

Governance der Fachhochschulen in der Schweiz und Auswirkungen auf das Hochschulmanagement

Empirische Resultate und Perspektiven

Masterarbeit eingereicht an der Universität Bern
im Rahmen des
Executive Master of Public Administration (MPA)

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
3001 Bern

von:

Dr. Ursula Meyerhofer
aus Riehen, Basel-Stadt

St. Alban-Rheinweg 112
4052 Basel

Basel, 14. Oktober 2009

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei der Autorin.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit war Bürde, Chance und Vergnügen zugleich: Bürde, weil vor einem beruflichen Alltags hintergrund erstellt. Chance, weil sie die Möglichkeit bot, nach dem Studium erneut wissenschaftliche Disziplinen vertieft kennen zu lernen. Vergnügen war die Arbeit, weil sie mir einen vertieften Einblick in das Umfeld meiner eigenen Hochschule, der Fachhochschule Nordwestschweiz, bot. Ich erhielt die hervorragende Chance, nicht nur kompetente Fachpersonen kontaktieren zu dürfen, sondern auch an deren Einschätzungen und Erfahrungen teilhaben zu können.

Meinen zahlreichen Gesprächspartnerinnen und -partnern verdanke ich sehr viel. Ich bin zuerst meinen direkten Vorgesetzten Prof. Dr. Richard Bühler, Direktionspräsident FHNW, und Karin Hiltwein, Generalsekretärin, zu grossem Dank für die stets unkomplizierte Unterstützung verpflichtet.

Weiter danke ich Dr. Christine Böckelmann, Generalsekretärin Pädagogische Hochschule FHNW für die wegleitenden Gespräche, ebenso Dr. Peter Grünenfelder, Staatsschreiber Kanton Aargau, und Dr. Igor Perrig, swisselectric. Besonderer Dank geht auch an meine Kolleginnen und Kollegen im Stab für die Gespräche und Unterstützung, besonders Dr. Wolfgang Kickmaier und Jacqueline Keller-Borner und Christine Lüthi, Assistentin.

Ohne die Interviews mit den Gesprächspartnern und -partnerinnen wäre die Arbeit nicht diejenige, die sie ist. Ich verdanke deshalb allen ihre Gesprächsbereitschaft und schätze die Bereitwilligkeit Fragen zu beantworten und das Vertrauen, das ich erhielt, sehr. Es sind dies: Dr. Ariane Bürgin, Prof. Jürg Christener, Dr. Dr. h. c. Barbara Haering, Dr. Stephan Höchli, Prof. Dr. Gerda Huber, Dr. h. c. Annemarie Huber-Hotz, Prof. Dr. Werner Inderbitzin, Prof. Dr. Antonio Loprieno, Hans-Kaspar von Matt, Dr. Joakkim Rüeegg, Dr. h. c. Peter Schmid, Dr. Luzia Truniger, Raymond Weisskopf, Dr. Hans Zbinden.

Meinem Lebenspartner und Ehemann Dr. Michael Fahlbusch gebührt privat mein grösster Dank: er unterstützte das Studium, welches das Privatleben massiv einschränkte, fraglos. Uns verbindet eine Partnerschaft, zu der eine Debatte über die Wissenschaft konstitutiv gehört. In diesem Sinn bereicherte meine Auseinandersetzung mit Wissenschaft, wie sie im Studium erfolgte, unseren Diskurs.

Dank geht ebenfalls an meine mich vorbehaltlos unterstützenden – auch als Babysitter im Dauereinsatz – nächsten Verwandten, meinen Vater Walter Meyerhofer-Frey und Erika Stückelberger-Frey. Meine Mutter Béatrice Meyerhofer-Frey legte zweifellos den Grundstein meiner akademischen Interessen. Unsere Tochter Eleonora möge es eines Tages nachvollziehen können, was ein berufsbegleitendes Studium im Erwachsenenleben bedeutet.

Management Summary

Die vorliegende Studie untersucht die Steuerung der Fachhochschulen in der Schweiz als neue Institutionen der tertiären Bildungsstufe und geht dabei von einem theoretischen Konzept der Governance als Steuerungsparadigma aus.

Die Arbeit fragt danach, mittels welchen Instrumenten und Gremien die Steuerung durch Bund und Kantone umgesetzt wird, welche Anreize vorhanden sind und welche voraussichtliche Wirkung die Vorgaben des Bundes haben und welche Herausforderungen sich für das Fachhochschulmanagement ergeben.

In ihrer Aufstellung unterscheiden sich die Fachhochschulen von den Universitäten dadurch, dass sie dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) unterstehen, während die Zuständigkeit für die universitären Hochschulen beim Eidgenössischen Departement des Inneren (EDI) liegt. Die Fachhochschulen unterliegen ferner als junge Institutionen einer höheren Regelungsdichte durch Bund und Kantone.

Die Fachhochschulen haben einen vierfachen Leistungsauftrag aus Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistung. Sie unterliegen einer effizienten (finanziellen) Führung durch Bund und Kantone. Das geplante Bundesgesetz über die Förderung und die Koordination im Hochschulbereich (HFKG) will die nationale Koordination des Hochschulwesens vereinfachen und kann der Gleichwertigkeit der beiden Hochschultypen zu mehr Gültigkeit verhelfen. Durch die beabsichtigte institutionelle Akkreditierung ist eine Ver-ringerung der derzeitigen Steuerungsintensität zu erwarten.

Die an Effizienzkriterien orientierte Finanzierung der Fachhochschulen durch den Bund, der einen Drittel der Kosten trägt, mittels eines durchschnittlichen Standardkostensatzes pro Kopf eines bzw. einer Studierenden führt zu einer hohen wettbewerblichen Ausgangslage und Benchmarks zwischen den Hochschulen. Die Finanzierung durch Globalkredite von der Seite der Kantone führt zu Anreizen zu einer leistungsorientierten Finanzierung auch innerhalb der Hochschulen.

Diese Finanzierungsart verstärkt die Tendenz zu einer quantitativen statt qualitativen Steuerung. Die Fachhochschulen haben einen beschränkten Spielraum, eigene Belohnungsanreize zu gestalten, den sie dezidiert ausschöpfen sollten. Die weitere Ausgestaltung des Leistungsfinanzierungsmechanismus sollte in einer langfristigen Perspektive um neue qualitative Indikatoren ergänzt werden, welche auf motivationsfördernde Effekte abzielen.

Die Untersuchung zeigt auch, dass der Bund eher wenig Durchsetzungskraft hat bei einer nationalen Schwerpunktbildung von Fachhochschulangeboten. Über Portfoliobereinigungen und Schwerpunktbildungen entscheiden die Trägerkantone selbst.

Die Fachhochschulen sind deshalb gefordert, insbesondere im Bereich ihrer Trägerkantone ihren Leistungsausweis aktiv zu präsentieren und den Kontakt zur Politik wie anderen Stakeholder-Gruppen aktiv zu pflegen.

Die effizienten Finanzierungsstrukturen durch Bund und Kantone mittels eines gemeinsamen Masterplans führen zu einem latenten Anreiz, die Finanzierung der Fachhochschulen über den Standardkostensatz laufend zu „optimieren“, d.h. weiter kostensenkend zu wirken. Mittel- bis langfristig besteht so die Gefahr eine Qualitätsverringering im Fachhochschulangebot. Die Fachhochschulen stehen hier in der Pflicht, ihren Trägerkantonen gegenüber auf Gegensteuer zu dringen. Dazu müssen sie gegenüber ihren Anspruchsgruppen ihren Leistungsausweis stärker nach aussen tragen.

Die weitere Entwicklung der Fachhochschullandschaft in der Schweiz zeigt eine hohe Kontingenz, was die weitere Entwicklung angeht. So bestehen sich teilweise widersprechende Anreize für die Fachhochschulen (Praxisausbildung versus Forschungsauftrag), welche in einer bildungspolitischen Debatte zu klären sein werden. Die weitere Ausgestaltung der Fachhochschulen ist umso brisanter, da sie in einem internationalen Umfeld passiert (Nachbarländer Deutschland, Österreich und Frankreich), welche den Unterschied innerhalb der tertiären Ausbildungsinstitutionen eher gering ausgestaltet haben (z.B. bezüglich Promotionsrecht). Zukünftige Studierendenpopulationen aus dem In- wie Ausland sind schwer abzuschätzen.

Der Gestaltungsraum für die weitere Profilbereinigung liegt gemäss der förderalen Ausgestaltung der Schweiz bei den Trägerkantonen und ihrer Fachhochschulen sowie in der Entscheidung zwischen den Kantonen. Von hier werden Richtungsweisungen für den jeweils national oder regional zu definierenden Handlungsraum der Fachhochschulen zu erwarten sein. Mittelfristig wird für die Fachhochschulen, wie bereits auch für die Universitäten diskutiert, eine weitere Differenzierung ihres Portfolios wie ihrer Performanz zu erwarten sein.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Management Summary	2
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Anhangverzeichnis	11
1. Einleitung	12
1.1 Zum Begriff der Steuerung	12
1.2 Fragestellung und Abgrenzung	13
1.3 Hypothesen	15
1.4 Methodik	15
1.5 Aufbau der Arbeit	16
2. Hochschullandschaft Schweiz	17
2.1 Profilvergleich Universitäten – Fachhochschulen	18
2.2 Demographische Entwicklung der Studierendenzahlen	21
2.3 Fachbereiche der Fachhochschulen	22
3. Theoretischer Bezugsrahmen	24
3.1 Governance als Forschungsfrage	24
3.2 Educational Governance	24
3.2.1 Dimension Wechselseitige Beobachtung	25
3.2.2 Dimension Wechselseitige Beeinflussung	25
3.2.3 Dimension Wechselseitiges Verhandeln	25
3.2.4 Dimension Gemeinschaft	25
3.2.5 Dimension Netzwerke	26
3.3 Aspekte der Neuen Institutionellen Ökonomie	26
3.4 Leitfadengestützte Interviews	26
4. Steuerung der Fachhochschulen durch Bund und Kantone	27
4.1 Gesetzliche Regelungen	27
4.2 Akteure und Handlungskompetenzen	29

4.3	Aufgaben der Trägerkantone.....	30
4.4	Steuerung mittels Finanzen und Planung.....	31
4.5	Steuerung mittels Akkreditierung.....	32
4.6	Übersicht Steuerungsvorgaben und Instanzen im Governance-Modell.....	33
4.7	Gesetz zur Förderung und Koordination im Hochschulbereich (HFKG).....	35
5.	Auswertung der Governance.....	37
5.1	Auswertung der Governance-Dimensionen.....	37
5.1.1	Dimension wechselseitige Beobachtung.....	37
5.1.2	Dimension wechselseitige Beeinflussung.....	39
5.1.3	Dimension wechselseitige Verhandlung.....	41
5.1.4	Dimension Gemeinschaft und Netzwerke.....	42
5.2	Auswertung aus institutionsökonomischer Perspektive.....	42
5.3	Bilanz und Beurteilung der Governance.....	43
5.3.1	Bilanz allgemeine Effektivität.....	43
5.3.2	Bilanz inhaltliche Effektivität.....	43
5.3.3	Bewertung Ist-Zustand.....	44
5.3.4	Handlungsrahmen aufgrund der Governance-Analyse.....	48
6.	Implikationen der Governance für die Führung der Fachhochschulen.....	50
6.1	Abgrenzungen und Kongruenzen zum aktuellen Fachhochschulmanagement.....	50
6.1.1	Fachhochschulen als Expertenorganisationen?.....	50
6.1.2	Hochschulautonomie.....	52
6.1.3	Globalkredit und Leistungsauftrag.....	52
6.1.4	Trennung operative und strategische Führung.....	52
6.1.5	Marktbezogenheit von Hochschulen.....	53
6.1.6	Strategie als Organisationsentwicklung und Wissensmanagement.....	53
6.1.7	Leistungsorientierte Mittelverteilung.....	54
6.2	Kritik an den neuen NPM-getriebenen Steuerungsmodellen.....	55
6.3	Zukünftige Anforderungen an Steuerungsinstrumente.....	55
7.	Bilanz und Ausblick.....	57
7.1	Künftige Entwicklung des Hochschulraumes in der Schweiz.....	57
7.2	Bilanz theoretische Herangehensweise.....	57
8.	Dokumentenverzeichnis.....	60
9.	Literaturverzeichnis.....	62

Anhang 66

Selbstständigkeitserklärung..... 67

Über die Autorin..... 68

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hochschulbereich der Schweiz und zuständige Stellen	18
Abbildung 2: Hochschulsystem Schweiz	19
Abbildung 3: Prognose Eintritte Studierende FH und UH	22
Abbildung 4: Fachbereiche und Bachelorstudiengänge der Fachhochschulen	22
Abbildung 5: Governance-Modell FH: Träger und Zuständigkeiten	34

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Institutionenvergleich Universitäre Hochschule – Fachhochschule	20
Tabelle 2: Zuständigkeiten der öffentlichen Hand im Schweizer BFI-Bereich	21
Tabelle 3: Vorgaben des Bundes im Fachhochschulgesetz	33
Tabelle 4: Wechselseitige Beobachtung: Implikationen im Mehrebenensystem Fachhochschule	38
Tabelle 5: Wechselseitige Beobachtung: Implikationen im Mehrebenensystem Fachhochschule	40
Tabelle 6: Wechselseitige Verhandlung	41
Tabelle 7: Anreize und Vorgaben mit divergierender Wirkung	44

Abkürzungsverzeichnis

aFuE	angewandte Forschung und Entwicklung
BA	Bachelor of Arts
BBT	Bundesamt für Bildung und Technologie
BFI	Botschaft für Bildung, Forschung und Innovation
BfS	Bundesamt für Statistik
Bologna-Reform	Von den europäischen Bildungsministern 1999 beschlossene Studienreform in ganz Europa mit dem Ziel einer Harmonisierung des Hochschulwesens und grösserer Mobilität der Studierenden. Neu sind alle Studiengänge in einen berufsbefähigenden Bachelor-Abschluss und einen Master-Abschluss zu trennen.
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung
COHEP	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFHK	Eidgenössische Fachhochschulkommission
EFQM	European Foundation for Quality Management
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FB	Fachbereich
FH	Fachhochschule
FHGS	Fachhochschulgesetz
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
FTAL-Master	Kooperativer Master-Studiengang mehrerer Hochschulen, benannt nach der Fachkonferenz Technik, Architektur, Landwirtschaft FTAL
HES-SO	Hautes écoles specialises de Suisse occidentale / Fachhochschule Westschweiz
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FH	Fachhochschule
FHO	Fachhochschule Ostschweiz

FHR	Fachhochschulrat (der EDK) / einer Fachhochschule
FHSG	Fachhochschulgesetz
FHSV	Fachhochschulverordnung
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
FTAL	Fachkonferenz Technik, Architektur, Landwirtschaft
GSK	Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
HSLU	Hochschule Luzern
HTL	Höhere Technische Lehranstalt
IUV	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich
KFH	Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (vormals: Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz)
KTI	Förderagentur für Innovation
LOM	Leistungsorientierte Mittelvergabe
MA	Master of Arts
NPM	New Public Management
PH	Pädagogische Hochschule
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
UH	Universitäre Hochschulen
ZFH	Zürcher Fachhochschule

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Fachhochschulgesetz FHSG	69
Anhang 2: Fachhochschulverordnung FHSV	77
Anhang 3: FH-Akkreditierungsrichtlinien	84
Anhang 4: Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz HFKG	89
Anhang 5: Die drei Hochschultypen im schweizerischen Hochschulsystem	105
Anhang 6: Übersicht Interviewpartnerinnen und –partner	111
Anhang 7: Leitfadengestützte Interviews: Beispielfragebogen	113

1. Einleitung

Die sieben Mehrspartenfachhochschulen der Schweiz sind wesentlich auf Bundesinitiative zustande gekommen und ihre definitive formale Ausgestaltung ist zwar weit gediehen, aber noch nicht vollendet.¹ Über 50 ehemalige Höhere Fachschulen waren 1996 zu sieben regionalen Fachhochschulen zusammengeführt worden (zur Entstehung der Fachhochschulen vgl. Buschor 2002, Senn 1995, Senn 1997).

Die Fachhochschulen haben über eine „zweckmässige“ Organisation zu verfügen; Bund und Kantone sorgen für eine „effiziente, optimale und zukunftsgerichtete Finanzierung“²; sie sorgen „gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen“ (Art 63 BV, Abs. 3). So lässt sich knapp die derzeit gültige Steuerung im Hochschulsystem beschreiben. Doch dieses ist vielgestaltig: zum einen sind die Fachhochschulen noch junge Institutionen und deren Konsolidierung ist noch nicht abgeschlossen, zum anderen soll die gesamtschweizerische Koordination im Hochschulwesen durch Bund und Kantone mit dem neuen Gesetz zur Förderung und Koordination im Hochschulbereich (HFKG) auf der Basis des vom Volk angenommenen Bildungsartikels im Jahr 2006 in eine neue Form gebracht werden.

Die Fachhochschulen stehen sich starken Bundesvorgaben gegenüber, die ihre Ausgestaltung bestimmen. Ihre Führung wird durch gemeinsame Organe von der Seite des Bundes und von der Seite der Kantone wahrgenommen. Dieser breiten Steuerungsverflechtung gegenüber steht die Erfordernis der Fachhochschulen, einen hohen Leistungsausweis zu erbringen.

1.1 Zum Begriff der Steuerung

"Technisch gesprochen ist Steuerung [...] die Bestimmung von Zuständen eines Systems mittels einer externen Festlegung von Grössen, die das Verhalten eines Systems bestimmen." (Schneider 176). Unter staatlicher Steuerungsleistung wird unter der Annahme einer wirkungsorientierten Steuerung nach New Public Management (NPM) die Unterstützung der Selbststeuerung von gesellschaftlichen Teilsystemen verstanden, die eine Trennung von Politik und Verwaltung bedingt. Damit ist aber auch die „Synchronisation“ von betriebswirtschaftlichen und politischen wie Verwaltungssphären verbunden (Brühlmeier et. al. 2001:21f.). Im Rahmen dieser neuen Steuerung als „Public Governance“ wird der Staat zum Gewährleistungsstaat, der die Verantwortung für die Steuerungswirkung trägt, sie aber nicht mehr überall selber wahrnimmt (vgl. Schedler/Proeller 2006:31ff.).

¹ So reicht die Bandbreite der organisationalen Aufstellung der Hochschulen von sogenannten „vollfusionierten“ Fachhochschulen (wie der Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW) bis zu eher lockeren Verbundstrukturen (Fachhochschule Ostschweiz FHO).

² Fachhochschulgesetz FHGS Art. 14, Abs. 2^b; Fachhochschulverordnung FHSV, „Zielvorgaben“.

Denkt man diese Art von Steuerung weiter, so wird damit zunehmend auch die Ermöglichung von Struktur- und Kulturwandel verbunden: so führt nach Thom/Ritz nur die integrierte Sicht der drei Aspekte Strategiewandel, Strukturwandel und Werte/Kulturwandel zusammen zu einem Erfolg von New-Public-Management-Reformen (vgl. Thom/Ritz 2002:6f.)

Zu den Aufgaben der politischen Steuerungsbehörden gehören demnach

- die strategische Zielbildung,
- die Festlegung der Wirkungserwartung,
- die Output-Planung,
- die Überwachung der Umsetzung.

Im Zuge der Überwindung der ursprünglichen Input-Steuerung über feste Budgets zu einer Output-Steuerung veränderte sich auch die Begrifflichkeit: Der Begriff der „Governance“ tritt zunehmend als Nachfolgebegriff von „Management“ auf und etablierte sich im Rahmen einer Debatte über den „schwachen“ Staat, der die hohen, an ihn gestellte Ansprüche nicht mehr erfüllen kann und deshalb zunehmend mit Akteuren aus der Gesellschaft kooperiert und Marktmechanismen einsetzt.

Der in der Politikwissenschaft, aber auch in anderen Disziplinen wie der Wirtschaftswissenschaft und der Soziologie eingeführte Begriff der Governance umschreibt die Steuerung in komplexen Akteurs- und Abhängigkeitsverhältnissen. Er zielt auf die Beziehungen zwischen Akteuren („Akteurskonstellationen“) in verschiedenen Systemen und auf verschiedenen Ebenen („Mehrebenensystem“) sowie auf das Handeln der Akteure („Handlungskoordination“). (vgl. Benz 2004:25).

1.2 Fragestellung und Abgrenzung

Ziel der Arbeit ist eine Darstellung der komplexen Steuerung der Fachhochschulen durch die Akteure Bund und Kantone und im Anschluss daran die Analyse der Auswirkungen auf das Management der einzelnen Hochschulen: welcher Handlungsraum existiert überhaupt angesichts der Vorgaben und in welche Richtung verläuft die (erhoffte oder tatsächliche) Entwicklungsperspektive der (Fach)Hochschulen? Wie soll und kann der Handlungsraum, den die Steuerung vorgibt, durch die einzelnen Fachhochschulen wahrgenommen werden?

Zunächst soll jedoch analytisch untersucht werden, die die Steuerung beschaffen ist, welche Akteure involviert sind, welche Aufgaben der Bund und die Kantone haben und welche konkreten Vorgaben für die Fachhochschulen existieren. Es soll weiter gefragt werden, welche Implikationen von den Steuerungsanreizen ausgehen; ob es einheitlich sind oder ob es auch Widersprüche und Fehlanreize gibt.

Da die Art der Steuerung (durch Bund und Kantone) in dieser Form einmalig ist und zudem der gesamte Bereich der Fachhochschulen neu ist in der Schweiz, umfasst die Steuerungsana-

lyse, wie sie hier vorgenommen wird, auch eine Frage nach der Bilanz der zahlreichen Zielvorgaben, wie sie mit der Schaffung der Fachhochschulen formuliert wurden.

Die Arbeit geht dabei von der Bundes- und Kantonebene aus ohne detailliert die Steuerung innerhalb einzelner Fachhochschulen zu untersuchen. Der theoretische Ansatz der Governance ist ein pragmatischer; der offene und keineswegs eindeutig definierte Begriff wird hier in Bezug auf die konkrete Fragestellung operationalisiert werden. Vertiefungen, wie zum Beispiel Blickwinkel aus der Perspektive der Principal-Agent- oder Stewardship-Theorie können nicht näher behandelt werden. Eine Vertiefung soll mittels der Perspektive aus der neuen Institutionentheorie erfolgen ohne jedoch eine umfassende theoretische Ausleuchtung leisten zu können, sondern in der Absicht, eine erkenntnisleitende Verbreiterung des Blickwinkels herbeizuführen.

Ebenfalls nicht vertieft eingegangen wird auf die Literatur und die Annahmen zur „Corporate Governance“ bzw. der Public Corporate Governance, welche Aspekte der „guten“ Führung umschreiben, und auf die Binnenperspektive einer Organisation abzielen. Es geht hier in der Regel um normative Vorgaben zur Transparenz und gelungenen Trennung von Eigentümer-Sichtweisen und -einfluss und der operativen Ebene. Diese Blickwinkel werden am Rand in der Arbeit einfließen; die Untersuchung kann aber auch hier keine weitgreifende Diskussion leisten.

Im Gegensatz dazu versucht die Arbeit den „Durchgriff“ zu gestalten von der Ansicht der Steuerung und ihrer Instrumente zur Auswirkungen auf der operativen Ebene der Fachhochschulführung. Die Bilanz der theoretischen Zugangsweisen wird im Schlusskapitel gezogen werden können.

Die Interviewfragen sind darauf ausgerichtet, den Handlungsspielraum, -perspektiven und Anreize innerhalb der Fachhochschulsteuerung zu identifizieren. Es wird deshalb auch nach der Wahrnehmung und Einschätzung bestehender Führungsinstrumente gefragt. Die Interview-Partnerinnen und -partner sind in verschiedenen Ebenen und Bereichen des (Fach-) Hochschulraumes verankert. Damit soll gewährleistet werden, die Auswirkungen und Einschätzungen zum Fachhochschulebereich aus der Perspektive von verschiedenen Akteuren wie beispielsweise Hochschulleitungen, aber auch von Kantonsvertretenden kennen zu lernen.

Die Auswahl der Interview-Partnerinnen und -partner richtete sich nach dem Einbezug möglichst verschiedener Ebenen und Funktionen aus: Es handelt sich um Akteure aus Hochschulen selbst (strategische und operative Steuerung), aus der Bundesebene (Kommissionen) sowie aus Kantonsperspektive (verwaltunginterne Zuständigkeit für Hochschulen). Die Auswahl zielt auf eine selektive Repräsentation verschiedener Sichtweisen von Akteuren und berücksichtigt so auch pragmatische Bedingungen für die Verfassung der vorliegenden Arbeit (zur Verfügung stehende Zeitressourcen). Die Gesprächspartner und -partnerinnen aus Teilschulen sind nach den Gesichtspunkten „traditioneller“ (Fach-)Hochschuldisziplinen ausge-

wählt (Technik), aber auch nach neu auf Fachhochschulstufe gebündelten Disziplinen wie Soziale Arbeit und Life Sciences.

Aus ebenfalls praktischen Gründen wird auf die nähere Berücksichtigung der besonderen Situation der Pädagogischen Hochschulen (PH) verzichtet. Die Pädagogischen Hochschulen sind vereinzelt in eine Fachhochschule integriert; in den meisten Kantonen sind sie noch alleine vom Kanton geführt. Die Pädagogischen Hochschulen sind zusätzlich zum Bund und den (Fachhochschul-)trägerkantonen auch von der Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) geführt. Mittelfristig sollen die Pädagogischen Hochschulen in Fachhochschulen integriert werden.

1.3 Hypothesen

Folgenden Annahmen sollen in der Arbeit mittels einer Operationalisierung geprüft werden:

1. Die Fachhochschullandschaft lässt sich mit den Begrifflichkeiten der Governance-Forschung analysieren.
2. Die Governance-Perspektive führt zu Aussagen bezüglich des Hochschulmanagements der einzelnen Fachhochschulen.
3. Die Governance durch Bund und Kantone enthält nebst sinnvollen Anreizen auch Fehlanreize.

Im Folgenden wird der Weg dargestellt, die Hypothesen auf ihre Stichhaltigkeit zu prüfen.

1.4 Methodik

Auf der theoretischen Ebene verfolgt die Arbeit folgendem methodischen Vorgehen: Die drei aus der „Educational Governance“ stammenden Mechanismen wechselseitige Verhandlung, Beeinflussung und Beobachtung werden mittels Indikatoren operationalisiert. Basis ist eine Darstellung der bestehenden Steuerung, namentlich der Steuerungsinstrumente, -inhalte und -akteure. Ziel ist es dabei, die Breite der Steuerungsabsicht und Wirkung zu fassen.

In einem weiteren Schritt finden die Governance-Dimensionen Organisation/Hierarchie, Markt, Gemeinschaft und Netzwerk Beachtung. Auch hier ist es das Ziel, Spielräume und Anreize bzw. Vorgaben zu identifizieren, welche für die einzelnen Fachhochschulen Rückwirkungen haben. Operatives Mittel zur Umsetzung der Forschungsfrage ist eine Darstellung der Steuerung aufgrund der normativen Regelungen (Gesetze), der Akteure und Rollen, inhaltliche Vorgaben und die Finanzierung

Zur Identifikation wichtiger Bereiche für das eigentliche Fachhochschulmanagement werden zentrale Prämissen der Hochschulforschung zum Hochschulmanagement angeführt; hier allerdings unter Begründung von Einschränkungen und Modifikationen für die schweizerischen Fachhochschulen.

Zur Überprüfung von Einschätzungen werden Interviews geführt. Die Fragen werden mit Hilfe von Leitfaden gestützten Gesprächen erhoben; sie dienen der Erhebung von Steuerungsaspekten wie Anreizen, Fehlanreizen und der Identifikation von Spielräumen. Sie sollen weiter Hinweise zu den Aspekten Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung liefern.

1.5 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit beginnt nach einer knappen Einleitung mit der Darstellung des theoretischen Analyse-Konzeptes, wie es in der Forschung zur Educational Governance Anwendung findet. In Teil 3 wird die Steuerung der Hochschulen detailliert analysiert. Vorangestellt wird dabei eine Darstellung der Hochschullandschaft Schweiz, die auch einen Umriss der Fachhochschulen im Vergleich zu den Universitäten umfasst. Danach wird die Steuerung anhand normativer Bestimmungen sowie bezüglich Akteuren und weiteren Steuerungsinstrumenten operationalisiert.

Teil 4 unternimmt die Auswertung der Steuerungsregelungen anhand der Kriterien der theoretischen Implikationen. Teil 5 leitet anhand einer Übersicht über den Stand der Forschungsliteratur zu Hochschulmanagement zu Implikationen der Governance auf die Führungsebene der Fachhochschulen über. Implikationen für das Handeln der Fachhochschulverantwortlichen bilden den Abschluss dieses Kapitels. Zum Schluss werden die Erkenntnisse rekapituliert, eine Bilanz gezogen und das Forschungsdesign einer kritischen Würdigung unterzogen.

2. Hochschullandschaft Schweiz

Dem Beschluss der Gründung von Fachhochschulen ging ein längerer Diskurs voraus, der ein Nachholen der europäischen Entwicklung im Bereich Fachhochschulen zum Ziel hatte; im Vorfeld der Abstimmung zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) konnte erstaunlich rasch und in „unschweizerischem Tempo“ ein Gesetz zur Errichtung und Führung der Fachhochschulen verabschiedet werden (vgl. Pätzmann 2005:45).

Bis anhin hatte nebeneinander eine Vielzahl höhere Schulen technischer und anderer Disziplinen bestanden, die nicht einheitlich geführt wurden. Ziel war es nun, an die Entwicklung in Europa anzuschliessen, indem der tertiäre Ausbildungssektor mittels auf die Praxis ausgerichteten Fachhochschulen verbreitert werden sollte. Dazu gehörte die Erhöhung der Studierendenzahl im Tertiärbereich generell wie eine anzustrebende Verankerung und Innovationsförderung in und für die Region durch die Fachhochschulen.

Der Hochschulraum Schweiz wird von drei Hochschultypen geprägt: zehn Universitäten, den beiden Eidgenössischen Hochschulen ETH Zürich und ETH Lausanne, sieben Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen, von denen einige in Fachhochschulen eingegliedert sind. Die Führung der Hochschultypen Universitäten und Fachhochschulen erfolgt unterschiedlich.

Die Universitäten sind von den Kantonen geführt. Auf Bundesebene drückt sich die unterschiedliche Verortung der Hochschulen dadurch aus, dass die Zuständigkeit für die universitären Hochschulen (UH) beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) liegt; die Fachhochschulen jedoch vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) geführt werden.

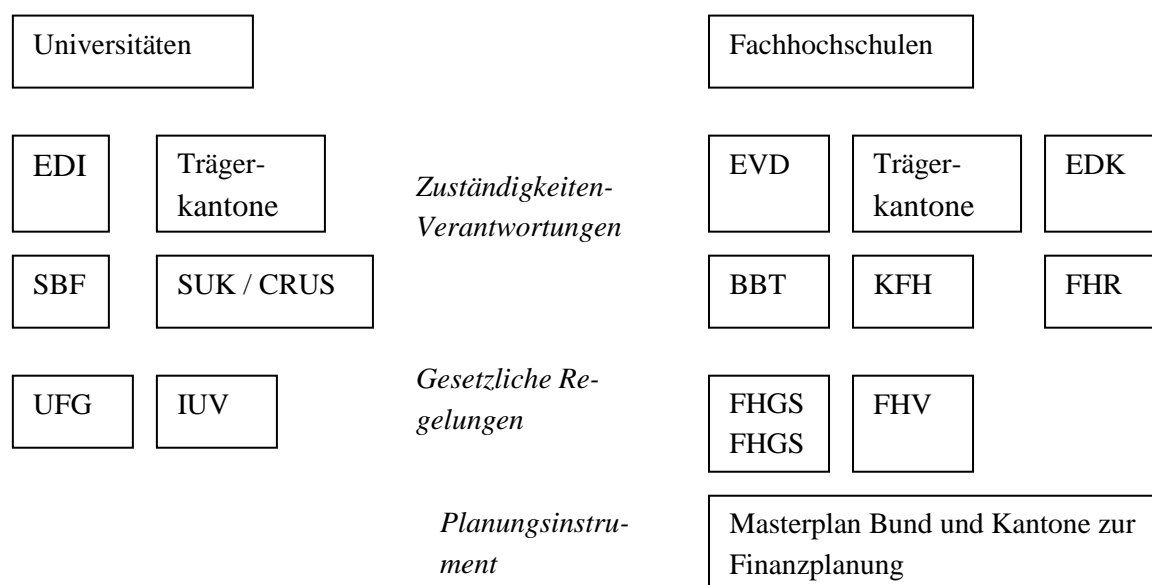
Ausführendes Amt für die Fachhochschulen ist das Bundesamt für Bildung und Technologie (BBT). Als tertiäre Stufe des dualen Bildungssystems erscheint es folgerichtig, dass die Fachhochschulen bei diesem Amt, das die Berufsbildung verantwortet, untergebracht wurden. Zur Koordination im Fachhochschulbereich sind einerseits die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen (KFH) zuständig; von den Kantonen erfolgt eine weitere Koordination über die Erziehungsdirektoren und -direktorinnen-Konferenz, welche einen eigenen Fachhochschulrat (FHR) gebildet hat. Beiträge der Kantone an die Fachhochschulen sind in der interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) geregelt.

Die Universitäten werden von kantonalen Gesetzen gesteuert; auf Bundesebene regelt nur das Universitätsgesetz (UFG) die Art der Beteiligung des Bundes an den Universitäten. Ausführendes Bundesorgan ist das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SFB). Zur Koordination des universitären Hochschulraumes sind die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) wie die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) zuständig. Aufgaben der beiden Gremien sind in der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUUV), welche die Zusammenarbeit unter den Trägerkantonen regelt, und dem UFG festgelegt.

Die ETH mit ihren Hauptsitzen in Zürich und Lausanne sowie den Ablegerinstitutionen sind als eigener Bereich ebenfalls dem Departement des Inneren zugeordnet. Administrativ ist für die ETH das SBF zuständig.

Im neu geplanten Gesetz über die Hochschulen (HFKG) und einem geplanten gemeinsamen Departement für die Steuerung beider Hochschulen soll zum einen der mit Art. 63 BV angenommenen „gemeinsamen Steuerung“ von Bund und Kantonen Rechnung getragen werden, zum anderen die Führung der Hochschulen koordiniert werden.

Abbildung 1: Hochschulbereich der Schweiz und zuständige Stellen



Zur Abbildung: Die EDK als Vertreterin der Kantone übernimmt für die Fachhochschulen zusammen mit dem EVD steuernde Funktion. Dies zeigt sich insbesondere am Masterplan als gemeinsamer Fachhochschulsteuerungsplanung. In der SUK sind die Kantone vertreten. Ein analoges Gremium gibt es für die Fachhochschulen nicht.

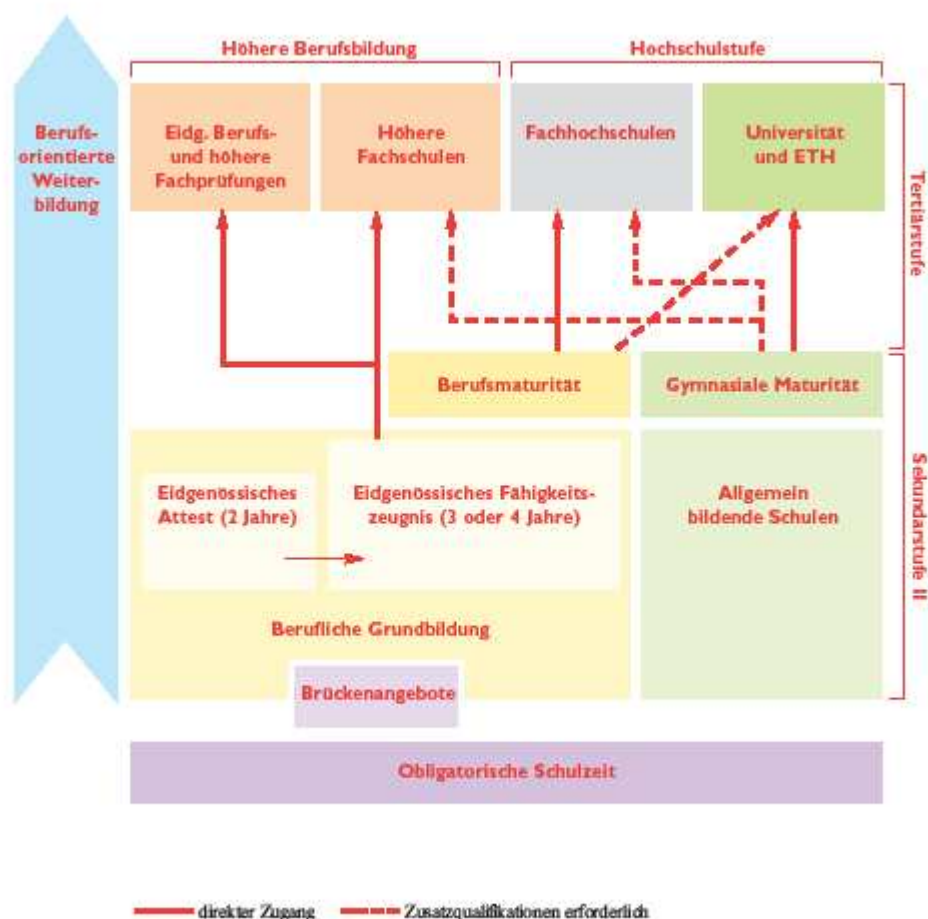
2.1 Profilvergleich Universitäten – Fachhochschulen

Im Unterschied zu Frankreich und Deutschland wird in der Schweiz die Verschiedenartigkeit der Hochschultypen hervorgehoben. Die Sprachregelung zur Beschreibung der Spezifik der Fachhochschulen lautet: „gleichwertig, aber andersartig“. Zentrale Merkmale der Fachhochschulen sind die Praxisanbindung, die Ausbildung zur Berufsfähigkeit, die Innovationsfunktion durch den Transfer von angewandter Forschung und Entwicklung in die Wirtschaft (aFuE) und die Betonung des Weiterbildungsauftrages.

Der Übergang von Fachhochschulen an Universitäten in ein Master-Studium wird selektiv gehandhabt und erfordert in der praktischen Umsetzung Geduld und Hartnäckigkeit durch die

Studierenden, auch wenn seit 2007 eine so genannte Passarellenregelung besteht, welche die Bedingungen für die Durchlässigkeit regelt.

Abbildung 2: Hochschulsystem Schweiz



Quelle: BfS

Zur Abbildung: Das neue Tertiärausbildungssystem lässt eine gewisse Durchlässigkeit im Zugang erkennen. Besonders für die Fachhochschulen ergibt sich potentiell eine zusätzliche Studierendenklientel, sofern sie ein Praxisjahr absolviert hat. Die Universitäten sind weniger angewiesen wie interessiert an Zugängen aus der Berufsmaturität.

Fachhochschulen haben kein Promotionsrecht, obwohl sie zunehmend wegen der geforderten Forschungsleistung Mittelbaustellen zur Forschungsförderung einrichten und Mittelbauangehörige gleichzeitig an Universitäten ein Doktorat abschliessen.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Hochschultypen Universität und Fachhochschulen beziehen sich auf folgende Elemente:

- Die Universitäten haben einen Bildungsauftrag hin zu Wissenschaft; die Fachhochschulen hingegen zur Berufsbefähigung;

- Die Zahl der Studiengänge wie die Art ist bei den Fachhochschulen durch den Bund zu genehmigen;
- Die Zahl der Master-Studiengängen an Fachhochschulen ist beschränkt;
- Die Fachhochschulen unterliegen einem vierfachen Leistungsauftrag; neu ist insbesondere die angewandte Forschung ein Leistungsziel für die Fachhochschulen geworden.

Tabelle 1: Institutionenvergleich Universitäre Hochschule – Fachhochschule

Bereich	Universitäre Hochschule	Fachhochschule
Auftrag	Lehre und Forschung	Vierfacher Leistungsauftrag (Lehre, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Dienstleistung)
	Grundlagenforschung	angewandte Forschung
	Betonung der Forschung	Betonung der Lehre
	Promotionsrecht	kein Promotionsrecht
	geringere Bedeutung von Weiterbildungsangeboten und Auftragsforschung	Weiterbildung muss kostendeckend angeboten werden und ist wichtiges Einnahmestandbein. Dasselbe gilt – mit disziplinenbezogenen Unterschieden – für den Dienstleistungsauftrag.
	Qualitätssicherung erfolgt überwiegend (noch) durch Peer-Review, erst allmählich mittels Akkreditierungen oder Audits	Qualitätsmanagementsysteme unter Betonung auf Lehrevaluationen stehen im Vordergrund. Sie werden von der institutionellen Akkreditierung ergänzt werden.
Träger	Hauptträger: Kantone	Hauptträger: Bund und Kantone

Zur Tabelle: In der äusseren Beschreibung der Ausrichtung jeder Hochschulinstitution ist die Profiltrennung klar; wie im weiteren Verlauf der Untersuchung zu zeigen sein wird, gibt es jedoch eine lebhaft gegenseitige Beobachtung und viele offene Fragen, was die langfristige Perspektive beider Hochschultypen angeht.

Die unterschiedliche Führung der Hochschulen ist ein Spannungsfeld und für manche Betroffene aus dem Fachhochschulbereich ein Stein des Anstosses. Es ist ergänzend anzumerken, dass eine definitive Bereinigung der Rollen und Aufgaben der beiden Hochschultypen, die mit den Begriffen „gleichwertig, aber andersartig“ gefasst wird, noch aussteht, obwohl der Bundesrat in seinen Botschaften eine Profilierung durch Schwerpunktbildung zwischen den Hochschultypen und eine Portfoliobereinigung der Angebote anmahnte. Derzeit existieren verschiedene Erwartungshorizonte für die Fachhochschule. Sie reichen von einer Verwissenschaftlichung der Fachhochschulen durch ein anzustrebendes Promotionsrecht bis zu einer expliziten Beibehaltung des Dualen Bildungsweges unter Hervorhebung der Praxis- und Innovationsausrichtung der Fachhochschulen.

Folgendes Schema legt die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen dar und zeigt die Prrogative betreffend Forschungs- und Innovationsförderung beim Bund:

Tabelle 2: Zuständigkeiten der üblichen Hand im Schweizer BFI-Bereich

	Bund	Kantone/Gemeinden
Universitäten	F	R / A / F+
Fachhochschulen	R / A / F	A / F+
Forschungsförderung	R / A / F+	
Innovationsförderung	R / A / F+	
Internationale Zusammenarbeit	R / A / F+	

Quelle: Botschaft 2008-2011, 1241.

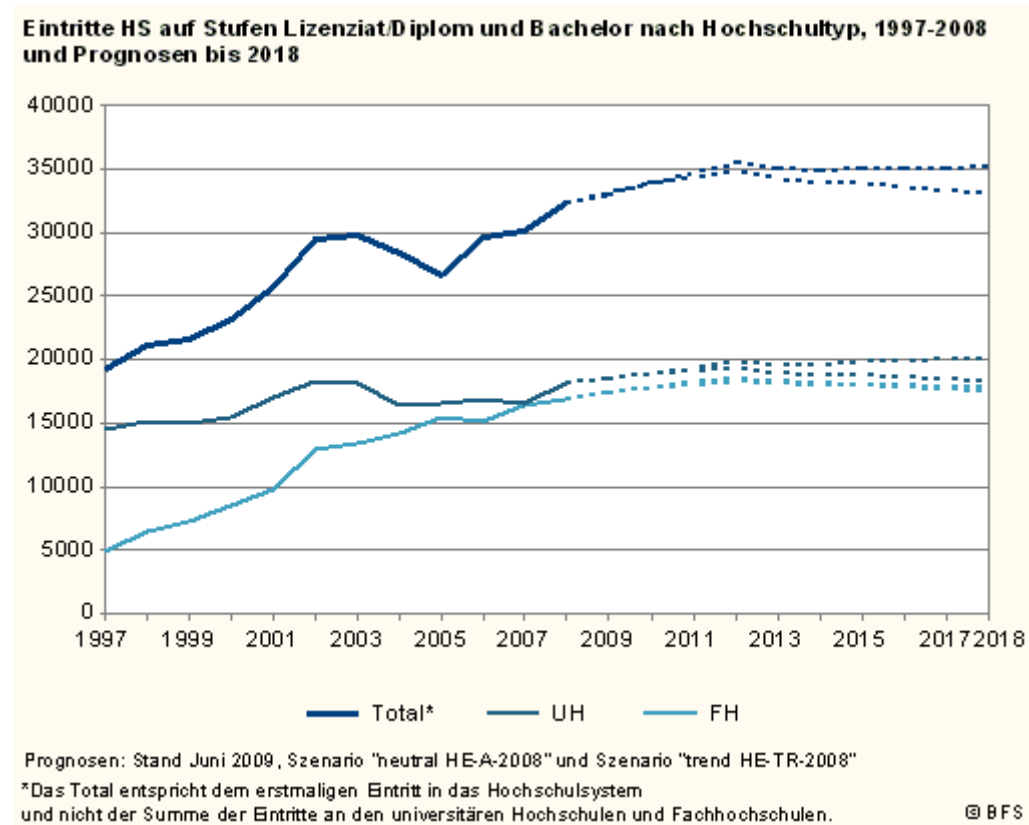
R: Regelungskompetenz, A: Aufsicht, F: Finanzielle Unterstützung mit Subventionen, F+ = Hauptsachliche Finanzierung

Zur Tabelle: Die Tabelle zeigt anschaulich, wie stark der Bund über Forschung, Innovation und Internationale Zusammenarbeit die Hochschulpolitik bestimmt. Sie zeigt auch, dass die Universitäten stärker von den Kantonen geführt werden als die Fachhochschulen.

2.2 Demographische Entwicklung der Studierendenzahlen

Das Bundesamt für Statistik rechnet bis 2012 mit einem weiterhin sprunghaften Anstieg der Studierendenzahlen.

Abbildung 3: Prognose Eintritte Studierende FH und UH



Quelle: BFS

Zur Abbildung: Die Abbildung zeigt den raschen Eintritt der Fachhochschulen in das tertiäre System. Der Anstieg der Studierenden wird weiterhin moderat andauern. Auffällig ist der prognostizierte Gleichschritt von Studierenden der FH und der UH. Dieser nimmt eine dauerhafte Etablierung des Fachhochschulangebotes voraus.

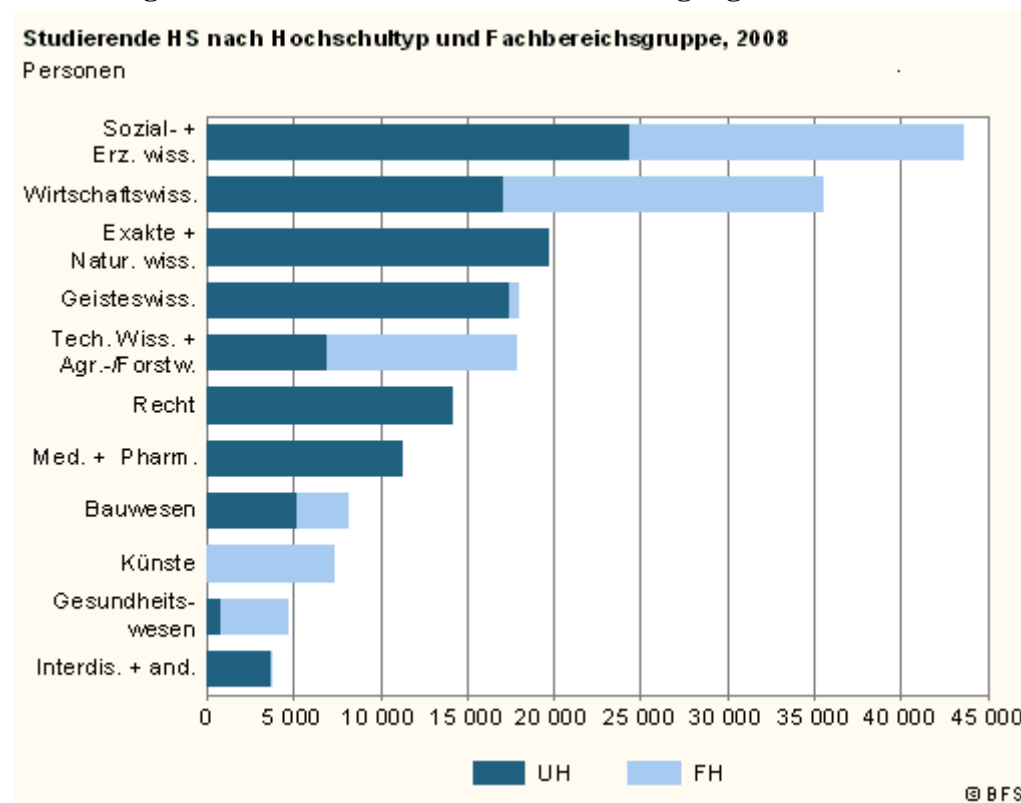
Die Zahl der Studierenden wird sich bei circa 200'000 einpendeln. Als Gründe werden die die Bologna-Reform angeführt, die Einführung der neuen Masterstudiengänge und die Zunahme ausländischer Studierender. Die Zunahme geht auch auf die Nachfrage nach einem Wirtschaftsstudium von Personen mit einer kaufmännischen Vorbildung zurück.

Insgesamt verdeutlichen die Prognosen die Konsolidierung der Fachhochschulen, die sich im gleichen Abstand zu den universitären Hochschulen bewegen werden. Für die weitere Entwicklung wird zu beachten sein, dass die Zahl der Studierenden aus dem Ausland für alle Hochschultypen in der Prognose des BfS steigen wird (vgl. BfS 2009).

2.3 Fachbereiche der Fachhochschulen

Obwohl die Fachhochschulen mit der Berufspraxis eine eigene Zielvorgabe für ihre Studiengänge haben, gibt es Überschneidungen in den Studiengängen, wie folgende Darstellung zeigt, welche die Studiengänge der universitären Hochschulen wie der Fachhochschulen in ihrem Anteil an Studierenden darstellt:

Abbildung 4: Fachbereiche und Bachelorstudiengänge der Fachhochschulen



Quelle: BfS

Zur Abbildung: Die Tabelle zeigt, dass es die neue Fächer sind, welche zu einem Studierendenwachstum führten. Es sind die Lehrerausbildung, der Ausbildung in Sozialer Arbeit, die Kunst-Fächer und die Fächer aus dem Gesundheitswesen (Hebammenausbildung, Gesundheitsberufe).

Obwohl bei den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ein grosser Anteil der Studierenden auf die bereits den Fachhochschulen eingegliederten Pädagogischen Hochschulen zurückzuführen ist und ein weiterer Anteil der Sozialen Arbeit zugeschrieben wird, ist hier eine gewisse Doppelung zu den Universitäten feststellbar: diese decken mit dem Fach Erziehungswissenschaften sowie (Universität Freiburg) Sozialer Arbeit ein ähnliches Feld ab. Ähnliches ist für wirtschaftswissenschaftliche Fächer festzustellen.

Weiterführend ist hier anzumerken, dass sowohl in der Sozialen Arbeit wie in der Pädagogik mit einer inhaltlich an uniniversitären wissenschaftlichen Grundsätzen orientierten Ausbildung im – vor allem- Master-Bereich in einem gewissem Mass durchaus ein konkurrenzierendes Angebot zu Universitäten festzustellen ist. Sowohl im Bereich der Sozialen Arbeit und der Pädagogik existieren vereinzelt gemeinsam geführte Lehrstühle mit Universitäten.

Eindeutig als Domäne der Fachhochschulen lassen sich hingegen Teile der Ingenieurwissenschaften bezeichnen, des Bauwesens, der Gesundheitsbereich sowie der Bereich bildende Künste, Design und Musik.³

³ Zu ergänzen sind hier die Life Sciences, welche sich durch zwei spezifische Fachvertiefungen der ZFH und der FHNW (Lebensmittel- und Kosmetiktechnologien sowie Life Sciences) ebenfalls ein eigenes Gepräge zu geben vermochten. Dies wird in der Tabelle nicht ersichtlich.

3. Theoretischer Bezugsrahmen

3.1 Governance als Forschungsfrage

Mit Governance wurde ein neues Paradigma in die Forschung einbezogen; es meint den Blick auf das Zustandekommen von Entscheidung und Politiken mit dem Fokus auf die beteiligten Akteure, seien diese institutioneller oder individueller Art. Steuerung wird so als „Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren“ bezeichnet. Mit Interdependenz – einem Begriff der neueren Institutionentheorie – sind wechselseitige Abhängigkeiten gemeint; auch diese Begriffskonstruktion bemüht sich, die gesellschaftliche Komplexität abzubilden, welche sich ergibt, lässt man ein einfaches, konditionales „wenn – dann“-Steuerungsmodell hinter sich (vgl. Schimank 2007a).

Hervorzuheben ist, dass Steuerung und Kontrolle nicht einseitige Tätigkeiten sind, sondern „Prozesse der Interaktion zwischen kollektiven Akteuren, wobei zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterschieden werden kann.“ (Benz 2004:17) Governance beruht auf Regelsystemen wie Hierarchie (z.B. Gesetz), Markt, Regeln der Beschlussfassung oder Verhandlungsführung), Interaktionen wie in Netzwerken, vertraglichen und anderen Beziehungsformen, Anpassungsleistungen, sie erfolgen über- und interorganisational (ebd.:25).

Den Aspekt kooperativer Steuerung hebt die Kommission für globale Governance hervor: „Governance is the sum of many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and *co-operative action* (Hervorhebung: UM) taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest” (Commission 1995:4).

3.2 Educational Governance

Die Bildungsforschung hat den Begriff der Governance ebenfalls aufgenommen und betrachtet ihn als „Educational Governance“ oder auch als „School Governance“ explizit als Analyseinstrument (vgl. Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007) für Institutionen, während sie andernorts eher als Policy-Analyse dient.⁴

Educational Governance versteht sich als eigener Forschungsbereich, der im deutschsprachigen Raum noch weniger verbreitet ist als im englischsprachigen; sie versteht sich als Teil der empirischen Bildungsforschung und bezieht sich insbesondere auf Schulen. Zur Analyse von

⁴ vgl. Schimank 2007b, der mit einem von ihm entwickelten „Governance-Equalizer“ das Hochschulregime in zeitlichem Wandel und länderübergreifend darstellen will.

Governance im Schulbereich arbeitet die Educational Governance mit den Begrifflichkeiten wechselseitiger Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung. Diese Begriffe sollen hier für die vorliegende Untersuchung operationalisiert werden, da erwartet werden kann, dass sie auch für die Hochschulbereich am Beispiel der Fachhochschulen analytisch weiterführend wirken können (für die folgenden Ausführungen vgl. Schimank 2007a).

3.2.1 Dimension Wechselseitige Beobachtung

Handeln im vorliegenden Zusammenhang erfolgt durch einseitige oder wechselseitige Beobachtung und ist ausgerichtet auf das wahrgenommene oder antizipierte Handeln des Anderen. Der verständnistheoretische Hintergrund der Betrachtungsweise von Wechselseitigkeit fusst auf Beobachtungen, wie sie im Experiment „Gefangenendilemma“ gemacht werden können: bei gleicher Information weiss keiner des inhaftierten Gefangenenduos, was der andere – konfrontiert mit Anreizen, eine Aussage zu treffen – unternehmen wird. Die Frage im volkswirtschaftlichen Lehrbeispiel ist, wie jeder Gefangene optimal handeln kann. Er muss dazu Annahmen über das Handeln der Gegenseite treffen.

3.2.2 Dimension Wechselseitige Beeinflussung

Hier werden Einflusspotentiale angeführt wie Hierarchie, Geldmittel, Wissen, aber auch Emotionen, Moralität, Autorität, geteilte Vorstellungen, Traditionen, implizite Regeln. Die entscheidende Perspektivenerweiterung erfolgt hier durch den Einbezug so genannter „weicher“ Faktoren wie Kultur und Tradition. Es soll so ein breiterer Blickwinkel ermöglicht werden als durch reine Top-Down-Steuerungsinstrumente.

3.2.3 Dimension Wechselseitiges Verhandeln

Diese Konstellation fokussiert auf formalisierter Hierarchie, betrachtet aber um einen Austausch gleichberechtigter Akteure. Die Dimension umfasst freiwilligen Tausch von Akteuren, die über Entscheidungs- und Kommunikationskompetenz verfügen. Ausgangslage ist ein (Verteil-)konflikt.

3.2.4 Dimension Gemeinschaft

Die Educational Governance operiert mit weiteren Dimensionen, die sie in die Analyse einbezieht: Freiwillige Gemeinschaften bilden sich oft als soziale Organisationen aus, z.B. Vereine, die eine Leistung erbringen (Sportveranstaltungen, wissenschaftliche Tagungen), aber auch Willensbildung; sie haben aber insgesamt eine geringe kollektive Handlungsfähigkeit (vgl. Gläser 2007:90).

3.2.5 Dimension Netzwerke

Gemeinschaften können sich auch in anderen sozialen Formen ausbilden wie in Netzwerken und als formale Organisationen. Netzwerke haben einen Effekt auf das Entstehen von Vertrauen, Normen, Verhaltenserwartungen (vgl. Wald/Jansen 2007:103). Die Art der Positionierung in einem Netzwerk kann ein kritischer Erfolgsfaktor sein ebenso wie die Art der Beziehungen in „weak“ und „strong“ ties (Verbindungen). Netzwerke können bedeutende Effekte haben wie zum Beispiel bezüglich Reputation, aber auch fördernde Effekte wie in den Bereichen Motivation und Vertrauen.

3.3 Aspekte der Neuen Institutionellen Ökonomie

Der Begriff Governance geht auch auf eine Transaktionskostenanalyse von Organisationen zurück und hat seine Wurzeln in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts. Transaktion ist der „Prozess, der zur Vereinbarung eines Leistungsaustausches in Form der Übertragung von *Verfügungsrechten* [Hervorhebung d. Autoren](das Transaktionsobjekt) führt.“ (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2005:149). Transaktionskosten fallen an, weil Akteure über verschiedene Interessen und Informationen (die sie beschaffen müssen) verfügen (Informationsasymmetrie). Sie fallen aber auch an, wenn ein Gut sehr spezifisch ist, eine hohe Hierarchie vorhanden ist, weil sonst der Markt nicht spielt. Transaktionskosten entscheiden somit über die organisatorische Koordinationsform, indem gefragt wird, „welche Art der Leistungserstellung unter Effizienzgesichtspunkten zu wählen ist.“, d.h. er vergleicht die Governance Formen (der Pole) Markt und Hierarchie und Zwischenformen wie die Kooperation (vgl. Steiner 2002:198 nach Picot/Wolff 1995:58).

3.4 Leitfadengestützte Interviews

Die leitfadengestützten Interviews haben die Aufgabe, die Wahrnehmung der Steuerung und Wirkungen von Steuerungen wie Anreize zu untersuchen. Die Fragen richten sich deshalb einerseits nach der Wahrnehmung der Steuerung, aber auch nach der Einschätzung aus der Praxis.

Folgende Bereiche werden in den Interviews erfragt (vgl. auch Beispielinterview im Anhang)

- Einschätzung und Wirkung der Steuerung durch Bund und Kantone;
- Einschätzung und Alternativen der Finanzierung durch Bund und Kantone;
- Einschätzung der Handlungsfreiheit der Fachhochschulen bzw. einzelner Teilschulen;
- Identifikation sinnvoller Anreize wie auch von Fehlanreizen;
- Wahrnehmung von Schnittstellen zwischen Politik und Fachhochschulen;
- Identifikation und Wahrnehmung von Anspruchsgruppen für die Fachhochschulen;
- Managementhandeln zur Sicherstellung von Leistungserbringung und -kontrolle;
- Wahrnehmung von konkurrenzierenden Verhältnissen und Institutionen.

4. Steuerung der Fachhochschulen durch Bund und Kantone

Der Bundesrat skizzierte in seinen Botschaften zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) 2004 – 2007 und 2008 – 2011 die grosse Bildungsreform, die mit dem Fachhochschulgesetz begann und mit der Einführung der Bologna-Richtlinien für alle Hochschulen ihre Fortsetzung fand. Die Vision des Bundesrates umfasst eine engere Kooperation unter den Hochschulen, die Durchlässigkeit der Studiengänge und so auch eine internationale Anschlussfähigkeit.

Die Botschaft hebt den Praxisbezug der Fachhochschulen und ihre Schnittstellenfunktion hervor: „Die Fachhochschulen müssen am technischen und sozialen Wandel in den sieben Fachhochschulregionen aktiv teilnehmen und namentlich praxisnahe Forschungsvorhaben in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft verstärken.“ Die Rolle der Forschung wird gestärkt: „Die Fachhochschulen müssen ihre Tätigkeit auf die Umsetzung der neusten Forschungsergebnisse konzentrieren und deren Transfer sicherstellen. Deshalb ist nachdrücklich das Niveau der angewandten Forschung und Entwicklung (aFuE) anzuheben.“ (vgl. Botschaft 2004 – 2007:2414)

In der BFI-Botschaft 2008 – 2011 erklärt sich der Bundesrat in seiner Fördertätigkeit den Prinzipien der Effizienz und Effektivität verpflichtet und kündigt ein strategisches Controlling anhand von Indikatoren an.⁵ Themen wie Qualitätssicherung und eine in Aussicht stehende institutionelle Akkreditierung rücken nun in den Vordergrund. Die geforderte Transparenz als Bedingung für Kooperation und Konkurrenz macht sich vor allem an Kostentransparenz fest: so wird eine Senkung der Kosten pro Studierenden angemahnt. Als Begründung dient die zu erwartende erhöhte Studierendenzahl aufgrund der neuen Master-Studiengänge. Langfristig sollen die Fachhochschulen 20% ihrer Ressourcen in die Forschung investieren (Botschaft 2008 – 2011:1287f.).

4.1 Gesetzliche Regelungen

Per 1. Januar 2006 trat der vom Stimmvolk angenommene revidierte Bildungsartikel 63a BV in Kraft. Er legt den Rahmen, in welchem Bund und Kantone gemeinsam die Regelung der Hochschulwesens vornehmen.

Art. 67³: Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.

⁵ Dieses basiert auf Art. 170 BV, der bestimmt, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüfen lassen zu müssen. Der Schlussbericht zum strategischen Controlling der Botschaft 2004 – 2007 wird noch im 2009 erwartet.

⁴ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisationen und Verfahren der Koordination fest.

⁵ Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht, so erlässt der Bund Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen. Zudem kann der Bund die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen.

Hervorzuheben ist Absatz 5, in dem der Bund sich die Regelungskompetenz vorbehält für den Fall, dass Bund und Kantone sich nicht einig werden. Art. 67 ist einer der wenigen Bereiche, wo Bund und Kantone gemeinsam die Koordination sicherstellen und dokumentiert damit den Anspruch beider Ebenen auf Führung im Hochschulbereich.

Die in Absatz 3 angekündigten gemeinsamen einheitlichen Grundsätze sind seither im Masterplan für die Fachhochschulen (s. weiter hinten) umgesetzt worden; eine Regelung der kostenintensiven Hochschulbereiche ist mit dem neuen Hochschulgesetz in Aussicht gestellt.

Das Fachhochschulgesetz von 1995 (2005 erweitert um die Bereiche Gesundheit, Soziales und Künste, die neu als Fachhochschulfachbereiche definiert werden) regelt die Rahmenbedingungen für die Fachhochschulen wie Fachbereiche, das Genehmigungsverfahren der Fachhochschulen sowie der Studiengänge, Zulassungsbestimmungen und die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen und die Gewährung von Bundesbeiträgen.

Das Gesetz hält weiter fest, dass der Bundesrat Zielvorgaben für die Fachhochschulen erlässt (vgl. Fachhochschulverordnung) und stellt in Aussicht, dass Bund und Kantone die Grundsätze für das Studienangebot festlegen (vgl. Fachhochschulmastervereinbarung). Es überträgt den Trägerkantonen den Erlass von mehrjährigen „Entwicklungsplänen“, welche einer Genehmigung durch das Volkswirtschaftsdepartement bedürfen. Mit dem revidierten Fachhochschulgesetz von 2005 umfassen die Fachhochschulen nicht nur die bestehenden Fächer Ingenieurwissenschaften/Technik, Wirtschaft, Angewandte Psychologie, Life Sciences (früher: Chemie), sondern neu auch die Fachbereiche Gesundheit, Soziale Arbeit und Kunst.

In verschiedenen Rechtserlassen werden die Vorgaben des Gesetzes geregelt (vgl. EVD-Richtlinien zur Akkreditierung der Fachhochschulen). Das Gesetz sieht die Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFHK) vor, welche die eingereichten Anträge und Gesuche der Fachhochschulen beurteilt.

Am deutlichsten sind die Ziele der Fachhochschulen in den Zielvorgaben aus der Fachhochschulverordnung festgehalten:

Zielvorgaben des Bundes (vgl. Fachhochschulverordnung)

1. Die Fachhochschulen stellen die Exzellenz in Lehre und Forschung sicher. Sie sorgen für wettbewerbsfähige, praxisorientierte sowie international kompatible Studienangebote. Akkreditierung und Qualitätssicherung tragen dazu bei, die Qualität der Institutionen sowie der Studiengänge auf Bachelor- und Masterstufe zu fördern.
2. Die Fachhochschulen verstärken ihre besondere Rolle als Motor von Innovation an der Schnittstelle zwischen Praxis und Wissenschaft. Sie erweitern ihre Kooperation mit der Praxis und den anderen Hochschulen, vernetzen ihre Forschungsaktivitäten und stellen den Transfer der Forschungsergebnisse sicher.
3. Die Fachhochschulen stellen eine auf die strategischen und operativen Erfordernisse ausgerichtete und standortübergreifende Führung und Organisation sicher.
4. Bund und Kantone sorgen gemeinsam für eine gesamtschweizerische Koordination der Angebote und die Bildung von Schwerpunkten an den Fachhochschulen. Dazu fassen diese die Ausbildungsangebote regional und überregional zusammen. Sie sorgen für ein vollständiges Studienangebot. Die Fachhochschulen engagieren sich für eine optimale Arbeitsteilung mit den anderen Hochschulen.
5. Bund und Kantone sorgen für eine effiziente, optimale und zukunftsgerichtete Finanzierung der Fachhochschulen. Dazu erarbeiten sie gemeinsam Grundsätze und Kriterien für die subventionsrechtliche Beitragsberechtigung (z. B. Standardkostensatz und minimale Studienganggrößen).

Die Zielvorgaben sind so konkret wie interpretationswürdig, wenn es an die konkrete Ausgestaltung für eine Hochschule geht. Im Folgenden wird deshalb ein Akzent auf Anreize und Fehlanreize gelegt werden.

4.2 Akteure und Handlungskompetenzen

Die Gründung der Fachhochschulen hatte eine Flut von Verordnungen, Vereinbarungen und anderen Erlassen zur Folge, welche auf der Basis der gemeinsamen Koordination Ausführungsbestimmungen erliessen. Die Vielzahl der Akteursinstanzen auf Bundesebene lässt sich dadurch verdeutlichen, dass die jeweiligen Erlassinstanzen aufgeführt werden:

Erlassinstanz Bund / EVD:

- FHSG vom 6. Oktober 1995, geändert 5. Oktober 2005
- FHSV vom 11. September 1996, geändert 14. September 2005
- Verordnung des EVD über die Entwicklungspläne der Fachhochschulen vom 15. Mai 2002
- Verordnung des EVD über die Zulassung zu Fachhochschulstudien vom 2. September 2005
- Verordnung des EVD über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen vom 2. September 2005
- Verordnung des EVD über die Zulassung zu Fachhochschulstudien vom 2. September 2005
- Richtlinien des EVD für die Akkreditierung von Fachhochschulen und Studiengängen vom 4. Mai 2007
- Eidgenössisch bewilligte und akkreditierte oder zu akkreditierende Master-Studiengänge vom 1. Mai 2009

- Eidgenössisch bewilligte und akkreditierte oder zu akkreditierende Bachelor-Studiengänge vom 20. Juli 2009

Erlassinstanz EVD und EDK

- Masterplan Fachhochschulen 2008 – 2011 vom 16. Februar 2007
- Vereinbarung zwischen den EVD und der EDK über die Übertragung der Prüfung und Akkreditierung von Fachhochschulen und ihren Studiengängen auf Dritte vom 23. Mai 2007
- Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über den Aufbau von Masterstudiengängen an Fachhochschulen vom 24. August 2007
- Masterplan Fachhochschulen 2008 – 2011 vom 13. März 2008
- Masterplan Fachhochschulen 2004 – 2007. Bericht der Arbeitsgruppe über die Umsetzung der Massnahmen vom 16. Dezember 2008

Erlassinstanzen Universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und EDK bzw. Konferenz Rektorinnen und Rektoren Pädagogische Hochschulen COHEP:

- Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen. Vereinbarung der CRUS, der KFH und der COHEP vom 5. November 2007
- Die drei Hochschultypen im schweizerischen Hochschulsystem (Stand 2009), 19. August 2009

Erlassinstanzen Kantone (Vereinbarungen):

- Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003

4.3 Aufgaben der Trägerkantone

Die Trägerkantone von Hochschulen haben laut FHSG folgende Aufgaben:

- Sie sorgen für Qualitätssicherung und –förderung;
- Sie verfassen mehrjährige Entwicklungspläne für den Bund;
- Sie erlassen Grundsätze für das Angebot an Studiengängen (vgl. Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Aufbau von Master-Studiengängen).

Die Kantone wirken über ihre Erziehungsdirektoren/-innen an Vereinbarungen von Bund und Kantonen mit. Die Erziehungsdirektorenkonferenz richtete dazu einen eigenen Fachhochschulrat ein.

Als Eigentümer sind die Kantone gehalten, die Fachhochschulen mittels eines Leistungsauftrages zu führen, in dem sie ihrem Führung bezüglich Qualitätssicherung und anderen Vorgaben des Bundes Ausdruck geben. Die Wahrnehmung der Steuerung in den Kantonen ist unterschiedlich; es weisen derzeit noch nicht alle Kantone Leistungsaufträge als Führungsinstrument für ihre Fachhochschulen auf. Auch ist die Besetzung der Fachhochschulräte mit oder ohne Mitglieder der Kantonsregierung unterschiedlich..

4.4 Steuerung mittels Finanzen und Planung

Der Eigenbetrag des Bundes an die Fachhochschulen besteht aus jeweils einem Drittel der Investitions- und Betriebskosten (30%). Die Betriebsbeiträge werden aufgrund der Leistungen in Lehre und Forschung ausgerichtet (vgl. Pro-Kopf-Finanzierung für Studierende). Die Weiterbildung und Dienstleistung sind selbsttragend (vgl. Masterplan 2004 – 2007). Der Bundesbeitrag kann niedriger sein, wenn die Kosten für die Fachhochschulen steigen, denn die Summe des Bundes ist durch parlamentarischen Beschluss festgeschrieben. Die weiteren Finanzen werden von den Trägerkantonen übernommen und ergänzen sich um eingeworbene Drittmittel.

Faktisch ist die Finanzierung durch den Bund nicht nur von einer Kostenkonsolidierung, sondern von Kürzungen geprägt. Instrument der Planung der Kosten durch den Bund sind Masterpläne, die von Bund und Kantonen in Zusammenarbeit mit den Fachhochschulen erarbeitet werden. Zwei Pläne sind bisher erstellt worden: sie basieren auf der im Fachhochschulgesetz vorgesehenen Vereinbarungsregelungskompetenz von Bund und Kantonen. Sie dienen der Umsetzung von Strukturanpassungen und der Einführung von effizienzsteigernden Massnahmen, um die Kosten für die Studiengänge der Fachhochschulen zu senken.

Zunächst hatte der Masterplan 2004 – 2007 das Ziel, den in der Fachhochschulverordnung geplanten Standardkostensatz zu ermitteln. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass Weiterbildung und Dienstleistung nicht mehr subventioniert werden und dass die Studiengebühren erhöht wurden. Hintergrund waren zu erwartende geringere Einnahmen in der Periode 2008 – 2011.

Der revidierte Masterplan 2008 – 2011 berücksichtigte eine weitere Verknappung der Mittel, indem er die Zulassung für Master-Studiengänge verengte (Erfüllen der Anforderungen an einen Forschungsschwerpunkt von mindestens nationaler Bedeutung mit Ausnahme des Fachbereichs Musik, Theater und andere Künste). Verengt wurden ebenfalls die Zulassungsvoraussetzungen: namentlich sollen nur Studierende mit einem überdurchschnittlichen Hochschulabschluss oder/und einem zusätzlich erbrachten Leistungsausweis zugelassen werden. Hintergrund war es, die Kosten für die Masterstudiengänge kontrollierbar zu halten: „Die Fachhochschulen sorgen dafür, dass in den Masterstudiengängen Zulassungsverfahren eingerichtet werden, die sicherstellen, dass die Anzahl der Studierenden im Einklang mit der Planung bleiben.“ Für Ende 2009 ist vorgesehen, die Massnahmen zu prüfen und allfällige Anpassungen vorzunehmen.

Strategische Ziele der Planungsphase 2008 – 2011 im Masterplan sind die „Optimierung“ des Mitteleinsatzes, die Entwicklung des Portfolios an den Fachhochschulen (Koordination des Studienangebotes, indem Schwerpunkte gebildet werden und Angebote konzentriert werden); der Aufbau einer Masterstufe und der weitere Ausbau der Forschung (Fassung vom 13. März 2008).

4.5 Steuerung mittels Akkreditierung

Die Steuerung mittels Fachhochschulgesetz wird mit Einführung des neuen Hochschulgesetzes hinfällig werden. An die Stelle der detaillierten derzeitigen Regelungen wird die institutionelle Akkreditierung treten; sie wird sowohl für die universitären wie die Fachhochschulen der Schweiz verbindlich sein und kann – dies im Unterschied zu Deutschland, wo diese zwingend ist – auf Verlangen um einzelne Studiengangsakkreditierungen ergänzt werden. Die Akkreditierungsrichtlinien sind für die beiden Hochschultypen Universitäten und Fachhochschulen unterschiedlich, aber ähnlich.

In der Akkreditierung der Fachhochschulen wird ein dichtes Regelungswerk abgefragt, das eine zentrale Steuerung durch die externe Prüfung ersetzt (vgl. Auszüge Akkreditierungsrichtlinien 2007):

Zentrale Vorgaben der Akkreditierungsrichtlinien:

- Leitbild, strategische Ziele jeder Hochschule;
- Führungskonzept sowie sämtliche Voraussetzungen zur Umsetzung der strategischen Ziele;
- Entscheidungsprozesse, -kompetenzen und – verantwortlichkeiten Qualitätsmanagement;
- Massnahmen zur Gleichstellung von Frau und Mann sowie Antidiskriminierung;
- Einbezug der Studierenden und des Personals;
- Abstimmung des Lehrangebotes auf die strategischen Ziele;
- umgesetzte Bologna-Richtlinien;
- Abstimmung des Studienangebotes auf fachspezifische und gesellschaftliche Entwicklungen;
- enge Kooperation mit der Praxis und Berufsverbänden;
- Kooperation mit in- und ausländischen Institutionen;
- Transparenz der Zulassungsvorschriften.

Leistungsbereiche Forschung, Dienstleistung, Weiterbildung:

- Übereinstimmung der Forschung mit der strategischen Planung der Fachhochschule;
- Fachspezifische internationale Standards werden eingehalten;
- Forschungsergebnisse werden in die Lehre integriert;
- Das Weiterbildungsangebot entspricht den Marktbedürfnissen;
- Die Dienstleistung wird an Marktbedürfnissen ausgerichtet.

Personal

- Auswahl-, Ernennungs- und Beförderungsverfahren und Weiterbildung sind reglementiert;
- Im Lehrkörper werden Praxiserfahrung und Forschungserfahrung gleichgewichtig berücksichtigt;
- Die FH verfügt über eine hochschuladäquate Personalpolitik;

Weiteres

- Infrastruktur und Ressourcen werden effizient und effektiv genutzt;
- Die Fachhochschule fördert die Zusammenarbeit mit dem wirtschaftlichen und beruflichen Umfeld sowie den relevanten gesellschaftlichen Akteuren;

- Die Fachhochschule sorgt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben für eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung.

4.6 Übersicht Steuerungsvorgaben und Instanzen im Governance-Modell

Die Dichte der unterschiedlichen Vorgaben wie Erlassinstanzen lässt sich anhand zentraler Regelungspunkte mit folgender Tabelle darstellen. Sie macht deutlich, wie viel verschiedene Stellen bei Geschäften, welche die Fachhochschulen betreffen, involviert sind.

Tabelle 3: Vorgaben des Bundes im Fachhochschulgesetz

Gesetzliche Bestimmung	Genehmigende/prüfende Instanz	Details
Der Bund bestimmt über die Errichtung von Fachhochschulen und setzt organisatorische Standards voraus.	BR, Beurteilung d. EFHK sowie regelmässige Beurteilung der Voraussetzung einer FH	- Zweckmässige Organisation der FH - Bedürfnisnachweis - Ausreichende Mittel und nachhaltige Bestandsaussicht - bedürfnisgeleitete Studiengänge - Qualitätskontrolle und interne Evaluation (inkl. Beurteilung durch Studierende) - Der Bund kann Genehmigungen von FH mit Auflagen erteilen ⁶
Studiengänge der FH	EVD bestimmt Studiengänge, ihre Bezeichnung und Zuordnung zu den FB nach Anhörung der Kantone, der Träger der FH und ihrer gemeinsamen Organe	- Vollzeit und Teilzeit - Bedürfnisnachweis - Regelung der Mindestanforderungen
Er akkreditiert Fachhochschulen und die Studiengänge.	EVD, EFHK beurteilt Anträge	vgl. Akkreditierungsrichtlinien
Zulassungsvoraussetzungen	EVD, EFHK berät	
Titel	EVD	
Genehmigung der mehrjährigen Entwicklungspläne durch die Träger.	EFHK	Sie enthalten Angaben über Erfüllung der Aufgaben und der Zielvorgaben des Bundes; Entwicklung der Schwerpunkte, geplante Investitionen, personelle Entwicklung.
Qualitätssicherung und Förderung	Trägerkantone und FH	EVD-Akkreditierungsrichtlinien
Erlassung von Zielvorgaben für die FH	Diese können von EVD und EDI gemeinsam geändert werden und berücksichtigen die	Nach Anhörung der forschungs- und hochschulpolitischen Vorgaben des Bundes, der Kantone und der Praxis

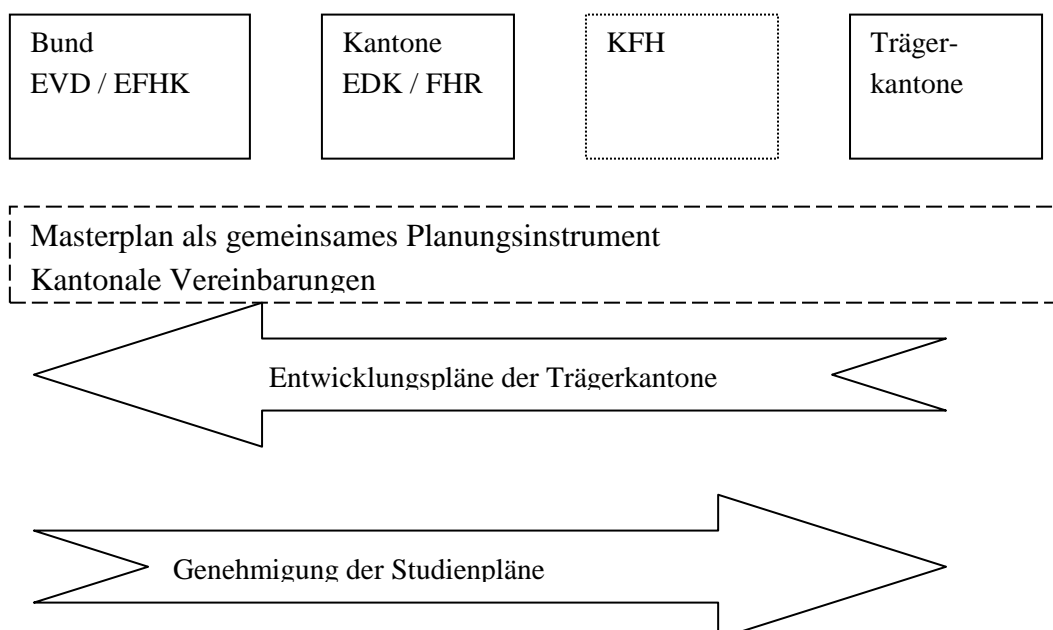
⁶ Im Fall der HES-SO hat er beispielsweise eine Expertengruppe eingesetzt, welche Empfehlungen zur Führung der Hochschule erarbeitete, da der Bund der HES eine Genehmigung mit Auflagen erteilte (vgl. Groupe d'experts).

	Ziele der Hochschul- und Forschungspolitik des Bundes	
Masterpläne zur Planung des Finanzbedarfs der FH	EVD und EDK	Grundlagen der Leistungsbemessung, Kostenstandards, Anreize zur Einsparung von Mitteln
Regelung der Beiträge durch die Wohnkantone der Studierenden (gemäss Fachhochschulvereinbarung FHV)	Fachhochschulrat der EDK	
Lastenausgleich zwischen den Kantonen	FHV	Regelung der Beiträge durch die Wohnsitzkantone der Studierenden

Zur Tabelle: Die Tabelle zeigt die Vielzahl an Instanzen auf, welche mit Angelegenheiten der Fachhochschulen betraut sind. Sieben Instanzen (inkl. EDI und Trägerkantone) haben mit Erlassen und Bestimmungen für die Fachhochschulen zu tun. Zu ergänzen ist wäre sie noch um die KFH, welche die Fachhochschulen unterstützt, jedoch im Unterschied zur EDK nicht im FHGS erwähnt wird, während die CRUS im UFG aufgelistet ist.

Für die Fachhochschulen multiplizieren sich die Akteure, wenn die Kantone als Trägerinstanzen ebenfalls aufgeführt werden. Aus dem Blickwinkel einer Fachhochschule lässt sich die Steuerung deshalb wie folgt schematisch darstellen:

Abbildung 5: Governance-Modell FH: Träger und Zuständigkeiten



Zur Abbildung: Kontrollierende Funktion nimmt der Bund wahr, indem er die Entwicklungspläne der Kantone verlangt und indem er Studiengänge genehmigt. Die Genehmigung war als qualitätssichernde „Mitgift“ bei der Gründung der Fachhochschulen wertvoll; auf der Basis einer akkreditationsbezogenen Genehmigung könnte sie dahinfallen.

Die Rolle der Rektorenkonferenz der Fachhochschulen ist nicht eindeutig bestimmt. Sie sieht sich als Vertreterin der Fachhochschulen und liefert Empfehlungen und fungiert als ein Art Clearingstelle für die Fachhochschulen. In ihrer Strategie 2007 – 2012 zeichnet sie sich verantwortlich für die akademische Steuerung des Fachhochschulsystems auf nationaler Ebene. Eine gültige Positionierung der KFH zwischen Bund und Kantonen und für die Fachhochschulen steht noch aus.

Anspruch auf nationale Koordination erhebt dagegen auch die EDK; in ihrer Strategie 2008 – 2014 beschreibt die EDK ihre Funktion ähnlich: „Die Kantone setzen sich für eine hohe Qualität, Durchlässigkeit und Mobilität im schweizerischen Bildungssystem ein. Wo hierfür gesamtschweizerische Zusammenarbeit oder Koordination notwendig ist, ist die EDK gefordert.“ In ihrem Tätigkeitsprogramm sind sämtliche Schritte zur Begleitung und Umsetzung des neuen Hochschulgesetzes dokumentiert.

Die Universitäten verfügen mit der SUK über ein zusätzliches Organ als „Mitspieler“ auf nationaler Ebene, in dem die Kantone integriert sind. Im universitären Hochschulbereich organisieren sich tendenziell die Universitäten und Kantone selbst; während diese Struktur bei der Fachhochschulen schwerer fällt, da der Bund als starker Akteur tendenziell eine Spaltung zwischen den Fachhochschulen und den Kantonen bzw. ihren Trägerkantonen hervorrufen kann. Da die Kantone die Fachhochschulen gemeinsam mit dem Bund tragen, sind hier Konkurrenzen und auch unerwünschte Effekte („Kostenoptimierung“ als Strategie) unvermeidlich.⁷

4.7 Gesetz zur Förderung und Koordination im Hochschulbereich (HFKG)

Als direkte Folge des angenommenen Bildungsartikels wurde das neue Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) verfasst. Es regelt, wie Bund und Kantone gemeinsam für den Hochschulraum die notwendige Koordination wie Planung und Förderungsgrundlagen wahrnehmen sollen, und löst die bisherigen Erlasse des Bundes für die Universitäten (UFG) sowie die Fachhochschulen (FHS) ab. Das Gesetz setzt die vom Bundesrat bereits in den Botschaften fixierten Punkte einer einheitlichen Qualitätssicherung, Finanzierung und Transparenz nach einheitlichen Kostensätzen fort und baut die leistungsbezogenen Finanzierungsinstrumente aus.

⁷ Ähnlich verhält es sich mit der Rollenfindung der Forschungsförderung durch die Förderagentur für Innovation KTI, welche sich ebenfalls im Umbruch hin zu einer Institution befindet, welche adäquat der Forschungsförderung des Nationalfonds SNF gegenüber den Fachhochschulen aufgestellt wird. Ergänzend dazu wird die Forschungsförderung des SNF für Fachhochschulen ausgebaut.

Die Bestimmungen sind in einer neuen Fassung vom 29. Mai 2009 korrigiert worden, nachdem eine Vernehmlassung 20007/08 erhebliche Kritik am geplanten Gesetz erbrachte. In der überarbeiteten Fassung wurde deshalb mehr Wert

- auf eine Autonomie der Hochschulen gelegt, insbesondere der Stellung der ETH,
- auf einen Einbezug der Wirtschaft in die geplante Hochschulkonferenz (im ständigen Ausschuss),
- auf eine Abgrenzung der bundesweiten wie der kantonalen strategischen Planungen für die Hochschulen (Trägerkantone).

Neue Organe sollen eine rechtsetzende, exekutive und konsultative Hochschulkonferenz sein, die alle Kantone und den Bund umfasst; sie tagt als Plenarversammlung sowie als Hochschulrat (Trägerkantone von Hochschulen und der Bund). Die Rektorenkonferenz aller Hochschulen bereitet die Geschäfte vor. Ein unabhängiger Akkreditierungsrat ist für die institutionelle Akkreditierung zuständig. Zur Umsetzung des Gesetzes ist ein Konkordat der Kantone und eine Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen Voraussetzung.

Das Gesetz wird – vorbehaltlich einer Genehmigung – frühestens 2012 in Kraft treten.

5. Auswertung der Governance

Die Begrifflichkeiten der Educational Governance der wechselseitigen Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung werden im Folgenden aufgrund der bestehenden Steuerung und der Auswertung der Interviewgespräche ausgewertet.

5.1 Auswertung der Governance-Dimensionen

Die Auswertung beruht auf einer Analyse der Governance, wie sie im vorherigen Kapitel dargestellt wurde wie auch auf den Angaben aus den Interviews. Bei der Auswertung wird als Kategorisierungshilfe mit Zeichen gearbeitet. Diese sollen die Beurteilungen für den Handlungsbedarf in einer Fachhochschule unterstreichen bzw. die festgestellten Governance-Effekte qualifizieren. Folgende Indikatoren werden deshalb zur Kategorisierung verwendet:

- + guter Effekt; dringender Handlungsbedarf
- (+) eingeschränkt guter Effekt, eingeschränkter Handlungsbedarf
- negativer Effekt; eventuell Handlungsbedarf
- ↔ Handlungsbedarf

5.1.1 Dimension wechselseitige Beobachtung

Die Dimension wechselseitige „Beobachtung“ lässt mehrere Phänomene zutage treten, welche auf der Beobachtung des Hochschulraumes beruhen und unsichere sowie offene Entwicklungen absehen lässt.

Bemerkenswert ist, dass die finanziell auf Kostenleistungsrechnung und Effizienz bezogene Steuerung durch den Bund zu explizit vergleichender Beobachtung einlädt. Monitoring und Controlling sind Folgen der Autonomie, haben aber eine Selbsteinschätzung über im- oder explizite Beobachtung im Sinn von Kompetitivitätsvergleich zur Folge.

Bemerkenswert ist ferner die Beobachtung der Universitäten und deren als sicherer empfundene Finanzierung, die in höherem Masse als bei den Fachhochschulen durch die Kantone erfolgt. Es wird als Ungleichbehandlung aufgefasst, dass die Fachhochschulen enger geführt werden.

Hervorzuheben ist, dass der wechselseitige „Erfolg“ der Hochschulen erstens zwischen Fachhochschulen wie universitären Hochschulen noch nicht abschliessend geklärt ist: dies hängt mit der neuen Tertiärstufe, die beide Typen umfasst, zusammen, aber auch damit, dass die Folgen der Anpassung an das Bologna-Studiensystem (Bachelor-/Master-Studiengänge) noch nicht klar sind. Ebenfalls noch unklar ist, ob zu einem späteren Zeitpunkt den Fachhochschulen eine höhere Zahl Master-Studiengänge zugestanden werden wird.

Als ebenfalls unsicherer Faktor ist die Nachfrage durch ausländische Studierende zu werten sowie andere Effekte aus den europäischen Bildungsreformen (z.B. Abschaffung/Beibehaltung des schweizerischen Dualen Berufssystems) sowie weltweite konkurrierende Entwicklungen mit Auswirkungen auf Europa und auf die Schweiz.

Ebenfalls noch unklar ist die Entwicklung und Performanz der neuen bzw. „alten“ Fachhochschuldisziplinen: es ist noch unklar, welche Disziplinen weiter wachsen werden und mit welchen Konsequenzen auf die „Parallel“-Angebote der Universitäten (z.B. Soziale Arbeit, Wirtschaft). Es ist ebenfalls noch unklar, wie sich die Zahl der Studierenden in den Ingenieurfächern als „klassische“ Fachhochschulfächer entwickeln wird und wie die Abgrenzung zu ETH-Studiengängen verlaufen wird. Auch sind Effekte der Durchlässigkeit zwischen den Hochschulen noch nicht absehbar.

In der folgenden tabellarischen Darstellung werden die Effekte gegenseitiger Beobachtung auf die Ebenen Hochschullandschaft, gesamte Fachhochschule und Teileinheit einer Hochschule ausdifferenziert:

Tabelle 4: Wechselseitige Beobachtung: Implikationen im Mehrebenensystem Fachhochschule

Steuerung auf der Ebene	Effekte für die Fachhochschule	Handlungsbedarf für die Fachhochschule
Hochschullandschaft	<ul style="list-style-type: none"> - Benchmarks wie bereinigte Kennzahlen der anderen Hochschulen über die Angabe, zu welchem Preis produziert wird - Beobachtung des Markterfolges sowie des Marketings der anderen Hochschulen, insbesondere auch auf Master-Ebene - Vergleich mit den Universitäten bezüglich Finanzierung, Rekrutierungspotentialen, Studierendenzahlen, Marketing etc. - Internationale Entwicklungen 	<p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>
Gesamte Hochschule	<ul style="list-style-type: none"> - Vergleich der Kennzahlen (Produktionskosten, andere Kennzahlen) sowie Markterfolg, Marketing zwischen den Fachbereichen - Verschiedene Fachkulturen stossen zusammen 	<p>+</p> <p>↔</p>
Teileinheit einer Fachhochschule	<ul style="list-style-type: none"> - Vergleich mit vergleichbaren Disziplinen anderer Fachhochschulen - Vergleich der Ausgangssituation vor der Fachhochschulgründung (Wachstum /Redimensionierung) - Beobachtung der Arbeitsmarktfähigkeit der BA-Abschlüsse; der Rekrutierungen für und Berufsentwicklungen der Absolvierenden der MA-Studiengänge 	<p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>

Zur Tabelle: Unter wechselseitiger Beobachtung fällt vor allem der Vergleiches mit den universitären Hochschulen auf wie auch unter den Fachhochschulen. Die Möglichkeit zur Vergleichung wird durch das Kennzahlen- und transparente Finanzierungssystem geschaffen.

5.1.2 Dimension wechselseitige Beeinflussung

Bezüglich der Beeinflussungsmöglichkeit fallen verschiedene Steuerungsebenen und –instrumente auf, die sowohl hierarchisch, koordinativ-planerisch und finanziell wie auch kulturell bedingt sind:

- Die hierarchische Steuerung durch Vorgaben des Bundes (Genehmigung Studiengänge, der Hochschulen, Festsetzung Maximalzahl Master-Studierende, Festlegen (mit den Kantonen) eines Standardkostensatzes ist ausgeprägt.
- Steuerung durch Instanzenpluralismus: Die gemeinsame Steuerung durch Bund und Kantone hat zur Folge, dass mehrere Instanzen Reglemente und andere verbindliche Vorgaben auf der Basis des Gesetzes erlassen. Die Struktur ist komplex und nicht systematisch geklärt. Eine Vereinfachung zeichnet sich möglicherweise durch ein neues Hochschulgesetz ab.
- Die Akkreditierung als „objekte“ und fremdgemessene „Steuerung“ wird – insbesondere, da auch die Universitäten eine ähnliche Akkreditierung durchlaufen werden – ausgleichende und beruhigende Wirkung auf das Steuerungssystem haben. Die Vielgestaltigkeit von Regulierungen, die auch auf die Gründungsphase der Fachhochschulen zurückzuführen ist, dürfte abnehmen.
- Die Kantone setzen mit der Gewichtung der Erziehungsdirektorenkonferenz einen Kontrapunkt und nehmen so die gemeinsame Koordination wahr. Die Kantone haben als Trägerkantone von Fachhochschulen eine doppelte Rolle. Sie stehen in einem Widerspruch zu ihrer Rolle als „Gewährleister“ zusammen mit dem Bund und „Eigentümer“.
- Steuerung durch gezielte Ressourcenplanung: die Einigung auf einen Standardkostensatz durch Bund und Kantone befördert die effiziente Ressourcenplanung und nimmt den parlamentarischen Auftrag zur Budgeteinhaltung ernst. Unklar bleibt jedoch, wo die Steuerung „belohnende“ Elemente für Effizienz vorsieht.
- Innerhalb der Fachhochschulen, die neu breite Mehrspartenhochschulen sind, ist die Kultur einer gesamten Hochschule eine Herausforderung: es stehen sich unterschiedliche Fachkulturen und Traditionen gegenüber (z.B. ein „neues“ Studium zur Hebamme und eine tradierte Ausbildung zum „Ingenieur“).

- Mittelzufluss durch politisches Commitment: die Trägerkantone haben für ihre Fachhochschulen Sorge zu tragen. Das Mass an Identifikation bestimmt den Mittelfluss sowie das ideale Commitment für die Fachhochschulen.
- Die Steuerung durch Tradition: verschiedene Vorgängerinstitutionen in den Kantonen, die neu zu den Fachhochschulen fusionierten, verfügten über beträchtliches Identifikationspotential und Reputation im Kanton. Dieses droht verloren zu gehen mit der Angliederung in eine Verbund- oder fusionierte Fachhochschule. Die ehemaligen und auch neuen Fachhochschuldimensionen müssen mittels Leistungsausweis und einem neuen Image hier ihre Reputation halten beziehungsweise transformieren.
- Steuerung durch Anreize: es sind Steuerungen vorhanden, die auf eine Pro-Kopf-Zahl der Studierenden abzielen (Pro-Kopf-Finanzierung). Demgegenüber gibt es keine Anreize zu einer qualitativen leistungsorientierten Steuerung („Belohnung“ für gutes Wirtschaften oder „Erfolg“). Ebenso besteht die Gefahr, dass ob des effektiven Instrumentes eines Standardkostensatzes fortdauernd gespart wird.
- Hierarchische Steuerung durch den Leistungsauftrag: Zumindest indirekt ist dieser ein Anreiz; er bedeutet die Autonomie zur Umsetzung des Leistungsauftrages.

Im Folgenden sind Aspekte aufgeführt, die auf den verschiedenen Ebenen von Bund bis Fachhochschule vom Potential der Beeinflussungsfaktoren zeugen:

Tabelle 5: Wechselseitige Beeinflussung: Implikationen im Mehrebenensystem Fachhochschule

Steuerung auf der Ebene	Effekte für Fachhochschule	Handlungsbedarf für die Fachhochschule
Hochschullandschaft	<ul style="list-style-type: none"> - Bundessteuerung durch Genehmigungspflicht der Studiengänge - Vereinheitliche Qualität und vereinfachte Steuerung durch Akkreditierung - Bundessteuerung durch die Einführung eines Standardkostensatzes als effizienzfördernder Mechanismus - Standardkostensatz verleitet zu fortdauernder „Optimierung“ der Kosten 	<p>(+)</p> <p>+</p> <p>(+)</p> <p>–</p>
Einzelne Hochschule	<ul style="list-style-type: none"> - Leistungsauftrag durch Trägerkantone als Autonomiegewinn - Finanzierung mittels Globalkredit - Anreiz zur internen Erteilung von Leistungsaufträgen und Globalkrediten 	<p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Politik, Wirtschaft und Kanton als Stakeholder („Mittelallokation“) - Schaffung einer guten Führungskultur 	<p style="text-align: center;">↔</p> <p style="text-align: center;">↔</p>
Teileinheit einer Fachhochschule	<ul style="list-style-type: none"> - Anreizsetzung durch ein gewisses Ausmass leistungsorientierter Verteilung des Globalkredites an Teileinheit - Ausschöpfung von Anreizsetzungen und leistungsbezogener Mittelvergabe innerhalb der Hochschulen (eher beschränkt möglich, aber ausreizbar) - Beziehungsmanagement Politik und andere Stakeholder (Wirtschaft, Praxis etc.) - Schaffung einer guten Führungskultur 	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">↔</p> <p style="text-align: center;">↔</p> <p style="text-align: center;">↔</p>

Zur Tabelle: Was auffällt ist, dass Hochschulen verhältnismässig wenig eigene Anreize setzen können, da sie entweder an kantonale Anstellungsreglemente gebunden sind oder zu wenig finanzielle Leistungsanreize setzen können. Sie können jedoch beeinflussen, indem sie selber eine Führungskultur setzen und bestimmen.

5.1.3 Dimension wechselseitige Verhandlung

Die Gewichtung der Dimension wechselseitiger Verhandlung fällt schwer, da im stark hierarchisch geprägten Fachhochschulraum einzelne Akteure einander kaum gleichberechtigt gegenüber treten. Verhandlungsspielraum existiert zwischen Bund und Kantonen (vgl. Master-Plan) bzw. zwischen Kantonen (z.B. wenn es sich um Konkordatskantone handelt) (vgl. auch Büeler 2007: 137f.).

Verhandlungsraum, aber aus ungleichwertigen Partnern, existiert zwischen den Trägerkantonen und den Fachhochschulen: hier kann das Verhandeln zu einem optimierten Interessenvertreten und in transparenter wechselseitiger Informationspolitik bestehen.

Tabelle 6: Wechselseitige Verhandlung

Steuerung auf der Ebene	Effekte für Fachhochschule	Handlungsbedarf für die Fachhochschule
Hochschullandschaft	- Verhandlung in Gremien, die Bund und Kantone gemeinsam besetzen	↔
Gesamte Hochschule	- Aushandlung des Leistungsauftrages mit dem Trägerkanton	↔
Teileinheit einer Fach-	- Verhandeln mit der Hochschullei-	(+)

hochschule	tung um (leistungsbezogene) Mittelvergabe aus dem Globalkredit - Interne Stakeholder ansprechen	↔
------------	--	---

Zur Tabelle: Auffallend ist der geringe erkannte Spielraum an Verhandlung. Dies könnte auf die zahlreichen Vorgaben zurückzuführen sein und auf relative Ungleichheiten im tertiären System. Die Fachhochschulen erscheinen in erster Linie als stark hierarchisch geführt durch Bund und Kantone, haben aber erhebliches „Verhandlungspotential“ zu ihren Gunsten.

5.1.4 Dimension Gemeinschaft und Netzwerke

Der Aspekt der Gemeinschaft ist von Bedeutung, wenn es um die innere Ebene von Fachhochschulen geht. Die Vorgaben verlangen einen Einbezug der Mitarbeitenden; wie dieser umgesetzt wird, bleibt den Fachhochschulen überlassen. Angesichts des hohen Leistungsdruckes und der Wertschöpfung durch die Angehörigen einer Fachhochschule (vor allem: Dozierende und Forschende) sind Gemeinschaften von Interessenvertretenden innerhalb einer Fachhochschule wie auch der gezielte Einbezug von diesen durch die Führung wichtige Faktoren für nachhaltigen Erfolg.

Netzwerke sind aufgrund des noch wenig entwickelten Renommees der Fachhochschulen, der noch jungen „Marken“, bedeutsam, um Aufmerksamkeit und Sichtbarkeit zu erringen. Fachhochschulen beziehungsweise ihre Trägerinstitutionen müssen deshalb ausreichend auf die gesellschaftliche Bedeutung und die Leistungen wie Verdienste der Hochschulen hinweisen.

5.2 Auswertung aus institutionsökonomischer Perspektive

Aus institutionsökonomischer Sichtweise ist zunächst feststellbar, dass die Führung von Fachhochschulen als Fortführung vorheriger Einzelinstitutionen effizienzsteigernde Effekte hat. Diese werden durch die Standardisierung der Kostenarten und -rechnung durch den Bund unterstützt. Diese Art von Steuerung kann als hocheffizient betrachtet werden. Die involvierten Akteure Bund und Kantone haben ein hohes Interesse, die Kosten gering zu halten und die Effizienz zu steigern. Allerdings ist zu fragen, ob nicht mittelfristig Transaktionskosten anfallen, wenn die Qualität mangels Belohnungsanreizen oder aufgrund zu hohen Leistungsdruckes auf die Fachhochschulen sinken sollte.

5.3 Bilanz und Beurteilung der Governance

5.3.1 Bilanz allgemeine Effektivität

Die Steuerung der Fachhochschulen findet in einem Mehrebenensystem von Bund und Kantonen sowie Trägerkantonen und den Fachhochschulen selber statt. Jeder Akteur in diesem Geflecht vertritt auch Eigeninteressen, die von einem gemeinsamen Steuerungsauftrag abweichen können.

Das effektivste Ziel der Governance, nämlich die Fachhochschulen kostengünstig zu führen, wird erreicht. Allerdings bleiben offene Fragen bezüglich langfristigem Markterfolg und Leistungsbilanz angesichts sich verknappender Mittel.

Da es zahlreiche Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Hochschulen gibt, insbesondere bei den – sich eher gleichenden – Bachelor-Studiengängen, aber auch in Bezug auf die Erteilung der Genehmigung eines (profilierten) Master-Studienganges ist hier das Feld eines Quasi-Marktes eröffnet (vgl. Mäder 2006).⁸

Das Ziel der Schaffung einer Fachhochschullandschaft wurde erreicht. Die Vielgestaltigkeit der Steuerung (viele Gremien, die mitentscheiden) ist auf die föderale Struktur der Schweiz und einen zur Gründungszeit noch nicht möglichen „einfacheren“ gesetzlichen Wurf zurückzuführen. Die Kantone als starke Mitspieler auf der föderalen Ebene und zudem stärkere finanzielle Beiträger organisieren sich nach dem Subsidiaritätsprinzip selbst (vgl. EDK). Die Fachhochschulen können allerdings Verlierer der Effizienz der Trägerkantone werden. Die koordinative Steuerung von Bund und Kantonen hat hier ihre Nachteile.

5.3.2 Bilanz inhaltliche Effektivität

Knapp kann die Governance wie folgt bilanziert werden: sie erfolgt effektiv, was die Kosten angeht, wenn auch in einem komplizierten Gefüge. Was die inhaltliche Steuerung angeht, so zeigen sich Schwächen des Bundes bei allem, was über die Genehmigungspflicht der Studiengänge, die er sich vorbehält hinausgeht.

Die Anreize, die in der Steuerung gesetzt sind, verfügen über ein unterschiedliches Umsetzungspotential. Die Governance ist inhaltlich widersprüchlich, was die Vorgaben und Anforderungen an die Fachhochschule angeht. In der Folge ergeben sich auch Fehlanreize oder schwache Anreize.

⁸ Der Begriff zeichnet sich durch eine noch vorhandene Regulierung des Staates aus und durch ein spezifisches Produkt, das nur schwer nachzuahmen ist. Dennoch wird marktähnliches Verhalten gefördert.

5.3.3 Bewertung Ist-Zustand

Betrachtet man die Dimension „wechselseitige Beobachtung“, so fällt die Kategorisierung mit „+“ auf. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass hier eine grosse, aber insgesamt positiv zu wertende Dynamik herrscht. In der Dimension „wechselseitige Beeinflussung“ deuten die gemischten Indikatoren darauf hin, dass schwierige oder herausfordernde Situationen für die Fachhochschulen entstehen können. Auf der Ebene eigentliches Management der Hochschulen bzw. ihrer Teileinheit ist hingegen Handlungsspielraum identifizierbar, den es aktiv auszuschöpfen gilt – nach innen und nach aussen.

Die Vielgestaltigkeit der Steuerungsanreize und –vorgaben soll nun auf ihre divergierenden Auswirkungen hin dargestellt werden. In einer folgenden Auflistung findet sich eine Kategorisierung der verursachenden Vorgaben sowie deren Implikationen für das Fachhochschulmanagement:

Tabelle 7: Anreize und Vorgaben mit divergierender Wirkung

a) Allgemeines

Vorgaben	Art von Vorgabe / Anreiz ja/nein	mögliche divergierende oder kontraintentionale Effekte
FH und UH sollen kooperieren	Keine Anreize vorhanden	- Prestige-Unterschied sehr hoch. - Kooperationen existieren dennoch, werden aber nur wenig kommuniziert
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Aktives Bewirtschaften, wo Nutzen erkannt ist.		
FH sollen kooperieren	Keine Anreize vorhanden	- Ziel steht der inhaltlichen Profilierung, die auch gewünscht wird, gegenüber. FH stehen in relativer Konkurrenz - Bottom-up bzw. Peer-to-Peer-Koalitionen möglich - Effektivster Ansporn sind Kosteneinsparungen (vgl. FTAL-Master).
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Aktives Eingehen, wo Nutzen vorhanden ist.		
Interdisziplinarität ist zu fördern	Keine Anreize vorhanden	s. oben
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Prüfen, ob strategisches Ziel, wenn ja; gezielt verfolgen		
FH sollen sich profilieren	Kontrollmöglichkeit durch Bund, vgl. Genehmigung und Auflagen sowie Zielvorgaben	- Wird teilweise als schwer empfunden von Teileinheiten, da in regionale FH eingebunden.
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Strategischer Entscheid über Profil der Hochschule und Wirkungsradius (national, regional)		
FH sollen in Konkurrenz zu	- Pro-Kopf-Finan-	- Offene Konkurrenz wird teilweise aus

einander sein	zierung - Vergabe von Forschungsmitteln im Wettbewerb - Vergabe von Mitteln gemäss Forschungsvolumen - Marktanzreiz und „regionale“ Ausrichtung widersprechen sich	politischen Gründen abgelehnt (föderale oder andere Gründe) - Ein grosser Teil der Studierenden stammt immer noch aus der Region
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Strategischer Entscheid Trägerkanton / Fachhochschulrat		
Portfoliobereinigung über nationale Schwerpunktbildung	keine Anreize (ausser Gründung der FH an sich) und keine Steuermöglichkeit	- Föderaler Widerstand, Teilbereiche abzugeben - Regionale Ansprüche lassen sich nicht gegen nationale (effizienzbildende) Schwerpunktbildung aufwiegen - Funktioniert nur bei Kostenargumentation (vgl. auch HFKG)
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Entscheid liegt auf der Ebene Trägerkanton		
Integration aller Disziplinen in die Fachhochschulen	Durch revidiertes FHSG (Integration GSK-Bereich) vorgegeben	- Verwischt Unterschied zu Universitäten, da FH als vollwertige und konkurrenzfähige tertiäre Ausbildungsinstitutionen auftreten
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Wertschätzung und Wahrnehmung der Fachhochschule durch Kanton Sichtbarkeit herstellen, innere Kulturentwicklung		
Pro-Kopf-Finanzierung	Funktioniert	- Anreiz wird als widersprüchlich empfunden: quantitativer Anreiz steht qualitativer Leistungserbringung gegenüber
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Definition und Kommunikation eigener Qualitätskriterien		

b) Ausbildung

Studierende		
Studierende aus dem Dualen System als Zielgruppe	Vorgabe	- Forschungsauftrag führt dazu, dass auch Studierende mit Gymnasialabschluss Zielgruppe werden
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Implizite oder expliziter Entscheid der Fachhochschule bzw. ihrer Teileinheiten über Zielgruppe		
BA-Studierendenzahl soll steigen; Master-Studierendenzahl soll nicht steigen	Widersprüchliche Anreize wie (vorläufig) nicht mehr Master-Studiengänge	- Finanzierung läuft nicht notwendig mit Pro-Kopf-Finanzierung einher, da Tendenz besteht, den Standardkostensatz zu senken (FH müssen „billiger produzieren“)

		<ul style="list-style-type: none"> - Master-Studiengänge werden als profilierend empfunden und sind attraktiv (auch wegen der Profilierungsmöglichkeit, die bis zu internationaler Ausstrahlung reicht) - Master-Studiengänge stehen in Widerspruch zu Berufsbefähigungsziel vgl. kontroverse Diskussion um „Verakademisierung“ der Berufsbildung - Bologna-Modell versucht wegen seiner Vergleichbarkeit zu UH dazu, Master-Ausbildung unbedingt anzustreben - Unklare politische Zielsetzung, ob Tertiärstufe weiter wachsen soll (vgl. Debatte um Berufsbildung)
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Strategischer Entscheid Trägerkanton / Fachhochschule / Teilschule		
Berufsbefähigung als Ziel	Vorgabe	<ul style="list-style-type: none"> - Wird als u.U. Widerspruch zu Forschungsauftrag gesehen - Gleichzeitig Auflage, angewandte Forschung zu betreiben und in Lehre zu integrieren
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Strategischer Entscheid Fachhochschulrat / Trägerkanton		
Hohe Qualität der Lehre	Vorgabe	<ul style="list-style-type: none"> - Zu wenig Gestaltungsraum für Anreize für Dozierende durch FH (Personalrecht, Entlohnung etc.) - Finanzen steigen nicht notwendig mit der Studierendenzahl; Betreuung wird schleichend verschlechtert (es war aber klarer Auftrag an FH, eine bessere Betreuung anbieten zu können als UH)
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Strategischer Entscheid des Fachhochschulrates		
Praxiserfahrung der Dozierenden als Anstellungskriterium	Vorgaben	<ul style="list-style-type: none"> - Anreiz, Forschungsfähigkeit höher zu gewichten, besteht - Ähnlichkeit zu Dozierendenprofil einer UH steigt
⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement Entscheid bei der Fachhochschule / Teileinheit über Gewichtung und Umsetzung der Vorgabe		

c) Forschung und Entwicklung

FH haben 20%-Anteil an Forschung zu erbringen Es ist ein wissenschaftlicher Mittelbau (vgl. „akademi-	Vorgabe	<ul style="list-style-type: none"> - Unklar, wie stark einzelne Disziplinen Forschungsauftrag erfüllen. Diese kommen teilweise aus Tradition ohne Forschung
--	---------	--

scher“ Mittelbau an Universitäten) einzurichten.		<ul style="list-style-type: none"> - (Noch) beschränkter Zugang zu SNF-Mitteln und unklarer Regelungsmodus für FH (SNF bezahlt keine Dozierende) - FH brauchen Praxispartner für Forschung. Definition „angewandte“ Forschung bleibt unklar - FH haben kein Promotionsrecht. Karriereverläufe und -ziele für Mittelbau sind unklar
<p>⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement</p> <p>Die Fachhochschule hat beim Trägerkanton auf eine Klärung von Problemen und Fehlanreizen hinzuweisen. Die Kantone müssen in Kooperation mit dem EVD Verbesserungsmöglichkeiten suchen.⁹</p>		

d) Weiterbildung

Weiterbildung als Teil des vierfachen Leistungsauftrages	Vorgabe: selbsttragend	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Bedeutung als Erlösquelle - Disziplinspezifisch unterschiedliche Bedeutung und Erlösmöglichkeiten - hohe Kompetitivität zwischen den FH
<p>⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement</p> <p>Strategische Entscheidung je Teileinheit einer Fachhochschule bzw. der gesamten Fachhochschule</p>		

e) Dienstleistung

Dienstleistung als Teil des vierfachen Leistungsauftrages	Vorgabe: selbsttragend. Leistungen sollen zu Marktpreisen angeboten werden können.	<ul style="list-style-type: none"> - Abgrenzung zu Forschung unklar: Es besteht ein Anreiz für FH, Finanzierungsmechanismen von Fall zu Fall anzuwenden.
<p>⇒ Implikationen für das Hochschulmanagement</p> <p>Klärung innerhalb der Hochschule, gekoppelt mit strategischem Entscheid</p>		

Zur Tabelle: Überraschend ist das Fehlen einiger Anreize bei offensichtlich wichtigen (vgl. Zielvorgaben Bund für die FH) Profilierungen der FH wie verlangte Kooperationen. Ebenfalls auffallend ist, dass einige wichtige Vorgaben über ausgesprochen widersprüchliche Effekte verfügen wie z.B. der Forschungsauftrag.

Unter Implikationen sind Allokationen von strategischem Handeln angesprochen. Die genaue Wahrnehmung durch die Ebenen Bund oder Fachhochschule unterliegen dem Vorgehen, das pro Hochschule üblich ist. Deshalb kann die Benennung Fachhochschulrat/Trägerkanton oder Fachhochschulmanagement als Akteur strategischer Entscheide im einzelnen Fall sein. Unter strategisch wird die Fähigkeit verstanden, unter Wahrnehmung der eigenen Ressourcen wie des Umfeldes langfristig wirkende, effektive Entscheidungen zu formulieren (vgl. Hanft 2008:127f.). Die Allokation von strategischer Entscheidungskompetenz auf verschiedenen

⁹ Bezüglich einer Angleichung der Zugänge zur Forschungsförderung durch den Schweizerischen Nationalfonds SNF bzw. die Förderagentur für Innovation KTI sind Verbesserungen geplant.

Ebenen einer Hochschule erfolgt gemäss unterschiedlicher Debatten in der Forschungsliteratur auf mehreren Ebenen einer Hochschule (vgl. folgendes Kapitel).

5.3.4 Handlungsrahmen aufgrund der Governance-Analyse

Die Auswertung hat ergeben, dass sich aufgrund der Governance verschiedene Arten von Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten für das Management einzelner Hochschulen ergeben. Diese sind gegeben durch eine Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Fachhochschulen zu den universitären Hochschulen und den breiten Regelungsvorgaben, die jedoch widersprüchliche Anreize wie Auswirkungen aufweisen.

Handlungsmöglichkeiten ergeben sich aus der Perspektive der wechselseitigen Beobachtung, wo ein breiter Rahmen vergleichender Beobachtung bezüglich Performanz, aber auch konkurrierender Produkte sowie gegenüber den universitären Hochschulen möglich ist.

Auf der Ebene der Beeinflussung fällt auf, dass eine Fachhochschule Gestaltungsraum nach innen hat bezüglich Anreizsetzung (wenn auch ein beschränkter): dieser kann finanziell. und leistungssteigernd optimierend wirken, aber auch auf die Gestaltung eines Führungsklimas und entsprechendem Kulturwandel bzw. organisationaler Ausgestaltung ausgerichtet sein.¹⁰

Auf der Verhandlungsebene stellt sich ein Handlungsrahmen für Vertretende mit dem Trägerkanton und zwischen den Kantonen dar. Das (Ver-)Handeln mit Anspruchsgruppen innerhalb der Hochschulen (z.B. Dozierende) fällt ebenfalls in die Verantwortung der Hochschul-/Teilhochschulleitung.

Die Auswertung bezüglich divergierender Anreize sowie fehlender Anreize ergibt folgende Gestaltungsmöglichkeiten:

- Kooperationen mit anderen Fach- und universitären Hochschulen;
- Profilierung über die eigenen Produkte und Leistungen;
- Festlegung des Rekrutierungsradius für die Studierenden;
- Festlegung des Profils der zu rekrutierenden Studierenden;
- Kontakt und Netzwerkbildung mit Stakeholdern aus Politik und Wirtschaft sowie anderen relevanten Bereichen in der Region;
- Entscheidungen für oder gegen den Ausbau von Master-Studiengängen (vorausgesetzt Bundesgenehmigung);
- Entscheid über das Ausmass und die Art des Ausbaus der Forschung inklusive die dazugehörigen Personalentscheide;

¹⁰ Unterstützend kann ein Befund aus der „School-Effectiveness-Forschung“ angeführt werden, dass systematische Erneuerungen nicht direkt zu verbesserten „unterrichtlichen Ergebnissen“ führen, sondern dass erst auf Schulniveau geeignete strukturelle Vorkehrungen zu treffen sind und diese zu implementiert werden müssen (Kussau/Brüsemeister 2007:37).

- Gewichtung und Art der Förderung der Lehre (Didaktik, Lernunterstützung, E-Learning etc.);
- Ausgestaltung der Betreuungssituation und entsprechendes Marketing;
- Entwicklung eigener Profile für den Mittelbau sowie Personalentwicklung der Mitarbeitenden und Dozierenden;
- Förderung der Forschungstätigkeit durch Netzwerke in die Region; Lobby-Arbeit auch unter Einbezug der Politik zum Erwerb von Forschungsmitteln wie auch mit dem Ziel, die Forschungsförderung zu verstärken.

Mit Thom/Ritz kann festgestellt werden, dass die Fachhochschulen über Mittel verfügen, eine ausreichende Effizienz ihrer Arbeit herzustellen, wenn man Effizienz als Fähigkeit zur Organisation, Innovation und Personalentwicklung umschreibt (Thom/Ritz 2006).

6. Implikationen der Governance für die Führung der Fachhochschulen

6.1 Abgrenzungen und Kongruenzen zum aktuellen Fachhochschulmanagement

Der Bildungsbereich Europas unterliegt bedeutungsvollen Reformen. Insbesondere für die Universitäten im deutschsprachigen Raum sind seit 15 Jahren grosse Umwälzungsprozesse im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Steuerung unter Gewährung einer institutionellen Autonomie in der Umsetzung. Parallel dazu ist eine Diskussion um Pro und Kontra dieser Reformen entbrannt. Hingewiesen sei lediglich auf die Grabenkämpfe zum Thema Evaluationen („Evaluationitis“), die Messbarkeit wissenschaftlicher Leistung („Zitationsindices“), die Klage um vermehrten administrativen Aufwand („Bologna“) und die Diskussion um die Einschränkung des akademischen Paradigmas von Freiheit von Forschung und Lehre (vgl. den Überblick über die laufenden Reformen in Europa: de Boer/File 2009).

Der Paradigmenwechsel bei der politischen Führung von Hochschulen bezieht sich seit Mitte der 90er Jahre analog der Diskussion um New Public Management auf eine Output-orientierte Steuerung. In der seit diesem Zeitpunkt parallel dazu geführten Diskussion um das Hochschulmanagement stehen deshalb folgende Aspekte im Vordergrund (Vgl. Nickel, Hanft):

- Führung durch Globalkredite;
- Führung durch Leistungs- bzw. Zielvereinbarungen;
- Strategisches Management als Ausdruck einer stärkeren Markt- und Kundenorientiertheit;
- Instrumente zur Leistungs- bzw. Wirkungsmessung und Qualitätssicherung;
- Die Unterteilung in operative Führung durch das Hochschulmanagement und in eine strategische Führung durch einen (Fach-)Hochschulrat;
- Change Management zur Bewältigung notwendiger Veränderungsprozesse.

Im Folgenden werden die zentralen Positionen der aktuellen Management-Literatur zur Führung von Hochschulen bzw. zur Einführung von effizienzorientierten Reformen dargestellt. Ergänzend wird jeweils der Umsetzungsstand bzw. werden Unterscheidungen zu den Fachhochschulen in der Schweiz angemerkt.

6.1.1 Fachhochschulen als Expertenorganisationen?

Im Unterschied zum Management von privat geführten Betrieben oder von der öffentlichen Verwaltung wird für die Hochschulen der Umstand einer Expertenorganisation geltend gemacht: diese wird als „loosely coupled system / lose gekoppeltes System“ bezeichnet, dessen Führung schwierig bis unmöglich ist (vgl. Weick 1976).¹¹

¹¹ Weick beschreibt hochgradig dezentralisiertes „Spielfeld“; vergleicht Hochschule mit Spielfeld, auf dem willkürlich Tore verteilt sind und in dem alle so agieren, als ob es einen Sinn hätte.

Diese Wahrnehmung resultiert aus dem Faktum unabhängiger Fakultäten, die im Rahmen einer ständischen Ordnung (Professoren, Mittelbau, Studierende) aufgestellt sind und der Universitätsleitung als kräftiger Machtpool gegenüberstehen. Eine Hochschulleitung wird dabei als Milizleitung im Rotationssystem verstanden. Verantwortlich für die Leistungserbringung sind die Experten und Expertinnen, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die ihre Qualität innerhalb der gegenseitigen Peer-Review kontrollieren.

Macht kommt den Mitgliedern einer Expertenorganisation dadurch zu, dass sie Sachwissen, Beziehungen, Organisation und Umwelt, die sie haben und beherrschen, Kontrolle von Information und Informationskanälen ausüben und über Kenntnisse der vorhandenen Organisationsregeln verfügen. Basierend auf Trieb und dem Bedürfnis, persönliche Macht und Prestige zu erhalten und hoher Unabhängigkeit, ist hier ein breiter Raum von Mikropolitik vorhanden (vgl. Hanft 2008:75ff.).

Für das Management von Universitäten stellen sich deshalb folgende Herausforderungen (vgl. Laske/Meister-Scheytt:104ff.):

- Das Produktionsmittel (Wissen) ist im Kopf der Mitarbeitenden, deshalb muss deren Leistungsmöglichkeit, Willen und -möglichkeit gefordert sein. Die Mitarbeitenden zeichnen sich durch einen hohen Autonomieanspruch aus;
- Sie fühlen sich überdies mehr der Wissenschaftlichen Community verpflichtet als der Hochschule und speisen sich durch intrinsische Motivation;
- Experten und Expertinnen sind aufgrund ihrer Karrierelogik fast ausschliesslich auf ihr Fach konzentriert.

Konstatiert wird aufgrund der Neuerungen für die universitäre Hochschulforschung eine Verringerung der Autonomie des (sic!) Wissenschaftlers, der sich zunehmend Evaluationen (und Team- sowie Auftragsforschung, Anm. UM) beugen muss. Demgegenüber steht die Steigerung von Elite-Einflüssen, nämlich Fachgemeinschaften, welche Evaluationen durchführen. Dem ist einerseits zuzustimmen, andererseits sind die Leistungserbringenden an Fachhochschulen mit dem vierfachen Leistungsauftrag an verschiedenen Sphären gebunden. Die Heterogenität und Vorherrschaft von „Wissenschaft“ ist an den Fachhochschulen so nicht gegeben.

Für die schweizerischen Fachhochschulen muss das Paradigma der Expertenorganisation eingeschränkt werden; ihnen fehlt eine Tradition von Unabhängigkeit von Lehre und Forschung, wie sie das Humboldtsche Ideal der Einheit von Forschung und Lehre propagiert und welche jetzt als gefährdet erscheint (vgl. Meier/Schimank 2009). Die Fachhochschulen sind als junge Institutionen, welche die Berufsausbildung auf eine Tertiärstufe bringen, grundlegend einer Praxisorientierung verpflichtet. Folgerichtig werden die Lehrenden mehrheitlich als Dozierende tituiert und die Titelbezeichnung Professor/Professorin findet eher schriftlich als konsequent mündlich statt. Zu betonen ist auch, dass bis vor kurzem die Dozierenden kaum über Doktorate verfügten, sondern aus der praktischen Tätigkeit rekrutiert wurden.

Dennoch gilt ein gewisser Autonomieanspruch der Hochschulangehörigen, da sie – wie Lehrer und Lehrerinnen – wissensbezogen unterrichten und die Wertschöpfungsleistung weitgehend eigenständig in einer gemeinsamen Leistung mit den Studierenden bzw. den Forschungspraxisinstitutionen erfolgt.

6.1.2 Hochschulautonomie

Als Hochschulautonomie wird die Summe der Freiheit abzüglich der Vorgaben durch die Finanzierungsinstanzen betrachtet: „Hochschulautonomie ist die Summe der Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräume in den Bereichen Strategie, Produktangebot, Produktinhalt, Organisation, Finanzen, Personal und Infrastruktur, über die eine Hochschule als Gesamtheit verfügt. Beschränkt wird sie durch gesetzliche Regelungen und durch die Kompetenzen von vorgesetzten Staatsstellen bzw. staatlichen Aufsichtsbehörden“ (Mäder 2006:17).

6.1.3 Globalkredit und Leistungsauftrag

Mit der Führung über einen von der Politik gesprochenen Globalkredit erfolgt die Loslösung von einer Input-Steuerung. Ein Globalkredit wird in der Regel von einem ebenfalls mehrjährigen Leistungsauftrag an die Hochschule und einer Kosten-Leistungsrechnung begleitet. Die Hochschulen sind gehalten, mittels Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsmassnahmen ihre Autonomie zu legitimieren. Die Qualitätssicherung bezieht sich auf institutionelle Aspekte (zum Beispiel durch die Einführung EFQM-Standards), aber auch auf die Evaluation der Lehrveranstaltungen durch die Studierenden. Einen besonderen Aspekt stellen ferner Benchmarks und Rankings dar, die sich zunehmender Verbreitung erfreuen.

Die Fachhochschulen in der Schweiz sind im Rahmen ihres Leistungsauftrages zumindest als relativ autonom zu bezeichnen. Sie sind mit Globalkrediten geführt und gehalten, dementsprechende Controlling- sowie Qualitätsmanagement-Systeme einzuführen.

6.1.4 Trennung operative und strategische Führung

Einer Orientierung an privatwirtschaftlichen Steuerungsgrundsätzen folgt ebenfalls die Trennung der operativen von der strategischen Führung. Ursprünglich zu Eindämmung von grosser Machtballung und wenig kontrollierbarer Steuerungsratio gedacht, hat diese Aufspaltung im Hochschulwesen die Aufgabe, die politische Steuerung von der operativen zu trennen und somit stärker von politischem Auftrag und dessen Umsetzung zu unterscheiden und auch – über die Zusammensetzung des jeweiligen Hochschulrates – einen gewissen Einfluss gesellschaftlicher Sphären, von Stakeholdern wie der Wirtschaft, auf die Hochschulgestaltung zu sichern.

Über die Art der Zusammensetzung sowie der generellen Möglichkeit, den politischen Einfluss aus dem Hochschulrat zu verbannen, gehen die Einschätzungen bezüglich Umsetzungs-

möglichkeit und -wünschbarkeit auch in der Forschungsliteratur stark auseinander. Die Fachhochschulen verfügen mehrheitlich bereits über eigene Fachhochschulräte. Diese sind unterschiedlich zusammengesetzt (mit oder ohne Regierungsvertretung).

Steuerung nach New-Public-Management-Prinzipien mit einer ausgelagerten Steuerungsin-
stanz, um eine stärkere Trennung zwischen Auftraggeber und Ausführenden zu erwirken,
steht im Kontext von „Rationalitätsmythen“ (Walgenbach 1999, zitiert nach Schimank
2007b). Selbst die Unterscheidung in eine strategische und eine operative Steuerung steht in
der Kritik (vgl. Nickel, 125).

6.1.5 Marktbezogenheit von Hochschulen

Die Reform des Hochschulwesens über eine stärkere Leistungsorientiertheit und eine ex-ante-
beziehungsweise eine outputorientierte Steuerung orientiert sich an einer verstärkten Wettbe-
werbssituation im Hochschulsektor. Damit ist in der Regel ein Quasi-Markt gemeint, denn die
Hochschulen sind nach wie vor nicht frei erwerbstätig, sondern von staatlichen Finanzmitteln
abhängig; sie stehen jedoch zunehmend über die Zahl der Studierenden und ihr Angebot und
ohnehin über die – im Wettbewerb – eingewobenen Forschungsmittel in Konkurrenz unterei-
nande (vgl. Nickel 2009:38ff.).¹²

Der Markt der Fachhochschulen ist in der Schweiz insofern eingeschränkt, dass nicht ein be-
liebiger „Preis“ pro Studium angenommen werden kann und entsprechend Einnahmen (über
Studiengebühren) erzielt werden können. Der Markt ist jedoch auch insoweit vorbereitet, dass
die Fachhochschulen sich untereinander konkurrenzieren können; Studierwillige können sich
die Hochschule aussuchen, und diese wiederum kann durch Marketing und ihrem spezifischen
Angebot Auszubildende anziehen. Eine echte Differenzierung zwischen den Angeboten spielt
auf der Ebene der Master-Stufe, wo sich die Angebote teilweise stark unterscheiden.

6.1.6 Strategie als Organisationsentwicklung und Wissensmanagement

Die Durchführung von Strategieprozessen wird mit der Entlassung in die Autonomie und da-
mit einer grösseren Marktausgesetztheit als entscheidendes Erfolgskriterium betrachtet. So
referiert ein Zeitschriftenaufsatz, dass „Strategieentwicklung an Hochschulen als Verände-
rungsprozess [...] weder in der deutschsprachigen noch in internationalen Zeitschriften dezi-
diert thematisiert [wird]“, obwohl Handlungsbedarf besteht: „Diese Forschungslücke auch auf
internationaler Ebene erstaunt zum einen vor dem Hintergrund der beschriebenen Ausführ-
lichkeit der Diskussion sowohl von Hochschulreformen als auch von Inhalten von Strategie-
prozessen – zum anderen wegen der Virulenz des Themas. Denn Fragen nach der Governance
von Strategieprozessen haben praktische Relevanz für das Hochschulmanagement jeder Uni-
versität, die sich im Wettbewerb nachhaltig positionieren möchte.“ (vgl. von Ga-
gern/Fallgatter 2007:16f.)

¹² Nickel (2009:38) spricht von einem Hybrid-Modell.

Strategische Entscheidungen fallen dabei auf jeder Einheitsebene an und sie umfassen auch eine Kontrollfunktion (vgl. auch Senn 1999:93; Berthold 2004:433f., Grünenfelder 1997). Ähnlich argumentieren Schedler/Proeller (2006:108f.), die strategische Entscheidungen bei jeder Verwaltungseinheit gegeben sehen, nämlich in direkter Abhängigkeit vom Ausmass an Autonomie, die sie hat. Schliesslich lässt sich feststellen, dass der Prozess der Strategiebildung bei Hochschulen eher partizipativ bzw. bottom-up erfolgt als top-down wie in der Privatwirtschaft (vgl. Licka/Balocco 2009).

Der Bezug von Wissen und Strategie gilt als empirisch belegt: das deutet darauf hin, dass die einzelnen Hochschulen einen Wissensfluss ihrer Wertschöpfungstragenden nach aussen praktizieren müssen. Ähnlich argumentiert auch Hanft, welche neben einem linearen Top-Down-Steuerungsmodell für Strategie-Management ein adaptives Modell hervorhebt, welches ein Umfeldmonitoring und eine laufende Auseinandersetzung mit strategischen Fragen impliziert (Hanft 2008:127).

Strategiemanagement steht in engem Zusammenhang mit dem eigenen Wissensmanagement: strategische Entscheidungen müssen deshalb in Kenntnis des Umfeldes und explizitem Wissen und in Prozessen getroffen werden (vgl. Welge/Al-Laham 2008:107ff.). So ist die Strategiefähigkeit abhängig vom Erkennen des Wissens, das man hat (Absorptionsfähigkeit), dem Erkennen und Managen der Pfadabhängigkeit (institutionalisierte Muster) und dem Erkennen der Kausalabhängigkeiten, die oft Intransparenzen zur Folge haben.

Unbestritten ist, dass Strategieprozesse ähnlich wie Leitbildprozesse eine integrierende Kraft nach innen haben und deshalb von allen Institutionen, die sich in einem konkurrenzierenden Umfeld behaupten müssen, eingeleitet werden. An den Fachhochschulen sind zahlreiche Strategieprozesse sowohl übergeordnet wie in den Teileinheiten im Gang oder bereits vollendet.

6.1.7 Leistungsorientierte Mittelverteilung

Eng mit der Verbindung von Globalbudget, Leistungsauftrag und strategischer Orientierung verknüpft ist die Vorstellung einer leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM). Diese verlangt ein Erfassungssystem wie Kennzahlen; diese können rein quantitativ ausgestaltet sein wie die Höhe der Kosten pro Studiengang und Studierende/r, sie können jedoch auch stärker qualitativ orientiert sein wie über den Erwerb von Drittmitteln oder – ebenfalls nicht unumstritten – über einen Citation Index. Eine abschliessende Bilanz der leistungsorientierten Mittelverteilung zeigt ein durchwachsenes Resultat, doch sind die diesbezüglichen Überlegungen derzeit nicht aus dem Hochschulmanagement wegzudenken, insbesondere ist an die Entwicklung von relevanten Kennzahlen weiter Arbeit zu investieren. Die Auswirkungen und möglichen Ausgestaltungen werden in der neuesten Forschung zum Hochschulmanagement zur Zeit debattiert. Leistungsorientierte Mittelvergabe – so eine erste Bilanz – ist jedoch keine alleinige Finanzierungsmöglichkeit, sondern dient als Anreiz (vgl. Fangmann/Heise 2008).

Für die Fachhochschulen erfolgt eine leistungsorientierte Mittelvergabe über die Pro-Kopf-Finanzierung, welche zur Folge hat, dass ein internes Kosten-Leistungsrechnungswesen etabliert wird. Interne Berechnungen dienen schliesslich der internen Mittelverteilung wie auch dem Leistungsausweis gegenüber den Finanzierenden Kantonen und Bund.

6.2 Kritik an den neuen NPM-getriebenen Steuerungsmodellen

In der Organisationstheorie wird grundsätzlich von einer „Fiktion“ der Steuerung gesprochen, gemeint ist eine Nicht-Verkopplung von Steuerung mit Effekten (vgl. Stocker 2004); von der Organisation wird demnach eher die Fiktionalität aufrechterhalten anstatt nötige Lernprozesse eingeleitet. Eine weitere Kritik an NPM-Ansätzen führt an, dass sich die verlangte Trennung von Politik und Verwaltung in der Verwaltung nicht stringent durchführen lässt (vgl. Schedler/Finger 2008:14).

Schliesslich wird auch die grundsätzliche Frage nach der Möglichkeit der Messung von Outputs gestellt, welche im Hochschulbereich unter den neuen Führungsparadigma in Governance-Strukturen bzw. nach New-Public-Management-Grundsätzen vorausgesetzt wird. Leistung wird in „Professional Bureaucracies“, wie Universitäten sie darstellen (vgl. auch: Engels 2004), durch Reputation belohnt und diese wird mit dem Output nicht direkt angezielt; Stocker sieht in der Folge auch keine „Durchgriffskausalität von Entscheidungen (vgl. Stocker 2004:37ff.)

Dem Steuerungsparadigma gegenübergestellt wird auch das Organisationale Lernen; sei es, als Lernen für den Markt oder als allgemeiner Wandel-Prozess bzw. als Wissensmanagement (vgl. Hennig-Thurau 2004, Seyr 2006).

Auch der Aspekt von Motivation und Vertrauen wird kritisch gegenüber dem Bemühen, strategische Netzwerke zu gründen, hervorgehoben. So existiert mittlerweile ein ganzer Forschungszweig aus der Betriebswirtschaft zum Thema Vertrauen (vgl. Osterloh/Weibel). Unter Einbezug dieses Aspektes lässt sich gegenüber dem Steuerungspositivismus und insbesondere dem Blick aus der Institutionsökonomik ergänzend und kritisch anmerken, dass Vertrauens-erbringung höher einzuschätzen ist – und effektiver ist – als Ergebniskontrolle. Zu bewähren scheint sich demgegenüber als kontrollierende Hand lediglich die Verfahrenskontrolle (vgl. Weibel 2002:241).

6.3 Zukünftige Anforderungen an Steuerungsinstrumente

Auf der Ebene der Definition von Wirkungen bzw. Outcomes als Ergänzung zum Output kann – weiterhin und unter Gefahr, sich auf einem „Management Fad“ (einem falschen Weg) zu befinden (vgl. Birnbaum 2001) – versucht werden, an „Wirkungskoalitionen“ (Brügge-meier 2004) zu arbeiten: „Eine wirksame Bewältigung komplexer gesellschaftlicher Heraus-

forderungen [kann] überhaupt nur in einem arbeitsteiligen *Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft* (Hervorhebung Autor)“ möglich sein (Brüggemeier 2005:392).¹³

Es lässt sich darüber streiten, ob die Ziele wie Berufsbefähigung oder Innovationsorientiertheit mittels Kooperation mit der Wirtschaft über den Forschungsauftrag genügend entscheidende Wirkungsindikatoren sind. Die Zielrichtung sollte vermehrt in die Richtung qualitätsorientierter Indikatoren gehen, die durchaus auch „weiche“ Faktoren beinhalten können, wie „Kultur“, „Lernerfolg“, Diversität des Lehrkörpers“ etc. Diese zu kommunizieren, obliegt der Hochschule und ihren Trägerkantonen, die damit die Reputation ihrer Hochschule steuern können. Wie ein Bericht des Bundesrates zur Frage nach Steuerungswirkungen im Hochschulbereich aufgrund des Postulates der Nationalrätin Anita Fetz festhält, gibt es zwar europaweit verschiedene Modelle, die jedoch alle mit Vor- und Nachteilen (wie Kosten) verbunden sind. Eine Ausgestaltung empfiehlt sich daher nach den individuellen, nationalen Bedürfnissen (vgl. Bericht 2006).

Ein bereits für Fachhochschulen probiertes Instrument ist die interne leistungsbezogene Mittelvergabe; diese kann weitergeführt werden in Richtung eines internen Marktes z.B. bezüglich Räumen, aber auch Lehrleistungen. Die Modularisierung des Studiums an den Fachhochschulen erlaubt die „Buchung“ von Lehrleistungen und macht den bzw. die Dozierenden zum „selbständigen“ Unternehmenden. Eine grosse Profilunterschiedlichkeit zum Format des/der Wissenschaftlers/-in einer universitären Hochschule ist die Konsequenz und unterscheidet die Fachhochschulen nachhaltig von der Universitäten (zu internen Raumvergaben als Markt: Leilich/Sadowski).

Im Zuge einer konsequenten marktlichen bzw. Wettbewerbsorientierung wäre es empfehlenswert für die Fachhochschulen, wenn sie ihre Marktpreise für Ausbildungen selbst bestimmen könnten, dies bedeutete auch die Möglichkeit einer nachhaltigen, nachfrageorientierten Profilierung.

Ausgebaut werden könnten weiter interne Belohnungssysteme als positive Anreize, allerdings ohne die intrinsische Motivation zu verdrängen (vgl. Speckbacher/Wentges/Bischof 2008).

Ein weites Feld ist immer noch die „Bewältigung“ des vierfachen Leistungsauftrages; für die betroffenen Dozierenden wie auch im Rahmen der Verantwortung für die Mitarbeitenden; Mittel der Verantwortungswahrnehmung können organisationale wie solche aus der Personalentwicklung sein (vgl. Böckelmann 2009).

¹³ Ähnlich auch (Bovaird/Löffler 2003:3ff.): „Interessant werden (...) die verschiedenen Stakeholder, die Interaktionen zwischen und mit ihnen sowie die Frage der Gestaltung und Kontrolle der Schnittstellen zu ihnen oder das Funktionieren von Forschungs- und Entwicklungsnetzwerken, die nicht nur Organisationsgrenzen (Hochschulen, Forschungseinrichtungen), sondern auch Sektoren- (Hochschulen, Wirtschaft), Zuständigkeits- (Bundesländer) und Staatsgrenzen überschreiten können.“

7. Bilanz und Ausblick

7.1 Künftige Entwicklung des Hochschulraumes in der Schweiz

Die Fachhochschulen der Schweiz sind ausgeprägt „management-driven organisations“. Der Bund hat sie in kurzer Zeit gegründet und aktuellen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen untergeordnet: ihre finanzielle Führung ist auf hohe Effizienz ausgerichtet. Gerade deswegen ist es schwer einzuschätzen, in welche Richtung sie sich weiterentwickeln werden: wird der Pfad der Effizienz weiter beschritten unter Gefahr, dass die Fachhochschulen kein individuelles Gesicht entwickeln können?¹⁴

Fragen, in welche Richtung sich die Fachhochschulen bezüglich ihres Leistungsauftrages (Forschung und Dienstleistung, Zielpublikum) entwickeln werden – gerade auch neben den Universitäten – bleiben unvorhersagbar. Für die Fachhochschulen bedeutet dies, an ihrer Reputation arbeiten zu müssen; dies bedingt mehr als „Marketing“ (vgl. Voss 2009). Eine weitere Profilierung erfordert aber auch freie Mittel, die im Wettbewerb eingeworben werden können und der Strategiebildung dienen; Vorbild könnte dabei die deutsche „Exzellenz-Initiative“ sein, die den Hochschulen kompetitive strategische Performanzfelder bietet.

Mitverantwortung an der weiteren Profilierung haben die Kantone als Trägerkantone und als Akteure der Steuerung im Hochschulwesen. Die wechselseitige Verhandlungsoportunität und Beeinflussung von Fachhochschulen durch Kantone und die Fachhochschulen als Stakeholder in eigener Sache sind Kern der jetzt mit der Konsolidierung der Hochschulen beginnenden neuen Phase. Fachhochschulen müssen in die Gesellschaft wirken können, ihr Leistungsausweis und ihr Mehrwert müssen klar sein; was aber die Planungssicherheit und somit Existenzsicherung der neuen Hochschulen angeht, so ist der „gefühlte“ Zustand immer noch ein Provisorium. Vehikel für die Konsolidierung könnte eine Erweiterung des vierfachen Leistungsauftrages um eine fünfte Dimension sein: Etablierung der Fachhochschulen.

7.2 Bilanz theoretische Herangehensweise

Die Arbeit hatte zum Ziel, mittels Elementen der Governance-Forschung die Steuerung der Fachhochschulen zu untersuchen. Folgende Hypothesen wurden dabei formuliert:

1. Die Fachhochschullandschaft lässt sich mit den Begrifflichkeiten der Governance-Forschung analysieren.
2. Die Governance-Perspektive führt zu Aussagen bezüglich des Hochschulmanagements der einzelnen Fachhochschulen.

¹⁴ Schon Sporn/Aeberli bemerkten 2004:44, dass das Konstrukt der sieben schweizerischen Fachhochschulen zu einer erheblichen Einschränkung der Autonomie der einzelnen Teilschulen führen würde: damit meinen sie die Fähigkeit, sich strategisch zu positionieren.

3. Die Governance durch Bund und Kantone enthält nebst sinnvollen Anreizen auch Fehlanreize.

Zur methodischen Arbeit mit dem Governance-Ansatz braucht es bei der Auswertung weitere Kategorien bzw. Indikatoren, die zu einer Beurteilung ermächtigen; alleine führt der Begriff „Governance“ noch zu keinen verwertbaren Resultaten.¹⁵ Im obigen Fall war es die Bewertung der Steuerung in Bezug auf Herausforderungen für das Fachhochschulmanagement. Andere könnten etwa Indikatoren sein, die aus einer Umfeldanalyse resultieren (vgl. die „Governance-Faktoren“ bei Schedler/Siegel 2005:65)

Am Ende der Untersuchung können folgende Feststellungen zu den Hypothesen vorgenommen werden:

Zu Hypothese 1:

Das Konzept der Governance lenkt den Blick auf die Wirkungsweise der Steuerung. Diese läuft nicht linear ab, sondern der Blick wurde geweitet auf die Vielzahl der Steuerungsgremien. Bei der Wirkungsweise der Steuerung bot sich mit den Interviews die Möglichkeit der Einschätzung durch Mitwirkende. Der Governance-Ansatz macht deutlich, dass es grundsätzlich gilt, sich von einfachen Denkmechanismen abzulösen; dass Mehrdeutigkeiten auszuhalten sind und Entwicklungen offen sind.

Zu diesem Schluss kommt auch Büeler (2007): Er hält die Beschreibung von Schulen als „komplexe, selbstorganisierende Sozialsysteme“ für angemessener denn als „triviale Input-Output-Systeme“(151). Tatsächlich hat die Steuerung eines so komplexen Systems zahlreiche Wechselwirkungen in sich: zum einen Interessen zum anderen auch eine gewisse Zufälligkeit der Eigenschaften von Akteuren, welche wiederum Outcomes und Outputs bestimmen. Das Governance-Paradigma ermöglicht einen zwar nicht eindeutigen, aber realitätsnahen analytischen Zugriff.

Zu Hypothese 2:

Die Arbeit versuchte den analytischen sowie schliesslich normativen „Durchgriff“ von einer Governance-Analyse hin zu Empfehlungen für konkretes Hochschulmanagement. Mittel dazu waren einerseits der breite Governance-Begriff, der eine Vielfalt an Fragen zu stellen erlaubte und die persönlichen Interviews, welche das unmittelbare Erleben und Einschätzungen der Steuerungswirkungen erlaubten.

Methodisch wurde eine Zugangsweise auf Governance vorgenommen, die sich einerseits aus Zugängen, wie sie die Politikwissenschaft versteht, speist; andererseits eine Verquickung mit der Ebene der (betriebswirtschaftlichen) Hochschulführung vornimmt und schliesslich opera-

¹⁵ So entwickelt der Soziologe Schimank den „Governance-Equalizer“, welcher anhand der „Regler“ (Indikatoren) staatliche Regulierung, Steuerung durch externe Stakeholder, akademische Selbstorganisation und Wettbewerb zu Aussagen über die unterschiedliche NPM-Steuerung in verschiedenen europäischen Ländern und über einen längeren zeitlichen Raum analysiert und vergleichend darstellt. Vgl. Schimank 2007b; Lange/Schimank 2007.

tiv Dimensionen der Educational Governance zum heuristischen Vorgehen nutzte. Anregung und Mittel war die Educational Governance, die am Beispiel von Schulen ebenfalls basierend auf der Governance-Konstellation (das wäre die politikwissenschaftliche Ebene) auch an der „Durchgriffsmöglichkeit“ in das Management interessiert ist. Hintergrund ist die manageriale Möglichkeit der Bewältigung von Steuerungseffekten aus der übergeordneten Steuerung. Dieser analytische Durchgriffsversuch mit praktischen Empfehlungen schien auch für die Fachhochschulen zumindest ausprobierbar.

In der Literatur zu Governance wird vor einer drohenden Entverantwortlichung gewarnt, welche eine allzu grosse Aufmerksamkeit auf die Governance zur Folge haben kann (Mayntz 2004:75). Nickel warnt vor der „Politikverflechtungsfalle“ und davor, die konkrete Ebene nicht zu vernachlässigen, um damit kein Verantwortungsvakuum zu präjudizieren (Nickel 2008:61 nach Scharpf 1995). Diese Anmerkungen zeigen, dass es angezeigt sein kann, die konkrete Institution und die Wirkung von Steuerung aus Forschungssicht im Auge zu behalten. Dies wurde mit dieser Arbeit versucht.

Neuere Untersuchungen zielen denn auch darauf ab, die Effekte der Steuerung auf Forschung und Lehre zu untersuchen. Auf die Handlungsebene innerhalb der einzelnen Hochschule (bzw. Teilschule) verweist eine Feststellung aus der „School-Effectiveness-Forschung“, nämlich dass systematische Erneuerungen nicht direkt zu verbesserten „unterrichtlichen Ergebnissen“ führen, sondern dass erst auf Schulniveau geeignete strukturelle Vorkehrungen zu treffen sind und diese implementiert werden müssen (vgl. Kussau/Brüsemeyer 2007:36f.)¹⁶

Das Forschungsdesign führte aufgrund der Governance zu überraschenden Feststellungen (hohe Kontingenz der weiteren Entwicklungen) und förderte einen Handlungsspielraum für das Hochschulmanagement zutage.

Zu Hypothese 3:

Die Untersuchung zeigte die nicht konfliktfreien Aspekte einer gemeinsamen Führung von Bund und Kantonen auf und auch die möglichen Zerreibeffekte für die Fachhochschulen. Die Steuerungsvielfalt und -intensität war hilfreich, um die Fachhochschulen durch die Gründungsphase zu führen; für eine weitere Konsolidierung ist eine weitere Bereinigung des Selbstverständnisses gegenüber den Fachhochschulen unter aktiver Mitarbeit auch der Hochschulen selbst vonnöten.

¹⁶ Zu Untersuchungen zur Auswirkung der NPM-Steuerung auf Forschung und Lehre vgl. Wilkesmann/Würmseer 2008; Meier/Schimank 2009. Es handelt sich hier um neue Forschungsfragen; es liegen erst wenige Hinweise auf solche Auswirkungen vor.

8. Dokumentenverzeichnis

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 01.3534 Fetz

Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (2004)

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2004 – 2007 (29. November 2002)

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008 – 2011 (24. Januar 2007)

Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood (1995)

Die drei Hochschultypen im schweizerischen Hochschulsystem, Stand 2009 (19. August 2009)

Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen. Vereinbarung der CRUS, der KFH und der COHEP (5. November 2007)

Fachhochschulmastervereinbarung, Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über den Aufbau von Masterstudiengängen an Fachhochschulen (24. August 2007)

FH-Akkreditierungsrichtlinien, Richtlinien des EVD für die Akkreditierung von Fachhochschulen und Studiengängen (4. Mai 2007)

FH-Akkreditierungsvereinbarung, Vereinbarung zwischen den EVD und der EDK über die Übertragung der Prüfung und Akkreditierung von Fachhochschulen und ihren Studiengängen auf Dritte (23. Mai 2007)

FHSG Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz FHSG) (6. Oktober 1995)

FHSV Fachhochschulverordnung ,Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen) (11. September 1996)

FHV Interkantonale Fachhochschulvereinbarung ab 2005 (12. Juni 2003)

HFKG Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (29. Mai 2009, Entwurf)

IUV Interkantonale Universitätsvereinbarung (20. Februar 1997)

Masterplan Fachhochschulen 2008 – 2011 (16. Februar 2007)

Masterplan Fachhochschulen 2008 – 2011 (13. März 2008)

Masterplan Fachhochschulen 2004 – 2007 Bericht der Arbeitsgruppe über die Umsetzung der Massnahmen (16. Dezember 2008)

Rapport du Groupe d'experts HES-SO (31. Juillet 2009)

Strategie 2007 – 12. Fachhochschulen: die erste Adresse für praxisorientierte Hochschulbildung und profilierte Forschung (14. Dezember 2006)

Szenarien 2009–2018 für die Hochschulen, Bundesamt für Statistik (erscheint im Oktober 2009)

Tätigkeitsprogramm 2008 – 2014. Fortschreibung 2009, EDK (18. Juni 2009)

UG Gesetz über die Förderung der Universitäten (8. Oktober 1999)

Die Dokumente sind alle online erhältlich. Es wird deshalb auf die jeweilige Angabe einer www-Adresse verzichtet.

9. Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?. In: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, hrsg. v. Arthur Benz, Wiesbaden 2004, S. 11 - 28
- Benz, Arthur (2007): Verhandlungen. In: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, hrsg. v. Arthur Benz u.a., Wiesbaden 2007, S. 106 - 18
- Berthold, Christian (2004): Strategische Orientierung. In: Grundbegriffe des Hochschulmanagements, hrsg. v. Anke Hanft, Bielefeld 2004, S. 430 - 436
- Birnbaum, Robert (2001): Management Fads in Higher Education. Where they come from, what they do, why they fail, San Francisco 2001
- Böckelmann, Christine (2009): Arbeitsplatz Hochschule. Vom Allrounder-Anspruch zum kompetenzbasierten Personalmanagement, Münster 2009
- Boer de, Harry, File Jon (2009): Higher Education Governance Reforms across Europe. In: Modern: European Platform Higher Education Modernisation, Brüssel 2009, o. S.
- Bogumil, Jörg u.a. (2007): Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Abschlussbericht der Kurzstudie. In: Fakten für eine faire Arbeitswelt, hrsg. v. Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2007, o. S.
- Bovaird, Tony u.a. (Hg.) (2009): Public management and government, London 2003.
- Brüggemeier, Martin (2004): Von der Kunst, erfolgreich zu scheitern – Wirkungsorientiertes Controlling in öffentlichen Verwaltungen. In: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil, Hellmut Wollmann, Wiesbaden 2004, S. 374 -391
- Brüggemeier, Martin (2005): Controlling in Hochschulen zwischen Public Management und Public Governance – Überlegungen aus mikropolitischer Perspektive. In: Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, hrsg. v. Dietrich Budäus, Wiesbaden 2005, S. 379 - 399
- Brühlmeier, Daniel u.a. (2001): Politische Planung, Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern 2001
- Budäus, Dietrich (2005): Governance – Versuch einer begrifflichen und inhaltlichen Abgrenzung. In: Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, hrsg. v. Dietrich Budäus, Wiesbaden 2005, S. 1 - 13
- Büeler, Xaver (2007): School Governance – Die Fallstudie Luzern. In: Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, hrsg. v. Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister, Jochen Wissinger, Wiesbaden 2007, S. 131 - 55
- Buschor, Ernst (2002): Hochschulen wohin? Stand und Perspektiven der Schweizer Hochschulreform. In: Integratives Management für Universitäten und Fachhochschulen oder: Governance und Synergie im Bildungsbereich in Österreich, Deutschland und der Schweiz, hrsg. v. Alfred Kyrer, Wien 2002, S. 19 - 28

-
- Engels, Maria (2004): Eine Annäherung an die Universität aus organisationstheoretischer Sicht. In: *die hochschule*, 19.Jg. 2004, Nr. 1, S. 12 - 29
- Fangmann, Helmut/ Heise, Steffen (2008): Staatliche Mittelvergabe als Marktsimulation? Systemische Probleme und Lösungsansätze. In: *Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung. Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung*, hrsg. v. Gudrun Nickel und Frank Ziegele, Gütersloh 2008, S. 127 - 143
- Gager von, Anike M./Fallgatter, Michael J. (2007): Strategieentwicklung an Universitäten – Stand der Diskussion. In: *Arbeitspapier Nr. 2008. Arbeitspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insb. Personalmanagement und Organisation*, hrsg. v. Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal 2008, o. S.
- Gläser, Jochen (2007): Gemeinschaft. In: *Handbuch Governance. Theoretisch Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. v. Arthur Benz, Uwe Schimank, Georg Simonis, Wiesbaden 2007, S. 82 - 92
- Grünenfelder, Peter (1997): *Die Rolle der politischen Führung im New Public Management*. Bern, Stuttgart, Wien 1997
- Hanft, Anke (2008): *Bildungs- und Wissenschaftsmanagement*, München 2008
- Haunschild, Axel (2004): Expertenmacht. In: *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, hrsg. v. Anke Hanft, Bielefeld 2004, S. 123 - 125
- Heinrich, Martin (2008): Von der Steuerung zu Aushandlungsprozessen als neue Form der Handlungskoordination. In: *'Warum tun die das?'. Governance-analysen zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung*, hrsg. v. Roman Langer, Wiesbaden 2008, S. 31 - 46
- Hennig-Thurau, Thorsten (2004): *Marktbezogenes Organisationales Lernen als Aufgabe des Hochschulmanagements. Bestandesaufnahme und Entwicklung eines Erfolgskonzeptes für Universitäten*, Berlin 2004.
- Hüther, Otto (2009): Hochschulräte als Steuerungsakteure?. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 31. Jg. 2009, Nr. 2, S. 50 – 73
- Knecht, Heinz (2005): Kritische Erfolgsfaktoren für die Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen. In: *Bildungsökonomische Herausforderungen für Fachhochschulen*, hrsg. v. Heinz Knecht und Urs Dürsteler, Bern 2005, S. 11 - 34
- Kussau, Jürgen/Brüsemeister Thomas (2007): Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*, hrsg. v. Herbert Alt-richter, Thomas Brüsemeister, Jochen Wissinger, Wiesbaden 2007, S. 15 - 54
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe (2007): Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder. In: *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, hrsg. v. Katharina Holzinger, Helge Jörgens, Christoph Knill. In: *Sonderheft 38 der Politischen Vierteljahresschrift*, S. 522 - 548
- Laske, Stephan/Meister-Scheytt, Claudia (2006): *Leistungskompetenz*. In: *Einführung in das Hochschul- und Wissenschaftsmanagement. Ein Leitfaden für Theorie und Praxis*, hrsg. v. Ada Pellert, Bonn 2006, S. 102 - 18

-
- Leilich, Catharina/Sadowski, Dieter (2004): Interne Märkte in Hochschulen und ihre organisatorischen Voraussetzungen, in: die hochschule, 19. Jg. 2009, Nr. 1, S. 63 - 73
- Licka, Paul/Balocco, Marco (2009): Hochschulen im Spannungsfeld von Autonomie und Effizienz. Studie der Berinfor AG basierend auf einer Befragung von Führungspersonen an Schweizer Hochschulen, Zürich 2009, o. S.
- Mäder, Felix (2006): Hochschulautonomie. Sieben Universitäten und Fachhochschulen im Vergleich, Bern 2006, o. S.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, hrsg. v. Arthur Benz, Wiesbaden 2004, S. 65 - 76
- Meier, Frank/Schimank, Uwe (2009): Matthäus schlägt Humboldt? New Public Management und die Einheit von Forschung und Lehre. In: Beiträge zur Hochschulforschung, 2009, 31. Jg., Nr. 1, S. 42 - 61
- Müller-Stewens, Günter/Lechner, Christoph (2005): Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen: der St. Galler General Management Navigator, Stuttgart 2005
- Nickel, Sigrun (2009), Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung, 2. Auflage, München 2009
- Osterloh, Margit/Weibel, Antoinette (2006): Investition Vertrauen. Prozesse der Vertrauensentwicklung in Organisationen, Wiesbaden 2006
- Pätzmann, Monika (2005): Die Fachhochschulen in der schweizerischen Hochschullandschaft. Dargestellt und diskutiert am Beispiel der Abschlüsse in Architektur und Betriebswirtschaft, Dissertation Universität Zürich.
- Picot, Arnold/Wolff, Brigitta (1995): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen. „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? In: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, hrsg. v. Frieder Naschold und Marga Pröhl, 3. Auflage, Gütersloh 1995, S. 51 – 120
- Scharpf, Fritz W. (1995): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, 1995, Nr. 4, S. 323 - 56
- Schedler, Kuno/Finger, Mathias (2008): 10 Thesen zur Führung öffentlicher Unternehmen. In: IDT Blickpunkte, 2008, Nr.18, S. 14 - 17
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006): New Public Management, 3. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien 2006
- Schedler, Kuno/Siegel, John Philipp (2005): Strategisches Management in Kommunen, Düsseldorf 2005
- Schimank, Uwe (2007a): Elementare Mechanismen. In: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, hrsg. v. Arthur Benz u.a., Wiesbaden 2007, S. 29 - 45
- Schimank, Uwe (2007b) Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, hrsg. v. Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister, Jochen Wissinger, Wiesbaden 2007, S. 231 - 260

-
- Schneider, Volker (2004): Organizational Governance – Governance in Organisationen. In: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, hrsg. v. Arthur Benz, Wiesbaden 2004, S. 173 - 192
- Schubert, Torben (2008): New Public Management an deutschen Hochschulen. Strukturen, Verbreitung und Effekte, Stuttgart 2008
- Senn, Paul (1999): Fachhochschulmanagement, Bern 1999
- Senn, Paul (1995): Der Leistungsauftrag an die Fachhochschulen, Bern 1995
- Seyr, Bernhard F. (2006): Integratives Management und Wissensbilanzierung in der Hochschulforschung, Frankfurt am Main 2006
- Speckbacher, Gerhard/Wentges, Paul/Bischof, Jürgen (2008): Führung nicht-erwerbswirtschaftlicher Organisationen: Ökonomische Überlegungen und Folgerungen für das Hochschulmanagement. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Jg. 60, 2008, Nr. 1, S. 43 - 66
- Sporn, Barbara/Aeberli, Christian (2004): Hochschule Schweiz – Ein Vorschlag zur Profilierung im internationalen Umfeld, Zürich 2004
- Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten, Bern 2002
- Stocker, Manfred (2004): Steuerung als Fiktion. Anmerkungen zur Implementierung der neuen Steuerungskonzepte an Hochschulen aus organisationssoziologischer Sicht. In: die hochschule, 19. Jg., 2004, Nr. 1, S. 30 - 48
- Thom, Norbert, Ritz, Adrian (2006): Innovation, Organisation und Personal als Merkmale einer effektiven Schulführung. In: Effektive Schulführung. Chancen und Gefahren des Public Managements, hrsg. v. Norbert Thom, Adrian Ritz, Reto Steiner, Bern 2006, S. 3 - 35
- Voss, Rüdiger (Hg.) (2009): Hochschulmarketing, 2. Auflage, Lohmar-Köln 2009
- Wald, Andreas/Jansen, Dorothea (2007): Netzwerke. In: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, hrsg. v. Arthur Benz u.a., Wiesbaden 2007, S. 93 - 106
- Weibel, Antoinette (2002): Kooperation in strategischen Wissensnetzwerken, Vertrauen und Kontrolle zur Lösung des sozialen Dilemmas, Dissertation Universität Zürich
- Weick, Karl E. (1976): Educational Organizations as loosely coupled systems. In: Administrative Science Quarterly, Jg. 21, 1976, S. 1 - 19
- Welge, Martin K./Al_Laham, Andreas (2008): Strategisches Management. Grundlagen – Prozess – Implementierung, 5. Auflage, Wiesbaden 2008
- Willke, Helmut (1989): Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation. Weinheim/München 1989
- Wilkesmann, Uwe/Würmseer, Grit (2008): Unter welchen Bedingungen sind managerial governance und academic self-governance von Hochschulen auf der individuellen Ebene der Lehrenden handlungswirksam? in: Zentrum für Weiterbildung der Technischen Universität Dortmund, Lehrstuhl Weiterbildungs-, Sozial- und Organisationsmanagement, Discussion paper 2008, Nr. 1

Anhang

Anhang 1: Fachhochschulgesetz FHSG

Anhang 2: Fachhochschulverordnung FHSV

Anhang 3: FH-Akkreditierungsrichtlinien

Anhang 4: Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz HFKG

Anhang 5: Die drei Hochschultypen im schweizerischen Hochschulsystem

Anhang 6: Übersicht Interviewpartnerinnen und -partner

Anhang 7: Leitfadengestützte Interviews: Beispielfragebogen

Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Ort und Datum

Vorname Name

Über die Autorin

Ursula Meyerhofer schloss ihr Studium in Berlin (West) ab in den zwei Hauptfächern Neuere Geschichtswissenschaft und Literaturwissenschaft. Es folgte eine Dissertation „Von Vaterland, Bürgerrepublik und Nation“ (Chronos-Verlag), unterbrochen von einer Assistenz an der Universität Zürich in Staatsrecht und Verfassungsgeschichte (Prof. Alfred Kölz). Vor dem Studium war die Autorin als Jung-Eventorganisatorin und Journalistin in Basel tätig gewesen. Nach der Promotion folgte eine siebenjährige Tätigkeit als Entwicklerin von Nachwuchsförderungsmassnahmen an der Universität Zürich. Seit Herbst 2007 ist sie Stabsmitglied des Direktionspräsidenten der Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW und für die Umsetzung des Leistungsauftrages „Gleichstellung von Mann und Frau“ des BBT zuständig. Seit Herbst 2009 entwickelt sie an der Hochschule für Technik der FHNW in Ko-Leitung einen Bachelor-Ausbildungsgang „Informatik“ für Frauen. Ab März 2010 ist sie Ko-Projektleiterin des von ihr initiierten Forschungsprojektes „Diversity – Nachfolgetheorem der Gleichstellung von Mann und Frau?“ mit zahlreichen Praxispartner-Institutionen aus der ganzen Schweiz.

E-Mail (privat): urmey@bluewin.ch

E-Mail (Büro): ursula.meyerhofer@fhnw.ch