

# Eine Annäherung an die Universität aus organisationstheoretischer Sicht

**Maria Engels**  
Köln

Kaum einer Institution ist es in vergleichbarer Weise wie der Universität gelungen, über Jahrhunderte hinweg die Notwendigkeit ihrer Existenz nach innen und außen zu legitimieren und unbeschadet der Zeitläufte in Wesen und Struktur eine außergewöhnliche Kon-

stanz zu bewahren. Gleichwohl befindet sich die deutsche Hochschul-landschaft gegenwärtig in einer Phase des tiefgreifenden Umbruchs und Aufbruchs. Nachdem sich über Jahre hinweg die Rahmenbedingungen von Forschung und Lehre verschlechtert haben, ohne dass gegensteuernde Maßnahmen ergriffen wurden, hat sich in jüngster Zeit die Kritik an den Strukturen und Prozessen der Hochschule unter zunehmender Konzentration auf Fragen der angemessenen Organisation in bemerkenswerter Weise verschärft. Eine begrifflich und konzeptionell geschlossene Diskussion zielführender Reformschritte setzt eine organisationstheoretisch fundierte Auseinandersetzung mit der Universität voraus.

Grundsätzlich ist es das Anliegen der Organisationstheorie, Organisationen zu verstehen und zu erklären. Organisationen sind soziale Gebilde, die sich ex definitione durch zwei Merkmale auszeichnen: Organisationen bestehen immer aus einer Mehrzahl von Personen, die dauerhaft mit Blick auf ein gemeinsames Ziel zusammenwirken (Barnard 1938/60: 73; Laux/Liermann 1997: 1f.; Frese 1992: 2). Ein in sich geschlossenes Aus-sagensystem, mit dessen Hilfe Organisationen befriedigend beschrieben und erklärt werden können, ist derzeit nicht verfügbar. Dies liegt in der Vielfalt der Organisationsformen und -funktionen selbst begründet: Of-fensichtlich unterscheiden sich beispielsweise Unternehmungen – denen der größte Teil der organisationstheoretischen Forschung gilt – Verwal-tungseinrichtungen der öffentlichen Hand, Kirchengemeinschaften, Kran-kenhäuser oder auch Universitäten untereinander in einer Vielzahl von

Merkmale. Auch wenn allen Organisationen die konstituierenden Merkmale der 'interpersonellen Arbeitsteilung' und der 'Zielgerichtetheit' gemeinsam sind und sie damit wesentliche funktionelle Probleme miteinander teilen, ergeben sich für die verschiedenen Organisationstypen je charakteristische Sonderprobleme. Die 'differentiae specificaе' der spezifischen Organisation, 'Universität' sollen im Weiteren beleuchtet werden. Dazu werden aus der Vielfalt der verschiedenen organisations-theoretischen Auffassungen davon, was die Universität ausmacht und wie sie zu erklären ist, beispielhaft drei besonders prominente Ansätze skizziert. Abschließend wird ein auf praktische Handlungszwecke ausgerichteter konzeptioneller Bezugsrahmen vorgestellt, anhand dessen sich die komplexe Vielfalt der Universitätswirklichkeit einfangen und abbilden lässt und damit die Voraussetzungen für ein intendiert rationales Gestaltungshandeln schafft.

## **Die Universität aus einer organisations-typologischen Perspektive**

Einen ersten Eindruck von der Variationsbreite realer Organisationen im Allgemeinen und von den spezifischen Charakteristika der Universität im Speziellen eröffnet die Organisationstypologie von Henry Mintzberg. Sie basiert auf der Hypothese, dass ein hohes Maß an Effektivität von Organisationsstrukturen nur dann zu erzielen sei, wenn die strukturellen Gestaltungsparameter einerseits interne Stimmigkeit und Harmonie ('configuration hypothesis') und andererseits eine grundlegende Konsistenz mit situativen Bestimmungsfaktoren ('congruence hypothesis') aufweisen. Davon ausgehend postuliert Mintzberg, dass sich Konstellationen struktureller Variablen – sogenannte Strukturtypen – nachweisen lassen, die sich durch eine 'innere Logik' auszeichnen. Mit der 'Simple Structure', der 'Machine Bureaucracy', der 'Professional Bureaucracy', der 'Divisionalized Form' und der 'Adhocracy' unterscheidet er fünf theoretisch konsistente Kombinationen aus Gestaltungs- und Kontingenzparametern (Mintzberg 1979: 299ff.; Mintzberg 1983: 151ff.). Nach Mintzberg spannen diese fünf reinen Strukturtypen ein Pentagon auf, innerhalb dessen sich nahezu alle realen Organisationen wiederfinden lassen.

Für die Klassifikation von Mintzberg ist die Vorstellung entscheidend, dass jede Organisation fünf grundlegende Organisationsbausteine aufweist, die jeweils auf unterschiedliche Weise zur Zielerreichung der

Organisation beitragen (Mintzberg 1983: 9ff.). Im Einzelnen handelt es sich um den (a) ‚operative Core‘, in dem sich der eigentliche Prozess der Leistungserstellung vollzieht und der insofern die materielle Ebene des organisatorischen Geschehens repräsentiert, den (b) ‚Strategic Apex‘, zu dem die maßgeblichen Entscheider der Organisation gehören, die die Gesamtverantwortung für die Organisation tragen, die (c) ‚Middle Line‘, die das mittlere Management abbildet, der (d) ‚Technostructure‘, der Spezialisten für Arbeitsgestaltung, Planung und Budgetierung oder Personal angehören, sowie dem (e) ‚Support Staff‘, zu dem die vielfältigen spezialisierten Einheiten wie Kantinen, PR-Abteilungen oder Justizariate zählen, die mit ihren Diensten die Organisation außerhalb des betrieblichen Arbeitsablaufs unterstützen. Zusammengehalten werden die organisatorischen Grundbausteine durch Maßnahmen der Koordination. Die fünf grundlegenden Mechanismen der Koordination beruhen auf (a) gegenseitige Abstimmung, (b) persönliche Weisung, (c) Standardisierung der Arbeitsprozesse, (d) Standardisierung des Arbeitsergebnisses sowie (e) Standardisierung der bei den Mitarbeitern vorauszusetzenden Qualifikationen (Mintzberg 1983: 4ff.). Die fünf Strukturtypen zeichnen sich jeweils durch die Dominanz je eines (Schlüssel-)Grundbausteins und eines Koordinationsmechanismus aus. Unter bestimmten situativen Gegebenheiten – so die These Mintzbergs – erweist sich jeweils eine der Konfigurationen unter Effektivitätsgesichtspunkten als den übrigen überlegen.

Die Universität repräsentiert innerhalb der Organisationsklassifikation von Mintzberg den Prototypen einer ‚Professional Bureaucracy‘. Eine Gegenüberstellung von Unternehmungen und Universitäten mag die damit verbundenen Implikationen verdeutlichen. Unternehmungen in stabilen Umwelten stehen nach Mintzberg für den Strukturtyp der ‚Machine Bureaucracy‘. Da diese im betrieblichen Kern zum überwiegenden Teil vergleichsweise einfache und repetitive Routineaufgaben bewältigen müssen, bieten sich ein hohes Maß an Arbeitsteilung und die Koordination durch eine Standardisierung der Arbeitsprozesse an. Die Technostruktur, deren Analytiker die Standardisierung der Leistungserstellungsprozesse vornehmen, findet ein breites Betätigungsfeld und ist entsprechend stark ausgeprägt. Die strikte Regulierung der Arbeit, die mit einer Zentralisation von Entscheidungskompetenzen einhergeht, führt zu einer stark entwickelten administrativen Struktur. Zumindest in großen Organisationen ist somit auch das mittlere Management in der Maschinenbürokratie relativ umfangreich.

Konstituierendes Merkmal der 'Professional Bureaucracy' – zu denen Mintzberg neben der Universität auch Schulen oder Krankenhäuser zählt – ist dahingegen die herausragende Bedeutung der Mitarbeiter im betrieblichen Kern. Die Spezialistenbürokratie ist bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf professionalisierte Mitarbeiter angewiesen, die über in langjähriger Ausbildung erworbene berufliche Kenntnisse und Qualifikationen sowie berufsständische Standards und Normen verfügen. Aufgrund ihrer Schlüsselposition verfügen die Mitglieder des betrieblichen Kerns über ein hohes Maß an Autonomie. Im Wesentlichen setzen sie sich eigene Ziele und kontrollieren sich selbst. Im Unterschied zur 'Machine Bureaucracy' erzeugt die 'Professional Bureaucracy' ihre Standards nicht selbst; diese werden vielmehr außerhalb der Organisation durch die 'Professional Community' entwickelt. Die Technostruktur ist in 'Professional Bureaucracies' weitgehend entbehrlich. Auch der Organisationsbereich des mittleren Managements fällt klein aus, da die professionalisierten Mitarbeiter nicht nur weitgehend ihre eigene Arbeit koordinieren und kontrollieren, sondern darüber hinaus auch einen großen Teil der administrativen Aufgaben kollektiv wahrnehmen. Als Beispiele führt Mintzberg die Mitgliedschaft von Professoren in unterschiedlichen Universitätsgremien und -ausschüssen an, die ihnen auf diese Weise eine gewisse Kontrolle über das organisatorische Geschehen sichert. Neben dem betrieblichen Kern sind nur die unterstützenden Stäbe voll ausgebaut. Innerhalb der Universität nehmen beispielsweise Bibliotheken, Archive oder Rechenzentren den professionalisierten Mitarbeitern formalisierbare Routinearbeiten ab. Insgesamt zeichnet Mintzberg aufgrund der Macht der Mitarbeiter im betrieblichen Kern ein Bild von der Universität, das diese als eine auf den Kopf gestellte Pyramide darstellt.

## **Die Universität aus einer entscheidungs-logischen Perspektive**

Während es sich bei der Konzeptualisierung der Universität als 'Professional Bureaucracy' durch Mintzberg allein um das Ergebnis einer typologisierenden Betrachtung von Organisationen handelt, leistet die im Folgenden dargestellte Perspektive der Universität als 'Organized Anarchy' eine methodisch und theoretisch komplexere Analyse. Das Konzept der 'Organized Anarchy' geht zurück auf die Forschergruppe um JAMES G. March, Michael D. Cohen und Johan P. Olsen. Anfang der 70er Jahre le-

gen sie mit dem Aufsatz 'A Garbage Can Model of Organizational Choice' (Cohen/March/Olsen 1972), der sich auf eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Universitätsgremien stützt, den Grundstein für eine Theorie der organisatorischen Entscheidung, die einige der – auch unter ihrer Mitwirkung – in Pittsburgh an der Carnegie-Mellon-University erarbeiteten Grundlagen der 'Verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie' in Frage stellt.

Erkenntnisinteresse der maßgeblich durch Herbert A. Simon geprägten verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie ist das tatsächliche Verhalten von Individuen oder Gruppen in Entscheidungssituationen sowie die Struktur komplexer Entscheidungsprozesse (Simon 1945; Cyert/March 1963). Die verhaltensorientierte Entscheidungstheorie berücksichtigt anders als die theoretisch konstruierten idealen Modelle der Entscheidungslogik empirische Erkenntnisse über das menschliche Entscheidungsverhalten und zieht zudem die Merkmale des Entscheidungsprozesses in ihre Betrachtung mit ein. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass der menschlichen Fähigkeit zur Gewinnung und Verarbeitung von Informationen aufgrund einer beschränkten Konzentrationsfähigkeit, der geringen Größe und des schnellen Vergessens gespeicherter Informationen im Kurzzeitgedächtnis sowie der eingeschränkten Möglichkeiten des Zugriffs auf das Langzeitgedächtnis Grenzen gesetzt sind. Darüber hinaus ist der Entscheidungsträger nicht in der Lage, alle Lösungen und deren wahrscheinliche Konsequenzen erschöpfend und simultan miteinander zu vergleichen. Damit ist er nicht dazu imstande, seine Wahl zu optimieren und gemäß seiner Präferenzen die optimale Entscheidung zu treffen. Im Ergebnis weicht tatsächliches Entscheidungsverhalten in der Regel von dem Idealbild 'objektiver Rationalität' ab; Menschen handeln nur begrenzt rational ('bounded rationality').

Die Gruppe von Forschern um March entwickelt die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie weiter, indem sie den Fokus auf Entscheidungen in Situationen richtet, die durch 'Ambiguität' gekennzeichnet sind (March/Olsen 1976; March/Olsen 1986; March 1994: 175ff.). Mehrdeutige Entscheidungssituationen lassen sich ihrer Ansicht nach vor allem in Universitäten finden. Für Cohen, March und Olsen stellt die Universität den Inbegriff einer 'Organized Anarchy' dar. Organisierte Anarchien weisen die folgenden Charakteristika auf:

(a) *Inkonsistente und nicht-operationale Ziele*: Organisierte Anarchien operieren auf der Basis unklar formulierter, schlecht definierter oder

inkonsistenter Ziele, die darüber hinaus instabil sind und sich in unvorhersehbarer Weise verändern. Handlungen sind daher nicht notwendig das Ergebnis vorab formulierter Präferenzen; oftmals werden Ziele erst nach einer Entscheidung gefunden oder erfunden.

- (b) *Beschränktes Wissen und unvollkommene Technologien:* In einer organisierten Anarchie fehlt es an Wissen über die Umwelt und die entscheidungsrelevanten Kausalbeziehungen. Da die Organisationsmitglieder die Entscheidungsprozesse der Organisation nicht durchschauen, wissen sie weder, welche Verfahren und Technologien einen Zielbeitrag leisten, noch können sie Ergebnisse ex post den ergriffenen Maßnahmen eindeutig zurechnen. Entscheidungen werden insofern nur auf der Grundlage einfacher Versuchs- und Irrtumssequenzen, des Lernresiduums aus zufällig gewonnenen Erfahrungen in der Vergangenheit und pragmatischer, aus der Not geborener Annahmen getroffen. Die Teilnehmer organisierter Anarchien müssen Antworten auf die Fragen, was geschehen ist, warum es geschehen ist und ob das Geschehene notwendig war, weitgehend schuldig bleiben.
- (c) *Wechselnde Teilnehmer und Aufmerksamkeit:* Die Mitglieder der organisierten Anarchie nehmen gleichzeitig an mehreren unterschiedlichen Entscheidungsprozessen teil und widmen diesen in unterschiedlichem Maße Zeit und Aufmerksamkeit; zudem variiert der Grad der Einbindung im Zeitablauf. Aufgrund dieser Fluktuationen sind die Grenzen der Organisation unsicher und veränderlich: Entscheidungsträger wechseln unberechenbar.

Wie empirische Beobachtungen in Universitäten gezeigt haben, weisen unter den Bedingungen von Mehrdeutigkeit und Ungewissheit auch die Prozesse der Entscheidungsfindung anarchische Züge auf. Es lassen sich weder eine Strukturierung durch eine Zielfunktion, durch Anspruchsniveaus und Verfahrensregeln oder durch Bewertungsregeln, noch eine Ordnung im Hinblick auf die Phasen, die ein solcher Entscheidungsprozess durchläuft (Problemerkennung, Zielformulierung, Alternativensuche, Alternativenbewertung und Realisation), ausmachen. Mit dem Konzept der 'Organized Anarchy' wird somit die Rationalität des Entscheidungsprozesses selbst in Frage gestellt; der Entscheidungsprozess wird als 'Garbage Can' konzeptualisiert (Cohen/March/Olsen 1972).

Insgesamt ist das 'Garbage Can'-Modell der Entscheidung der Versuch, kontext- und zeitabhängige Entscheidungsprozesse zu beschreiben.

Es befindet sich insoweit in der Tradition der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie, als auch hier von den Grenzen rationalen Handelns ausgegangen wird. Es unterscheidet sich aber entscheidend von den Arbeiten SIMONS im Hinblick auf die Frage, inwieweit durch die innerhalb der Organisation wirksamen Mechanismen zumindest ein rationalitätsähnliches Handeln möglich wird. Unter den Bedingungen von organisierten Anarchien ist zumindest zu fragen, inwieweit überhaupt noch von einer 'Hilfestellung' der Organisationsstruktur ausgegangen werden kann.

Entscheidungssituationen mit unklaren Zielen, unvollkommener Technologie und flukturierenden Teilnehmern kommen – so die Auffassung von March et al. – in allen Organisationen teilweise oder zeitweise vor. Für bestimmte Organisationstypen wie die Universität stellen die Bedingungen einer organisierten Anarchie aber den Regelfall dar:

„The American college or university is a prototypic organized anarchy. It does not know what it is doing. Its goals are either vague or in dispute. Its technology is familiar but not understood. Its major participants wander in and out of the organization“ (Cohen/Mach 1974: 3, 195ff.).

Für die amerikanische Universität ist diese Charakterisierung in einer Vielzahl von Studien überprüft worden. Die empirischen Untersuchungen zum organisatorischen Entscheidungsverhalten sind zum überwiegenden Teil im Universitätsbereich (wie zum Beispiel die Wahl eines 'Deans' in einer amerikanischen Universität) oder zumindest im Kontext des Bildungswesens angesiedelt. Auch haben Cohen, March und Olsen die ursprüngliche Konzeptualisierung des 'Garbage Can'-Modells auf der Basis von Untersuchungen zu Universitäten vorgenommen.

Die Entscheidungsprozesse in Universitäten spiegeln danach eine konfuse Welt wider:

„In an organized anarchy each individual in the university is seen as making autonomous decisions. Teachers decide if, when, and what to teach. Students decide if, when, and what to learn. Legislator and donors decide if, when, and what to support. Neither coordination [...] nor control are practiced. Resources are allocated by whatever process emerges but without explicit accommodation and without explicit reference to some superordinate goal. The 'decisions' of the system are a consequence produced by the system but intended by no one and decisively controlled by no one“ (Cohen/March 1974: 33).

## Die Universität aus einer institutionalistischen Perspektive

Die Grundlegung der 'Institutionalistischen Theorie der Organisation' erfolgt 1957 mit der Arbeit „Leadership in Administration“ von Philip Selznick (Selznick 1957). Ausgehend von einem rationalen Verständnis von Systemen, sieht Selznick in Organisationen zunächst nur technologische Instrumente zur Erreichung bestimmter Ziele. 'Bloße Organisationen' erfahren jedoch seiner Ansicht nach im Laufe der Zeit eine 'Wertaufladung', sie entwickeln ein Eigenleben. Aus der Organisation wird eine 'Institution', die Identität stiften und Sicherheit vermitteln kann.

Eine Weiterführung erfährt der institutionalistische Ansatz 1977 durch den bahnbrechenden Beitrag „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“ von John W. Meyer und Brian Rowan (Meyer/Rowan 1977). Im Rahmen des Forschungsprogramms 'Environment for Teaching', das Anfang der 70er Jahre vom 'Stanford Center for Research and Development in Teaching' durchgeführt wurde, haben sich Meyer und Rowan mit der Frage auseinandergesetzt, inwieweit sich die jeweilige Art und Weise, in der die Kernaufgaben der Organisation wahrgenommen werden, und die formale Struktur einer Organisation gegenseitig bedingen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die These, nach der die formale Struktur im Sinne eines technologisch-rational gestalteten Werkzeugs die Steuerung der Aktivitäten in der Organisation leistet, nicht aufrecht zu erhalten ist. Am Beispiel von Institutionen des Bildungswesens zeigen sie auf, dass deren formale Struktur und ihre jeweilige Technologie der Leistungserstellung nur 'lose gekoppelt' sind. Dies wirft die Frage nach den Bestimmungs- und Erfolgsfaktoren der Formalstruktur einer Organisation auf:

- (a) Wenn die Organisationen des Bildungswesens 'organized anarchies' mit diffusen Aufgaben und unklaren Technologien darstellen, warum weisen sie dennoch nahezu identische formale Strukturen auf?
- (b) Wenn die Organisationen des Bildungswesens nur diffuse oder gar keine formalen Koordinations- und Kontrollmechanismen aufweisen und zudem kein Konsens darüber besteht, wie sie ihre zentralen Aufgaben erfüllen sollen, warum erfahren dennoch Schulen oder Universitäten kontinuierliche gesellschaftliche Unterstützung – vor allem in Form finanzieller Mittel –, die ihnen ein höheres Maß an Stabilität und 'Überlebensfähigkeit' als zum Beispiel Unternehmungen mit vergleichbarer Größe und Ressourcenausstattung verleiht?



Die Antwort auf diese Fragen sehen die Vertreter einer institutionalistischen Theorie der Organisation darin, dass sich in jeder Gesellschaft Annahmen, Vorstellungen und Erwartungen herausbilden, wie Unternehmen, Krankenhäuser oder eben auch Universitäten generell gestaltet sein sollen: Nicht die tatsächlichen Anforderungen der Aufgabenerfüllungsprozesse, sondern diese institutionalisierten Vorstellungen determinieren die formale Struktur einer Organisation. So gehen MEYER und ROWAN davon aus, dass nur die Organisationen erfolversprechend agieren und ihren Fortbestand sichern, denen es gelingt, in ihrem Aufbau und ihren Handlungen den Rationalitätsvorstellungen der Umwelt zu entsprechen (Meyer/Rowan 1977: 341, 352). Hierbei spielt keine Rolle, was die jeweilige Organisation selbst als rational erachtet oder was tatsächlich im engeren ökonomischen Sinne effizient ist. Organisationen, die sich weigerten, solche als gegeben, gerechtfertigt und effizient angesehene Verfahren und Strukturen einzuführen und anzuwenden, würden dementsprechend als unmodern, irrational oder ineffizient gelten.

Unter Rückgriff auf die Metapher der 'losen Kopplung' konzeptualisieren die InstitutionalistInnen die Universität in staatlicher Trägerschaft als eine prototypische Organisation, die im Hinblick auf ihre technologische Umwelt 'lose gekoppelt' und zugleich im Hinblick auf ihre institutionelle Umwelt sehr 'eng gekoppelt' ist (Meyer/Rowan 1978: 79; Meyer et al. 1978: 259; Scott 1986: 340ff.). So bestehen feste fachlich spezialisierte und rechtlich verankerte Vorstellungen darüber, was eine Universität auszeichnet. Diesen Vorstellungen – zum Beispiel im Hinblick auf Professoren, Studenten, Lehrinhalten oder Forschungsmethoden – wird in ritueller Weise entsprochen. Das heißt beispielsweise, dass ausschließlich derjenige den Status eines Universitätsprofessors erhält, der seine professionelle Qualifikation durch entsprechende formale Zeugnisse belegen kann, ganz gleich, wie groß die tatsächlichen Fähigkeiten im Bereich von Forschung und Lehre auch sein mögen. Diesen Professoren werden Studierende zugewiesen, die ihre Studierfähigkeit in der Regel über das Zeugnis der Allgemeinen Hochschulreife nachweisen müssen. Das Studium selbst gliedert sich in eine Vielzahl stark standardisierter Kategorien: So unterscheidet sich der Fächerkanon eines bestimmten Studiengangs nur graduell an den verschiedenen Universitäten. Selbst die Gebäude, in denen Forschung und Lehre betrieben werden, müssen in ihrer Beschaffenheit bestimmten formalen, zum Beispiel baurechtlichen, Bestimmungen entsprechen. Eine Nichtbeachtung der institutionalisierten Regeln würde zu

einem Entzug der – finanziellen wie moralischen – gesellschaftlichen Unterstützung führen.

Nach Meyer und Rowan sind Organisationen wie die Universität, deren Erfolg primär auf der Adoption institutionalisierter Regeln beruht, einem permanenten Spannungsfeld ausgesetzt. Dieses entsteht dadurch, dass die Umwelten ambivalente und unklare Anforderungen stellen: Zum einen können die institutionalisierten Imperative in der schon beschriebenen Weise in einem Widerspruch zu den Anforderungen der effizienten Aufgabenbewältigung stehen. Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass institutionalisierte Regeln untereinander in einem konfliktären Verhältnis stehen. So sieht sich eine Universität Anforderungen ausgesetzt, die auf verfestigte kulturelle Vorstellungen, berufsständische Normen und professionelle Einstellungen oder auch auf gesetzliche Regelungen zurückgehen. Auch erheben im Hinblick auf die Frage, welche Lehrinhalte die Universität vermitteln soll, die unterschiedlichsten Interessengruppen Anspruch auf Mitsprache: So entwickeln neben den professionalisierten akademischen Mitarbeitern auch die Studierenden und möglicherweise deren Eltern, die staatlichen Träger der Universität sowie andere gesellschaftliche Gruppen – wie Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände – vielfach im Kern ganz unterschiedliche Vorstellungen davon, was eine Universität zu leisten hat, was ihre Aufgaben sind und wie sie diese Aufgaben wahrzunehmen hat.

Im Umgang mit diesen konfliktären unterschiedlichen kontextuellen Anforderungen bleibt nach Meyer und Rowan den institutionalisierten Organisationen nur die Möglichkeit, durch eine Strategie der Entkopplung ('decoupling') und der Vertrauensbildung ('logic of confidence') das reale, aufgabenbezogene Geschehen innerhalb der technologischen Umwelt durch den Aufbau einer möglichst undurchdringlichen Legitimationsfassade von den institutionellen Umwelten abzuschirmen (Meyer/Rowan 1977: 356f.). Entkopplung beinhaltet den Versuch, eine unmittelbare Einsichtnahme in das reale, materielle Geschehen einer Organisation zu verhindern, so dass es nicht möglich ist, die formale Organisationsstruktur hinsichtlich ihrer 'technologischen Effizienz' zu bewerten. Ein solcher Umgang mit unterschiedlichen 'Realitäten' wird nach MEYER und ROWAN dadurch ermöglicht, dass die Strategie der 'Entkopplung' mit einer Strategie der 'Vertrauensbildung' verknüpft wird. Sie gehen von einer Logik des Vertrauens aus, wonach sich alle involvierten Parteien über das Moment der Entkopplung bewusst sind, zugleich es aber als

selbstverständlich voraussetzen und im guten Glauben davon ausgehen, dass die Bewältigung der gestellten Aufgaben nach besten Möglichkeiten erfolgt. Das Ziel vertrauensbildender Maßnahmen muss es somit sein, nach innen und außen zu dokumentieren, dass hinter der zeremoniell aufrecht gehaltenen Fassade tatsächlich alle Anstrengungen zur Zielerreichung unternommen werden. Wenn es der Organisation gelingt, eine 'Aura des Vertrauens' zu schaffen, muss von keiner Seite der Versuch unternommen werden, aufgabenbezogene Kontrollen auf der operativen Ebene durchzuführen.

Das prägnanteste Beispiel für die 'Logik des Vertrauens' stellt für Meyer und Rowan der im Bildungswesen gepflegte Gedanke der Professionalisierung dar. Ihrer Ansicht nach handelt es sich dabei um eine Fiktion, die aufrecht gehalten wird, um Vertrauen in die akademischen Mitarbeiter zu legitimieren. So lässt sich beispielsweise unter Verweis auf die im Wege der Professionalisierung verinnerlichten Werte rechtfertigen, dass die Aktivitäten eines Professors keinen engen Kontrollen und Bewertungen unterzogen werden. Zugleich soll der demonstrative Verzicht auf eine enge Kontrolle der professionalisierten Mitarbeiter deren Bewusstsein für ihre hohe gesellschaftliche Verantwortung und Verpflichtung schärfen und sie auf diese Weise noch enger an die institutionalisierten Normen binden.

## **Die Universität aus einer gestaltungsorientierten Perspektive**

Eine auf praktische Gestaltungszwecke ausgerichtete Analyse komplexer Organisationen muss sowohl die Kennzeichnung und Abgrenzung von Aktionsparametern, Zielgrößen und situativen Bedingungen als auch Aussagen über die Zusammenhänge zwischen diesen Größen zulassen (Frese 2000: 241ff.). Um den Einfluss bestimmter Organisationsinstrumente vor dem Hintergrund gegebener situativer Bedingungen im Hinblick auf die Organisationsziele abschätzen zu können, bedarf es schließlich einer Theorie, die nachvollziehbare und fundierte Aussagen über kausale Zusammenhänge zwischen den Organisationsinstrumenten, -zielen und -bedingungen enthält. In diesem Zusammenhang kommt das allen Sozialwissenschaften immanente wissenschaftstheoretische Problem zum Tragen, dass sich diese in erster Linie mit menschlichem Handeln befassen und damit die Formulierung allgemeingültiger Aussagen mit gesetzesartigem Charakter nur sehr bedingt möglich ist.

Grundsätzlich wird das Vorhaben einer planvollen, zielgerichteten Einflussnahme auf das individuelle Verhalten der Organisationsmitglieder um so besser gelingen, je eindeutiger die Zielvorstellungen und je vollkommener das Wissen über das verfügbare organisatorische Steuerungsinstrumentarium, die Bedingungen seines Einsatzes sowie über die zielbezogenen Wirkungen alternativer organisatorischer Regelungen sind. Der Fall vollständigen Wissens bei eindeutigen Zielvorstellungen markiert das theoretische Ideal rationaler Gestaltungshandlung. Die Qualität organisationsbezogener Gestaltungsaussagen lässt sich daran bemessen, inwieweit diese die Lücke zwischen praktischem Gestaltungshandeln und theoretischem Ideal zu verringern vermögen.

Im Ergebnis muss der Nutzen der dargestellten organisationstheoretischen prototypischen Vorstellungsmuster von der Universität als 'Professional Bureaucracy', als 'Organized Anarchy' oder als 'Institutionalized Organization' für eine anwendungsbezogene Betrachtung darin gesehen werden, dass diese die Aufmerksamkeit darauf lenken, dass in Organisationen ein und dieselbe Wirkung mehrere Ursachen und ein und dieselbe Maßnahme verschiedene, sogar gegensätzliche Wirkungen haben kann. Als Quintessenz ist daher eine Relativierung der Instrumentalität und Kohäsion von Organisationsstrukturen vorzunehmen. Unmittelbar handlungsleitende Implikationen dürfen jedoch von den unterschiedlichen Konzeptualisierungen der Universität nicht erwartet werden.

Da die 'klassischen' organisationstheoretischen Konzeptualisierungen der Universität als 'Professional Bureaucracy', 'Organized Anarchy' oder 'Institutionalized Organization' nur in geringem Maße gestaltungsorientierte Aussagen zulassen, soll im Weiteren beispielhaft ein auf praktische Handlungszwecke ausgerichteter konzeptioneller Bezugsrahmen dargestellt werden, der Zugang zur Frage nach den Zielen, Bedingungen und Instrumenten der Steuerung der Universität erlaubt (Engels 2001). Der aufgabenorientierte Ansatz von Erich Frese liefert hierzu die organisationstheoretische Basis.

Mit der Frage nach 'Steuerung' ist die Frage nach dem Zusammenwirken von einzelnen Personen, Gruppen oder kollektiven Akteuren im Hinblick auf bestimmte Ziele aufgeworfen. Im Zentrum des aufgabenorientierten Gestaltungsansatzes steht, die Fülle aller Handlungsmöglichkeiten und Handlungsverknüpfungen im Rahmen der Steuerung auf diejenigen einzuschränken, die eine zielkonforme Aufgabenbewältigung versprechen. Das Steuerungsproblem wird dabei durch das Spannungsver-

hältnis zwischen Differenzierung und Integration determiniert. Jede arbeitsteilige Lösung eines Entscheidungsproblems ruft einen Koordinations- und einen Motivationsbedarf hervor. Der Koordinationsbedarf ist aufgabenlogisch begründet und resultiert aus der Dekomposition einer Aufgabe in Partialprobleme und deren mehr oder weniger isolierten Lösung. Der Motivationsbedarf ergibt sich demgegenüber aus den individuellen Einstellungs- und Verhaltensmerkmalen der Entscheidungsträger und ist damit im Wesentlichen psychologischer oder sozialpsychologischer Natur. Die Frage der Gesamtzieelerreichung hängt davon ab, inwieweit es gelingt, solche Verhaltenserwartungen zu formulieren und Bedingungen für ihre Erfüllung zu schaffen, dass die Entscheidungsträger das relevante Wissen besitzen, um die zur Lösung ihrer (Partial-)Entscheidungsprobleme optimalen Handlungen auszuwählen und damit auch die richtigen Probleme zu lösen. Zugleich muss sichergestellt sein, dass die Organisationsmitglieder dazu bereit sind, die ihnen zugedachten Aufgaben engagiert zu erfüllen.

Als Instrumente der Steuerung lassen sich mit den strukturellen und den nicht-strukturellen Regelungen zwei grundlegende Kategorien unterscheiden. Bei den strukturellen Regelungen handelt es sich um organisatorische Normen, die auf der Basis eines geplanten Entwurfs des organisatorischen Ordnungsrahmens das Verhalten der Organisationsmitglieder im Sinne einer 'visible hand' kanalisieren. Abhängig vom jeweiligen Steuerungszeitpunkt können mit dem Kompetenz- und Kontrollsystem zwei Strukturkonzepte einer Organisation unterschieden werden: Während das Kompetenzsystem präsituative Regelungen beinhaltet und damit dem Prinzip der Ex-ante-Steuerung Ausdruck verleiht, dient das Kontrollsystem als Plattform der Ex-post-Steuerung und ist durch eine Feedback Betrachtung gekennzeichnet. Im Rahmen der strukturellen Steuerung sind zwei Gestaltungsprobleme zu lösen: Zum einen müssen die Kompetenz- und Kontrollregelungen inhaltlich fixiert werden. Zum anderen ist zu entscheiden, wer der Organisationsmitglieder hierzu legitimiert ist und welche Modi der Entscheidungsfindung Anwendung finden.

Einen ersten Schritt zur Systematisierung der strukturellen Steuerungsmuster erlaubt der Rückgriff auf die beiden Dimensionen 'Intensität der Steuerung' und 'Verankerung der Steuerungskompetenz'. Die Intensität der Steuerung soll als hoch gelten, wenn die strukturellen Regelungen so formuliert sind, dass sie den Organisationsmitgliedern nur geringe Handlungsspielräume belassen. Über die strukturellen Regelungen wird

in diesem Fall eine unmittelbare und umfassende Einflussnahme auf das Entscheidungsverhalten der Organisationsmitglieder ausgeübt, so dass auch von einer 'direktiven' Steuerung gesprochen werden kann.

Die strukturellen Steuerungsmuster können in einem zweiten Schritt weiter danach differenzieren, ob diese enge direktive Steuerung dominant über Kompetenz- oder über Kontrollregelungen erfolgt. Erstes hieße, dass die Steuerung zum überwiegenden Teil über Kompetenzregelungen, das heißt vorrangig durch eine möglichst detaillierte Ausformulierung der Handlungserwartungen und enge Ressourcenvorgaben erfolgt. Eine Dominanz der Ex-post-Steuerung ist dementsprechend dann gegeben, wenn weniger die Kompetenz- als vielmehr die Kontrollkomponente im Vordergrund der Steuerung steht und detaillierte Handlungs- und Ressourcenvorgaben durch die Durchführung von Kontrollen und die Einleitung von Folgemaßnahmen substituiert werden. Die rückblickende Betrachtung und Bewertung erbrachter Leistungen und erzielter Ergebnisse stehen in diesem Fall im Mittelpunkt.

Als Gegenpol zur direktiven Steuerung kann die Kontextsteuerung angesehen werden. Kontextsteuerung beinhaltet den Versuch, durch die Vorgabe von Rahmenregelungen Entscheidungsforen zu schaffen, innerhalb derer die Organisationsmitglieder zu autonomen Entscheidungen befähigt und befugt sind. Die durch die strukturellen Regelungen der Steuerung gesetzten Verhaltensprämissen belassen den Organisationsmitgliedern einen hohen Umfang an Handlungsspielraum; die Intensität der Steuerung kann in diesem Fall als gering angesehen werden. Das Konzept der Kontextsteuerung lässt sich dahingehend verfeinern, dass über die Rahmenregelungen eine Einflussnahme auf die inhaltliche Lösung der Entscheidungen oder aber lediglich auf den Prozess der Entscheidungsfindung der Organisationsmitglieder ausgeübt wird. Im letzten Fall stehen die strukturellen Regelungen der Steuerung nur noch in einem indirekten Zusammenhang zu den Entscheidungen, die letztlich durch die Organisationsmitglieder getroffen werden.

Während die Dimension der 'Intensität der Steuerung' den Umfang der Handlungsspielräume der Organisationsmitglieder abbildet, erfasst die Dimension der 'Verankerung der Steuerungskompetenzen', wer Träger der Steuerungsentscheidungen ist und welche Modi der Entscheidungsfindung Anwendung finden. Alternativen der Zuordnung der Steuerungskompetenzen lassen sich auf einem sehr abstrakten Niveau über den Grad der Dezentralisation der Steuerungskompetenzen darstellen. Den

höchsten Grad der Dezentralisation weist das Prinzip der Selbststeuerung auf, verfügen hier doch nicht nur alle Organisationsmitglieder über Kompetenzen für Steuerungsentscheidungen, die Steuerungsaufgaben werden zudem auch auf dezentraler Ebene gelöst. Die dauerhafte Bündelung der Steuerungskompetenzen bei wenigen – internen oder externen – Akteuren impliziert dementsprechend einen geringen Dezentralisationsgrad respektive einen hohen Zentralisationsgrad.

Grundsätzlich gewinnen in dem Moment, in dem der Zentralisationsgrad sinkt und die Handlungsspielräume der Organisationsmitglieder an Umfang zunehmen, die jedem arbeitsteiligen System immanenten zentrifugalen Kräfte an Gewicht. Es stellt sich die Frage nach alternativen, nicht-strukturellen Steuerungsinstrumenten, die geeignet sind, ein zielkonformes Zusammenwirken der Organisationsmitglieder sicherzustellen. Zur Kategorie der nicht-strukturellen Steuerungsinstrumente zählen all diejenigen Instrumente, die geeignet sind, das Verhalten der Organisationsmitglieder auf die Organisationsziele hin auszurichten, dabei aber nicht oder nur zu einem geringen Teil auf das Problemlösungspotenzial rational begründeter organisatorischer Regelungen setzen. Die Steuerung durch nicht-strukturelle Regelungen vollzieht sich über eine normative Inpflichtnahme der Organisationsmitglieder. Nicht-strukturelle Regelungen repräsentieren in diesem Sinne soziale Normen, die das Verhalten der Organisationsmitglieder auf der Basis gemeinsamer Ziele, internalisierter Verhaltensstandards oder eines starken Solidaritätsgefühls lenken. Da sowohl die Organisation selbst aber auch Berufssysteme Quellen derartiger sozialer Normen sein können, lassen sich kulturelle und professionelle Regelungen unterscheiden.

Bei aller Zurückhaltung, mit der eine pauschale Bestandsaufnahme der universitären Kompetenz- und Kontrollsysteme zu bewerten ist, zeichnen sich klare Muster der Steuerung der staatlichen Universitäten in Deutschland ab. So ist die Ex-ante-Steuerung wesentlich ausgeprägter als die Ex-post-Steuerung; innerhalb der Ex-ante-Steuerung dominiert die Steuerung über die Vorgabe von Ressourcen (Input-Steuerung) gegenüber einer Bindung der Organisationsmitglieder an die zu erreichenden Ziele (Output-Steuerung).

Betrachtet man allein die durch die Universitätsmitglieder getragene Steuerung offenbart sich ein geringer Grad der vertikalen Dezentralisation bei einer geringen Intensität der Steuerung: Zum einen bewirkt das die Universitäten kennzeichnende Kollegialitätsprinzip, dass Steuerungs-

kompetenzen nur in sehr geringem Umfang bei einzelnen Stellen konzentriert sind und dies auch nur bei demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern auf Zeit. Zum anderen sind die Verhaltenserwartungen dergestalt formuliert, dass sie den Universitätsmitgliedern ein hohes Maß an individueller Autonomie belassen. Bezieht man jedoch den Staat als externen Träger von Steuerungsentscheidungen in die Betrachtung ein, ergibt sich ein anderes Bild. Bei den staatlichen Behörden findet sich eine hohe Konzentration von Steuerungsaufgaben; der Grad der lateralen Zentralisation ist demnach als hoch einzustufen. Da der Staat auf die Entscheidungen der Universitätsmitglieder in erster Linie über die Vorgabe der Modi der Entscheidungsfindung und über die Strukturierung der Ressourcenkomponente Einfluss ausübt, er mithin nicht unmittelbar in die universitätsinterne Entscheidungsfindung eingreift, kann auch hier von einer Kontextsteuerung gesprochen werden. Angesichts der hohen (ressourcenbezogenen) Planungsintensität des Staats, aufgrund derer den Universitätsmitgliedern vielfach nur noch ein geringer Entscheidungsspielraum verbleibt, beinhaltet sie jedoch eine starke Tendenz zur direkten Steuerung.

Gegenwärtig wird die Leistungsfähigkeit der in den staatlichen Universitäten vorherrschenden Prinzipien und Formen der Steuerung in hohem Maße in Frage gestellt. Bei aller Vielfalt der Reformvorschläge und ihren Unterschieden im Detail lassen sich für die Steuerung der staatlichen Universitäten zwei Entwicklungslinien ausmachen. In der Terminologie des entwickelten konzeptionellen Bezugsrahmens handelt es sich hierbei zum einen um eine Rücknahme der inputorientierten Ex-ante-Steuerung zugunsten einer verstärkten outputorientierten Ex-post-Steuerung sowie zum anderen um eine Senkung des lateralen Zentralisationsgrades bei gleichzeitiger Steigerung des vertikalen Zentralisationsgrades.

Wenn auch Aussagen zu dem zukünftige Kurs eines solch komplexen Systems wie der Universität nur unter Vorbehalt getroffen werden können, so zeichnet sich doch ab, dass sich der zweigleisige Prozess von verminderter staatlicher Planung auf der einen und verstärktem Management und wachsender korporativer Autonomie der Universitäten auf der anderen Seite fortsetzen wird. Bedenklich muss dabei stimmen, dass sich die gegenwärtige Reformdebatte nahezu ausschließlich auf eine Rekonfiguration der strukturellen Regelungen konzentriert. Bedenklich ist dies deswegen, weil dadurch nicht nur leichtfertig auf den Beitrag, den die nicht-strukturellen Regelungen der Steuerung zur Lösung der Steuerungsprob-



leme der staatlichen Universitäten leisten könnten, verzichtet wird. Es findet darüber hinaus nur in unzureichendem Maße Berücksichtigung, dass eine Vielzahl der angestrebten Reformmaßnahmen geeignet ist, die noch wirksamen Mechanismen der inneren Steuerung und der sozialen Kontrolle der Universitätsmitglieder institutionell zu behindern und zu schwächen. Dabei kann kein Zweifel dahingehend bestehen, dass die Leistungsfähigkeit struktureller Regelungen in Universitäten begrenzt ist. Eine Universität wirkt in erster Linie durch ihre Mitglieder, die sich allein über ihr Wissen qualifizieren. „Hier liegt“ – so Karl Jaspers – „vielleicht der entscheidende Punkt. Worauf kann das Vertrauen zur Universität ruhen? Am Ende doch nur auf dem Vertrauen zu Persönlichkeiten, die an ihr wirken“ (Jaspers 1945/1986: 282).

## **Literatur**

- Barnard, Chester 1938/60: *The Functions of the Executive*. Cambridge/Mass.
- Cohen, Michael D./March, James G. 1974: *Leadership and Ambiguity*. The American President. New York u.a.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17. S. 1-25.
- Cyert, Richard M./March, James G. 1963: *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs.
- Engels, Maria 2001: *Die Steuerung von Universitäten in staatlicher Trägerschaft*. Wiesbaden.
- Frese, Erich 1992: *Organisationstheorie. Historische Entwicklung – Ansätze – Perspektiven*. 2. Aufl., Wiesbaden.
- Frese, Erich 2000: *Grundlagen der Organisation. Konzept – Prinzipien – Strukturen*. 8. Aufl., Wiesbaden.
- Jaspers, Karl 1945/1986: *Erneuerung der Universität. Reden und Schriften 1945/46*. Heidelberg.
- Laux, Helmut/Liermann, Felix 1997: *Grundlagen der Organisation. Die Steuerung von Entscheidungen als Grundproblem der Betriebswirtschaftslehre*. 4. Aufl., Berlin u.a.
- March, James D. 1994: *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York u.a.
- March, James D./Olsen, Johan P. 1976: *Organizational Choice under Ambiguity*. In: March, James D./Olsen, Johan P. (Hg.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. S. 10-23. 2. Aufl., Bergen – Oslo – Tromsø.
- March, James D./Olsen, Johan P. 1986: *Garbage Can Models of Decision Making in Organizations*. In: March, James D./Weissinger-Baylon, Roger (Hg.): *Ambiguity and Command. Organizational Perspectives on Military Decision Making*. S. 11-35. Marshfield – White Plains.

- Meyer, John W. et al. 1978: Instructional Dissensus and Institutional Consensus in Schools. In: Meyer, Marshall W. et al. (Hg.): Environments and Organizations. Theoretical and Empirical Perspectives. S. 233-263. San Francisco – Washington – London.
- Meyer, John W./Rowan, Brian 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: The American Journal of Sociology, Vol. 83. S. 340-363.
- Meyer, John W./Rowan, Brian 1978: The Structure of Educational Organizations. In: Meyer, Marshall W. et al. (Hg.): Environments and Organizations. Theoretical and Empirical Perspectives. S. 78-109. San Francisco – Washington – London.
- Mintzberg, Henry 1979: The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research. Englewood Cliffs.
- Mintzberg, Henry 1983: Structure in Five. Designing effective Organizations. Englewood Cliffs.
- Scott, W. Richard 1986: Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt – New York.
- Selznick, Philip 1957: Leadership in Administration. A Sociological Interpretation. New York – Evanston – London.
- Simon, Herbert A. 1945/1997: Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York.