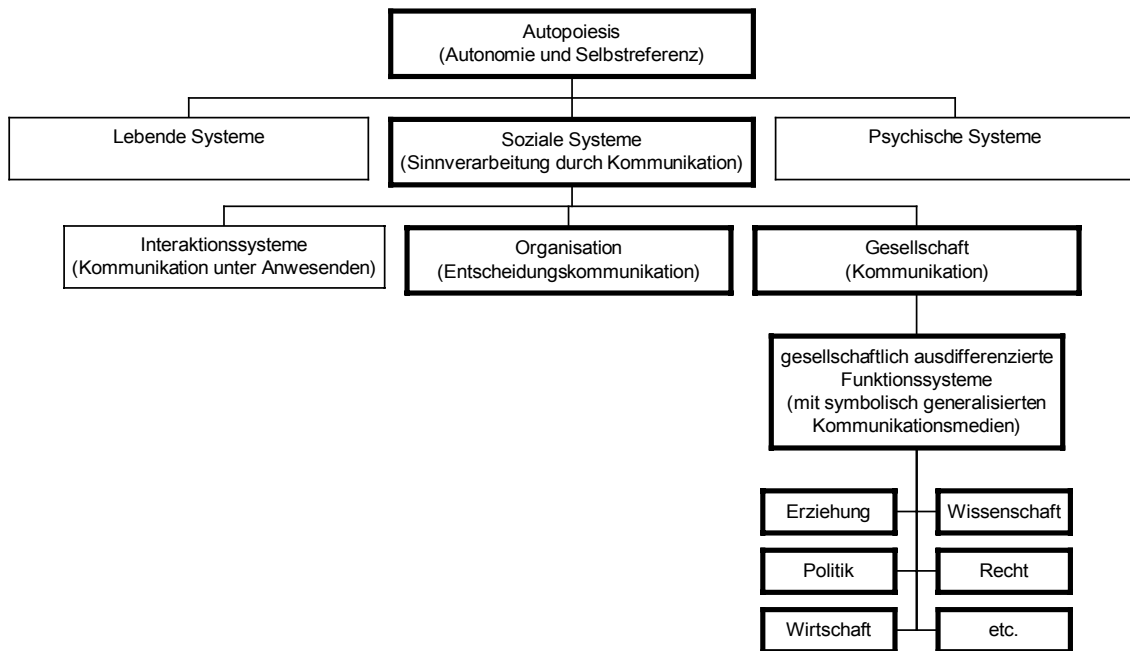
sationen dazu beitragen kann, einen Erklärungsbeitrag für die zugrunde liegende Fragestellung zu liefern.

Um dies leisten zu können, gilt es zunächst, kurz einige grundlegende Begrifflichkeiten systemtheoretischen Denkens nach Luhmann aufzuzeigen, um anschließend den Blick dezidiert auf die Konzeptualisierung von Organisation und Umwelt in diesem Zusammenhang zu lenken.¹⁶⁹ Diese Vorgehensweise bietet sich insofern an, als dass Luhmann im allgemeinen nicht als ‚Organisationstheoretiker‘ bezeichnet wird - und man durchaus auch der Ansicht sein kann, dass es auch nicht sein eigentliches Anliegen ist, eine ‚Organisationstheorie‘ zu entwerfen. Seine Konzeption von Organisation und die daraus resultierende Organisations-Umwelt-Differenz zeichnet sich dadurch aus - und dies vor allem im Gegenteil zu den bisher skizzierten Ansätzen - , dass sie in seine Vorstellung von (Welt-)Gesellschaft bzw. allgemeiner gesagt in die Theorie autopoietischer sozialer Systeme und daher in einen weiter gefassten Kontext integriert sind, dessen Terminologie es zum besseren Verständnis der folgenden Ausführungen kurz darzustellen gilt.

Dem Konzept der Autopoiesis, welches nicht unabhängig von dem des Systems zu sehen ist, kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Psychische Systeme, lebende Systeme und soziale Systeme sind autopoietische Systeme, die sich dadurch auszeichnen, dass sie die elementaren Einheiten, aus denen sie bestehen, in einem rekursiven Netzwerk reproduzieren und sich dadurch von einer Umwelt abgrenzen. Psychische und soziale Systeme unterscheiden sich dabei von lebenden Systemen insbesondere dadurch, dass sie *Sinn* produzieren bzw. verarbeiten. Dieser ‚Sinn‘, d.h. die in den Systemen prozessierten Bedeutungen, entsteht dabei grundsätzlich nur im System mit Bezug auf das System selbst, d.h. ‚selbstreferentiell‘ (vgl. u.a. Luhmann 1997: 65ff.), und wird nicht etwa ‚von außen‘ in das System ‚hinein‘ getragen. Während psychische Systeme grundlegend auf Bewusstsein aufrufen, stellt bei sozialen Systemen, die im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen, Kommunikation das Letztelement dar. Daher können soziale Systeme auch als Kommunikationssysteme beschrieben werden, die aus Kommunikationen, nicht aber aus Menschen oder Handlungen bestehen. Bezogen auf den autopoietischen Systembegriff bedeutet dies, dass in sozialen Systemen Kommunikationen aus Kommunikationen erzeugt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Luhmann unter Kommunikation nicht nur eine Mitteilungshandlung versteht. Statt dessen besteht Kommunikation aus drei Selektionsleistungen: Information, Mitteilung und Verstehen (vgl. Luhmann 1987a: 194ff.). Vor diesem Hintergrund können soziale Systeme in drei verschiedene ‚Arten‘ von sozialen Systeme unterteilt werden: Interaktionssystem, Organisation und Gesellschaft. Die nachfolgende

Abbildung 3.2 versucht, diese Zusammenhänge (zum Teil auch im Vorgriff auf noch auszuführende Begrifflichkeiten) stark vereinfacht darzulegen, wobei die hervorgehobenen Kästchen auf die Aspekte verweisen, auf die in den nachfolgenden Ausführungen noch weiter eingegangen werden wird.

Abbildung 3.2: Begrifflichkeiten und Zusammenhänge systemtheoretischen Denkens



Interaktionssysteme „schließen alles ein, was als *anwesend* behandelt werden kann, und können gegebenenfalls unter Anwesenden darüber entscheiden, was als anwesend zu betrachten ist und was nicht“ (Luhmann 1987a: 560). Organisationen regulieren ihre Grenzen über Mitgliedschaft und sind autopoietische Systeme auf der Basis von Entscheidung. Gesellschaft¹⁷⁰ kann in dem Sinne als das umfassende soziale System betrachtet werden, als dass alle Interaktionssysteme und Organisationen zur Gesellschaft gehören, wobei die elementaren Einheiten der Gesellschaft nicht Individuen und ihre Handlungen sind, sondern Kommunikation¹⁷¹. Handlungen werden insofern zu einer sekundären Kategorie von Kommunikation, als dass sie als Information, d.h. als Thema einer Kommunikation und/oder als Mitteilungshandlungen betrachtet werden können: „Die wichtigste Konsequenz dieser Analyse ist: *daß Kommunikation nicht direkt beobachtet, sondern nur erschlossen werden kann*. Um beobachtet werden oder

¹⁶⁹ Dabei sollen im Folgenden nur diejenigen Teile der Systemtheorie kurz angesprochen werden, die für ein Verständnis der systemtheoretischen Perspektive auf Organisationen von Bedeutung sind.

¹⁷⁰ Da Luhmann von einer Weltgesellschaft ausgeht erscheint hier der Singular angebracht (vgl. Luhmann 1997: 145ff.)

¹⁷¹ Vergleiche Luhmann (1987a: 225ff.) zur Diskussion darüber, warum Kommunikation und nicht Handlung als nicht weiter auflösbares Element von sozialen Systemen betrachtet wird.

um sich selbst beobachten zu können, muß ein Kommunikationssystem deshalb als Handlungssystem ausgeflaggt werden“ (Luhmann 1987a: 226)¹⁷².

Die Gesellschaft ist primär funktional differenziert. Vereinfacht gesagt vollzieht sich daher Gesellschaft nur in ihren Funktionssystemen. Diese Funktionssysteme, wie etwa das Rechtssystem, das Wirtschaftssystem, das Wissenschaftssystem, das politische System etc., zeichnen sich dabei durch einen je eigenen basalen Code, der die Grundlage für die Anschlussfähigkeit von Kommunikation an Kommunikation im Funktionssystem bildet, durch jeweils eigene symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien, die die Annahmewahrscheinlichkeit von Kommunikation durch die Bereitstellung bestimmter Formen befördern, sowie schließlich durch je eigene Programme aus, die den Ablauf der systeminternen Kommunikation strukturieren. Einen Überblick über die mit den hier exemplarischen aufgeführten Funktionssystemen verbundenen symbolisch generalisierten Kommunikationssystemen, basalen Codes und Programme zeigt die nachfolgende Tabelle 3.7:

Tabelle 3.7: Funktionssysteme, Kommunikationsmedien, Codes, Programme

Funktionssystem	symb. gen. Kommunikationsmedium	Basaler Code	Programm
Rechtssystem	Recht	recht/unrecht	Gesetze, Urteile, Verordnungen, Verträge
Wirtschaftssystem	Geld (und Eigentum)	zahlen/nicht zahlen (Haben/Nichthaben)	Budgets, Preise
Wissenschaftssystem	Wahrheit	wahr/unwahr	Theorien und Methoden
Politiksystem	Macht	Regierung/Opposition bzw. Innehaben/Nichtinnehaben	Ideologien, Parteiprogramme

Während der basale Code eines Funktionssystems als festgelegt betrachtet werden kann und die Grenzen des Systems bestimmt, legen Programme fest, wie diese Codes in den jeweiligen Funktionssystemen zur Anwendung kommen. Insofern bezieht sich der Programmbegriff auf den des Codes, wobei jedoch zu beachten ist, dass Funktionssysteme in ihren Programmen flexibel bzw. anpassungsfähig sind: „Theorien und Rechtsgesetze oder Verträge, Investitions- oder Konsumprogramme, politische Agenden sind in Bezug auf die gesellschaftliche Umwelt mehr oder weniger sensibel. Auch hier bleiben die Systeme strukturdeterminiert und geschlossen, denn nur sie selbst können ihre Programme festlegen und anwenden. Aber in der Selektion von Programmen, die der Selektion von Operationen dienen, können sie durch die Umwelt irritiert

¹⁷² Beobachtet werden kann dann nicht die Kommunikation selbst, sondern nur das Mitteilungshandeln und „hier dürfte denn auch der Grund dafür liegen, daß Soziologen lieber vom Handlungsbegriff als vom Kommunikationsbegriff ausgehen“ (Luhmann 1987a: 226, Fußnote 53).

und beeinflusst werden. Oft spricht man, um dies zum Ausdruck zu bringen, von ‚Interessen‘“ (Luhmann 1997: 565).

Vor dem Hintergrund dieser Theorieskizze soll im Folgenden der Blick auf die Konzeptualisierung von Organisationen im Rahmen der Luhmannschen Systemtheorie gelenkt werden.

3.4.1 Organisationen: autopoietische soziale Systeme

Innerhalb des aufgezeigten Kontextes werden Organisationen als ein spezifischer Systemtyp zwischen Interaktionssystemen und Gesellschaft verortet¹⁷³. Somit entwirft Luhmann eine komplexe Sichtweise auf das Phänomen ‚Organisationen‘, die erstens auf den Zusammenhang zwischen Organisation und Gesellschaft, zweitens auf den Zusammenhang zwischen Organisation und Interaktionssystem und drittens auf die ‚internen‘ Charakteristika von Organisationen in Differenz zu ihren Umwelten abzielt.

Organisationen entstehen im allgemeinen Kontext von Gesellschaft (wenn es gelingt, soziale Systeme auf der Basis von Entscheidungen zu bilden). Ihnen wird dabei ein wichtiger Stellenwert in den gesellschaftlichen Funktionssystemen zugeschrieben: Sie übernehmen innerhalb einer funktional ausdifferenzierten Gesellschaft die Aufgabe, die Komplexität der Funktionssysteme zu reduzieren, wobei es jedoch anzumerken gilt, dass Organisationen nicht komplex genug sind, um die Funktionssysteme ersetzen zu können: „In der modernen Gesellschaft sind Organisationen in allen Funktionssystemen unentbehrlich. Gerade weil ein Funktionssystem wie Wissenschaft oder Erziehung, Wirtschaft oder Politik nicht als Einheit organisiert werden kann und alle Einheitskonzepte erodieren - von der Bildungsplanung bis zur Staatspolitik und zum perfekten (mathematisch abbildbaren) Konkurrenzgleichgewicht der Wirtschaft -, übernehmen Organisationen die Funktion der Interdependenzunterbrechung“ (Luhmann 1992: 98f.). Organisationen erscheinen so als vorherrschende und wirkungsvolle Form der Funktionserfüllung und Leistungserbringung in funktional ausdifferenzierten Teilsystemen, wie z.B. Unternehmen und Banken im Wirtschaftssystem, Gerichte im Rechtssystem, Bürokratien, Parteien und Interessenverbände im politischen System und Universitäten im Wissenschaftssystem¹⁷⁴, wobei sie das Funktionsprimat und den binären Code des jeweiligen Funktionssystems übernehmen und erst so als Banken, als Gerichte, als Parteien erkennbar sind. Das heißt, dass Luhmann innerhalb einer soziologischen Gesellschaftstheorie zwischen Gesellschaft und Organisationen (in

¹⁷³ Von daher können sie auch als intermediäre Ebene der Systembildung bezeichnet werden (vgl. Stichweh 1999: 219).

¹⁷⁴ Wie später noch zu zeigen sein wird, stellen Universitäten einen ‚Spezialfall‘ dar, da sie als Organisationen nicht lediglich in einem Funktionssystem verortet werden können, sondern zwischen Wissenschafts- und Erziehungssystem oszillieren.

Funktionssystemen) unterscheidet und darauf verweist, dass Gesellschaft darauf verzichtet, selbst Organisation zu sein und vielmehr als das geschlossene System aller Kommunikation beschrieben werden kann (vgl. Luhmann 1997: 836)¹⁷⁵.

Organisationen werden als autopoietische soziale Systeme auf der Basis von *Entscheidungen* definiert, deren Grenzen über *Mitgliedschaft*¹⁷⁶ reguliert werden: „Unter Organisation soll hier eine besondere Art der Bildung sozialer Systeme verstanden werden, also eine besondere Art der Ausdifferenzierung und Grenzerhaltung. Von Organisationen soll dann gesprochen werden, wenn Systeme sich selbst über die Unterscheidung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern ausdifferenzieren und entsprechend die Mitgliedschaft selektiv konditionieren“ (Luhmann 1994: 673; vgl. auch Luhmann 2000a: 80ff.).

Während Mitgliedschaft als *das* Systembildungsprinzip von Organisationen bezeichnet werden kann, mit dessen Hilfe Organisationen nach außen ihre Grenzen festlegen und nach innen die an die Organisationsmitglieder gestellten Verhaltenserwartungen regulieren, markieren Entscheidungen bzw. Entscheidungskommunikationen unter Organisationsmitgliedern - und folglich auch die Entscheidung zur Mitgliedschaft - die spezifische Funktionsweise und Letztelemente von Organisationen als sozialen Systemen, denn sie bestehen aus Entscheidungen und diese Entscheidungen sind wechselseitig miteinander verknüpft, d.h. anschlussfähig, so dass das System so operativ geschlossen wird (vgl. Luhmann 1991a: 339f., 2000a: 63). Dementsprechend können Organisationen als autopoietische soziale Systeme auf der Basis von Entscheidungskommunikationen beschrieben werden, in denen Entscheidungen durch Entscheidungen erzeugt und ebenso Verhalten und Handlungen als Entscheidungen kommuniziert werden: „Alles andere - Ziele, Hierarchien, Rationalitätschancen, weisungsgebundene Mitglieder, oder was sonst als Kriterium von Organisationen angesehen worden ist - ist demgegenüber sekundär und kann als Resultat der Entscheidungsoperationen des Systems angesehen werden“ (Luhmann 2000a: 63). In diesem Sinne bestehen Organisationen aus nichts anderem als aus der Kommunikation von Entscheidungen¹⁷⁷, also aus Entscheidungskommunikationen. Was jedoch Entscheidungen in Organisationen sind (oder eben auch nicht sind), kann nicht a priori, sondern muss mit Verweis auf das System bestimmt werden, denn Entscheidungen sind erst dann Entscheidungen, wenn das System sie als solche ansieht. Im strengen Sinne stellt auch das Unterlassen von

¹⁷⁵ Vor diesem Hintergrund kann Gesellschaft in Luhmanns Systemtheorie nicht als Organisationsgesellschaft beschrieben werden. Gleiches kann auch für neo-institutionalistische Ansätze behauptet werden (vgl. Hasse/Krücken 1996: 99).

¹⁷⁶ Im Gegensatz dazu ist das Systembildungsprinzip bei Gesellschaftssystemen die kommunikative Erreichbarkeit und bei Interaktionssystemen die Anwesenheit.

¹⁷⁷ Wobei Entscheidungen als Ereignisse zu betrachten sind, die sich selbst als kontingent thematisieren und Ereignisse darstellen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorkommen und mit ihrem Entstehen schon wieder verschwinden (vgl. Luhmann 1991a: 339f.).

Entscheidungen eine Entscheidung dar, aber sie erscheint als solche nur unter der Perspektive eines externen Beobachters: „für den externen Beobachter ist dieses Unterlassen eine Entscheidung, für die Organisation selbst dagegen nicht. Diese Einsicht über die Systemrelativität bringt wichtige Folgeerkenntnisse mit sich: So wird auf diese Weise die Vergeblichkeit (und folglich: Verbissenheit) systemexterner Erwartungen und Appelle verständlich, die keinen Zugang zum internen Netzwerk der Entscheidungsproduktion finden (und seien es: Entscheidungen über Unterlassen umweltschützender Vorkehrungen)“ (Luhmann 1988: 168).

Da es jedoch eine Vielzahl an denkbaren Entscheidungskommunikationen gibt, müssen Organisationen die Komplexität derselben reduzieren und zugleich die Anschlussfähigkeit von Entscheidungen im System sicherstellen. Dies tun sie, indem innerhalb des Systems Entscheidungen kommuniziert werden, die als Prämisse für andere Entscheidungen dienen. Diese Entscheidungsprämissen sind grundsätzlich systemspezifisch¹⁷⁸, weisen einen redundanzsichernden Effekt auf und treten in vier Formen zu Tage: erstens in der Vorhaltung von Stellen, zweitens in der Regulierung des Personaleinsatzes, drittens in der Festlegung von Kommunikationswegen und viertens in der Bereitstellung von Entscheidungsprogrammen. Entscheidungsprogramme lassen sich weiter in Zweck- und Konditionalprogramme unterscheiden. Dabei ist, wie Luhmann anmerkt, die Unterscheidung zwischen Zweck- und Konditionalprogrammen eine Unterscheidung, die insofern künstlich ist, als sie „im System selbst konstruiert und durch Entscheidungen verbindlich gemacht werden muss“ (Luhmann 2000a: 261). Konditionalprogramme sind in dem Sinne ‚inputorientierte‘ Programme, als dass sie zwischen Bedingungen und Konsequenzen unterscheiden und ihre ‚Auslösebedingungen‘ in der Vergangenheit liegen: „Konditionalprogramme haben die allgemeine Form des ‚wenn-dann‘“ (Luhmann 2000a: 263). Im Gegensatz dazu sind Zweckprogramme in dem Sinne ‚outputorientierte‘ Programme, als dass sie zwischen Zwecken und Mitteln unterscheiden und auf eine Zukunft ausgerichtet sind.

Obwohl Entscheidungsprämissen unhinterfragte Voraussetzungen für Entscheidungen abgeben, stellen sie nicht selbst die ‚Ursache‘ für Entscheidungen dar. Das Verhältnis zwischen Entscheidungsprämissen und Entscheidungen und damit zusammenhängend das Verhältnis von Entscheidungen zueinander ist ein Verhältnis ‚loser Koppelung‘. Wären alle Prämissen festgelegt und wären sie eng mit den Entscheidungen

¹⁷⁸ Entscheidungsprämissen sind systemspezifisch, da sie auf Entscheidungen im selben System zurückgeführt werden: „Es mag zwar gleichartige Prämissen (zum Beispiel ähnliche Produktionsprogramme oder andere Hierarchien) auch in der Umwelt geben; aber dies kann dann vom System aus gesehen als bloße Gegebenheit, als unverbindlicher Zufall behandelt werden“ (Luhmann 2000a: 224). Strukturen sind folglich aus eigenen Entscheidungen resultierende Entscheidungsprämissen, innerhalb derer weitere Entscheidungen getroffen werden (vgl. Luhmann 1988, 2000a).

gekoppelt, dann wäre das System nicht nur operativ, sondern vielmehr sogar kausal geschlossen (vgl. Luhmann 2000a: 222ff.).

Gerade im Zusammenhang von Organisation und Entscheidung ist es wichtig, die Autopoiesis von Organisationen zu berücksichtigen, da diese, im Gegensatz zur Offenheit von Organisationen in neo-institutionalistischen Vorstellungen, die Abgrenzung des Systems (hier die Organisation) nach außen in Form eines ‚Auf-sich-selbst-Beziehens‘ betont (vgl. Luhmann 1988: 166). Eine solche Abgrenzung des Systems nach außen und die Hervorhebung der Autopoiesis von Organisationen führt dazu, dass Luhmann die Abschottung von Organisationen (und somit von organisationalen Prozessen und Strukturen) gegenüber von Umwelteinflüssen betont, d.h. das eigenlogische Operieren von Organisationen und damit ihre Selbstreferenz hervorhebt. Luhmann geht allerdings noch einen Schritt weiter und belässt es nicht bei der Geschlossenheit von Organisationen, denn in seinen Vorstellungen von Geschlossenheit ist Offenheit impliziert. Offenheit wird demnach in der Geschlossenheit eines Systems mit eingeschlossen, denn die Offenheit eines Systems kann als Bedingung dafür bezeichnet werden, dass ein System in der Lage ist, zu seiner Umwelt kommunikativ in Kontakt zu treten. Diese Aussage muss jedoch dahingehend spezifiziert werden, als dass Organisationen als einzige soziale Systeme in der Lage sind, nach außen hin mit anderen organisierten Sozialsystemen in der Umwelt (und nicht mit der Umwelt im allgemeinen) zu kommunizieren: „Dies Nach-außen-Kommunizieren setzt *Autopoiesis auf der Basis von Entscheidungen voraus*. Denn die Kommunikation kann intern nur im rekursiven Netzwerk der eigenen Entscheidungstätigkeit, also nur als Entscheidung angefertigt werden; sie wäre andernfalls nicht als eigene Kommunikation erkennbar. Die Kommunikation nach außen widerspricht also nicht der operativen Geschlossenheit des Systems; im Gegenteil: sie setzt sie voraus. Das erklärt auch ganz gut, daß Kommunikationen von Organisationen oft ins nahezu Nichtsagende geglättet sind oder andernfalls für die Umwelt oft überraschende Eigentümlichkeiten an sich haben und schwer zu verstehen sind. Am liebsten kommunizieren Organisationen mit anderen Organisationen, und sie behandeln Private dann oft so, als ob sie Organisationen, oder andernfalls: als ob sie Pflegefälle wären, die besondere Hilfe und Belehrung bedürfen“ (Luhmann 1997: 834)¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Vor diesem Hintergrund können Funktionssysteme nur kommunizieren insofern sich in ihnen Organisationen gebildet haben, die dann für das jeweilige Funktionssystem sprechen. Demnach kann die Wirtschaft nicht mit der Wissenschaft oder dem Recht kommunizieren, dies können nur die Organisationen in den jeweiligen Funktionssystemen (vgl. Luhmann 1997: 843). Auch die Gesellschaft als soziales System und das Interaktionssystem werden in der Luhmannschen Systemtheorie nicht als kommunikationsfähige Einheiten betrachtet: „Gesellschaften können dies schon allein deshalb nicht, weil ihre Kommunikationen das System nicht verlassen können. Es gibt außerhalb der Gesellschaftsgrenzen keinen Adressaten, an den die Kommunikation gerichtet werden könnte. (...) Auch Interaktionssysteme sind keine kommunikationsfähigen Einheiten. Sie mögen als Kleinstsysteme gelegentlich aktuellen Konsens aufbringen können, der ausreicht, um eine einheitliche Front nach außen bieten zu können“ (Luhmann 2000a: 388). Interessant erscheint bei diesem Zitat, dass Luhmann von *Gesellschaften* spricht, wo er doch bekanntermaßen davon absieht, von *Gesellschaft* im Plural zu sprechen, da es für

3.4.2 Die System-Umwelt-Differenzierung

In der vorhergehenden Beschreibung von organisierten Sozialsystemen wurde deutlich, dass der Luhmannsche Organisationsbegriff vor allem die selbstreferentielle Geschlossenheit und somit das autopoietische, eigenlogische Operieren von Organisationen auf der Basis von Entscheidungen, sowie Mitgliedschaft als Konstitutionsbedingung von Organisationen hervorhebt. Diese Besonderheiten können aber erst zur Entfaltung kommen, wenn man ein weiteres, zentrales Kriterium berücksichtigt: Die Differenz von System und Umwelt¹⁸⁰.

Organisationen verstanden als soziale Systeme zeichnen sich insofern durch selbstreferentielle Geschlossenheit aus, als dass sie ausschließlich auf systemeigene Konstrukte rekurren und daher autonom sind. Sie agieren dennoch nicht isoliert von einer Umwelt. Im Gegenteil: Geschlossenheit ist eine Bedingung für Offenheit in dem Sinne, als dass Systeme eine Offenheit erzeugen müssen, da sie sich sonst nicht gegen etwas anders abgrenzen können, sich nicht anders identifizieren können als über das, was sie nicht sind. Das heißt, dass ein System sich erst in Abgrenzung zu etwas anderem (in diesem Fall allgemein: der Umwelt) als System konstituieren kann. Umwelt kann dann als das Negativkorrelat, als die Außenseite des Systems betrachtet werden, wobei das System selbst diese Außenseite mitkonstituiert. Organisationen sind demnach zugleich selbstreferentiell geschlossen und umweltoffen (vgl. Luhmann 1988, 1991a, 2000a). Eine solche identitätskonstituierende Differenz von System und Umwelt, die zugleich eine Herauslösung von Systemen aus ihren Umwelten darstellt, weist des Weiteren darauf hin, dass es eine Umwelt an sich nicht gibt, da sich die Umwelt immer erst und zugleich mit dem System konstituiert. Umwelt ist insofern immer ein systemeigenes Konstrukt, so dass unterschiedliche Systeme nicht auf gleiche Umwelten zurückgreifen, sondern auf je selbstkonstruierte Umwelten, wobei sie selbst entscheiden, welchen irritierenden Umwelteinflüssen sie sich aussetzen und ob und in welcher Art sie einen Einfluss auf die Umwelt ausüben wollen.

Geht man nun davon aus, „dass autopoietische Systeme zwar über eine rekursiv-geschlossene Operationsweise verfügen, aber weder umweltlose Systeme sind, noch ihrerseits ohne Einwirkung durch und auf die Umwelt operieren“ (Luhmann 1988: 173) und dass Systeme Umweltkontakte nur durch Selbstkontakte herstellen können, dann bedeutet dies, dass das System seine Umwelten nur als Irritationen (Rauschen, Störungen) beobachten kann (u.a., da sie sich selbst ja aus der Differenz heraus konstitu-

ihn nur die eine (Welt-)Gesellschaft gibt. Dass diese keinen Adressaten für Kommunikation hat, versteht sich dann von selbst.

¹⁸⁰ Vergleiche zur systemtheoretischen System-Umwelt-Differenz Staehli (2000), der diese ausführlich und kritisch diskutiert.

ieren) und sich die Bedeutung von Irritationen erst durch systeminterne Interpretationen (Umwandlung in systeminterne Informationen) ergeben.

Irritationen entstehen, da die Umwelt im Verhältnis zum System einen höheren Komplexitätsgrad aufweist, so dass Systeme diese Komplexität reduzieren müssen, indem sie selbst entscheiden, wann etwas als Irritation gilt und welche Irritationen (in Informationen umgewandelt) Eingang in das System finden. Mit dieser Beschreibung wird deutlich, dass kein zwingend kausales Verhältnis zwischen Irritation und System besteht, da Irritationen einen systemeigenen Zustand markieren, „für den es in der Umwelt des Systems keine zwangsläufige Entsprechung gibt. Die Umwelt muß anders gesagt nicht selber irritiert sein, um als Quelle von Irritationen des Systems zu dienen“ (Luhmann 1994: 40).

Diese Beschreibung lässt offen, wie Organisationen auf Irritationen reagieren, da dies nicht allgemein bestimmt, sondern nur im einzelnen System selbst beantwortet werden kann: „Irritation ist danach ein Systemzustand, der zur Fortsetzung der autopoietischen Operationen des Systems anregt, dabei aber als bloße Irritation zunächst offen läßt, ob dazu Strukturen geändert werden müssen oder nicht; ob also über weitere Irritationen Lernprozesse eingeleitet werden oder ob sich das System darauf verläßt, daß die Irritation mit der Zeit von selbst verschwinden werden, weil sie nur ein einmaliges Ereignis war“ (Luhmann 1997: 790).

Eng verbunden mit dem Begriff der Irritation ist derjenige der Information (vgl. Luhmann 1987a: 102ff.). Informationen sind von der Umwelt ausgelöste Ereignisse, die im System autonom prozessiert werden, d.h. nur im System selbst wird entschieden, ob es sich bei einem Ereignis um eine Information handelt oder nicht und wie darauf reagiert wird. Insofern ist ein Ereignis eine von der Umwelt erzeugte Irritation, die vom System als Information behandelt wird, wenn sie einen Einfluss auf die Struktur (also auf die Entscheidungsprämissen) des Systems ausübt. Das bedeutet, dass Irritationen als vom System wahrgenommene, überraschende Informationen irritierbare Strukturen voraussetzen.

Bezogen auf Organisationen heißt dies, dass Irritationen erst dann für das System einen Sinn bekommen, wenn sie auf die Entscheidungszusammenhänge des Systems bezogen werden können, wobei „dies nur der Fall ist, wenn das System erkennen kann, welchen Unterschied es für seine Entscheidungstätigkeit ausmacht, wenn die Umwelt sich in der einen oder anderen Hinsicht ändert oder sich nicht ändert“ (Luhmann 1988: 173).

Nach dem Aufgreifen dieser Versatzstücke aus der Theorie autopoietischer Systeme erscheint es angemessen, in den nun folgenden Ausführungen Überlegungen darüber anzustellen, inwiefern die Verwendung eines systemtheoretischen Organisationsbeg-

riffs für die theoretische Unterfütterung der Fragestellung ‚brauchbar‘ ist und welche Folgewirkungen dies hat - oder aber ob man sich damit nur einen ‚unnötigen Ballast‘ aufbürdet, da die systemtheoretische Perspektive auf Organisationen eben nicht ohne die Systemtheorie selbst ihre Wirkung entfalten kann.

3.4.3 Die systemtheoretische Perspektive auf Organisationen: ein brauchbares Werkzeug?

Will man die Systemtheorie als ein Werkzeug betrachten, dann ähnelt sie wohl am ehesten einem ‚Schweizer Taschenmesser‘ und die ‚Theorie‘ der Organisation stellt nur eine Klinge dieses Messers dar. Um sie zu gebrauchen, muss man zwar das ganze Messer in die Hand nehmen, aber es kommt darauf an, die dem Verwendungszweck dienlichste Klinge zu wählen. Auch wenn dieser metaphorische Vergleich zugegebenermaßen etwas hinkt, so beinhaltet er doch etwas Wahres.

Die Suche nach Theorieangeboten vor dem Hintergrund der forschungsleitenden Fragestellungen hat zu der Erkenntnis geführt, dass es nicht *den* theoretischen Ansatz gibt, der es ermöglicht, die Fragestellung umfassend theoretisch zu unterfüttern. Jeder der diskutierten Ansätze enthielt Versatzstücke, die ihren Teil zur Unterfütterung beitragen können. Ebenso verhält es sich mit der systemtheoretischen Perspektive auf Organisationen. Nimmt man die oben aufgezeigte Metaphorik ernst und ‚isoliert‘ die systemtheoretische Perspektive auf Organisationen aus der Gesamtkonzeption der Systemtheorie heraus, so zeigt sich, dass diese durchaus einen Erklärungsbeitrag dahingehend leisten kann, als dass sie durch die Konzeption von Organisationen als selbstreferentiell geschlossene und zugleich offene autopoietische soziale Systeme das eigenlogische Operieren von Organisationen analytisch stark herausstellt. Dementsprechend zeigt sie, dass es eine Umwelt an sich nicht gibt, da diese ein systemeigenes Konstrukt darstellt, so dass jede Organisation auf je selbstkonstruierte Umwelten zurückgreift¹⁸¹.

Die systemtheoretische Perspektive auf Organisationen unterscheidet sich in weiten Teilen grundlegend von den bisher erörterten organisationssoziologischen Ansätzen. Die Konzeptualisierung von Organisationen als autopoietische soziale Systeme zeigt, dass hier nicht von einer System-Umwelt-*Beziehung* gesprochen werden kann, wie es in organisationssoziologischen Ansätzen der Fall ist, sondern von einer System-Umwelt-*Differenz*. Dies ist insofern von Bedeutung, als dass hier die Herauslösung von Organisationen aus ihren Umwelten betont wird und nicht ihre Einbettung in dieselben,

¹⁸¹ Deutlich wird in dieser Konstruktion die Verbindung zur Weickschen Konzeption der Umweltbetrachtung in Form der enacted environment. Im Gegensatz zur systemtheoretischen Perspektive geht Weick

wie es beispielsweise in neo-institutionalistischen Ansätzen der Fall ist. Diese Unterschiede - Differenz und Herauslösung auf der einen Seite, Beziehung und Einbettung auf der anderen Seite - sind insofern folgenreich, als dass die systemtheoretische Perspektive dementsprechend neue Umwelthanforderungen als Irritationen konzeptualisiert, die für ein System zunächst einmal nur ein Rauschen, eine Störung darstellen und erst durch die Transformation in systemeigene Informationen einen Bedeutungsgehalt bekommen können. Da Irritationen nur aus der Perspektive des jeweiligen Systems behandelt werden, lässt die systemtheoretische Perspektive folglich offen, wie Organisationen mit Irritationen umgehen und unterbreitet somit keine Vorschläge hinsichtlich der Möglichkeiten von Organisationen mit Irritationen umzugehen. Weiterhin gibt die systemtheoretische Perspektive auch keinen Hinweis auf die Kontextbedingungen von neuen Anforderungen. Diese sind hier nicht von Bedeutung, da sie allgemein Irritationen darstellen und erst im System einen Sinn bekommen, wenn sie auf die Entscheidungszusammenhänge des Systems bezogen werden können. Vor diesem Hintergrund würde die weiter oben aufgeführte Problematik der Unterscheidung zwischen institutionalisierten und nicht institutionalisierten Erwartungen aufgehoben, da es schlichtweg unbedeutend ist, wie eine Erwartung verankert ist, da sie vor allem eine Irritation im System darstellt. Ebenso verhält es sich mit der Unterscheidung zwischen technischen und institutionellen Umwelten, deren Zusammenhang im Kontext neo-institutionalistischer Ansätze zwar weitgehend ungeklärt bleibt, vor dem Hintergrund der systemtheoretischen Perspektive aber prinzipiell überhaupt keine Rolle spielen dürfte, da nur die Organisation selbst - wenn sie es denn wollte - darüber entscheiden könnte, ob eine solche Trennung von Umwelten für sie einen Unterschied macht.

An dieser Stelle könnten eigentlich fast alle bislang erörterten organisationssoziologischen Annahmen im Lichte der Systemtheorie für unbrauchbar erklärt werden. Ein wesentlicher Grund dafür ist darin zu sehen, dass sich die systemtheoretische Perspektive auf Organisationen durch eine radikale Systemorientierung auszeichnet und einen anderen theoretischen Ausgangspunkt wählt als die diskutierten organisationssoziologischen Ansätze. Letztere wählen Organisationen - unabhängig davon, ob eine mikro-, meso- oder makrotheoretische Perspektive vorliegt - als Ausgangspunkt ihrer Analyse und stellen das Phänomen ‚Organisation‘ in den Mittelpunkt ihres Erkenntnisinteresses. Im Gegensatz dazu stellt die systemtheoretische Betrachtung von Organisationen nicht das genuine Erkenntnisinteresse der Systemtheorie dar. Als Gesellschaftstheorie stehen hier die Gesellschaft und ihre funktional ausdifferenzierten Funktionssysteme im Vordergrund. Die Unterschiede zwischen beiden Theorieangeboten zeigen sich darin, dass die Systemtheorie den Zusammenhang zwischen bzw. die Differenzierung von

jedoch nicht vom System, sondern vom Manager aus, der die relevanten Umwelten schafft (vgl. Ab-

Organisation und Gesellschaft (Funktionssystemen) hervorhebt, die organisationssoziologischen Ansätze hingegen die Beziehung zwischen Organisationen und ihren Umwelten, wobei der Begriff hier nicht explizit einen Gesellschaftsbezug aufweist, sondern in dem Sinne ‚eingeschränkt‘ wird, als dass vor allem interorganisationale Beziehungen zwischen Organisationen in einem ‚organizational field‘, in einem ‚organizational set‘, oder aber in einer Nische im Vordergrund stehen. Dies will und kann die Systemtheorie nicht leisten, geht es ihr doch um den gesellschaftlichen und daher um einen weiter gefassten Kontext, innerhalb dessen Organisationen autopoietisch operieren. Dementsprechend kann man sich vor diesem Hintergrund natürlich die Frage stellen, inwiefern denn nicht auch neo-institutionalistische Ansätze - und hier ist vor allem an den Ansatz von Meyer/Rowan zu denken -, diesen weiter gefassten Kontext insbesondere dann im Blick haben, wenn sie auf den Begriff der Institution rekurrieren¹⁸². Man könnte dies in Teilen so sehen, es ändert aber nichts daran, dass neo-institutionalistische Ansätze keine Gesellschaftstheorie, sondern eine Organisations- theorie darstellen, die in weiten Teilen keinen expliziten Gesellschaftsbegriff mit den sich daraus ergebenden Implikationen für das Verständnis von Organisationen beinhalten¹⁸³.

Nun soll an dieser Stelle die Unterscheidung zwischen der Betrachtung von Organisation und Gesellschaft auf der einen sowie von Organisation und Umwelt auf der anderen Seite nicht aufgehoben werden, indem etwa versucht wird, eine theoretisch angeleitete ‚Rückkehr der Gesellschaft‘ (und damit natürlich auch der Gesellschaftstheorie) in die Organisationssoziologie (vgl. Ortmann/Sydow/Türk 1997a und b) zu vollziehen. Vielmehr sollen die Spannungen zwischen diesen beiden Betrachtungsweisen produktiv verwendet werden, ohne die sich aus ihnen ergebenden Inkompatibilitäten aufzulö-

schnitt 3.2.1).

¹⁸² An dieser Stelle soll lediglich angemerkt und nicht weiter ausgeführt werden, dass Institutionen in der Luhmannschen Systemtheorie insofern keine Rolle spielen, als dass mit der autopoietischen Wende und der damit einhergehenden Umstellung vom Handlungsbegriff auf den Kommunikationsbegriff die Kategorie Institution obsolet geworden ist, denn sie weist auf einen übergreifenden Strukturbegriff hin, der darauf ausgerichtet ist, Handlungen zu ermöglichen oder zu restringieren. Dass diese systemtheoretische Konzeptualisierung nicht einheitlich getragen wird, versteht sich vor dem Hintergrund des Konfliktes zwischen Handlungs- und Systemtheoretikern von selbst. Rehberg setzt sich kritisch mit der Systemtheorie im Kontext der Entwicklung einer ‚Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen‘ auseinander und vertritt die Ansicht, dass „selbst wenn man mit Luhmann (und anderen Analytikern der neuesten Entwicklung von Vergesellschaftungsformen) von der Existenz einer Gesellschaft ohne Zentrum ausgeht, ohne dominante Strukturen und kulturell gestützte Maßgeblichkeiten, würde dadurch der Institutionenbegriff doch noch nicht obsolet. Denn nach wie vor gibt es bindend umschreibende Gesellschaftszusammenhänge und relativ feste Normierungssysteme, kulturell verpflichtende Codierungen von Handlungsmöglichkeiten und bei aller Pluralisierung kognitiver Muster und ästhetischer Alltagskategorien doch sehr enge Grenzen der Abweichungsgrade des Verhaltens“ (Rehberg 1994: 55). An beide Betrachtungen hinsichtlich der Bedeutung oder Nicht-Bedeutung von Institutionen könnte sich eine weitreichende Diskussion anschließen, die es an dieser Stelle jedoch nicht zu führen gilt. Da es hier nicht darum geht, die eine Theorie mit der anderen zu verknüpfen, sei nur darauf verwiesen, dass in einer solchen Verknüpfung noch ein beträchtliches Forschungspotential enthalten sein könnte.

¹⁸³ Und auch der im sogenannten ‚world culture‘ oder ‚world polity‘-Ansatz von Meyer/Boli/Thomas (1994) und Meyer/Boli/Thomas/Ramirez (1997) oftmals angeführte Begriff der ‚world society‘ bleibt durchgehend unbestimmt.

sen oder zu versuchen, die eine oder andere Betrachtungsweise als die vermeintlich ‚bessere‘ darzustellen.

Vor diesem Hintergrund und im Kontext einer Arbeit, in der es um theoretisch-konzeptionelle Überlegungen im Hinblick auf eine empirische Fragestellung geht, erscheint es daher durchaus als legitim, nicht die gesamte Systemtheorie mitzutransportieren, sondern die systemtheoretische Perspektive als *eine* zusätzliche theoretische Perspektive mitzubersichtigen, nicht obwohl, sondern gerade weil sie in weiten Teilen einen ganz anderen Blickwinkel bereitstellt als die anderen der aufgeführten Theorieangebote. Gerade deshalb soll hier noch einmal hervorgehoben werden, dass die systemtheoretische Perspektive vorliegend als ein Werkzeug und nicht als ein Bekenntnis betrachtet wird. Ein ‚Bekenntnis‘ müsste dazu führen, an dieser Stelle alle anderen bisher erörterten Theorieangebote zugunsten der Systemtheorie ‚fallen‘ zu lassen. Die vorliegende Arbeit orientiert sich an der Vorstellung eines theoretischen Baukastens - und muss dies auch, da es *den* theoretischen Ansatz zur Unterfütterung der forschungsleitenden Fragestellung nicht gibt. Inwiefern sich der Baukasten mit den daraus resultierenden Spannungen als brauchbar erweist, kann sich letztendlich nur in Rückkopplung auf die Empirie zeigen. An dieser Stelle gilt es lediglich noch einmal festzuhalten, dass vorliegend die systemtheoretische Perspektive auf Organisationen mit in den Baukasten aufgenommen wird, ohne diesen dabei aber ganz auszufüllen (was der Fall wäre, wenn man die gesamte Systemtheorie hineintun würde).

Die systemtheoretische Perspektive kehrt das radikal nach außen, was in den bisher erörterten organisationssoziologischen Ansätzen eher implizit oder nur schwach dargestellt wird: das eigenlogische Operieren von Organisationen. Genau danach wurde jedoch in Folge des Blicks auf verschiedene theoretisch-konzeptionelle Angebote aus der Organisationssoziologie und auf die idealtypischen Handlungsmöglichkeiten für Organisationen gesucht. Mit der systemtheoretischen Perspektive auf Organisationen, die sich dadurch auszeichnet, dass sie nicht auf einen Handlungsbegriff, sondern auf den der Entscheidung bzw. Entscheidungskommunikation rekurriert, wird daher eine neue Überlegung hinsichtlich der forschungsleitenden Fragestellung - die danach fragt, welche Handlungsmöglichkeiten Organisationen haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen - angestoßen.

Das Heranziehen eines systemtheoretischen Organisationsbegriffs hat nicht zur Folge, dass die Fragestellung grundlegend geändert werden müsste. Vielmehr erfordert er, in Bezug auf die Fragestellung zu überlegen, inwiefern der Handlungsbegriff selbst - auch wenn er hier lediglich in Bezug auf Handlungsmöglichkeiten verwendet wird - als adäquat erscheint, vor allem, wenn man bedenkt, dass Organisationen aus Entscheidungen bestehen und diese Entscheidungen im System selbst ‚angefertigt‘ werden. Dem

Begriff der Handlung scheint in dieser Hinsicht im Verhältnis zum Begriff der Entscheidung allenfalls eine sekundäre Rolle zuzukommen, *Handlungsmöglichkeiten* stellen vor allem und zunächst *Entscheidungsalternativen* dar. Das bedeutet dann auch, dass die aufgeführten Strategien einen theoretisch-konzeptionellen Raum potentieller Entscheidungsalternativen darstellen - nicht mehr, aber auch und vor allem nicht weniger. Sie stellen insofern Beobachtungskategorien dar, die ein externer Beobachter an die Empirie heranträgt und der damit herausfinden kann, inwiefern die eine oder die andere Organisation der einen oder anderen Strategie folgt. Es kann somit nicht davon ausgegangen werden, dass auch die Organisationen selbst diese Entscheidungsalternativen (so) für sich gesehen haben.

Die Frage, welche Entscheidungsalternativen die Organisationen selbst für sich gesehen und warum sie diese oder jene gewählt haben, schließt sich dann erst in einem zweiten Schritt an, in welchem dementsprechend versucht wird, die Beobachtung von Umweltereignissen durch die Organisationen einzufangen - dies aber unter der systemtheoretischen Prämisse, dass Organisationen ihre Umwelten selbst konstruieren, Umweltkontakte nur durch Selbstkontakte herstellen und vor diesem Hintergrund die Umwelten nur als Irritationen beobachten können. Wenn dementsprechend Irritationen das System zur Fortsetzung seiner Autopoiesis anregen und dabei offen lassen, inwiefern innerhalb des Systems mit Irritationen umgegangen wird (Autopoiesis setzt voraus, dass entschieden wird und sagt nichts darüber aus, wie entschieden wird), dann kann mit diesem von Zusatzannahmen befreiten Organisationsbegriff, der schon von seinem theoretischen Aufbau her nicht davon ausgeht, dass Organisationen sich entsprechend bestimmter Umweltereignisse verhalten müssen, sondern auf das eigenlogische Operieren derselben verweist, nunmehr die Suche nach theoretischen Perspektiven (vorerst) abgeschlossen werden.

4. Von der Lösung des Rätsels ...

„Die Organisation ist nicht nur die Maschine, die umsetzt, was man sich andernorts (aber wo?) ausgedacht hat. Und sie ist nicht nur die Bremse, die man immer wieder zitieren kann, wenn man feststellen muß, daß gute Absichten doch nicht in die Tat umgesetzt werden konnten. Statt dessen ist die Organisation, auf einen angemessenen paradoxen Nenner gebracht, das Feld, in dem Handlungsblockaden zur Handlungsgenerierung genutzt werden können. Was hier nicht entschieden werden kann, wird nirgendwo entschieden. Und was hier nicht ausprobiert werden kann, hat dann nur noch die Möglichkeit, im folgenlosen Gespräch unter den Leuten als bloße Möglichkeit beschworen zu werden“ (Baecker 1999: 9).

4.1 Welche Möglichkeiten haben Organisationen, um mit neuen Anforderungen umzugehen und welchen Weg wählen sie?

Die forschungsleitende Frage wurde bereits am Ende des zweiten Kapitels zumindest empirisch gelöst, um auf diesen Erkenntnissen aufbauend nicht nur weitere empirische Rätsel zu generieren, sondern auch ein Rätsel anderer Art anzustoßen, nämlich die Frage danach, wie die Fragestellung und die in der Empirie gewonnen Erkenntnisse theoretisch unterfüttert werden können. Die Suche nach Theorieangeboten stand dementsprechend im Mittelpunkt des 3. Kapitels. Das vorliegende Kapitel versucht nun, die aus der Suche gewonnenen theoretisch-konzeptionellen Überlegungen aufzunehmen und zu bündeln, um damit mögliche Wege zur Lösung des Rätsels aufzeigen zu können.

Damit entspricht es insofern dem bereits in der Einleitung dargelegten Selbstverständnis dieser Arbeit als einem fortlaufenden Prozess, als dass das Aufzeigen möglicher Wege zur Lösung des Rätsels nicht bedeutet, dass aus den Theorien ‚Hypothesen‘ gewonnen würden, die es nunmehr anhand der empirischen Ergebnisse zu überprüfen gälte. Der Weg über die Theorien dient daher im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht der Überprüfung der einen oder anderen Theorie. Dies wäre nach den Ausführungen des dritten Kapitels auch gar nicht möglich, das verschiedene Theorieelemente nach dem Baukastenprinzip zusammengefügt hat. Vielmehr dient der ‚Umweg‘ über die Theorie dem Zweck, einen anderen Blick auf die Empirie zu eröffnen und wesentlich genauer bezeichnen zu können, was man sieht, wenn man Universitäten als Organisationen in einem organisationssoziologischen Sinn und in einen (gesellschaftlichen) Kontext eingebettet beobachtet. Dadurch wird die Betrachtung von Empirie nicht nur theoretisch ‚gehaltvoller‘ angeleitet, sondern es wird möglich, weiterführende (theoreti-

sche) Fragestellungen zu identifizieren. Bevor auf diese weiterführenden Fragestellungen in den Abschlussbemerkungen eingegangen wird, wird im nächsten Abschnitt beschrieben, was man sieht, wenn man die Universität nicht nur in einem alltäglichen Verständnis als Organisation, sondern als Organisation durch eine organisationssoziologische Brille betrachtet und sie vom Begriff der Institution unterscheidet. Anschließend wird dann noch einmal die Empirie unter der nun organisationssoziologisch ‚eingebetteten‘ Frage danach betrachtet, welche Möglichkeiten Organisationen bzw. Universitäten haben, mit neuen Anforderungen umzugehen.

4.2 Die Konzeptualisierung von Universitäten als Organisationen

Mit Blick auf die vorgehenden Ausführungen erscheint es sowohl unter einer systemtheoretischen Perspektive als auch unter Rückgriff auf die verschiedenen vorgestellten organisationstheoretischen Konzepte zunächst als relativ unproblematisch, Universitäten als Organisationen zu konzeptualisieren. Nun unterscheiden sich beide Theorieangebote jedoch grundlegend dadurch, dass die Systemtheorie den Institutionenbegriff nicht ‚braucht‘, da Kommunikation anscheinend keines vorgeschalteten Strukturbegriffs bedarf. So wird beispielsweise Recht nicht als Institution, sondern als Funktionssystem betrachtet, welches sich im Kontext der soziokulturellen Evolution der Gesellschaft als Rechtssystem herausgebildet hat und in dem sich ebenso wie in den anderen Funktionssystemen - wie etwa dem Wirtschaftssystem, dem Wissenschaftssystem, dem Erziehungssystem, dem politischen System etc. - Organisationen auf der Basis von Entscheidungskommunikationen herausgebildet haben, die dazu dienen, die Komplexität der Funktionssysteme zu reduzieren, die im Kontext der symbolisch generalisierten Funktionsmedien und der basalen Codes dieser Funktionssysteme operieren und die deren Programme ausführen und gestalten, indem sie Gesetze schaffen, Verträge schließen, Parteiprogramme beschließen, oder eben, wie die Organisationen des Wissenschaftssystems, die in der Methodik der Entwicklung und Gegenstand der Systemtheorie weiterhin mit dem Institutionenbegriff operiert, fiel auf, dass Organisationen von Institutionen zwar durchaus begrifflich getrennt werden, diese Trennung jedoch nicht immer ganz eindeutig ist. Dies konnte insbesondere anhand der neo-institutionalistischen Ansätze verdeutlicht werden, die zwischen Organisationen und Institutionen insofern unterscheiden, als dass Institutionen hier unter den Aspekten der exogenen Handlungssteuerung (Edeling 1999), der Symbolsysteme (Friedland/Alford 1991), der gesellschaftlichen Erwartungen (Meyer/Rowan 1977), oder der formalen und informalen sozialen Zwänge (Khalil 1995) betrachtet werden, die ihre Wirkung in

Form von Regeln, Normen, Konventionen, Gewohnheiten, (Grund-)Gesetzen etc. zeigen und somit in weiten Teilen das angemessene Verhalten und die Angemessenheit von Handlungen spezifizieren sowie Erwartungsunsicherheiten in Erwartungssicherheiten transformieren und damit sowohl Handlungsoptionen eröffnen (und Handlungen so erst ermöglichen oder sie restringieren), als auch hierdurch diese Unsicherheiten weiter reproduzieren. Institutionen sind in allgemeinen Begriffsbestimmung gemäß mehr als lediglich Normen, die das angemessene Verhalten spezifizieren, so wie es etwa der ‚akteurszentrierte Institutionalismus‘ (Mayntz/Scharpf 1995) nahe legt, sondern sie bestehen aus regulativen, kognitiven und normativen Säulen, wie es in der Scottschen Definition von Institutionen zum Ausdruck kommt, die, wie Schimank weiter ausführt, darin besteht, dass eine Institution ein „Zusammenhang wechselseitig aufeinander verweisender und einander wechselseitig tragender normativer, kognitiver und evaluativer Handlungsorientierung [ist]“ (Schimank 2001b: 2). Vor diesem Hintergrund können Institutionen durchaus als außerhalb von Organisationen liegende Gebilde betrachtet werden, die sich jedoch nicht nur auf einer individuellen Ebene, sondern auch im Kontext von Organisationen und somit auch innerhalb von Organisationen reproduzieren. Zwar setzen organisationssoziologische Ansätze Organisationen eigentlich nicht mit Institutionen gleich. Gerade deshalb erstaunt es aber, dass die Organisationsform in einigen Ansätzen als eine wesentliche *Institution* der modernen Gesellschaft angesehen wird. Es ist demnach ‚selbstverständlich‘, dass man sich organisiert, will man kollektive Handlungen koordinieren, um so Ergebnisse zu erzielen, deren Effizienz über denen liegt, die Handlungen unorganisierter Individuen erzielen können und dass man vor diesem Hintergrund die Varietät der potentiell vorhandenen Handlungsmöglichkeiten reduziert (vgl. Brunsson 1985: 7). Organisationen als Institutionen bilden demnach bestimmte Verhaltenserwartungen ab, und es erscheint in dieser Perspektive insbesondere interessant, zu untersuchen, wie innerhalb von Organisationen als Institutionen Prozesse der Institutionalisierung ablaufen (vgl. Zucker 1983). Institutionen existieren dann nicht außerhalb von Organisationen, sondern die Organisationen sind Institutionen, die Handlungen erst ermöglichen oder auch restringieren.

Mit diesen Betrachtungsweisen von ‚Organisation und Institution‘ auf der einen und ‚Organisation als Institution‘ auf der anderen Seiten sind die Pole im Kontext der (Nicht-)Trennung des Organisationsbegriffs von dem der Institution aufgezeigt. Die Differenzierung zwischen den Sichtweisen von ‚Institution als Organisation‘ und von ‚Institution und Organisation‘ verweist hierbei allerdings auf eine Differenzierung im Beobachtungsschema organisationssoziologischer Ansätze, die im Allgemeinen jedoch nicht in die eine oder andere Richtung theoretisch ausgeprägt werden kann, sondern dem Forschungsgegenstand und dem Erkenntnisinteresse angemessen definiert werden muss.

Will man den Organisationsbegriff im Kontext des Institutionenbegriffs definieren, dann können Organisationen als die konkreten Ausprägungen von Institutionen betrachtet werden. So stellen dann beispielsweise Gerichte eine Möglichkeit der Ausprägung der Institution Recht dar, oder aber Universitäten stellen die Art und Weise dar, wie Wissenschaft und Bildung in der Gesellschaft geregelt werden. Auch der Staat¹⁸⁴ - oder anders ausgedrückt: das politische System als Institution (will man es denn so sehen) - organisiert sich in den Organisationen der öffentlichen Verwaltung, in Parteien etc. Dass es sich bei ‚Organisation als Institution‘ und ‚Organisation und Institution‘ um Beobachtungskategorien handelt, zeigt sich vor allem auch darin, welchen Unterschied es macht, wenn man die eine oder andere Betrachtungsebene zugrunde legt. Betrachtet man beispielsweise den Staat als Institution, dann steht im Mittelpunkt die „Art und Weise, wie in einer Gesellschaft grundsätzlich politische Entscheidungsfindung und Verwaltung geregelt ist (etwa im Unterschied zu nicht-staatlichen Regelungen in nomadisierenden Völkerstämmen); wenn wir dagegen den Staat *organisationssoziologisch* betrachten, untersuchen wir etwa die konkrete Erscheinungsform der Verwaltungsbürokratie“ (Türk 1978: 4).

Die vorliegende Arbeit weicht von beiden Betrachtungsweisen dadurch ab, dass sie Organisationen in dem Sinne von Institutionen trennt, als dass sie vorschlägt, Organisationen nicht als Institutionen etwa im Sinne Zuckers oder als handlungsfähige Institutionen im Sinne Schimanks (2001b) zu betrachten, sondern als Gebilde, die in einem gesellschaftlichen Kontext operieren und dafür sorgen, dass Recht gesprochen, geforscht, gelehrt und produziert wird. Organisationen leisten dies vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Erwartungen, also von Institutionen, die etwa nahe legen, wie dies geschehen soll, die bestimmen, dass Organisationsmitglieder mittels von Arbeitsverträgen angestellt werden sollen, dass bei der Personalauswahl auf Chancengleichheit geachtet werden soll, dass Organisationen dann als rationale Organisationen zu betrachten sind, wenn sie neue Informationstechnologien verwenden, etc. Ein wesentlicher Vorteil dieser Betrachtungsweise ist darin zu sehen, dass aufgezeigt und berücksichtigt werden kann, dass bestimmte (gesellschaftliche) Erwartungen ‚nicht vom Himmel‘ fallen, sondern in weiten Teilen durch Organisationen selbst geschaffen und reproduziert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen stellt sich nunmehr die Frage, ob die im dritten Kapitel (Abschnitt 3.2) diskutierten organisationssoziologischen Ansätze mit dem systemtheoretischen Organisationsbegriff kompatibel sind. Streng genommen lautet die Antwort hierauf natürlich ‚Nein‘. Während neo-institutionalistische Ansätze

¹⁸⁴ Es versteht sich quasi von selbst, dass Luhmann den Staat niemals als Institution bezeichnen würde. Der Staat muss für ihn eine (politische) Organisation sein, „wenn er überhaupt befähigt sein soll, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen“ (Luhmann 2000b: 242).

und hier vor allem der Ansatz von Meyer/Rowan keinen expliziten Begriff von Gesellschaft haben und statt dessen auf einen Institutionenbegriff verweisen, so dass hier ein Problem entsteht, weil man Gesellschaft nicht als Institution begreifen kann (vgl. Tacke 1999a: 103), lässt Luhmann den Institutionenbegriff zugunsten des Systembegriffs ganz fallen, „da nicht der Begriff der Institution, sondern der Begriff des sozialen Systems den Gegenstandsbereich der Soziologie definiert“ (Luhmann 1970: 28). Folglich findet der Begriff der Institution oder gar die Betrachtung von Prozessen der Institutionalisierung, die in dem Beitrag von 1970 noch eine wesentliche Rolle spielen, keinen Eingang mehr in die weitere Theoriekonstruktion Luhmanns, vor allem auch deshalb, da mit der autopoietischen Wende soziale Systeme nicht mehr in Bezug auf faktische Handlungen (vgl. Luhmann 1970: 28), sondern in Bezug auf Kommunikation als Letztlelement definiert werden (vgl. Luhmann 1987a).

Betrachtet man die systemtheoretische Perspektive auf Organisationen jedoch als Werkzeug und eben gerade nicht als Bekenntnis, so kann man hier durchaus davon ausgehen, dass Organisationen in einem gesellschaftlichen Kontext operieren, der bestimmte Erwartungen an Organisationen stellt und dass in Organisationen wiederum bestimmte (Verhaltens-)Erwartungen an die Mitglieder der jeweiligen Organisation gestellt werden, die diese aufgrund ihrer Entscheidung zur Mitgliedschaft weitgehend akzeptieren. Ob nun diese organisationsexternen Erwartungen als Institutionen bezeichnet werden oder nicht ist für die vorliegende Arbeit insofern von nur geringer Bedeutung - und verweist vor allem auf weitere interessante theoretische Forschungsfragen¹⁸⁵ -, als dass es hier nicht darum geht, den Begriff der Institution theoretisch gehaltvoll in eine Gesellschafts- oder in eine Organisationstheorie einzubetten. Es geht vielmehr darum, wie Organisationen mit neuen *Anforderungen* umgehen, bei denen der Status der Institutionalisierung erst einmal offen und demnach auch unbestimmt ist, inwiefern sie bereits nicht mehr hinterfragte, intersubjektiv geteilte Institutionen darstellen. Insofern erweist sich der Institutionenbegriff in diesem Zusammenhang mehr als Ballast denn als Gewinn, will man ihn letztendlich nicht so verstehen, dass eine Anforderung etwa schon dann eine Institution ist, wenn etwas auf dem Weg ist, gesetzlich verankert zu werden, oder wenn eine Anforderung bestimmte Moden und Trends widerspiegelt, die mit der Zeit auch wieder vergehen. Das bedeutet, dass der Institutionenbegriff nicht deshalb als Ballast empfunden wird, weil er in einer systemtheoreti-

¹⁸⁵ Tacke (1999a und b) hat als eine der wenigen Autoren bereits auf diesen Bedarf reagiert und stellt nicht die Funktionssysteme als Institution dar, sondern verortet den Institutionenbegriff im Kontext von Funktionssystemen. Schimank sieht - vor dem Hintergrund seiner Definition von Institutionen, die bereits weiter oben aufgeführt wurde - in der evaluativen Dimension die binären Codes der Funktionssysteme als besonders „langfristige und stabil verdinglichte Institutionen von überragender Tragweite an – etwa die Orientierung an Zahlungsfähigkeit im Wirtschafts- oder an Wahrheit im Wissenschaftssystem (Schimank 2001b: 15) an.

schen Perspektive nicht mehr auftaucht, sondern vielmehr deshalb, weil er als Zustandsbegriff auf eine Zeitdimension verweist, die im Kontext der vorliegenden Arbeit nicht eingefangen wurde. Hier kann nur ein Prozessbegriff zur Anwendung gelangen, mit dem aufgezeigt werden könnte, dass sich neue Anforderungen auf dem Weg zu einer Institutionalisierung befinden. Damit stellt sich die Frage, inwiefern die Art und Weise des Umgangs mit neuen Anforderungen möglicherweise mit dem Grad der Institutionalisierung variiert. Ohne an dieser Stelle weiter auf diese Frage einzugehen zu wollen (siehe hierzu auch den nächsten Abschnitt) so sollen vor diesem Hintergrund nunmehr zunächst die Implikationen diskutiert werden, die sich ergeben, wenn man Universitäten nicht nur als Organisationen, sondern zugleich als autopoietische soziale Systeme konzeptualisiert.

Aus diesem Grunde wird an dieser Stelle darauf verzichtet, die oben geführte Diskussion nochmals konkret am Beispiel der Universität zu wiederholen. Vielmehr wird hier nunmehr davon ausgegangen, dass sie eine Organisation ist. Interessant erscheint, dass Luhmann diese Ansicht zum einen sehr deutlich hinsichtlich seiner Perspektive auf Organisationen zu teilen scheint, zum anderen hier aber etwas undeutlicher wird, wenn er Universitäten als ‚organisierte Institutionen‘ oder als ‚organisiertes Soziotop‘ beschreibt und feststellt, dass aus der Institution ‚nichts geworden‘ ist¹⁸⁶: „Vielmehr hat sich die Logik der Organisation durchgesetzt. (...) Der gesellschaftliche Bezug, der durch die Form der Institution gesichert sein sollte, nahm nun die Form von Beschlüssen an, mit denen Forderungen und Proteste artikuliert wurden. Solche Beschlüsse erforderten Organisation, vorbereitende Meinungsmache, Mehrheiten oder Minderheiten, die sich durch Organisation in Mehrheiten verwandeln konnten, sowie Kompromissbereitschaften. (...) Die Organisation macht aus Fällen Leitsätze, aus Verständigungen Musterordnungen und aus Musterordnungen eine Kritik aller abweichenden Regeln“ (Luhmann 1992: 94ff.).

Mit Luhmann könnte man Universitäten durchaus als ‚organisiertes Soziotop‘ betrachten, wenn man diese Begrifflichkeit nicht mit einer negativen, sondern mit einer positiven Konnotation belegt. Sie zeigt anschaulich, dass Universitäten in mehrfacher Hinsicht einen besonderen Organisationstypus darstellen. Auch aus nicht-systemtheoretischen Perspektiven erschien dies schon so: in einer entscheidungstheoretischen Perspektive können Universitäten als ‚organized anarchies‘ beschrieben werden, ihre Entscheidungsfindungsprozesse scheinen gemäß des ‚garbage can‘-Modells (vgl. Cohen/March/Olsen 1972) zu funktionieren; aus einer strukturtheoretischen Sicht können sie als ‚locker gekoppelte Systeme‘ (vgl. Weick 1976) beschrieben werden; oder sie erscheinen allein in dem Sinne als besondere Organisation, da sie

Wissen produzieren und vermitteln (vgl. Neusel 1993). Diese Besonderheit zeigt sich dann auch in der systemtheoretischen Betrachtung von Universitäten als autopoietischen Organisationen und hier im Speziellen in der Frage danach, welchem Funktionssystem sie zugeordnet werden können. Im Gegensatz zu Gerichten als Organisationen des Rechtssystems, zu Unternehmen und Banken als Organisationen des Wirtschaftssystems oder zu politischen Parteien als Organisationen des politischen Systems zeichnen sich Universitäten hinsichtlich ihrer Funktion dadurch aus, dass sie nicht einem, sondern zwei Funktionssystemen zugeordnet werden können und müssen - es könnte so schon fast als eine Anomalie bezeichnet werden, dass Universitäten zugleich sowohl zur Forschung als auch zur Erziehung beitragen sollen (vgl. Klüver 1983). Aufgrund dieser Funktionen werden das Wissenschaftssystem und das Erziehungssystem durch die Organisationsform der Universität gekoppelt: „Spätestens im 19. Jahrhundert treten die Universitäten aus der Bindung an Dienstleistungsfunktionen im Bereich des Religionssystems (Mittelalter) oder des Personalbedarfs der frühmodernen Staates heraus und bilden nun eine Organisationsgemeinschaft von Forschung und Lehre, die erhebliche Finanzaufwendungen des Staates auch politisch rechtfertigt. Träger der Forschung bleibt die Publikation, Träger der Lehre die Interaktion in Hörsälen und Seminarräumen. Es braucht eine ‚Hochschuldidaktik‘ oder zumeist: improvisierte funktionale Äquivalente, um unter Gesichtspunkten der Lehre zu entscheiden, welche wissenschaftlichen Texte sich eignen; und umgekehrt bildet eine noch so qualifizierte Lehre keine Reputation als Forscher. Die Systeme bleiben getrennt, aber daß sie gleichsam in Personalunion operieren, wirkt sich auf eine schwer bestimmbare Weise auf wissenschaftliche Publikation und, vielleicht noch stärker noch, auf eine gewisse Wissenschaftslastigkeit und Praxisferne der Ausbildung an Universitäten aus“ (Luhmann 1997: 784, vgl. auch Luhmann 1987b: 205). Dieses Zitat ist in dem Sinne typisch für die Beobachtung von Universitäten im Kontext der Luhmannschen Systemtheorie, als dass es bestätigt, was auch schon in den vorhergehenden Ausführungen deutlich geworden ist: Organisationen stehen nicht im Mittelpunkt der Systemtheorie; diesen nehmen die gesellschaftlichen Funktionssysteme ein, in denen sich dann Organisationen bilden, die - gleich, ob es sich um Organisationen im Wirtschaftssystem, Wissenschaftssystem, Erziehungssystem oder im politischen System handelt - in weiten Teilen ähnlich, nämlich immer hinsichtlich ihrer Eigenschaft als autopoietische soziale Systeme und den daraus resultierenden Implikationen beschrieben werden. So sucht man in ‚Wissenschaft der Gesellschaft‘ (Luhmann 1994) oder in ‚Reflexionsprobleme im Erziehungssystem‘ (Luhmann/Schorr 1988) weitestgehend vergeblich nach

¹⁸⁶ Luhmann reflektiert hier über die Gründungsgeschichte der Universität Bielefeld (vgl. Luhmann 1992: 90ff.).

Hinweisen, wie man den abstrakt-theoretischen Organisationsbegriff auf Universitäten¹⁸⁷ übertragen könnte, ohne dass nicht letztlich immer darauf verwiesen würde, dass Organisationen aus Entscheidungen bestehen und diese Entscheidungen aus Entscheidungen des Systems bestehen. Oder aber dass darauf verwiesen würde, dass sich Organisationen als soziale Systeme erst in Differenz zu ihrer Umwelt konstituieren und somit die Umwelt als Rauschen, als Störung und als systeminterne Irritation aufgefasst wird. Nun heißt dies nicht, dass etwa Luhmann nicht am Phänomen ‚Universität‘ interessiert wäre, denn auch wenn es an einem spezifizierten Begriff von Universitäten als Organisationen fehlt - und dies bietet ja auch eine Chance, insofern der Blick auf Universitäten nicht durch weitere systemtheoretische Zusatzannahmen verstellt wird -, so zeigt die systemtheoretische Perspektive auf Universitäten vor allem einen weiter gefassten Zusammenhang auf, als dass sie Universitäten konsequent in den Kontext von Funktionssystemen und somit in den Kontext von Gesellschaft stellt. In einem solchen Zusammenhang zeigt Luhmann dann etwa die ‚Probleme‘ der Gruppenuniversität und der Bürokratisierung der Universitäten auf, was hier an einem Beispiel verdeutlicht werden soll: „Wenn (...) in meiner Fakultät bei der Bewilligung der Mittel für eine studentische Hilfskraft für ein paar Monate drei verschiedene Kommissionen über den Antrag beraten müssen und ein entsprechend dreistufiger Dienstweg einzuhalten ist, Termine verpasst werden können, Mitteilungen zu spät eintreffen, rechtzeitiges Einreichen der Anträge angemahnt werden muß, also Zuständigkeiten für dieses Anmahnen des rechtzeitigen Einreichens der Anträge bereitgehalten werden müssen, also auch Mitglieder der Fakultät, die gar keine Anträge stellen wollen, verständigt werden müssen, daß solche Anträge bis zu einem bestimmten Zeitpunkt einzureichen sind, und in ihren Sekretariaten diese Mitteilungen abheften lassen, dann hat niemand, auch kein Ministerium, dies gewollt. Man will nur die Ursachen dieser Effekte: demokratische Beratung aller Entscheidungen und Autonomie von Lehre und Forschung“ (Luhmann 1987c: 214). Mit Blick auf die Autopoiesis von Organisationen zeigt dies, dass eine solche Bürokratisierung eine Entscheidung ist, die aus Entscheidungen des Systems entstanden ist und die somit dem System selbst zugerechnet werden muss, so dass „die Hochschulen Bürokratie nicht als staatlich verordnetes, sondern als selbsterzeugtes Schicksal“ (Luhmann 1987c: 214) begreifen sollten.

Bereits oben wurde kurz darauf hingewiesen, dass Universitäten im Kontext ihrer funktionellen Verortung in wenigstens zwei Funktionssystemen operieren. Diese Beobachtung führt noch einmal direkt auf eine theoretische Problematik im Rahmen der Systemtheorie, die in der Konzeptualisierung des Verhältnisses zwischen Organisationen

¹⁸⁷ Ein ähnliches Bild zeigt sich in der Betrachtung von Wirtschaftsorganisationen, wobei Luhmann Organisationen in der Wirtschaft wenigstens einen zusätzlichen, eigenständigen Beitrag widmet (vgl. Luhmann 1991b).

und Funktionssystemen liegt. In weiten Teilen mag es den Anschein haben, als ob die Systemtheorie die Differenzierung der Gesellschaft in Funktionssysteme auch als Beobachtungsschema für eine Typologisierung von Organisationen heranzieht (vgl. Tacke 2001: 148). Unternehmen wären somit die Organisationen des Wirtschaftssystems, Gerichte die Organisationen des Rechtssystems etc. Wenn man im Anschluss hieran nunmehr jedoch davon ausgeht, dass es Organisationen wie etwa die Universitäten gibt, die in mehr als einem Funktionssystem operieren, dann zeigt sich daran zum einen, dass die angesprochene Typologisierung lediglich das Beobachtungsschema eines externen Beobachters darstellt und die eindeutige Zuordnung einer Organisation zu *einem* Funktionssystem in der Systemtheorie nicht zwingend erforderlich ist (als operativ geschlossenem, autopoietischen System steht es der Organisation, vereinfacht gesprochen, frei, an unterschiedliche Funktionssysteme anzudocken); zum anderen steht jedoch zu fragen, wie sich die Organisation in diesem Sinne begrifflich exakter beschreiben lässt. Hier bietet es sich an, Organisationen in gewissem Sinne auch als die Organisation von strukturellen Kopplungen zwischen Funktionssystemen (vgl. Luhmann 2000b: 396) oder aber als ‚intersystemische Organisationen‘ zu sehen: „Damit bewegen sich diese Organisationen in *verschiedenen* Teilsystemen gleichzeitig, jenseits der funktionalen Differenzierung bzw. in einem durch diese konstituierten Spannungsfeld“ (vgl. Bode/Brose 2001: 119). Die Konzeptualisierung des Verhältnisses von Organisation und Funktionssystem in der Systemtheorie bedingt jedoch, dass man es in gewissem Sinne auch genau ‚andersherum‘ sehen kann: Nicht die Organisationen bewegen sich zwischen den Funktionssystemen, sondern offenbar „können Funktionssysteme sich (...) in Organisationen einnisten - und zwar mehrere Funktionssysteme in ein und derselben Organisation“ (Luhmann 2000b: 398).

Welche Organisationen sich als intersystemische Organisationen konstituieren ist jedoch nicht dem Zufall geschuldet. Vielmehr erfüllen intersystemische Organisationen durch die Organisation der strukturellen Kopplung zwischen verschiedenen Funktionssystemen in der Gesellschaft eine wichtige Funktion: sie erweisen sich als besonders geeignet dafür, öffentliche Aufgaben zu übernehmen, was sich auch darin widerspiegelt, „dass ihre Zuständigkeit partiell in Rechtsordnungen *institutionalisiert* ist“ (Bode/Brose 2001: 119). Daher erklärt sich auch, dass es für solche Organisationen der Regelfall ist, dass sie hybride Strukturen aufweisen, sich universalistische Leistungserwartungen an sie richten und sie in dem Sinne einen intermediären Charakter aufweisen, als dass sie zwischen den verschiedenen Eigenlogiken derjenigen Funktionssysteme vermitteln müssen, die sie verknüpfen (vgl. Bode/Brose 2001: 119). An diese Überlegung anschließend wird auch ersichtlich, warum sich intermediäre Organisationen, die im beschriebenen Sinne öffentliche Aufgaben übernehmen, auf das politische

System beziehen. Damit ist nicht gemeint, dass das politische System notwendigerweise eines der Systeme darstellt, dessen strukturelle Kopplung mit einem anderen Funktionssystem die intersystemische Organisation zum Teil organisiert; welche Systeme dies sind, hängt von der Funktion der Organisation ab. Vielmehr ist damit gemeint, dass, da es bei intersystemischen Organisationen immer auch um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht, es als Regelfall erwartet werden kann, dass sich das politische System im oben beschriebenen Sinne in solche Organisationen einnistet.

Nun könnte man sich im Anschluss an diese Überlegungen unmittelbar fragen, wie man denn Universitäten als Organisationen in diesem theoretischen Kontext am besten beobachten könnte, ob man sie also vornehmlich als intersystemische Organisationen betrachtet, die nicht nur das Erziehungs- und Wissenschaftssystem, sondern darüber hinaus eine ganze Reihe anderer Funktionssysteme miteinander koppeln, oder ob man sie vornehmlich als Organisationen betrachtet, in welchen sich diese verschiedenen Funktionssysteme einnisten und sich darin irgendwie zur Geltung bringen.

Man kann und muss, so die Überlegung der vorliegenden Arbeit, sich jedoch nicht für die eine oder andere dieser Beobachtungsweisen entscheiden, sondern kann sie gerade für die Beobachtung von Universitäten gewinnbringend miteinander verknüpfen. Beobachtet man die Organisationen als intersystemische Organisationen, sieht man unmittelbar, wie sie ständig zwischen den Eigenlogiken der Funktionssysteme, deren Kopplung sie organisieren, oszillieren müssen; beobachtet man sie vornehmlich als Organisation, in die sich die Funktionssysteme einnisten, dann wird viel eher sichtbar, wie sich in ihnen trotz dem, dass es sich um eigenlogisch operierende, autopoietische Systeme handelt, immer Gesellschaft vollzieht. Nur so wird verständlich, dass Organisationen immer eine Vielzahl unterschiedlicher Anforderungen aus unterschiedlichen Funktionssystemen beobachten.

Wenngleich hiermit nun wiederum Überlegungen angestellt wurden, die scheinbar auf einer ‚allgemeinen‘ systemtheoretischen Ebene angesiedelt sind und die sich aus Luhmanns Betrachtung von Organisationen im Kontext von Gesellschaft herleiten, so sind sie für die Beobachtung von Universitäten als Organisationen doch insofern in ganz besonderem Maße relevant, als dass gerade bei Universitäten viele der soeben aufgezeigten Aspekte deutlich werden. Man könnte es sogar auch anders herum wenden und sagen, dass gerade Universitäten als Organisationen diese weiterführenden Überlegungen innerhalb der Systemtheorie aufgrund ihres besonderen Charakters selbst mit anstoßen.

Ohne diesen Hinweis an dieser Stelle weiter verfolgen zu können - der allerdings auf weitere Forschungspotentiale verweist -, bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass Universitäten konzeptualisiert als autopoietische Organisationen eigenlogisch und

selbstreferentiell, d.h. zugleich geschlossen und offen im Kontext von Funktionssystemen operieren und diese als allgemeine Umwelt der Organisationen zu verstehenden Funktionssysteme insofern auf die Organisationen einwirken, als dass sie und ihre (durch andere Organisationen) kommunizierten Anforderungen von den Organisationen selbst als Rauschen betrachtet werden, aus dem sie Irritationen gewinnen.

Im Kontext der vorliegenden Arbeit sind diese Anforderungen insofern spezifiziert, als dass es um Global- und Programmhaushalte geht. Es geht mit anderen Worten darum, wie sich die Universitäten als Organisationen insbesondere im Hinblick auf den als Ökonomisierung zu bezeichnenden Wandel des öffentlichen Sektors irritieren.

In diesem Sinne soll nun noch einmal, aber anders als in den vorhergehenden Teilen dieser Arbeit, beobachtet werden, wie Universitäten *als Organisationen* beobachten und mit neuen Anforderungen umgehen.

4.3 Empirie ‚revisited‘

Ebenso wie man im Kontext der empirischen Analyse oft den verzweifelten Ruf eines Wissenschaftlers hört, was er denn jetzt nur mit all den ganzen erhobenen Daten machen soll (vgl. Strauss 1991: 19), so könnte man einen ähnlichen Ruf ausstoßen, was die Übertragung von Theorieangeboten auf die Empirie betrifft. Vor allem dann, wenn im Kontext einer qualitativen Studie die Empirie schon vorliegt. Hier erscheint es dann besonders problematisch, den mühsam aufgebauten Grad theoretischer Abstraktion wieder herunterzurechnen, um die Theorie dann an die empirischen Beobachtungen anlegen zu können. Dieses Problem zeigt sich im Kontext der vorliegenden Arbeit nicht so sehr hinsichtlich der Übertragung der durch eine Zusammenführung des Ressourcen-Anhängigkeits-Ansatzes und neo-institutionalistischer Ansätze gewonnen idealtypischen Strategien (oder in der Luhmannschen Terminologie: Entscheidungsalternativen). Vielmehr zeigt sich dieses Problem zum einen in der Frage danach, wann Anforderungen der Status gesellschaftlich institutionalisierter Erwartungen zugeschrieben werden kann und zum anderen in der Frage danach, inwiefern die weiter oben gewonnenen Einsichten in den Zusammenhang von Organisationen als autopoietische Systeme und darüber hinaus als gleichzeitig sowohl intersystemische Systeme, als auch als Systeme, in die sich die Funktionssysteme einnisten, für die Analyse nutzbar gemacht werden können. Dies zeigt insofern dann auch die Problematik qualitativer Studien auf, die sich aufgrund von empirischen Erkenntnissen erst nachträglich auf die Suche nach Theorieangeboten machen und die sich somit von diesen und ihren Implikationen überraschen - oder eben auch irritieren - lassen müssen und können. Somit gilt für Wissenschaftler ebenso wie für Organisationen, die ja gerade auch Irritationen

suchen, um sie in systeminterne Informationen umzuwandeln und zur Führung von Entscheidungen zu nutzen, dass die irritierenden Theorieangebote dazu dienen, die ‚Autopoiesis des Wissenschaftlers‘ fortzuführen, die nur verlangt, dass entschieden wird, während die damit verbundenen Probleme mitbestimmen, wie entschieden wird. In Anbetracht dessen gilt es hier in weiten Teilen, Überlegungen darüber anzustellen, inwiefern die beiden oben aufgeführten Fragen anhand der empirischen Ergebnisse möglicherweise beantwortet werden können - oder aber neue Rätsel eröffnen.

Betrachtet man nun die Universitäten sowohl als autopoietische Organisationen, die nicht nur einem Funktionssystem zugeordnet werden können (sondern sowohl dem Erziehungssystem als auch dem Wissenschaftssystem) und in die sich weitere Funktionssysteme einnisten können - wenn die Universitäten es zulassen und wollen - sowie auch gleichzeitig als intersystemische Organisationen, die öffentliche Aufgaben übernehmen und deren Zuständigkeit partiell in Rechtsordnungen institutionalisiert sind, dann haben wir es hier sowohl theoretisch als auch empirisch mit hochkomplexen Organisationen zu tun, die sich einer Vielzahl von Anforderungen, d.h. systeminternen Irritationen ausgesetzt sehen, wie nicht zuletzt in der Beschreibung der Situation der deutschen Hochschulen im ersten Kapitel (Abschnitt 1.1) gezeigt werden konnte. Mit Blick auf das Untersuchungsbeispiel und folglich auf die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens zeigt sich weiterhin, dass die damit möglicherweise verbundene Ökonomisierung der Universitäten kein singuläres Phänomen, sondern ein gesellschaftliches, d.h. funktionssystemübergreifendes Phänomen in dem Sinne darstellt, als dass auch das politische System bzw. die Organisationen im politischen System nicht nur davon betroffen sind, sondern im Wesentlichen dazu beitragen, dass es zu einem funktionssystemübergreifenden Transfer von Wirtschaftlichkeitsnormen, die man vor allem mit Organisationen des Wirtschaftssystems verbindet, kommt. Diese Aussagen müssen vage bleiben, denn auch die Betrachtung von Organisationen in einem gesellschaftlichen Kontext lassen keine näheren Spezifikationen zu, da es sich hier um einen noch nicht abgeschlossenen Prozess handelt und somit lediglich Tendenzen aufgezeigt werden können. Dies spiegelt dabei jedoch lediglich eine externe Beobachtung wider, letztlich sind es die Organisationen der angesprochenen Funktionssysteme, die darüber entscheiden, inwiefern sich hier eine Ökonomisierung in Form der Transformation von Wirtschaftlichkeitsnormen abbilden lässt. Vor diesem Hintergrund stellt sich dann, bezogen auf Universitäten als autopoietische Systeme, die Frage, wie sie mit Anforderungen umgehen, die im Zuge der Hochschul- und Verwaltungsreform im Kontext der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens an sie gestellt werden, d.h. inwiefern sie die von außen an sie herangetragen Anforderungen beobachten und die sich daraus ergebenden Irritationen in systemeigene Interpretationen überführen.

Insofern wird hier erneut die Frage gestellt, wie Universitäten, die im Spannungsfeld von extern an sie herangetragenen irritierenden Anforderungen und systeminterner Eigenlogik operieren, mit diesen Anforderungen umgehen, d.h. welche Entscheidungsalternativen sie für sich gesehen haben und wie sie sich letztendlich entschieden haben und warum sie sich so entschieden haben wie sie es getan haben (wobei hier natürlich zu berücksichtigen ist, dass Entscheidungen oftmals postrationalisiert werden). Ebenso muss berücksichtigt werden, dass Entscheidungen sich selbst als kontingent beschreiben und mit ihrem Entstehen schon wieder verschwunden sind, so dass Entscheidungen an sich nicht beobachtbar sind. Das schließt jedoch eine Kommunikation über Entscheidungen nicht aus.

Vor diesem Hintergrund und in Bezug auf die im dritten Kapitel (Abschnitt 3.3) idealtypisch aufgezeigten Strategien bzw. Entscheidungsalternativen von Organisationen wird der Blick erneut auf die drei untersuchten hessischen Universitäten gelegt, ohne dass hiermit beabsichtigt ist, die Darstellung der empirischen Erkenntnisse zu wiederholen (vgl. dazu Kapitel 2.4 und 2.5).

Erduldung, Kompromiss, Vermeiden, Verweigerung und Manipulation stellen Strategien dar, welche Organisationen zum Umgang mit extern an sie herangetragenen Anforderungen zur Verfügung stehen. Zur Erinnerung an die Strategien werden diese in der folgenden Tabelle 4.1 nochmals in einer vereinfachten Form dargestellt.

Tabelle 4.1: Vereinfachte Darstellung organisationaler Strategien

Erdulden	Kompromiss	Vermeidung	Verweigerung	Manipulation
Gewohnheit Imitierung Befolgen	Ausgleichen Beschwichtigen Verhandeln	Verbergen Puffern Fliehen	Zurückweisung Herausfordern Angreifen	Kooptieren Beeinflussen Steuern

Diese Strategien wurden als Möglichkeiten des Umgangs mit institutionalisierten Erwartungen identifiziert. Mit Blick darauf, dass es im Kontext der empirischen Untersuchung nicht nur um eine Anforderung geht, sondern um zwei, nämlich um die Einführung von Globalhaushalten einerseits und die Einführung von Programmhaushalten andererseits, bietet es sich an, diese beiden Anforderungen getrennt voneinander zu betrachten, da bereits im zweiten Kapitel (Abschnitte 2.4.4 und 2.5) deutlich wurde, dass die Universitäten mit beiden Anforderungen in unterschiedlicher Art und Weise umgegangen sind.

Betrachtet man zunächst wie die drei Universitäten mit der Anforderung ‚Globalhaushalt‘ umgegangen sind, so zeigt sich, dass die Technische Universität Darmstadt im Sinne ihres Mottos, dass sie nicht reagieren, sondern agieren will, die Idee zur Einführung von Globalhaushalten an hessischen Universitäten wesentlich mit angestoßen hat. Hier kann gezeigt werden, dass sie durch eine aktive *Beeinflussung* versucht hat,

relevante Akteure von dieser Idee zu überzeugen. Weiterführend hat sie dann auch aktiv versucht, den ‚Weg‘, dass heißt die Inhalte des Konzeptes ‚Globalhaushalt‘ mitzugestalten. Im Hinblick auf die aufgeführten Strategien könnte die Vorgehensweise der TU Darmstadt insofern als *Manipulation* verstanden werden. An dieser Stelle wirkt es dabei allerdings befremdlich, dass im Kontext der Beschreibung der Strategie der ‚Manipulation‘ eine vorwiegend negative Konnotation mitzuschwingen scheint, insofern die Strategie als darauf ausgerichtet konzeptualisiert ist, aktiv gegen bereits institutionalisierte Erwartungen anzugehen. Dies ist jedoch im Kontext des vorliegenden empirischen Beispiels offensichtlich nicht der Fall, denn die TUD reagierte nicht auf bereits institutionalisierte Erwartungen, die sie dann nachträglich zu manipulieren suchte, sondern wirkte vielmehr aktiv an der Entstehung bzw. der Institutionalisierung der Erwartung selbst mit. Insofern erscheint es schwierig, die Art und Weise des Umgangs als Manipulation zu bezeichnen (wenngleich von allen angebotenen Handlungstypen die Manipulation die Art und Weise des Umgangs noch am besten trifft). Ein ebenso problematisches Bild zeigt sich in der Betrachtung der Universität Gesamthochschule Kassel. Dass diese erst später am Modellversuch teilgenommen hat und im Wesentlichen auf ein Angebot des Landes reagierte, könnte im Sinne zweier möglicher Strategien interpretiert werden. Zum einen könnte man die Strategie der Universität Gesamthochschule Kassel als *Imitation* interpretieren, wobei Kassel die Technische Universität Darmstadt beobachtet hätte und dieser in weiten Teilen gefolgt wäre. Aber auch hier kann diese Form des Umgangs mit der neuen Anforderung nicht - wie es die idealtypischen Strategien nahe legen würden - als eine Art des ‚Erduldens‘ betrachtet werden. Ganz im Gegenteil ist auch die Universität Gesamthochschule Kassel hier weit von einem Erdulden entfernt, da sie aktiv darum bemüht war, sich in einen Modellversuch einzubringen, der noch nicht als ein ‚festgefügt‘es institutionalisiertes Modell betrachtet werden konnte. Zum anderen könnte die Art und Weise des Umgangs hier aber auch auf eine ‚freiwillige Übernahme‘ bzw. auf einen ‚Anreiz‘ hinweisen. Hierfür spricht, dass die GHK freiwillig auf ein Angebot des Landes eingegangen ist und daraufhin aktiv am Modellversuch teilgenommen hat. Im Unterschied zur Universität Gesamthochschule Kassel hat die Phillips-Universität Marburg nicht aktiv teilgenommen. Die durch den Modellversuch angestoßenen Irritationen wurden zwar dazu verwendet, eine Entscheidung zu treffen, die aber insofern nicht ‚außenwirksam‘ wurde, als sich die Universität Marburg zu einer Nicht-Teilnahme entschieden hat (aus welchen Gründen sei dahingestellt). Nun könnte diese Art und Weise des Umgangs im Sinne einer Strategie des ‚Ignorierens‘ interpretiert werden. Aber auch in diesem Fall trifft die idealtypische Strategie nicht eindeutig zu. Die Universität Marburg hat die neue Anforderung ja nicht einfach ‚ignoriert‘. Vielmehr konnte festgestellt werden, dass die Art und Weise des Um-

gangs mit der neuen Anforderung durchaus innerhalb der Universität diskutiert (also nicht ignoriert) wurde, aber eben zur Entscheidung zur Nicht-Teilnahme führte. Diese Hinweise auf die Arten und Weisen des Umgangs dreier hessischer Universitäten mit einer neuen Anforderung – im Zuge der Einführung von Globalhaushalten – scheinen darauf hinzuweisen, dass sich die im vorliegenden Fall in der Empirie vorgefundenen Umgangsweisen nicht reibungslos mit Hilfe der Typologie von Handlungsstrategien einordnen lassen. Das verweist auf eine mögliche Schwierigkeit damit, diese Strategien in Fällen anzuwenden, in denen die Anforderung noch keinen eindeutig institutionalisierten Status aufweisen. Die angeführten Strategien sind vor allem darauf ausgerichtet, dass mit den institutionalisierten Erwartungen irgend eine Art von ‚Zwangmechanismus‘ verbunden ist, sei dieser nun normativ, kognitiv oder regulativ untermauert. Im Fall der Teilnahme am Modellversuch zum Globalhaushalt scheint ein solcher Zwangsmechanismus aber nicht vorhanden zu sein, insofern die Anforderung hier einen ‚experimentellen‘ Status aufweist und somit ein weitreichender Spielraum vorhanden ist, den die Organisationen wesentlich ‚freier‘ nutzen können, als dies von den aufgeführten idealtypischen Strategien nahegelegt wird. Im Kontext des vorliegenden theoretischen Rahmens kann dabei jedoch auch gesagt werden, dass dies zunächst weniger auf einen Mangel in der Typologie der Strategien im Umgang mit institutionalisierten Erwartungen verweist, als vielmehr auf die Möglichkeit von Organisationen, eigenlogisch zu operieren.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich in der Betrachtung des Umgangs mit dem Modellversuch zum Programmhaushalt. Dieser weist, wie bereits dargelegt, einen anderen Charakter als der Modellversuch zum Globalhaushalt auf, da er wesentlich enger an den Kontext der hessischen Bemühungen zur Verwaltungsreform angegliedert ist. Interessant erscheint hier insbesondere die Phase der Entscheidung zum Modellversuch Programmhaushalt, in welcher die Universitäten versuchten, ihre Vorstellungen dahingehend einzubringen, als dass sie dafür plädierten, den Modellversuch zum Globalhaushalt weiterzuführen und mit neuen Instrumenten anzureichern. Insofern haben hier die Universitäten aktiv versucht, die Ausgestaltung einer neuen Anforderung mitzugestalten. Dies gilt dabei nicht nur für die einzelnen Universitäten, sondern für alle drei Universitäten gemeinsam, insofern sie sich (im Verbund mit weiteren Universitäten) zusammen dafür eingesetzt haben, dass beispielsweise die Einführung der kaufmännischen Buchführung nicht auf einen Schlag, sondern schrittweise erfolgen sollte. Zu diesem Zeitpunkt war die Umstellung auf kaufmännische Buchführung für das Land jedoch bereits eine ‚beschlossene Sache‘, da es sich im Zuge der Verwaltungsreform unter anderem durch entsprechende Kabinettsbeschlüsse bereits auf diesen Weg ein-

gelassen und ihn mit konkreten Zeitvorgaben versehen hatte, und im Folgenden auch nicht gewillt war, diesen Weg wieder zu verlassen. Dementsprechend hatten die Universitäten nur wenig Spielraum mit Blick auf die Entscheidung, wie sie mit dem Modellversuch zum Programmhaushalt umgehen können. Dies betrifft vor allem die GHK und die TUD, die bereitwillig an dem Modellversuch zum Programmhaushalt teilnahmen und dies nicht deshalb taten, weil sie von Beginn an von ihm überzeugt gewesen wären, sondern deshalb, weil es für beide ‚logisch‘ war, den einmal begonnenen Weg weiterzugehen - auch in Antizipation dessen, dass diese Anforderungen früher oder später auf sie zukommen würden. In diesem Zusammenhang erscheint es interessant, dass die Technische Universität Darmstadt im Laufe der Zeit ihre Einstellung zum Modellversuch Programmhaushalt und hier vor allem hinsichtlich der Einführung der kaufmännischen Buchführung insofern geändert hat, als dass sie zu Beginn hiervon keineswegs begeistert war, sich aber zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung bereits von der Angemessenheit der kaufmännischen Buchführung überzeugt hatte. Hier stellt sich die Frage, inwiefern sich Strategien infolge geänderter Einstellungen verändern können (und umgekehrt natürlich auch: inwiefern die Änderung einer Strategie zur Änderung von Einstellungen gegenüber neuen Anforderungen führen kann).

Allerdings zeigt sich auch im Fall des Programmhaushaltes wiederum die Schwierigkeit, diese im Rahmen der empirischen Untersuchung zu beobachtenden Handlungsweisen mit einer der identifizierten Handlungsstrategien in Einklang zu bringen. Man könnte zunächst meinen, dass hier ein Fall von ‚Erdulden‘ vorliegt, das sich darin äußert, dass Anforderungen einfach befolgt und akzeptiert werden. Eine solche Sichtweise würde jedoch vernachlässigen, dass die Universitäten, obwohl sie ein Stück weit ‚erdulden‘, trotz allem versuchen, ihre Interessen weiterhin zu artikulieren. Vor diesem Hintergrund scheint es so, als ob im Zusammenhang mit dem ‚Erdulden‘ auch versucht wurde, einen *Kompromiss* zu finden, der darauf ausgerichtet war, nicht die Anforderung selbst zurückzuweisen, sondern im Kontext von Verhandlungen einen gemeinsamen Weg mit dem Land zu finden. Aber auch unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Überlegung eignen sich die idealtypischen Strategien nur bedingt zur Beschreibung der Arten und Weisen, wie die Universitäten mit neuen Anforderungen umgehen. Wie beim Globalhaushalt stößt man auch hier wieder auf das Problem, dass es sich beim Modellversuch zum Programmhaushalt noch nicht um eine vollständig institutionalisierte Erwartung handelt, sondern vielmehr um eine, die sich auf ‚dem Weg‘ zu einer Institutionalisierung befindet. Die Teilnahme an den Modellversuchen kann insofern höchstens auf eine Art ‚informellen‘ Drucks zurückgeführt werden, nicht aber auf einen rechtlich verankerten Zwang. Ein solcher setzte ja erst zu dem Zeitpunkt ein, an dem die entsprechenden Anforderungen 1998 im Hessischen Hochschulgesetz und im

Zweiten Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung sowie 1999 im Gesetz zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes rechtlich verankert - und insofern eindeutig ‚institutionalisiert‘ - wurden.

In einem ähnlichen Sinne ist auch die Umgangsweise der Phillips-Universität Marburg mit dem Programmhaushalt und hier vor allem mit der Einführung der kaufmännischen Buchführung zu sehen. Die Universität Marburg befolgt zwar die gesetzliche Verordnung zur Einführung der kaufmännischen Buchführung, hat aber im Vorfeld gemeinsam mit den anderen hessischen Universitäten versucht, im Rahmen von Verhandlungen mit dem Ministerium einen anderen Weg vorzuschlagen. Insofern ist auch hier keine eindeutige Strategie im Sinne der vorgeschlagenen Idealtypen zu erkennen, denn das Erdulden im Kontext des geringen Spielraums, den die gesetzliche Verankerung mit sich bringt, könnte zum einen auf Gewohnheit zurückgeführt werden, zum anderen auch auf Befolgung, wobei hier in weiten Teilen keine negative Konnotation mitschwingt, da die Phillips-Universität Marburg durchaus den Sinn und Zweck der neuen Anforderungen anerkennt und ‚lediglich‘ den Weg kritisiert, wie diese vom Ministerium eingeführt wird.

Betrachtet man den vorangehenden Versuch der Übertragung der im Kontext neo-institutionalistischer Ansätze sowie des Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatzes gewonnenen Strategien auf die empirischen Erkenntnisse, so zeigt sich, dass dies im Kontrast zu der weiter oben getroffenen Feststellung, dass dies theoretisch nicht problematisch sein sollte, praktisch doch einige Schwierigkeiten bereitet, da es sich in weiten Teilen als kaum möglich herausstellt, die Umgangsweisen der Universitäten unter die einzelnen idealtypischen Strategien zu fassen. In diesem Sinne erweisen sich die ‚idealtypischen Strategien‘ als genau das: nämlich ‚idealtypisch‘. Dabei muss an dieser Stelle jedoch berücksichtigt werden, dass man dieses Problem nicht unabhängig von dem der Ausrichtung der Strategien auf institutionalisierte Erwartungen sehen kann - und folglich letztlich nicht von der Frage, wann eine Anforderung zu einer institutionalisierten Erwartung wird und wer diese als solche deklariert. Die Identifizierung dieser *Frage* stellt ein zentrales Ergebnis der vorliegenden Arbeit dar, die hiermit auf ein wichtiges Forschungsdesiderat verweist. Konkret im Bezug auf die Typologie von Handlungsstrategien lässt sich aus den oben angeführten Überlegungen die Anregung gewinnen, diese Typologie um ‚positive‘ Strategien zu erweitern, mittels derer die Organisationen bereits während des Prozesses der Institutionalisierung von Anforderungen versuchen, konstruktiv an der Formulierung oder Ausgestaltung der Anforderung mitzuwirken (oder sie sogar selbst quasi ‚in die Umwelt hinein‘ zu initiieren). Hierbei ist es jedoch wichtig festzuhalten, dass die Idee zu einer solchen Erweiterung einer schon länger eingeführ-

ten Typologie nicht aus abstrakten theoretischen Überlegungen gewonnen wurde, sondern anhand der vorliegenden empirischen Beobachtungen (und diese Erkenntnis wäre womöglich nicht gewonnen worden, hätte man ein Untersuchungsbeispiel gewählt, bei dem es um den Umgang mit bereits institutionalisierten Erwartungen geht). Betrachtet man nun vor dem Hintergrund dieser Überlegungen nochmals die Strategien, so fällt auf, dass diese sich dadurch auszeichnen, dass sie einen Schwerpunkt auf ein aktives und in weiten Teilen abwehrendes Verhalten legen. Ein entsprechender Gegenpol, also eine Strategie, die eine *überzeugte Übernahme* symbolisiert, ist in der verwendeten Typologie nicht vorhanden. Eine solche Strategie erschiene jedoch durchaus die zur Charakterisierung der Technischen Universität Darmstadt hinsichtlich ihres Umgangs mit dem Modellversuch zum Globalhaushalt zutreffendste zu sein. Über diese Überlegung hinaus stellt sich die Frage, inwiefern Imitation wirklich nur eine ‚Taktik‘ des Erduldens darstellt, oder aber nicht letztendlich als eine eigene Strategie zu bezeichnen wäre. Imitation kann zwar in gewissem Sinne auch als eine Art von Erdulden verstanden werden, zeigt aber auf Seiten der Organisation eine wesentlich aktivere Rolle an, als dies etwa bei der ‚Befolgung‘ oder der ‚Gewöhnung‘ der Fall ist. Dies wird vor allem am Beispiel der Art und Weise des Umgangs mit dem Globalhaushalt an der Universität Gesamthochschule Kassel deutlich. Gerade an diesem Beispiel konnte beobachtet werden, dass hier zwei verschiedene Arten des Umgangs angewendet werden, da die GHK erstens eine freiwillige Übernahme signalisierte, indem sie auf das Angebot einging, zweitens aber auch eine Orientierung an der Technischen Universität Darmstadt deutlich wird, die als Imitation charakterisiert werden kann. An dieser Stelle ließen sich nun eine ganze Reihe weiterer Fragen anschließen, so etwa, ob denn eine freiwillige Übernahme neuer Anforderungen wirklich im Gegensatz zu einem Erdulden steht, wie von der selben Organisation eingesetzte verschiedene Strategien sich zueinander verhalten, ob sich bestimmte Strategien dabei gegenseitig ausschließen etc. Weiter ließe sich, wie bereits angedeutet, fragen, warum die Taktiken überhaupt als Taktiken zu bezeichnen sind und nicht als eigenständige Strategien und warum es dann vor diesem Hintergrund etwa analytisch als notwendig erscheint, den einzelnen Taktiken einen übergreifenden Begriff wie beispielsweise den der Manipulation vorzuschalten. In diesem Sinne hat die Lösung des Rätsels, die Beschreibung der Art und Weise, wie drei hessische Universitäten mit neuen Anforderungen umgehen, durch die Verwendung eines theoretisch-konzeptionellen Angebots vor allem auch zum Ergebnis geführt, dass hier eine ganze Reihe weiterer Rätsel erzeugt worden sind, die insbesondere auch als Leitfaden für weitere empirische Untersuchungen dienen können. In theoretischer Hinsicht stellt es eine weitere wichtige Erkenntnis dieser Studie dar, dass die Konzeptualisierung von Organisationen als autopoietische Systeme verdeut-

licht, dass Organisationen gleichzeitig umweltoffene und geschlossene Systeme sind und sich erst in Abgrenzung zu einer Umwelt konstituieren, indem sie diese gleichzeitig schaffen. Dies verweist wieder auf die nicht zu unterschätzende Eigenlogik von Organisationen, die es ebenfalls in einem ‚Leitfaden‘ für zukünftige empirische Untersuchungen stärker zu berücksichtigen gälte. Ebenfalls von Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang die genauere Untersuchung der Frage, *welche* Umwelten die Organisationen als die für sich relevanten ansehen (bzw. welche sie sich als autopoietische Systeme selbst ‚erschaffen‘). Dies erscheint insbesondere auch dann als Desiderat, wenn man an eine mögliche Weiterführung des empirischen Teils der vorliegenden Studie denkt, denn die empirische Studie ging ja zunächst mehr oder weniger ‚unkritisch‘ davon aus, dass die Ministerien auf Landesebene die (zwar nicht einzige, aber sehr wichtige) relevante Umwelt darstellen und ging insofern mit einem eingeschränkten Blickwinkel in die Empirie. An dieser Stelle könnte wahrscheinlich noch eine Vielzahl von möglichen Fortführungen und neuen empirischen Rätseln angeführt werden. Hier soll exemplarisch nur noch darauf hingewiesen werden, dass man nicht nur ausführlicher auf die Konstitution relevanter Umwelten durch die Organisationen selbst schauen könnte, sondern ebenfalls näher auf die Bedeutung der Organisationsmitglieder (und hier etwa vor allem die Mitglieder des Präsidiums der Universitäten) eingehen könnte. Wie im zweiten Kapitel (Abschnitt 2.4.4) gezeigt werden konnte, spielen diese eine wichtige Rolle dafür, ob Universitäten aktiv oder passiv - um an dieser Stelle auf eine ‚neutralere‘ Unterscheidung als die von Konformität und Widerstand zurückzugreifen - mit neuen Anforderungen umgehen. Dies als Perspektive für eine Weiterführung der Arbeit zu eröffnen mag nun überraschen, konnte doch im Verlauf der Argumentation der vorliegenden Arbeit der Eindruck erweckt worden sein, dass individuelle Akteure vor allem auch im Rahmen des theoretisch-konzeptionellen Baukastens keine Rolle spielen würden. In weiten Teilen ist dem auch so, geht die theoretisch-konzeptionelle Anlage der Arbeit doch von makrosoziologischen Theorien der Organisation und von der systemtheoretischen Perspektive auf Organisationen aus. Vor allem neo-institutionalistische Ansätze und die Systemtheorie sehen die Organisation als Organisation und blenden die Individuen aus, die vor allem in mikrosoziologischen Theorien betrachtet werden. Allerdings verweist dies bereits auf eine weiterführende theoretische Fragestellung wenn hier angemerkt wird, dass auch die Rolle von Individuen in ihrer Qualität als Organisationsmitgliedern durchaus auch im Rahmen einer systemtheoretischen Perspektive stärker berücksichtigt werden könnten, dies aber eben nur, wenn die Individuen nicht als Privatpersonen, sondern als Organisationsmitglieder für die Organisation sprechen (zumindest wenn sie sich auf der entsprechenden Hierarchiestufe befinden). In ihrer Funktion als Organisationsmitglieder sprechen sie für die

Organisation und sind in weiten Teilen auch dafür mitverantwortlich, inwiefern Organisationen in einem interaktiven oder in einem deterministischen Verhältnis zu ihren Umwelten stehen. Wie man an diesem Beispiel sehr gut sehen kann, hatte in der vorliegenden Arbeit die Lösung eines Rätsels vor allem einen Effekt, nämlich eine Vielzahl weiterer Rätsel zu erzeugen. Abschließend soll daher noch einmal dezidiert ein Blick über den Rand dieser Arbeit hinaus auf weiterführende theoretische Rätsel geworfen werden, in denen sich ein weiterer organisationssoziologischer Forschungsbedarf auch jenseits der Hochschulen zeigt.

... und weiteren Rätseln

Wie bereits zu Beginn dieser Arbeit betont wurde, stellt diese nicht nur das Ergebnis eines Forschungsprozesses dar. Sie ist selbst ein solcher Prozess und versucht diesen abzubilden. Dadurch erklärt sich der vielleicht zunächst als etwas ‚umständlich‘ erscheinende Weg, den sie in der Betrachtung der Frage, welche Handlungsmöglichkeiten Hochschulen haben und welchen Weg sie wählen, um mit neuen Anforderungen umzugehen, beschritten hat. Sie ging zunächst von einer Darstellung der Situation der deutschen Hochschulen am Ende des 20. Jahrhunderts aus und zeigte auf, dass sowohl die Organisations- als auch die Finanzreform allgemeiner im Rahmen der Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung im öffentlichen Sektor gesehen werden müssen. Nach einer Einschränkung dieser Anforderungen auf die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens und hier im speziellen die Einführung von Global- und Programmhaushalten zeigte sie die Art und Weise des Umgangs mit neuen Anforderungen in drei Fallstudien am Beispiel dreier hessischer Universitäten auf. Hiermit hatte sie das formulierte ‚Rätsel‘ zwar empirisch gelöst. Sie tat dies aber zunächst, ohne ihrer eigenen zum Ende der Einleitung formulierten ‚Einladung‘ zu folgen und die Universitäten organisationssoziologisch zu betrachten. Dabei stellte es eine wesentliche Überlegung dar, dass erst eine solche organisationssoziologische Betrachtung es erlaubt, die sich hinter der Empirie verbergenden spannenden Fragen - und Antworten - in Bezug auf das Rätsel näher zu identifizieren und daran anschließend weitere Fragen und möglicherweise weiterführende Forschungsperspektiven zu formulieren.

Die theoretische Einbettung der empirischen Ergebnisse erfolgte dann nicht in der Art, dass aus den vielfältigen ‚Angeboten‘ der organisationssoziologischen Theorien ein bestimmtes ausgewählt wurde, das sich zur theoretischen Reflektion des Rätsels und zu seiner Lösung zu eignen schien. Vielmehr wurden verschiedene Theorieangebote nebeneinander gestellt und kritisch diskutiert, um anschließend einem Baukastenprinzip folgend Elemente aus den verschiedenen Ansätzen herauszudestillieren, die in Bezug auf das vorliegende besondere Untersuchungsbeispiel und im Anschluss an einige grundlegende theoretische Überlegungen als besonders geeignet erschienen. Die theoretisch-konzeptionellen Überlegungen einschließlich der darin enthaltenen Um- und Irrwege führten dabei zum Ende des dritten Kapitels in zwei unterschiedliche Richtungen: Zum einen wurde vor allem im Anschluss an neo-institutionalistische Ansätze sowie den Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz ein idealtypisches Modell der Handlungsmöglichkeiten von Organisationen, um mit an sie herangetragenen Anforderungen umzugehen, vorgestellt, das als vielversprechend erschien, um die Hand-

lungsmöglichkeiten von Universitäten als Organisationen konzeptualisieren zu können; zum anderen wurde die systemtheoretische Konzeption von Organisationen als autopoietischen sozialen Systemen im Kontext des Gesellschaftssystems vorgestellt, um hierdurch vor allem einen theoretisch reichhaltigen Blick auf Organisationen zu gewinnen, der ohne den Begriff der ‚Institution‘ auskommt, welcher in den verschiedenen organisationssoziologischen Ansätzen mitgeführt wird, ohne ausreichend spezifiziert und für die Analyse erhellend zu sein scheint. Im Sinne des ‚Baukasten‘-Prinzips wurden dann die Überlegungen, die in diese beiden Richtungen angestellt wurden, wieder kurz an die empirischen Ergebnisse zurückgebunden. Dies geschah, um sehen zu können, was man mit den organisationssoziologischen Perspektiven sieht. Hierin liegt der eigentliche Ertrag dieser Arbeit, die nicht beabsichtigt hat, die eine oder andere Theorie (also etwa die Systemtheorie) als die ‚bessere‘ darzustellen. Und in diesem Sinne konnte man dann im vierten Kapitel sehen, was man mit den verschiedenen organisationssoziologischen Perspektiven sieht (und was man nicht sieht). Mit der Typologie idealtypischer Handlungsstrategien ließ sich zwar ein breites Spektrum aufzeigen, das als Orientierungshilfe diente, um die Arten und Weisen, wie Universitäten als Organisationen mit neuen Anforderungen umgehen, näher bestimmen zu können. Die idealtypischen Handlungsstrategien erwiesen sich jedoch nur als begrenzt geeignet, die in Bezug auf die drei hessischen Universitäten beobachteten Arten und Weisen des Umgangs mit neuen Anforderungen beschreiben zu können. Dies könnte natürlich darauf zurückgeführt werden, dass Idealtypen die Realität immer nur ungenau beschreiben können. In der vorliegenden Arbeit wurde jedoch vor dem Hintergrund der weiteren theoretischen Überlegungen vor allem in Bezug auf die Systemtheorie argumentiert, dass bestimmte organisationssoziologische Betrachtungsweisen grundsätzlich unzureichend sind, wenn es um den Umgang mit Anforderungen geht, die noch nicht in vollem Umfang ‚institutionalisiert‘ sind, sondern sich, wie die Anforderungen an die Universitäten in einer ‚vor-gesetzlichen Phase‘, im Prozess der Institutionalisierung befinden. In diesem Kontext erschien es dann wichtig, zwischen Organisationen und Institutionen zu unterscheiden, um so überhaupt erst explizit die Möglichkeit eröffnen zu können, was implizit bereits in der forschungsleitenden Frage enthalten war, nämlich dass Organisationen in einem Spannungsfeld von (möglicherweise) von außen an sie herangetragenen Anforderungen (oder eben auch institutionalisierten Erwartungen) und organisationsinterner Eigenlogik operieren.

Hier konnte unter der systemtheoretischen Perspektive auf Organisationen gesehen werden, dass sich Organisationen als autopoietische, selbstreferentielle soziale Systeme in allen Funktionssystemen auf der Basis von Entscheidungskommunikationen bilden und dort die Funktion der Komplexitätsreduktion erfüllen. Mit dieser Betrachtung

von Organisationen wurde es zum einen ermöglicht, die Eigenlogik von Organisationen und folglich ihr autopoietisches Operieren auf einer theoretisch-abstrakten Ebene zu konzeptualisieren, wobei hier deutlich wurde, dass sich die systemtheoretische Perspektive auf Organisationen gravierend von den Annahmen der anderen diskutierten organisationssoziologischen Ansätze unterschied. Die sich dadurch ergebende Spannung wurde insofern aufgenommen, als dass sie zum anderen auch Anlass dafür bot, den Unterschied zwischen organisationssoziologischen Ansätzen im engeren Sinne und einer Gesellschaftstheorie darzustellen, die sich vornehmlich für die Funktionssysteme in der Gesellschaft interessiert, aber auch - und das macht die Besonderheit der Systemtheorie als Gesellschaftstheorie aus - in der Lage ist, Organisationen konzeptionell-theoretisch in die gesellschaftstheoretischen Annahmen mit aufzunehmen. Mit der Systemtheorie lag somit ein Theorieangebot vor, welches nicht die Organisations-Umwelt-Beziehung, sondern die Organisations-Umwelt-Differenz in einem weiter gefassten gesellschaftlichen Kontext hervorhob. An die angeführte Spannung zwischen den verschiedenen organisationssoziologischen Ansätzen und der Systemtheorie schließt sich eine Reihe interessanter theoretischer Forschungsfragen an, bei denen es etwa darum gehen könnte, welchen Unterschied es macht, wenn man Organisationen im Rahmen organisationssoziologischer Ansätze im Kontext von Organisations-Umwelt-Beziehungen beobachtet, oder aber im Rahmen einer systemtheoretischen Perspektive Organisationen konsequent in einer Organisations-Umwelt-Differenz beobachtet, wobei der Beobachtungsraum hierdurch auf einen gesamtgesellschaftlichen Kontext erweitert wird. Eine derartige Fragestellung firmiert in der Organisationssoziologie gegenwärtig unter dem Titel der ‚Rückkehr der Gesellschaft in die Organisations-theorie‘ (vgl. Ortmann/Sydow/Türk 1997a) und weist damit auch darauf hin, dass es sich hier um eine für die Organisationssoziologie wichtige Frage auch im Hinblick auf ihre (weitere) Etablierung als eigenständige Teildisziplin der Soziologie handelt; hier ist die Organisationssoziologie gefordert, sich intensiver mit dem Zusammenhang von Organisation und Gesellschaft zu befassen und folglich ihre kognitive Nische (vgl. Schimank 1994) darin zu finden, eine gesellschaftstheoretische Perspektive auf Organisationen zu legen - ohne dabei die Organisationen in den Hintergrund zu stellen (und die vorliegende Arbeit hat argumentiert, dass genau die Systemtheorie dies zu leisten vermag). Aber nicht nur diese theoretische Forschungsperspektive hat sich im Kontext der Suche nach Theorieangeboten quasi aufgedrängt. Eine weitere ist darin zu sehen, dass die systemtheoretische Perspektive es nahe legt, auch Universitäten als Organisationen und folglich als autopoietische Systeme zu konzeptualisieren. Dies hat insofern jedoch Folgewirkungen, als dass die Systemtheorie zwar einen eingängigen Organisationsbegriff präsentiert, der zugegebenermaßen gewöhnungsbedürftig ist, dabei

aber den Vorteil hat, dass damit ein Blick auf Organisationen gelegt werden kann, der ohne vielfältige weitere theorieexternen Zusatzannahmen auskommt. So spielt etwa die Frage nach der Rationalität von Organisationen in diesem Zusammenhang dann kaum noch eine Rolle, womit der Blick für andere Aspekte von Organisationen geöffnet wird, die jenseits einer Rationalitätsprämisse von Bedeutung sind (wie etwa das eigenlogische Operieren). Auf der anderen Seite erweist sich dieser Organisationsbegriff jedoch auch in Teilen als problematisch, so etwa, wenn man ihn unmittelbar auf Universitäten anwenden und diese als Organisationen konzeptualisieren möchte. Hier bereitet insbesondere die Verortung von Universitäten im Kontext von Funktionssystemen Schwierigkeiten. Es hat sich gezeigt, dass es theoretisch zwei verschiedene Möglichkeiten gibt, um dies leisten zu können: Erstens können Universitäten als intersystemische Organisationen betrachtet werden, die sich in verschiedenen Funktionssystemen gleichzeitig bewegen; zweitens können sich verschiedene Funktionssysteme in der Universität (als Organisation) einnisten. Im Kontext der vorliegenden Arbeit wurde pragmatisch versucht, sich nicht für die eine oder andere dieser beiden Möglichkeiten entscheiden zu müssen. Inwiefern eine solche Verknüpfung oder eben auch Trennung beider Möglichkeiten einen theoretischen Mehrwert bietet - auch unabhängig von der der Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung - kann hier nur als eine weitere theoretische Forschungsfrage aufgezeichnet werden. An vorliegender Stelle diene die Identifikation dieser beiden unterschiedlichen konzeptionellen Möglichkeiten lediglich dazu, den scheinbar ‚banalen‘ Sachverhalt noch einmal zu unterstreichen, dass Universitäten komplexe Organisationen sind, die in ebenso komplexen gesellschaftlichen Kontexten operieren.

Mit Blick auf die Eröffnung dieser theoretischen als auch der im vorherigen Abschnitt aufgezeigten empirischen Rätsel schließt sich der Kreis wieder zu der zum Ende der Einleitung ausgesprochenen Einladung zur Organisationssoziologie. Man kann diese Einladung ablehnen oder annehmen. Nimmt man sie jedoch an, dann zieht dies - und dies hofft die vorliegende Arbeit gezeigt zu haben - automatisch eine Reihe weiterer Einladungen nach sich.

Literatur

- Aldrich, H.E. (1992): Incommensurable paradigms? Vital signs from three perspectives. In: Reed, M.I./Hughes, M. (Hg.): *Rethinking Organization: New Directions in Organization Theory and Analysis*. London: Sage, 17-54
- Alewell, K. (1993): *Autonomie mit Augenmaß. Vorschläge für eine Stärkung der Eigenverantwortung der Universitäten*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
- Alewell, K. (1995): Gestaltung der Hochschulorganisation. In: Wolff, K.D. (Hg.): *Qualitätskonzepte einer Universität: Differenzierung, Effektivierung und Vernetzung*. München: Iudicium-Verlag, 85-96
- Altrichter, H./Schratz, M.(1992): Hohe Schulen auf dem Prüfstand. Einleitende Überlegungen zur Evaluation und Entwicklung von Universitäten. In: Altrichter, H./Schratz, M. (Hg.): *Qualität von Universitäten: Evaluation: Impulse für Innovation?* Innsbruck: Österreichischer Studien-Verlag, 7-30
- Ambrosy, R./Heise, S./Kirchhoss-Kestel, S./Müller-Böling, D. (1997): Integrierte Kostenrechnung: Unterwegs in Richtung zu einem modernen Hochschulmanagement! In: *Wissenschaftsmanagement* 3, 204-212
- Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (1976): *Kommunikative Sozialforschung*. München: Fink
- Arbeitskreis ‚Hochschulrechnungswesen‘ der deutschen Universitätskanzler (Hg.) (1999): *Schlußbericht des Arbeitskreises „Hochschulrechnungswesen“ der deutschen Universitätskanzler. Berichtszeitraum: 15.05.1998 - 31.07.1999* (http://www.tu-muenchen.de/einrichtungen/organisation/reform/akhsr/data/endfassung_2S.pdf)
- Arens, R./Harms, J. (2000): Aus der Unmündigkeit entlassen. Hochschulgrundfinanzierung: belastungsorientiert, aber leistungsunabhängig. In: *Forschung & Lehre* 7, 86-87
- Argyris, C. (1976): Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making. In: *Administrative Science Quarterly* 21, 363-375
- Argyris, C./Schön, D.A. (1978): *Organizational Learning. A Theory of Action Perspective*. Reading, Mass.: Addison-Wesley
- Astley, W.G./Van de Ven, A.H. (1983): Central perspectives and debates in organization theory. In: *Administrative Science Quarterly* 28, 245-27
- Baecker, D. (1999): *Organisation als System*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Bandemer, S.v./Blanke, B./Hilbert, J./Schmid, J. (1995): Staatsaufgaben - Von der "schleichenden Privatisierung" zum "aktivierenden Staat". In: Behrens, F./Heinze, R. G./Hilbert, J./Stöbe, S./Walsken, E. M. (Hg.): *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen*. Berlin: edition sigma, 41-60
- Bandemer, S.v./Hilbert, J. (1998): Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 25-32
- Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: *Verwaltungsführung-Organisation-Personal*, 6-11
- Beckmeier, C./Kluge, N./Neusel, A. (1988): Implementations- und Entscheidungsprozesse im Hochschulwesen. In: Gorzka, G./Heipcke, K./Teichler, U. (Hg.): *Hochschule-Beruf-Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Campus, 337-368
- Bedeian, A.G. (1980): *Organizations: Theory and Analysis*. Hinsdale, Ill.: The Dryden Press
- Behrens, T. (1996): *Globalisierung der Hochschulhaushalte. Grundlagen, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen*. Neuwied: Luchterhand

- Behrens, T. (2001a): Von der Kameralistik zum Globalhaushalt: Prinzipien der Haushaltsführung. In: Pasternack, P. (Hg.): *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder*. Marburg: Schüren, 25-34
- Behrens, T. (2001b): Der Weg zum Globalhaushalt. In: Pasternack, P. (Hg.): *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder*. Marburg: Schüren, 55-67
- Behrens, T. (2001c): Leistungsbezogene Mittelverteilung. In: Pasternack, P. (Hg.): *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder*. Marburg: Schüren, 68-77
- Behrens, T. (2001d): Voraussetzungen der Handhabung großer dezentraler Budgets. In: Pasternack, P. (Hg.): *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder*. Marburg: Schüren, 96-104
- Belzer, V. (1995): Leitbilder - Potentiale und Perspektiven für moderne Organisationen. In: Belzer, V. (Hg.): *Sinn in Organisationen? - Oder: Warum haben moderne Organisationen Leitbilder?* München: Hampp, 13-54
- Benz, W. (1998): *Evaluation und leistungsbezogene Mittelverteilung - die Rolle der Hochschulverwaltung. Empfehlungen und Anstöße des Wissenschaftsrates* (Vortrag im Rahmen einer Fortbildungsveranstaltung für die Wissenschaftsverwaltung, Speyer 5. März 1998; <http://www.verwaltung.uni-freiburg.de/kanzler/benz.html>)
- Berger, U./Bernhard-Mehlich, I. (1999): Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: Kieser, A. (Hg.): *Organisationstheorien*. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, 3., überarb. und erw. Aufl., 133-168
- Bertelsmann-Stiftung (Hg.) (1993): *Carl-Bertelsmann-Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*. Gütersloh
- Beyer, L. (1998a): Reengineering. In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 106-115
- Beyer, L. (1998b): Kameralistik oder Doppik. In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 304-314
- Beyme, K. v. (1995): Steuerung und Selbstregelung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen. In: *Journal für Sozialforschung* 35, 197-217
- Blümel, W./Bender, I. (Hg.) (1994): *Flexibilität der Hochschulhaushalte. Auswertungsseminar am 14./15. Oktober 1993* (Speyerer Forschungsberichte 131). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 2. Aufl.
- Blümel, W./Bender, I./Behrens, T. (1995): *Flexibilität der Hochschulhaushalte. Auswertung der Gespräche mit Finanz- und Wissenschaftsministerien der Länder* (Speyerer Forschungsbericht 130). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 3. Aufl.
- Blümel, W./Bender, I./Lorig, H. (Hg.) (1996): *Einwirkungen der Finanzminister auf den Hochschulbereich. Erhebung und vergleichende Analyse zum Haushaltsvollzug in den Bundesländern* (Speyerer Forschungsberichte 156). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung,
- Blümel, W./Bender, I./Lorig, H. (1997a): *Einwirkungen der Finanzminister auf den Hochschulbereich - Auswertung der Gespräche mit den Finanz- und Wissenschaftsministerien der Länder* (Speyerer Forschungsberichte 171). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
- Blümel, W./Bender, I./Lorig, H. (Hg.) (1997b): *Einwirkungen der Finanzminister auf den Hochschulbereich. Auswertungsseminar am 20./21. Februar 1997* (Speyerer Forschungsberichte 178). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
- Bode, I./Brose, H.-G. (2001): Zwischen den Grenzen. Intersystemische Organisationen im Spannungsfeld funktionaler Differenzierung. In: Tacke, V. (Hg.): *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 112-140
- Bogumil, J. (1997): Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hg.): *Modernisierung des Staates?* Baden-Baden: Nomos, 21-44

- Bogumil, J. (2000): Modernisierung der Landesverwaltungen - Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven. In: Kißler, L./Lange, H.J./Kersting, N. (Hg.): *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 123-134
- Bogumil, J. (2002): Zum Verhältnis von Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. In: *polis* Nr. 54, 1-27
- Bolsenkötter, H. (1976): *Ökonomie der Hochschule: die Hochschule als Dienstleistungsbetrieb. Folgerungen aus einer betriebswirtschaftlichen Untersuchung*. Baden-Baden: Nomos
- Boos, M./Fisch, R. (1987): Die Fallstudie in der Organisationsforschung. In: Windhoff-Héritier, A. (Hg.): *Verwaltung und ihre Umwelt: Festschrift für Thomas Ellwein zum 60. Geburtstag*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 350-376
- Borins, S./Grüning, G. (1998): New Public Management – Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hg.): *New Public Management. Managementforschung 8*. Berlin: De Gruyter, 11-53
- Bosetzky, H./Heinrich, P. (1994): *Mensch und Organisation: Aspekte bürokratischer Sozialisation: eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und Sozialpsychologie der Verwaltung*. Köln: Kohlhammer
- Braun, H. (1993): Die Entwicklung hochschulstatistischer Kennzahlen. In: Neusel, A./Teichler, U./Winkler, H. (Hg.): *Hochschule - Staat - Politik: Christoph Oehler zum 65. Geburtstag*. Frankfurt am Main: Campus, 11-28
- Briese, V./Rüffert, P. (1986): Staat und Hochschule. In: Neusel, A./Teichler, U. (Hg.): *Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren: Kontinuität - Umbrüche - Dynamik?* Weinheim: Beltz Verlag, 21-64
- Brinckmann, H. (1995): Effektivierung öffentlicher Dienstleistungen. Politische Bedingungen der Staatsmodernisierung. In: *Gruppendynamik* 26, 301-318
- Brinckmann, H. (1996): Der Fachbereich als überforderte Grundeinheit für Lehre und Forschung. In: *Wissenschaftsmanagement* 2, 11-18
- Brinckmann, H. (1998): *Die neue Freiheit der Universität: operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen*. Berlin: edition sigma
- Brinckmann, H. (2000): Autonomie ohne Handlungsspielraum? In: Kißler, L./Lange, H.J./Kersting, N. (Hg.): *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 53-69
- Brunn, A. (1997): *Abschlußbericht: Modernisierung der Hochschulverwaltungen*. Düsseldorf: Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (<http://www.iuk-nrw.de/allginfo/veroeff/mswf/modern.htm>)
- Brunsson, N. (1985): *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons
- Budäus, D. (1994): *Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltung*. Berlin: edition sigma
- Budäus, D. (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hg.): *New Public Management. Managementforschung 8*. Berlin: De Gruyter, 1-10
- Bultmann, T. (1996a): Die standortgerechte Dienstleistungshochschule. In: *Prokla* 26, 329-356
- Bultmann, T. (1996b): Neue Hochschulorganisationsmodelle in der HRG-Novellierungsdiskussion - eine erste Sichtung (<http://www.bdwi.org/bibliothek/hrg97.html>)
- Bultmann, T./Weitkamp, R. (1997): Betriebswirtschaft als Leitwissenschaft. Zum Diskussionsstand in der Hochschulpolitik. In: *Forum Wissenschaft* 14, 10-12
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (1999): *HRG. Hochschulrahmengesetz*. Bad Honnef: Siebengebirgs-Druck

- Burrell, G./Morgan, G. (1979): *Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. London [u.a.]: Heinemann
- Burns, T./Stalker, G.M. (1961): *The Management of Innovation*. London: Tavistock
- Bürsch, M./Müller, B. (1999): *Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Busek, E. (1992): Die Dialektik der Wissenschaften und die Evaluation. In: Altrichter, H./Schatz, M. (Hg.): *Qualität von Universitäten: Evaluation: Impulse für Innovation?* Innsbruck: Österreichischer Studien-Verlag, 33-42
- Busse, V. (1996): *Verfahrenswege zu einem "schlankeren Staat"*. Stuttgart: Kohlhammer
- Busse, V. (1997): Regierungs- und Verwaltungsreform auf Bundesebene: Veränderungen auf dem Weg zum 'Schlanken Staat'. In: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 8, 401-416
- Carroll, G.R. (1984): Organizational ecology. In: *Annual Review of Sociology* 10, 71-93
- Child, J. (1972): Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. In: *Sociology* 6, 1-22
- Clegg, S.R./Hardy, C. (1997): Organizations, Organization and Organizing. In: Clegg, S.R./Hardy, C./Nord, W.R. (Hg.) (1997): *Handbook of Organization Studies*. London: Sage, 1-28
- Clegg, S.R./Hardy, C./Nord, W.R. (Hg.) (1997): *Handbook of Organization Studies*. London: Sage
- Cohen, M.D./March, H.G./Olsen, J.P. (1972): A garbage can model of organizational choice. In: *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25
- Covaleski, M.A./Dirsmith, M.W. (1988): An institutional perspective on the rise, social transformation, and fall of a university budget category. In: *Administrative Science Quarterly* 33, 562-587
- Crozier, M./Friedberg, E. (1979): *Macht und Organisation: die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein/Ts.: Athenäum
- Cyert, R.M./March, J.G. (1963): *Behavioral Theory of the Firm*. Eaglewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Czada, R. (1999): Modernisierung des Staates. (Vortrag auf dem Internationalen Bodenseesymposium in Bregenz am 8. Juli 1999; <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/hypertexte/Staatsmodernisierung.html>)
- Daft, R.L./Weick, K.E. (1984): Toward a model of organizations as interpretation systems. In: *Academy of Management Review* 9, 284-295
- Damkowski, W./Precht, C. (Hg.) (1998a): *Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis*. Stuttgart: Kohlhammer
- Damkowski, W./Precht, C. (1998b): Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz. In: Damkowski, W./Precht, C. (Hg.): *Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis*. Stuttgart: Kohlhammer, 15-33
- Derlien, H.-U. (2000): Standort der empirischen Verwaltungsforschung. In: König, K. (Hg.): *Verwaltung und Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 15-44
- Diehl, G. (1999): Budgetierung und parlamentarische Kontrolle (Vortrag anlässlich des Fortbildungsseminars 'Universitäten und Rechnungshöfe im Umbruch - Steuerung und Kontrolle der Universitäten zur Jahrtausendwende' des Kanzler-Arbeitskreises Rechnungshöfe vom 3.-5. November 1999 in Karlsruhe; <http://www.verwaltung.uni-karlsruhe.de/rh/>)
- Dierkes, M./Hoffmann, U./Marz, L. (1992): Leitbild und Technik: Zur Entstehung und Steuerung technischer Innovationen. Berlin: edition sigma
- Dill, W.R. (1958): Environment as an influence on managerial autonomy. In: *Administrative Science Quarterly* 3, 409-443

- DiMaggio, P.J. (1988): Interest and agency in institutional theory. In: Zucker, L.G. (Hg.): *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing, 3-21
- DiMaggio, P.J. (1998): The new institutionalism: avenues of collaboration. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 154, 696-705
- DiMaggio, P.J./Powell, W.W. (1991a): Introduction. In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1-38
- DiMaggio, P.J./Powell, W.W. (1991b): The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 63-82
- Duncan, R.B. (1972): Characteristics of organizational environments and perceived environmental uncertainty. In: *Administrative Science Quarterly* 17, 313-328
- Duncan, R.B./Weiss, A. (1979): Organizational learning. Implications for organizational design. In: Staw, B.M. (Hg.): *Research in Organizational Behavior, Vol. 1*, Greenwich, Conn.: JAI Press, 75-123
- Dunette, M.D. (Hg.) (1976): *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand McNally College Publishing Company
- Ebers, M./Gotsch, W. (1999): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, A. (Hg.): *Organisationstheorien*. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, 3., überarb. und erw. Aufl., 199-251
- Eckhoff, R. (1999): Das rechtliche Spannungsfeld zwischen Wissenschaftsfreiheit und Finanzkontrolle (<http://www.verwaltung.uni-karlsruhe.de/rh/>)
- Edeling, T. (1999): Einführung: Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie. In: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie*. Opladen: Leske + Budrich, 7-15
- Ellwein, T. (1982): Verwaltungswissenschaft: Die Herausbildung einer Disziplin. In: Hesse, J. J. (Hg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag (*Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13*), 34-54
- Ellwein, T. (1997): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. In: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 8, 5-18
- Erichsen, H.-U. (1996): Hochschulrektorenkonferenz (HRK) - Konferenz der Rektoren und Präsidenten der Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Flämig, C./Kimminich, O./Krüger, H./Meusel, E.-J./Rupp, H. H./Scheven, D./Schuster, H. J./Stenbock-Fermor, Graf F. (Hg.): *Handbuch des Wissenschaftsrechts, Bd. 2*. Berlin: Springer, 2. Aufl., 1637-1653
- Fandel, G. (1998): Funktionalreform der Hochschulleitung. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 68, 241-257
- Federkeil, G./Ziegele, F. (2001): Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland - Entwicklungsstand und Empfehlungen. Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtags. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung
- Fiedler, J. (1998): Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben. In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 93-106
- Fircks, W.-D. v. (1993): Durch neues Finanzierungsmodell zu Transparenz, Effizienz und selbstverantwortlicher Steuerungsmöglichkeit im Hochschulbereich. In: *HIS-Kurzinformation, A 13/93*, (<http://www.bawue.gew.de/fundusho/globalhh.html>)
- Frese, E. (1992): *Organisationstheorie: historische Entwicklung, Ansätze, Perspektiven*. Wiesbaden: Gabler, 2., überarb. und erw. Aufl.

- Freudenberg, D. (1998): Hessen: Werkstattbericht. In: Damkowski, W./Precht, C. (Hg.): *Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis*. Stuttgart: Kohlhammer, 88-103
- Freudenberg, D. (2000): Verwaltungsreform im Spannungsfeld von politischer Steuerung und Dezentralisierung. Verwaltungsmodernisierung in Hessen. In: Kißler, L./Lange, H.J./Kersting, N. (Hg.): *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 39-51
- Friedland, R./Alford, R.R. (1991): Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 232-263
- Führ, C. (1993): Die deutsche Universität: Im Kern gesund oder verrottet? Überlegungen zur fälligen Neuorientierung der deutschen Hochschulpolitik. In: Neusel, A./Teichler, U./Winkler, H. (Hg.): *Hochschule - Staat - Politik: Christoph Oehler zum 65. Geburtstag*. Frankfurt am Main: Campus, 55-68
- Gatzer, W. (1999): Modernisierung der Haushaltsführung im Bund. In: König, K./Füchtner, N. (Hg.): *Verwaltungsmodernisierung im Bund: Schwerpunkte der 13. Legislaturperiode* (Speyerer Forschungsberichte 196). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 41-49
- Gellert, C. (1984): Institutions- und Strukturforschung über das Hochschulsystem. In: Goldschmidt, D./Teichler, U./Webler, W.-D. (Hg.): *Forschungsgegenstand Hochschule: Überblick und Trendbericht*. Frankfurt am Main: Campus, 217-232
- Gerlich, P. (1993): *Hochschule und Effizienz: Anstöße zur universitären Selbstreflexion*. Wien: Passagen-Verlag
- Glaser, B.G./Strauss, A.L. (1979): *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine, 10. Nachdr.
- Goedegebuure, L./Kaiser, F./Maassen, P./Meek, L./Vught, F.v./Weert (1992): *Hochschulpolitik international: Trends - Probleme - Lösungsansätze*, hg. von der Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung
- Goodstein, J.D. (1994): Institutional pressure and strategic responsiveness: employer involvement in work-family issues. In: *Academy of Management Journal* 37, 350-382
- Gouldner, A.W. (1959): Organizational Analysis. In: Merton, R.K./Broom, L./Cottrell, L.S. (Hg.): *Sociology Today. Problems and Prospects*. New York: Basic Books
- Görlitz, A./Burth, H.-P. (1995): *Politische Steuerung: ein Studienbuch*. Opladen: Leske + Budrich
- Greven, M. (1996): Universitätsreform auf leisen Sohlen. Über Haushaltsglobalisierung und politischen Steuerungsverzicht. In: *Vorgänge* 133, 77-87
- Gross, E./Etzioni, A. (1985): *Organizations in Society*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Gutjahr-Löser, P. (2000): Kontrolle ist gut - Vertrauen ist besser. Warum Universitäten nicht wie Unternehmen organisiert sind. In: *Forschung & Lehre* 7, 122-125
- Hall, P.A./Taylor, R.C.R. (1996): Political science and the three new institutionalisms. In: *Political Studies* 44, 936-957
- Hammer, M./Champy, J. (1995): *Business Reengineering – Radikalkur für das Unternehmen*. Frankfurt am Main: Campus, 5. Aufl.
- Hannan, M.T./Freeman, J. (1977): The population ecology of organizations. In: *American Journal of Sociology* 82, 929-964
- Hannan, M.T./Freeman, J. (1989): *Organizational Ecology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Hasse, R./Krücken, G. (1996): Was leistet der organisationssoziologische Neo-Institutionalismus? Eine theoretische Auseinandersetzung mit besonderer Berücksichtigung des wissenschaftlichen Wandels. In: *Soziale Systeme* 2, 91-112
- Hasse, R./Krücken, G. (1999): *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: transcript Verlag

- Hellstern, G.-M. (1988): *Können Institutionen lernen? Wissensstrukturen, Informationsprozesse und Transfermechanismen in der Kommunalverwaltung: Forschungsfelder, Institutionen und Akteure*. Frankfurt am Main: Lang
- Hessisches Ministerium der Finanzen (Hg.) (1997): *Reform des Haushalts- und Rechnungswesens* (KoSt Info Nr. 1, Juli). Wiesbaden: Hessisches Ministerium der Finanzen
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Hg.) (1995): *Autonomie und Verantwortung - Hochschulreform unter schwierigen Bedingungen. Bericht der Hochschulstrukturkommission des Landes Hessen*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Hg.) (2002): *Studieren in Hessen. Informationen über Hochschulzugang und Studienmöglichkeiten*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst/arf GmbH Nürnberg (2000a): *Landesverwaltung Hessen 2000. Hochschulen. Leistungsorientierte Mittelzuweisung an Hochschulen im Land Hessen*. Wiesbaden: HMWK
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst/arf GmbH Nürnberg (2000b): *Landesverwaltung Hessen 2000. Hochschulen. Projektskizze II. Projekt „Hochschule-Programmhaushalt“*. Wiesbaden: HMWK
- Hill, H. (1997): Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung. In: Schmidt-Aßmann, E./Hoffmann-Riem, W. (Hg.): *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*. Baden-Baden: Nomos, 65-101
- Hillgenberg, F. (1994): Was kommt nach der Gießkanne? Ansätze finanzieller Anreizsysteme in den Ländern. In: *Forschung & Lehre* 1, 261-262
- Hoffacker, W. (2001): Reform oder Systemänderung: Zur Übertragung betriebswirtschaftlicher Steuerungskonzepte auf das Hochschulsystem. In: *Forschung & Lehre* 8, 411-413
- Hoffmann-Riem, C. (1980): Die Sozialforschung einer interpretativen Soziologie. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 32, 339-372
- Höllinger, S./Steinbacher, W. (1992): Selbstorganisation und Management gegen Bürokratie. In: Altrichter, H./Schatz, M. (Hg.): *Qualität von Universitäten: Evaluation: Impulse für Innovation?* Innsbruck: Österreichischer Studien-Verlag, 43-57
- Höllinger, S./Steinbacher, W. (1993): Universitätsorganisation: Selbstläufigkeit, Planlosigkeit und Veränderungschancen. In: Forster, R./Richter, R. (Hg.): *Uni im Aufbruch? Sozialwissenschaftliche Beiträge zur Diskussion um die Universitätsreform*. Wien: Passagen-Verlag, 31-52
- Homburg, G./Reinermann, H./Lüder, K. (1997): *Hochschul-Controlling* (Speyerer Forschungsbericht 167). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 2. Aufl.
- Hopf, C. (1995): Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick. In: Flick, U./v. Kardorff, E./Keupp, H./v. Rosenstiel, L./Wolff, S. (Hg.): *Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*. Weinheim: Beltz, Psychologie-Verlags-Union, 2. Aufl., 177-182
- Hüfner, K. (1984): Forschung zur Ökonomie des Hochschulwesens. In: Goldschmidt, D./Teichler, U./Webler, W.-D. (Hg.): *Forschungsgegenstand Hochschule: Überblick und Trendbericht*. Frankfurt am Main: Campus, 275-294
- Hühne, H.-J. (1979): *Entscheidungsorientierte Hochschulkostenrechnung: Hochschulplanung und -steuerung mit flexibler Personalkostenrechnung*. Paderborn: Schöningh
- Jann, W. (1998a): Verwaltungswissenschaft und Managementlehre. In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 47-57
- Jann, W. (1998b): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 70-80

- Jepperson, R.L. (1991): Institutions, institutional effects and institutionalism. In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 143-163
- Khalil, E.L. (1995): Organizations versus institutions. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151, 445-466
- Karpen, U. (Hg.) (1989a): *Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos
- Karpen, U. (1989b): Hochschulfinanzierung zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung. In: Karpen, U. (Hg.): *Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos, 19-40.
- Kersting, N./Lange, H.-J./McGovern, K. (2000): Reform der Landesverwaltung: Qualitätskriterien für die Politikberatung. In: Kißler, L./Lange, H.J./Kersting, N. (Hg.): *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 135-157
- Kickartz, P. (1999): Vor- und Nachteile des „Globalhaushalts“ (Vortrag auf der Landeshochschulkonferenz Niedersachsen am 16. September). Clausthal: Technische Universität Clausthal
- Kieser, A. (1993): Evolutionstheoretische Ansätze. In: Kieser, A. (Hg.): *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer, 243-276
- Kieser, A. (Hg.) (1999): *Organisationstheorien*. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, 3., überarb. und erw. Aufl.
- Kieser, A./Woywode, M. (1999): Evolutionstheoretische Ansätze. In: Kieser, A. (Hg.): *Organisationstheorien*. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, 3., überarb. und erw. Aufl., 253-285
- Klüver, J. (1983): *Universität und Wissenschaftssystem. Die Entstehung einer Institution durch gesellschaftliche Differenzierung*. Frankfurt am Main: Campus
- Knemeyer, F.-L. (1996): Hochschulautonomie/Hochschulselbstverwaltung. In: Flämig, C./Kimminich, O./Krüger, H./Meusel, E.-J./Rupp, H. H./Scheven, D./Schuster, H. J./Stenbock-Fermor, Graf F. (Hg.): *Handbuch des Wissenschaftsrechts, Bd. 1*. Berlin: Springer, 2. Aufl., 237-257
- Knie, A./Helmers, S. (1991): Organisationen und Institutionen in der Technikentwicklung. Organisationskultur, Leitbilder und 'Stand der Technik'. In: *Soziale Welt* 42, 427-444
- Knyphausen-Aufseß, D. zu (1997): Auf dem Weg zu einem ressourcenorientierten Paradigma? Resource Dependence-Theorie der Organisation und Resource-based View des Strategischen Managements im Vergleich. In: Ortmann, G./Sydow, J./Türk, K. (Hg.): *Theorien der Organisation: die Rückkehr der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 452-480
- Koch, R. (1985): Paradigmenentwicklung und Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft. In: Braun, H.-J./Kluwe, R.H. (Hg.): *Entwicklung und Selbstverständnis von Wissenschaften. Ein interdisziplinäres Colloquium*. Frankfurt am Main: Lang, 163-195
- Kohnke-Godt, B. (2000): Staatliche Mittelvergabe an Universitäten im Rahmen eines Programmhaushaltes (Vortrag im Rahmen der Informationsveranstaltung „Hochschulprogrammhaushalt“ am 1. Februar 2000 mit Mitgliedern des Senats und der Ständigen Ausschüsse I-V der Gesamthochschule Kassel; <http://www.forum.uni-kassel.de/management/statements/beitrag1-00201.shtml>)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1991): *Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell*. KGSt-Bericht Nr. 12/1991, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1992): *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg*. KGSt-Bericht Nr. 19/1992, Köln

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993a): *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung*. KGSt-Bericht Nr. 05/1993, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993b): *Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte*. KGSt-Bericht Nr. 06/1993, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1994a): *Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten*. KGSt-Bericht Nr.08/1994, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1994b): *Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell*. KGSt-Bericht Nr.15/1994, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1995): *Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage*. KGSt-Bericht Nr. 01/1995, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1997): *Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis*. KGSt-Bericht Nr. 09/1997, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1998): *Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarung*. KGSt-Bericht Nr. 04/1998, Köln
- König, K./Füchtner, N. (Hg.) (1999): *Verwaltungsmodernisierung im Bund: Schwerpunkte der 13. Legislaturperiode* (Speyerer Forschungsberichte 196). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
- König, K./Füchtner, N. (2000): *"Schlanker Staat": eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund*. Baden-Baden: Nomos
- Konzendorf, G., unter Mitarbeit von Tobias Bräunlein (1999): *Verwaltungsmodernisierung in den Ländern: Überblick und Einblicke* (Speyerer Forschungsberichte 187). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 3. Aufl.
- Kraatz, M.S./Zajac, E.J. (1996): Exploring the limits of the new institutionalism: The causes and consequences of illegitimate organizational change. In: *American Sociological Review* 61, 812-836
- Krasny, E./Ziegele, F. (1997): Das Modellvorhaben zur globalen Steuerung von Hochschulhaushalten in Niedersachsen (Diskussionspapier des Centrums für Hochschulentwicklung). Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung.
- Krieger, W. (2001): Budgetierung, leistungsbezogene Kennzahlen und Controlling. In: Pasternack, P. (Hg.): *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder*. Marburg: Schüren, 86-95
- Krull, W. (1998): Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung. Ziele, Wege, Probleme und Perspektiven der von der Volkswagen-Stiftung geförderten Reformvorhaben (Vortrag vor der Jahrestagung der Universitätskanzler vom 30. September bis 3. Oktober 1998 in Darmstadt; <http://www.tu-darmstadt.de/kanzlertagung/Krull.html>)
- Küpper, H.-U. (1996): Struktur, Aufgabe und Systeme des Hochschul-Controlling. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 147-179
- Küpper, H.-U. (1997a): Das Führungssystem als Ansatzpunkt für eine wettbewerbsorientierte Strukturreform von Universitäten. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 123-159
- Küpper, H.-U. (1997b): Hochschulrechnung zwischen Kameralistik und Kostenrechnung. In: Küpper, H.-U./Troßmann, E. (Hg.): *Das Rechnungswesen im Spannungsfeld zwischen strategischem und operativem Management: Festschrift für Marcell Schweitzer zum 65. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 565-588
- Küpper, H.-U. (1999): Kaufmännische Buchführung und Kameralistik (Vortrag anlässlich des Fortbildungsseminars „Universitäten und Rechnungshöfe im Umbruch - Steuerung und Kontrolle der Universitäten zur Jahrtausendwende“ des Kanz-

- ler-Arbeitskreises Rechnungshöfe vom 3.-5. November 1999 in Karlsruhe; <http://www.verwaltung.uni-karlsruhe.de/rh/>)
- Küpper, H.-U. (2000): Denkmuster verändern. Wettbewerbsorientierte Strukturierung des Führungssystems von Universitäten. In: *Forschung & Lehre* 7, 116-119
- Kultusministerkonferenz (1996): Leitungsstrukturen im Hochschulbereich (http://www.hopo-www.de/konzepte/kmk-leitung.html#KMK_so_ausgestattet)
- Lamnek, S. (1995a): *Qualitative Sozialforschung. Bd. 1 Methodologie*. Weinheim: Beltz, 3., korr. Aufl.
- Lamnek, S. (1995b): *Qualitative Sozialforschung. Bd. 2 Methoden und Techniken*. Weinheim: Beltz, 3., korr. Aufl.
- Lange, J. (1997): Hochschulentwicklung als innere- und außeruniversitäre Managementaufgabe. In: Hoebink, H. (Hg.): *Perspektiven für die Universität 2000*. Neuwied: Luchterhand, 63-76
- Lange, H.-J./Kersting, N./Kißler, L. (2000): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. In: Kißler, L./Lange, H.J./Kersting, N. (Hg.): *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 13-23
- Laske, S./Hammer, R. (1992). Skizzen zur Autonomiefähigkeit der Universität. Eine eher skeptische Nabelschau. In: Altrichter, H./Schatz, M. (Hg.): *Qualität von Universitäten: Evaluation: Impulse für Innovation?* Innsbruck: Österreichischer Studien-Verlag, 58-76
- Lawrence, P.R./Lorsch, J.W. (1967): *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Boston, Mass.: Harvard University Press
- Lorig, W.H. (1997): Einwirkungen der Finanzminister auf den Hochschulbereich. Bericht über die Gespräche in den Finanz- und Wissenschaftsressorts der Länder. In: Blümel, W./Bender, I./Lorig, H. (Hg.): *Einwirkungen der Finanzminister auf den Hochschulbereich. Auswertungsseminar am 20./21. Februar 1997* (Speyerer Forschungsberichte 178). Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, 73-86
- Lorsch, J.W. (Hg.) (1987): *Handbook of Organizational Behavior*. Eaglewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Lüder, K. (1998): Verpasste Chance – Das Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 und seine Konsequenzen für die Reform des öffentlichen Rechnungswesens. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 51, 285-287.
- Luhmann, N. (1970): Institutionalisierung - Funktion und Mechanismus im sozialen System der Gesellschaft. In: Schelsky, H. (Hg.): *Zur Theorie der Institution*. Düsseldorf: Bertelsmann-Universitätsverlag, 27-41
- Luhmann, N. (1987a): *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Luhmann, N. (1987b): Zwischen Gesellschaft und Organisation. Zur Situation der Universitäten. In: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 202-211
- Luhmann, N. (1987c): Zwei Quellen der Bürokratisierung in Hochschulen. In: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 212-215
- Luhmann, N. (1988): Organisation. In: Küpper, W./Ortmann, G. (Hg.): *Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 165-185
- Luhmann, N. (1991a): Organisation und Entscheidung. In: Luhmann, N.: *Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 2. Aufl., 335-389
- Luhmann, N. (1991b): Organisationen im Wirtschaftssystem. In: Luhmann, N.: *Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 2. Aufl., 390-414
- Luhmann, N. (1992): *Universität als Milieu*. Bielefeld: Haux

- Luhmann, N. (1994): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2. Aufl.
- Luhmann, N. (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft* (2 Bde.). Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Luhmann, N. (2000a): *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Luhmann, N. (2000b): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Luhmann, N./Schorr, K. E. (1988): *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Mäding, H. (1998): Verwaltungsreform, Haushalt und Demokratie. In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 279-288
- March, J.G./Olsen, J.P. (1976): *Ambiguity and the Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget
- March, J.G./Olsen, J.P. (Hg.) (1989): *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York, NY: Free Press
- March, J.G./Simon, H. (1958): *Organizations*. New York: Wiley
- Martinsen, R. (1992): Theorien politischer Steuerung - auf der Suche nach dem dritten Weg. In: Grimmer, K./Häusler, J./Kuhlmann, S./Simonis, G. (Hg.): *Politische Techniksteuerung*. Opladen: Leske + Budrich, 51-73
- Mastronardi, P./Schedler, K. (1998): *New Public Management in Staat und Recht: ein Diskurs*. Bern [u.a.]: Haupt
- Mayntz, R. (1963): *Soziologie der Organisation*. Reinbek: Rowohlt
- Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Ellwein, T./Hesse, J.J./Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1*, Baden-Baden: Nomos, 89-110
- Mayntz, R./Scharpf F.W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R./ Scharpf, F. W. (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main: Campus, 39-72
- Mayo, E. (1945): *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Boston: Division of Research Graduate School of Business Administration, Harvard University
- Mayring, P. (1996): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Weinheim: Beltz, 3., überarb. Aufl.
- McKelvey, B./Aldrich, H.E. (1983): Populations, natural selection, and applied organizational science. In: *Administrative Science Quarterly* 28, 101-128.
- Meinefeld, W. (1985): Die Rezeption empirischer Forschung – eine Frage von Treu und Glaube? In: *Zeitschrift für Soziologie* 14, 297-314
- Mentges, J. (1999): Stärkung der Finanzverantwortung für die Hochschulen - Einschränkung der Kontrolle? Erfahrungen und Erwartungen eines Wissenschaftsministeriums (Vortrag anlässlich des Fortbildungsseminars 'Universitäten und Rechnungshöfe im Umbruch - Steuerung und Kontrolle der Universitäten zur Jahrtausendwende' des Kanzler-Arbeitskreises Rechnungshöfe vom 3.-5. November 1999 in Karlsruhe; <http://www.verwaltung.uni-karlsruhe.de/rh/>)
- Meyer, J.W./Boli, J./Thomas, G.M. (1994): Ontology and rationalization in the Western cultural account. In: Scott, W.R./Meyer, J.W (Hg.): *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, Cal.: Sage, 9-27
- Meyer, J.W./Boli, J./Thomas, G.M./Ramirez, F.O. (1997): World society and the nation-state. In: *American Journal of Sociology* 103, 144-181
- Meyer, J.W./Rowan, B. (1977): Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: *American Journal of Sociology* 83, 340-363
- Meyer, J.W./Scott, W.R. (Hg.) (1992): *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park, Cal.: Sage, aktual. Aufl.

- Meyer, J.W./Scott, W.R./Deal, T.E. (1981): Institutional and technical sources of organizational structure. In: Stein, H.D. (Hg.): *Organization and the Human Services Cross-disciplinary reflections*. Philadelphia: Temple University Press, 151-178
- Mittelstraß, J. (1997): Universität und Effizienz? Eine philosophische Betrachtung. In: Hoebink, H. (Hg.): *Perspektiven für die Universität 2000*. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand, 47-62
- Morgan, G. (1986): *Images of Organization*. Beverly Hills, Cal.: Sage
- Müller-Böling, D. (1994a): Hochschulen als Vorstellungstereotypen - Von der Gelehrtenrepublik zum Dienstleistungsunternehmen? (Arbeitspapier Nr. 1 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung). Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung
- Müller-Böling, D. (1994b): Abbau staatlicher Reglementierungen - Stärkung der Hochschulsebstverwaltung (Arbeitspapier Nr. 4 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung). Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung
- Müller-Böling, D. (1995): Überlegungen zur Organisationsstruktur von Hochschulen - unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen (Arbeitspapier Nr. 9 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung). Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung
- Müller-Böling, D. (1996): Evaluation zur Rechenschaftslegung oder Qualitätsverbesserung? (Arbeitspapier Nr. 12 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung). Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung
- Müller-Böling (1997): Zur Organisationsstruktur von Universitäten. In: *Die Betriebswirtschaft* 57, 603-614
- Naschold, F. (1993): *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*. Berlin: edition sigma
- Naschold, F./Bogumil, J. (1998): *Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich
- Neubauer, H. (1999): Die Prüfung des Rechnungshofes an den Universitäten im Spannungsfeld zwischen interner und externer Kontrolle (Vortrag anlässlich des Fortbildungsseminars ‚Universitäten und Rechnungshöfe im Umbruch - Steuerung und Kontrolle der Universitäten zur Jahrtausendwende‘ des Kanzler-Arbeitskreises Rechnungshöfe vom 3.-5. November 1999 in Karlsruhe; <http://www.verwaltung.uni-karlsruhe.de/rh/>)
- Neusel, A. (1993): Selbstregulierung oder staatliche Steuerung? Wandel der Hochschulpolitik in den neunziger Jahren. In: Neusel, A./Teichler, U./Winkler, H. (Hg.): *Hochschule - Staat - Politik: Christoph Oehler zum 65. Geburtstag*. Frankfurt am Main: Campus, 185-192
- Neuvians, K. (1995): Mehr Eigenverantwortung, weniger Staat - Die Herausforderung an die Hochschuladministration (Arbeitspapier Nr. 11 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung). Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung
- Nystrom, P.C./W.H. Starbuck (Hg.) (1981): *Handbook of Organizational Design, Bd. 1*. Oxford: Oxford University Press
- Oechsler, W. A./Vaanholt, S. (1998): Human Resource Management – Auswirkungen des New Public Management auf ein zeitgemäßes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hg.): *New Public Management. Managementforschung* 8. Berlin: De Gruyter, 151-190
- Oliver, C. (1991): Strategic responses to institutional processes. In: *Academy of Management Review* 16, 145-179
- Oliver, C. (1992): The antecedents of deinstitutionalization. In: *Organization Studies* 13, 563-588
- Ortmann, G./Sydow, J./Türk, K. (Hg.) (1997a): *Theorien der Organisation: die Rückkehr der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Ortmann, G./Sydow, J./Türk, K. (1997b): Organisation, Strukturation, Gesellschaft. Die Rückkehr der Gesellschaft in die Organisationstheorie. In: Ortmann, G./Sydow,

- J./Türk, K. (Hg.): *Theorien der Organisation: die Rückkehr der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 15-34
- Orton, J.D./Weick, K.E. (1990): Loosely coupled systems: a reconceptualization. In: *Academy of Management Review* 15, 203-223
- Parsons, T. (1960): *Structure and Process in Modern Societies*. New York: Free Press
- Pasternack, P. (Hg.) (2001a): *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder*. Marburg: Schüren
- Pasternack, P. (2001b): Die Reform von Hochschulverwaltung, -organisation und -finanzierung. Glossar. In: Pasternack, P. (Hg.): *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder*. Marburg: Schüren, 267-333
- Pellert, A. (1995): Die Besonderheiten der Organisation Universität und ihrer Veränderungsprozesse. In: Pellert, A./Welan, M. (Hg.): *Die formierte Anarchie. Die Herausforderung der Universitätsorganisation*. Wien: WUV – Wiener-Universitäts-Verlag, 81-112
- Perrow, C. (1985): Review essay: overboard with myth and symbols. (Review of John W. Meyer and W. Richard Scott, *Organizational Environment: Ritual and Rationality*). In: *American Journal of Sociology* 91, 151-155
- Peters, B.G. (1999): *Institutional Theory in Political Science*. London: Pinter
- Pfeffer, J. (1982): *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pitman
- Pfeffer, J./Salancik, G.R. (1978): *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row
- Picot, A./Wolff, B. (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Lean Management" im öffentlichen Sektor? In: Naschold, F./Pröhl, M. (Hg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Gütersloh: Bertelsmann, 51-120
- Pohlmann, M. (1998): Neuere Entwicklungen in der Organisationstheorie. USA und Europa. In: *Soziologische Revue* 21, 81-94
- Powell, W.W. (1985): The institutionalization of rational organization. In: *Contemporary Sociology* 14, 564-566
- Powell, W.W. (1991): Expanding the scope of institutional analysis. In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 183-203
- Probst, G./Büchel, B. (1994): *Organisationales Lernen: Wettbewerbsvorteile der Zukunft*. Wiesbaden: Gabler
- Reed, M./Hughes, M. (Hg.) (1992): *Rethinking Organizations. New Directions in Organization Theory and Analysis*. London: Sage
- Rehberg, K.-S. (1994): Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen. In: Göhler, G. (Hg.): *Die Eigenart der Institutionen: zum Profil politischer Institutionentheorie*. Baden-Baden: Nomos, 47-84
- Reichard, C. (1994): *Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma
- Reichard, C. (1996): Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Kontext. In: Reichard, C./Wollmann, H. (Hg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel [u.a.]: Birkhäuser, 241-274.
- Reichard, C. (1999): Staats- und Verwaltungsmodernisierung im ‚aktivierenden Staat‘. In: *Verwaltung und Fortbildung*, 117-130
- Schanz, G. (1999): Exklusivrechte auf ökonomische Perspektiven? Konfrontation neo-institutionalistischer Argumente mit verhaltenstheoretischen Argumenten. In: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie*. Opladen: Leske + Budrich, 145-164

- Scherer, A.G. (1999): Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik? – Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien. In: Kieser, A. (Hg.): *Organisationstheorien*. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, 3., überarb. und erw. Aufl., 1-37
- Schimank U. (1994): Organisationssoziologie. In: Kerber, H./Schmieder, A. (Hg.): *Spezielle Soziologien: Problemfelder, Forschungsbereiche, Anwendungsorientierungen*. Reinbeck: Rowohlt, 240-254
- Schimank, U. (2001a): Organisationen: Akteurkonstellationen - korporative Akteure - Sozialsystem ([http:// www.fernuni-hagen.de/SOZ/SOZ2/veroeffntl/KZFSS- Org.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/SOZ/SOZ2/veroeffntl/KZFSS-Org.pdf))
- Schimank, U. (2001b): Handeln in Institutionen und handelnde Institutionen (<http://www.fernuni-hagen.de/SOZ/SOZ2/veroeffntl/kwi.pdf>)
- Schnell, R./Hill, P./Esser, E. (1992): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München: Oldenbourg, 3., überarb. und erw. Auflage
- Schreyögg, G. (1978): *Umwelt, Technologie und Organisationsstruktur: eine Analyse des kontingenztheoretischen Ansatzes*. Bern: Haupt
- Schreyögg, G. (1997): Kommentar: Theorien organisatorischer Ressourcen. In: Ortman, G./Sydow, J./Türk, K. (Hg.): *Theorien der Organisation: die Rückkehr der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 481-486
- Schreyögg, G. (1998): *Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Wiesbaden: Gabler, 2., überarb. Aufl.
- Schröter, E./Wollmann, H. (1998): New Public Management. In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 59-70
- Schulz-Hardt, J. (1996): Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK). In: Flämig, C./Kimminich, O./Krüger, H./Meusel, E.-J./Rupp, H. H./Scheven, D./Schuster, H. J./Stenbock-Fermor, Graf F. (Hg.): *Handbuch des Wissenschaftsrechts. Bd. 2*. Berlin: Springer, 2. Aufl., 1655-1665
- Scott, W.R. (1986): *Grundlagen der Organisationstheorie*. Frankfurt am Main: Campus
- Scott, W.R. (1987): The adolescence of institutional theory. In: *Administrative Science Quarterly* 32, 493-511
- Scott, W.R. (1991): Unpacking institutional arguments. In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 164-182
- Scott, W.R. (1992): *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 3. Aufl.
- Scott, W.R. (1994a): Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. In: Scott, W.R./Meyer, J.W. (Hg.): *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, Cal.: Sage, 55-80
- Scott, W.R. (1994b): Institutional analysis: variance and process theory approaches. In: Scott, W.R./Meyer, J.W. (Hg.): *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, Cal.: Sage, 81-99
- Scott, W. R. (1995): *Institutions and Organizations. Foundations for Organizational Science*. Thousand Oaks, Cal.: Sage
- Scott, W.R./Meyer, J.W. (1991): The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 108-140
- Segler, T. (1985): *Die Evolution von Organisationen. Ein evolutionstheoretischer Ansatz zur Erklärung der Entstehung und des Wandels von Organisationen*. Frankfurt am Main: Lang
- Selznick, P. (1949): *TVA and the Grass Roots*. Berkeley, Cal: University of California Press
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administrations*. Illinois, NY: Harper & Row

- Selznick, P. (1996): Institutionalism ‚old‘ and ‚new‘. In: *Administrative Science Quarterly* 41, 270-277
- Simon, H.A. (1976): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Free Press, 3. Aufl.
- Singh, J.V./Lumsden, C.J. (1990): Theory and research in organizational ecology. In: *Annual Review of Sociology* 16, 161-195
- Staehele, W.H. (1999): *Management: eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive*. München: Vahlen, 8. Aufl.
- Staehele, U. (2000): *Sinnzusammenbrüche: Eine dekonstruktive Lektüre von Niklas Luhmanns Systemtheorie*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft
- Stahlecker, K. (1997): Flexibilisierung der Universitätshaushalte im Vormarsch - Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage. In: Blümel, W./Bender, I./Lorig, H. (Hg.): *Einwirkungen der Finanzminister auf den Hochschulbereich. Auswertungsseminar am 20./21. Februar 1997* (Speyerer Forschungsberichte 178). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 93-114
- Starbuck, W.H. (1976): Organizations and their environments. In: Dunette, M.D. (Hg.): *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1069-1123
- Steger, U. (Hg.) (1994): *Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance*. Frankfurt am Main: Campus
- Stichweh, R. (1999): Niklas Luhmann (1927 - 1998). In: Kaesler, D. (Hg.): *Klassiker der Soziologie. Bd. 2: Von Talcott Parsons bis Pierre Bourdieu*. München: Beck
- Stöbe, S. (1995): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung - Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie. In: Behrens, F./Heinze, R. G./Hilbert, J./Stöbe, S./Walsken, E. M. (Hg.): *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen*. Berlin: edition sigma, 129-141
- Stöbe, S. (1998): Schlanke Verwaltung (Lean Administration). In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 238-247
- Stölting, E. (1999): Informelle Machtbildung und Leitideen im institutionellen Wandel. In: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie*. Opladen: Leske + Budrich, 111-131
- Strauss, A.L. (1991): *Qualitative Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen und soziologischen Forschung*. München: Finke
- Tacke, V. (1999a): Beobachtungen der Wirtschaftsorganisation. Eine systemtheoretische Rekonstruktion institutionenökonomischer und neo-institutionalistischer Argumente in der Organisationsforschung. In: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie*. Opladen: Leske + Budrich, 81-110.
- Tacke, V. (1999b): Wirtschaftsorganisationen als Reflexionsproblem. Zum Verhältnis von Neuem Institutionalismus und Systemtheorie. In: *Soziale Systeme* 5, 55-81
- Tacke, V. (2001): Funktionale Differenzierung als Schema der Beobachtung von Organisationen. Zum theoretischen Problem und empirischen Wert von Organisationstypologien. In: Tacke, V. (Hg.): *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 141-169
- Taylor, F.W. (1911): *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper
- Technische Hochschule Darmstadt (1994): *1. Bericht über den Modellversuch zum Globalhaushalt: Haushaltsjahr 1993*. Darmstadt: Technische Hochschule Darmstadt
- Technische Hochschule Darmstadt (1995): *2. Bericht über den Modellversuch zum Globalhaushalt: Haushaltsjahr 1994*. Darmstadt: Technische Hochschule Darmstadt

- Technische Hochschule Darmstadt (1996): *3. Bericht über den Modellversuch zum Globalhaushalt: Haushaltsjahr 1995*. Darmstadt: Technische Hochschule Darmstadt
- Thieme, W. (1997): Hochschulreform und Verwaltungswissenschaft. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 50, 1042
- Thompson, J.D. (1967): *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill
- Tolbert, P.S. (1985): Institutional environments and resource dependence: source of administrative structure in institutions of higher education. In: *Administrative Science Quarterly* 30, 1-13
- Tolbert, P.S./Zucker, L.G. (1983): Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. In: *Administrative Science Quarterly* 28, 22-39
- Tolbert, P.S./Zucker, L.G. (1997): The institutionalization of institutional theory. In: Clegg, S.R./Hardy, C./Nord, W.R. (Hg.): *Handbook of Organization Studies*. London: Sage, 175-190, 2. Aufl.
- Türk, K. (1978): *Soziologie der Organisation: eine Einführung*. Stuttgart: Enke
- Türk, K. (1989): *Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung: Ein Trend Report*. Stuttgart: Enke
- Türk, K. (1997): Organisationen als Institutionen der kapitalistischen Gesellschaftsformation. In: Ortmann, G./Sydow, J./Türk, K. (Hg.): *Theorien der Organisation: die Rückkehr der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 124-176
- Universität Gesamthochschule Kassel (1996): Bericht über den Modellversuch „Globalhaushalt“. Haushaltsjahr 1995. Kassel
- Universität Gesamthochschule Kassel (1997): Bericht über den Modellversuch „Globalhaushalt“. Haushaltsjahr 1996. Kassel
- Volkmar, H. (1999): Budgetrecht des Parlaments, Budgetierung der Haushalte. Anforderungen an die Finanzkontrolle unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen (Vortrag anlässlich des Fortbildungsseminars ‚Universitäten und Rechnungshöfe im Umbruch - Steuerung und Kontrolle der Universitäten zur Jahrtausendwende‘ des Kanzler-Arbeitskreises Rechnungshöfe vom 3.-5. November 1999 in Karlsruhe; <http://www.verwaltung.uni-karlsruhe.de/rh/>)
- Walter-Busch, E. (1996): *Organisationstheorien von Weber bis Weick*. Amsterdam: G + B Verlag Fakultas
- Weber, M. (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr, 5. Aufl.
- Webler, W.-D./Otto, H.-U. (Hg.) (1991): *Ort der Lehre in der Hochschule. Lehrleistungen, Prestige und Hochschulwettbewerb*. Weinheim: Deutscher Studien-Verlag, 131-141
- Weert, E. de (1997): Organisationsformen des Hochschulsystems im internationalen Vergleich. In: Hoebink, H. (Hg.): *Perspektiven für die Universität 2000*. Neuwied: Luchterhand, 179-194
- Weick, K.E. (1976): Educational organizations as loosely coupled systems. In: *Administrative Science Quarterly* 21, 1-20
- Weick, K.E. (1982): Management of organizational change among loosely coupled elements. In: Goodman, P.S. (Hg.): *Change in Organizations*. San Francisco: Jossey Bass, 375-408
- Weick, K.E. (1987): Perspectives on action in organizations. In: Lorsch, J.W. (Hg.): *Handbook of Organizational Behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 10-28
- Weick, K.E. (1995): *Der Prozeß des Organisierens*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Weule, H. (1999): Blick aus der Praxis. Qualitätssicherung an Hochschulen. In: *Forschung & Lehre* 5, 516-519
- Wewer, G. (1998a): Leitbilder und Verwaltungskultur. In: Blanke, B./Bandemer,

- S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 141-150
- Wewer, G. (1998b): Globalisierung, Flexibilisierung, Budgetierung. In: Blanke, B./Bandemer, S.v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, 289-295
- Williamson, O.E. (Hg.) (1990): *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press
- Willke, H. (1991): Regieren als die Kunst systemischer Intervention. In: Hartwich, H.H./Wewer, G. (Hg.): *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“. Theoretische Konzepte und empirische Befunde*. Opladen: Leske + Budrich, 35-51
- Wilson, T.P. (1982): Qualitative „oder“ quantitative Methoden in der Sozialforschung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 34, 469-486
- Windmüller, R. (1999): Macht der Wirtschaftsprüfer den Rechnungshof für die Universitäten entbehrlich? (Vortrag anlässlich des Fortbildungsseminars ‚Universitäten und Rechnungshöfe im Umbruch - Steuerung und Kontrolle der Universitäten zur Jahrtausendwende‘ des Kanzler-Arbeitskreises Rechnungshöfe vom 3.-5. November 1999 in Karlsruhe; <http://www.verwaltung.uni-karlsruhe.de/rh/>)
- Wissenschaftsrat (1993): Zehn Thesen zur Hochschulpolitik. Köln: Wissenschaftsrat
- Wohlfahrt, N. (1988): *Organisationstheoretische und methodologische Probleme empirischer Organisationsforschung in der öffentlichen Verwaltung: ein Beitrag zur Entwicklung eines methodologischen Profils organisationstheoretischer Grundlagenforschung*. Bochum: Winkler
- Wolff, K.D. (1995): Grundlagen zur Entscheidungsfindung an Universitäten. In: Wolff, K.D. (Hg.): *Qualitätskonzepte einer Universität: Differenzierung, Effektivierung und Vernetzung*. München: Iudicium-Verlag, 51-64
- Wollmann, H. (1996): Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, C./Wollmann, H. (Hg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*. Basel: Birkhäuser, 1-49.
- Woydt, J. (1996): Neue Modelle des Hochschulmanagements. In: *Das Hochschulwesen* 44, 232-240
- Zechlin, L. (1998): Hochschulentwicklung und Globalhaushalte. In: Damkowski, W./Precht, C. (Hg.): *Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis*. Stuttgart: Kohlhammer, 348-356
- Ziegele, F. (1998): Budgetierung an der Technischen Universität Berlin. (Arbeitspapier Nr. 20. des CHE Centrum für Hochschulentwicklung). Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung
- Zucker, L. (1977): The role of institutionalization in cultural persistence. In: *American Sociological Review* 42, 726-743 und (1991) In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 83-107
- Zucker, L.G. (1983): Organizations as institutions. In: Bacharach, S.B. (Hg.): *Research in the Sociology of Organizations*. Greenwich, Conn.: JAI Press, 1-42
- Zucker, L.G. (1987): Institutional theories of organizations. In: *Annual Review of Sociology* 13, 443-464

Lebenslauf

geboren 1971 in Detmold

Schulbildung

1991 Allgemeine Hochschulreife

Studium

1991 – 1997 Studium der Soziologie an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld

Promotion

August 2002 Thema der Dissertation: *„Zwischen Konformität und Widerstand: Welche Möglichkeiten haben Organisationen im Umgang mit neuen (Umwelt-)Anforderungen? Empirische Beobachtungen und theoretisch-konzeptionelle Überlegungen am Beispiel von Universitäten“*

Berufstätigkeit

Sept. 97 – Febr. 98 GFM-GETAS/WBA (Hamburg)
Junior-Studienleiterin im Bereich Werbeforschung

März –Sept. 98 GFM-GETAS/WBA (Hamburg)
Freie Mitarbeiterin

Okt. – Dez. 98 Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft
Wissenschaftliche Hilfskraft mit Abschluß im Rahmen eines DFG-Projekts

Jan. – Juni 99 TU Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft
Projektmitarbeiterin

Juli 99 – März 02 TU Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft
Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Lehrbeauftragte

April – Sept. 02 Ruhr-Universität Bochum, Sektion Soziologie
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Seit Okt. 02 Ruhr-Universität Bochum, Sektion Soziologie
Wissenschaftliche Assistentin