

1. Problemstellung und Untersuchungsplan

Forschungsbemühungen werden gemeinhin durch konkrete Problemstellungen oder ungelöste Fragen ausgelöst. Wenn das Alltags- und Erfahrungswissen ausreicht, um die sich stellenden Fragen zu lösen, ist kein Anlass dafür gegeben, „daraus eine Wissenschaft“ zu machen, das heißt den in der Regel höheren Aufwand wissenschaftlicher Forschung zu betreiben. Folgt man dieser Überlegung, erscheint eine Studie zur zukünftigen Entwicklung der österreichischen Fachhochschulen auf den ersten Blick als besonders abwegig: seit seiner Gründung vor ca 20 Jahren hat sich der österreichische FH-Sektor kontinuierlich und dynamisch entwickelt. Aus den knapp 700 Studierenden und zehn FH-Studiengängen im Studienjahr 1994/1995 sind im Studienjahr 2015/16 rund 50.000 Studierende in mehr als 400 Studiengängen geworden. Ausgehend von den klassischen FH-Fächerguppen der Wirtschafts- und Ingenieurwissenschaften wurde das Fächerspektrum kontinuierlich erweitert. Die Umstellung auf das gestufte Studiensystem mit Bachelor- und Masterabschlüssen ist flächendeckend vollzogen und auch der Forderung nach berufsbegleitenden Studienangeboten wird zunehmend Rechnung getragen. Die FH-Absolventinnen und -Absolventen sind denen der Universitäten formal gleichgestellt, erfahren während ihres Studiums aber in der Regel ein besseres Betreuungsverhältnis. Diese und viele andere Merkmale sind Gründe dafür, dass die noch junge Geschichte des österreichischen FH-Sektors häufig mit dem Begriff der „Erfolgsstory“ beschrieben wird. Weshalb also Forschung zu einem gesellschaftlichen Teilbereich betreiben, der sich als weitgehend problemfreie Zone darstellt?

1.1. Die Ausgangslage

Es gibt Gründe für die Annahme, dass die Rede von der „Erfolgs-geschichte Fachhochschule“ weniger das Ergebnis einer kritischen Analyse ist, als vielmehr dem Wunsch nach einer positiven Außendarstellung entspricht, mithin also nur einen Teil der tatsächlichen Verhältnisse abbildet: In der Regel handelt es sich dabei um Selbstbeschreibungen, dh es sind die Fachhochschulentwicklungsakteure, die sich und anderen versichern, wie erfolgreich sich ihre Hochschulen bisher entwickelt haben. Man kann die bisherige Entwicklung auch differenzierter betrachten und in wissenschaft-

lichen Beiträgen geschieht dies auch¹ – diese sind aber vergleichsweise selten. Warum ist das so?

Schon ein kurzer Blick auf die Struktur des österreichischen FH-Sektors macht verständlich, weshalb die Perspektive der Hochschulentwicklungsakteure so stark dominiert: Die Hintergrundfolie ist der Wettbewerb um Studierende und Forschungsmittel, in dem sich die einzelnen Fachhochschulen untereinander und insgesamt mit den Universitäten sehen. Wie stark dieser Wettbewerb tatsächlich ausgeprägt ist, sei an dieser Stelle dahingestellt.² Unter der weit verbreiteten Annahme, dass es ihn gibt, wird jedenfalls nachvollziehbar, dass die Hochschulleitungen dazu motiviert sind, die jeweils eigene Einrichtung möglichst positiv darzustellen. Selbstkritische Überlegungen könnten als Schwäche der eigenen Hochschule interpretiert werden und zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber den übrigen Fachhochschulen führen, wenn dort solche Selbstkritik nicht angestellt wird. Gleichzeitig haben die Erhalter und Fachhochschulleitungen ein gemeinsames Interesse daran, den FH-Sektor insgesamt als Erfolgsmodell zu präsentieren, nicht zuletzt gegenüber den auch als Konkurrenz wahrgenommenen Universitäten. Die Hochschulleitungen haben also wenig Anlass, zu einem ansonsten häufig eingesetzten Mittel der Politikfeldentwicklung zu greifen: das öffentliche Thematisieren von Missständen, Verbesserungspotentialen oder offenen Fragen.

Auch aus dem Kreis der Fachhochschulangehörigen sind Hinweise dieser Art nicht zu erwarten. Die 21 österreichischen Fachhochschulen³

¹ S etwa *Prisching*, Die halbe Erfolgsgeschichte der Fachhochschulen, in: *Hösele/Lopatka* ua (Hg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2004 (2005); *Lassnigg/Unger* (Hg), Fachhochschulen – Made in Austria (2005); *Österreichischer Wissenschaftsrat*, Fachhochschulen im österreichischen Hochschulsystem (2012); *Hauser*, Reformerfordernisse und -notwendigkeiten im Fachhochschulbereich, in: *Popp/Schüll* (Hg), FH2030 (2013); *Prisching*, Ausbauvisionen für Fachhochschulen: Vorschläge des Wissenschaftsrates, in: *Popp/Schüll* (Hg), FH2030 (2013); *Prisching*, Was läuft un/rund in der Fachhochschulentwicklung, in: *Berka/Brünner/Hauser* (Hg), 20 Jahre Fachhochschul-Recht (2013); *Sohm*, Qualität ist uns wichtig, ZFHE 2013/8, 2.

² Das Thema Wettbewerb im Hochschulsektor wird im Rahmen der Umfeldanalyse und der Ergebnisdiskussion der Delphi-Befragung in Kap 4.1.8 bzw Kap 5.2.2 ausgeführt.

³ In Österreich können Fachhochschul-Studiengänge auch von Organisationen angeboten werden, die formal keine Fachhochschule sind. Die Bezeichnung „Erhalter“ umfasst deshalb sowohl reguläre Fachhochschulen als auch Einrichtungen zur Durchführung von Fachhochschul-Studiengängen. Die angebotenen Studiengänge und die verliehenen Zertifikate sind dabei gleichwertig. Der Unterschied zwischen Fachhochschulen einerseits

sind fast durchgehend privatrechtlich verfasst. 16 Erhalter von Fachhochschulstudiengängen sind als GmbH organisiert, drei als Verein, einer als gemeinnützige Privatstiftung. Das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport ist die einzige Behörde, die FH-Studiengänge anbietet.⁴ Diese organisationsrechtliche Verfassung führt zu einer für Betriebe und Unternehmen typische, für Hochschulen aber ungewöhnlichen Konzentration der Kontroll- und Weisungsrechte bei den Hochschulleitungen und in der Folge zu einer gering ausgeprägten Bereitschaft der Hochschulangehörigen, alternative Deutungsangebote zur offiziellen Sprachregelung anzubringen. Eine institutionell abgesicherte akademische Selbstverwaltung wie an Universitäten, die eine – auch öffentlich geführte – Diskussion zu hochschulpolitischen Entscheidungen und Entwicklungen mit sich bringen würde, ist an Fachhochschulen nicht gegeben.⁵ Kritische Reflexionen aus dem Kreis der Hochschulangehörigen sind an Fachhochschulen also weniger wahrscheinlich als an Universitäten mit ihrer „historisch gewachsenen Verfangenheit in geistigen Unabhängigkeitsbestrebungen.“⁶

Zu diesen strukturellen Merkmalen des FH-Sektors kommt hinzu, dass Hochschulangehörige ganz allgemein überraschend verhalten darin sind, ihre hochschulbezogenen Einschätzungen und Entscheidungen wissenschaftlich abzusichern. Die verantwortlichen Personen in den Hochschulen, den Ministerien und der Hochschulverwaltung, also eben jene Personen, die Problemstellungen für Hochschulforschung formulieren könnten, haben in aller Regel studiert, tragen akademische Titel und sehen sich selbst in der Lage, ihre Praxis hinreichend genau zu analysieren.⁷ Eine zusätzliche Befassung mit derselben Materie durch Hochschulforschung erscheint deshalb obsolet. Mit Teichler kann dieser Haltung allerdings entgegnet werden, dass es nicht nur auf die allgemeinen analytischen Fähigkeiten ankommt, sondern auch

und Einrichtungen zur Durchführung von Fachhochschul-Studiengängen andererseits, lag bis zur 10. Novelle des Fachhochschul-Studiengesetzes im Jahr 2011 (FHStG BGBl I 2011/74) in einigen organisationalen Merkmalen, auf die in Kap 3.1 eingegangen wird. Sofern nicht anderweitig ausgewiesen, sind im Folgenden mit „Fachhochschulen“ alle Anbieter von Fachhochschul-Studiengängen gemeint.

⁴ Derzeit sind dies der Bachelor- und Masterstudiengang „Militärische Führung“.

⁵ Inoffizielle und mündliche Kommunikationen, wie das Kantinen- und Teeküchenge-spräch, sind davon unbenommen; deren Einfluss auf den öffentlich wahrgenommenen Diskurs muss im Vergleich mit der offiziellen und medial vermittelten Kommunikation aber als begrenzt eingeschätzt werden.

⁶ *Prisching*, in: *Hösele/Lopatka* ua (Hg), Jahrbuch 2004, 240.

⁷ Vgl *Teichler*, Hochschulstrukturen im Umbruch (2005) 27 f.

auf die Rolle der betreffenden Personen innerhalb des zu untersuchenden Systems. So ist es erstaunlich,

„dass die wissenschaftliche Profession einerseits davon überzeugt ist, die Erkenntnis der Praktiker bedürfe generell der Ergänzung durch die Systematik der Forschung, andererseits aber, wenn es um Hochschulen geht, weitgehend der vormodernen Ansicht anhängt, es genüge die reflektierende Beobachtung und Bewertung durch scharfsinnige Praktiker.“⁸

Das Ergebnis: Der fachhochschulbezogene Diskurs wird von den Fachhochschulentwicklungsakteuren dominiert, die ein strukturelles Interesse daran haben, die „Schausseite“⁹ der Fachhochschulen als ganze Wahrheit zu präsentieren. In der Folge gibt es eine nicht geringe Diskrepanz zwischen der Bedeutung, die Fachhochschulen in öffentlichen, häufig massenmedial vermittelten Äußerungen zugeschrieben wird und der Bereitschaft, sich mit dem Forschungsgegenstand „Fachhochschule“ wissenschaftlich zu befassen. Das ist insofern überraschend, als der FH-Sektor tatsächlich einen nicht unwesentlichen Baustein der Bildungs- und Wissensinfrastruktur Österreichs stellt und aller Voraussicht nach auch in Zukunft stellen wird.¹⁰ Es erscheint also ratsam, ein möglichst umfassendes und wissenschaftlich fundiertes Verständnis für die Abläufe und Wirkmechanismen, Funktionen, Interessenslagen, Leistungspotentiale und zukünftigen Herausforderungen dieses Hochschultyps zu entwickeln – es könnte nützlich für dessen Ausgestaltung sein.

Bei dem österreichischen Fachhochschulsektor handelt es sich außerdem um ein hinreichend komplexes System, um eigene Forschungsbemühungen zu rechtfertigen. Zwar ist der österreichische FH-Sektor nach wie vor vergleichsweise jung und klein – seine bisher nicht einmal drei Jahrzehnte währende Geschichte nimmt sich im Vergleich mit der jahrhundertelangen Tradition mancher Universitäten kurz aus und allein die Universität Wien hatte im Wintersemester 2014/15 mit rund 93.000 eingeschriebenen Studentinnen und Studenten fast doppelt so viele Studierende aufzuweisen wie der gesamte österreichische Fachhochschulsektor. Dennoch handelt es sich auch bei dem FH-Sektor um ein Mehrebenensystem, das zahlreichen Einflüssen unterliegt, zum Teil widersprüchlichen Anforderungen ausgesetzt ist und sich mit und innerhalb der relevanten Bezugssysteme wandelt. Diese Komple-

⁸ *Teichler*, Hochschulstrukturen, 28.

⁹ *Kühl*, Organisationen (2011) 136–157.

¹⁰ *BMWF* (Hg), Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan >>2017/18 (2015) 15 f.

xität, innerhalb derer die Fachhochschulentwicklungsakteure folgenreiche Entscheidungen treffen müssen, hat vielfältige Ursachen und Ausdrucksformen, wie sich anhand der folgenden Spannungsfelder aufzeigen lässt:

Arbeitsorganisation vs. Interessensorganisation: Für ein Verständnis der Abläufe in Hochschulen ist die analytische Unterscheidung zwischen Arbeits- und Interessensorganisationen hilfreich. Diese beruht auf dem Kriterium der internen Koordination und Kontrolle. In einer Arbeitsorganisation erfolgt die interne Abstimmung aufgrund von top-down gesetzten Vorgaben. Die Organisationsmitglieder akzeptieren diese Vorgaben, weil sie Gegenleistungen (Geldzahlungen, Karrierechancen, etc) erhalten, die für sie insgesamt zu einer positiven Nutzenbilanz führen. Ziel der internen Koordination ist es, dafür zu sorgen, dass sich die Organisationsmitglieder tatsächlich an die gesetzten Vorgaben halten. Ein Beispiel für diesen Organisationstyp wäre der privatwirtschaftliche Betrieb. In einer Interessensorganisation hingegen bringen die Organisationsmitglieder eigene Ressourcen ein, dh sie zahlen einen Preis für ihre Mitgliedschaft, weil sie ihre Ziele innerhalb der Organisation besser verfolgen können. Beispiele für Interessensorganisationen wären wissenschaftliche Netzwerke oder Umweltschutzverbände. Hier erfolgt die Koordination in der Bottom-up Richtung, es geht also um die Kontrolle der Organisationsleitung durch die Mitglieder; in der Regel wird diese gewählt und es gilt das Mehrheitsprinzip.¹¹

Üblicherweise vereinen Hochschulen wesentliche Merkmale beider Organisationstypen und stellen somit eine Mischform dar, was zu verschiedenen Kontrollproblemen führt. Die österreichischen Fachhochschulen lassen sich allerdings recht eindeutig dem Typus der Arbeitsorganisation zuordnen. Sie erfüllen zwar eine öffentliche Aufgabe, sind aber privatrechtlich verfasst. Die Koordination erfolgt dementsprechend top-down und die Geschäftsführungen werden nicht von den Organisationsmitgliedern gewählt. Interessant ist diese recht eindeutige Zuordnung insofern, als sie im Widerspruch zu einem anderen, für Hochschulen konstituierenden Merkmal steht: dem der individuellen Autonomie der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Hochschulen sind nicht zuletzt auch Expertenorganisationen.¹² Ihre wichtigste Ressource ist das Wissen und Können der Hochschulangehörigen. Diese zeichnen sich durch „aufwendige Ausbildung, hohen Spezialisierungsgrad, sehr eigenständigen Umgang mit Wissen und die Lieferung sehr

¹¹ Schimank, Handeln und Strukturen³ (2007) 306–322. S außerdem Kap 2.2.1.

¹² Pellert, Die Universität als Organisation (1999).

komplexer, nichttrivialer Produkte“¹³ aus. Für Forschung und Lehre auf hohem Niveau müsste also nach Kriterien gehandelt und entschieden werden, die den Forscherinnen und Forschern, Dozentinnen und Dozenten aufgrund ihrer Expertise geläufig sind. Jene Personen, die diese Entscheidungen aufgrund der organisationsrechtlichen Regelungen im FH-Sektor aber treffen (müssen), orientieren sich mitunter an anderen Kriterien. Dieser Aspekt lässt sich anhand eines weiteren Spannungsverhältnisses veranschaulichen.

Hochschulen sind Orte der Lehre und Forschung, wobei die Lehre an Fachhochschulen im Vordergrund steht. Im Fachhochschulstudiengesetz ist zwar regelmäßig vom „Lehr- und Forschungspersonal“ die Rede, Forschung wird aber nur insofern als eigenständige Aufgabe ausgewiesen, als der Erhalter Sorge dafür zu tragen hat, dass das FH-Personal auch an anwendungsbezogenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten teilnimmt.¹⁴ Stark verkürzt stellt sich der rechtlich verfasste Auftrag an die Fachhochschulen so dar, dass geforscht und entwickelt werden soll, wenn es für die Qualität der Lehre erforderlich ist.¹⁵ Diese Regelung erzeugt Klärungsbedarf, schließlich lässt sich kaum eindeutig festlegen, wieviel und welche Art von Forschung mindestens nötig ist, um qualitätvollen Unterricht leisten zu können. Im Grunde würde das Lehr- und Forschungspersonal über die nötige Expertise verfügen, um eine inhaltlich begründete Einschätzung vornehmen zu können. Die Entscheidung über die strukturellen Rahmenbedingungen für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, dh über die dafür zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Ressourcen, liegt aber bei den Hochschulleitungen.

Autonomie vs. Rückbindung: Die Fachhochschulen sollen ihre Aufgaben möglichst autonom erfüllen. Sie befinden sich nicht in der Trägerschaft des Bundes und die Möglichkeiten der direkten bildungspolitischen Einflussnahme sind – zumindest formal – begrenzt. Die Fachhochschulen sind also staatsfern organisiert, erbringen aber Leistungen von öffentlich-staatlichem Interesse und sind auf die Alimentierung durch die öffentliche Hand an-

¹³ Hechler/Pasternack, Hochschulorganisationsanalyse zwischen Forschung und Beratung, die hochschule 2012/21, 1, 26.

¹⁴ Vgl § 10 Abs 7 Fachhochschul-Studiengesetz, BGBI I 2014/45; im Folgenden: FHStG.

¹⁵ Dabei handelt es sich um eine Minimalvorgabe. Den Fachhochschulen steht es selbstverständlich frei, Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zu entwickeln, die über das gesetzlich vorgegebene Minimalmaß hinausgehen. Wie zu sehen sein wird, machen die einzelnen Erhalter unterschiedlich starken Gebrauch von dieser Möglichkeit.

gewiesen.¹⁶ Daraus ergibt sich die Frage nach der Rückbindung der Fachhochschulen an die Gesellschaft – eine Frage, die bildungspolitische Dimensionen hat und über die Akzeptanz- und Bedarfsanalysen für einzelne FH-Studiengänge allein nicht zu beantworten ist.¹⁷ Dennoch muss vor Ort entschieden werden, welche Aufgaben die Hochschule prioritär wahrnehmen und welche Schwerpunkte gesetzt werden sollen.

Verschiedene Bezugssysteme: Fachhochschulen sind sowohl Teil des Wissenschaftssystems als auch des Erziehungssystems. Im Gegensatz zu Universitäten, bei denen üblicherweise ein gewisses Gleichgewicht herrscht,¹⁸ können Fachhochschulen vor allem als Ausbildungseinrichtungen, dh als Teil des Erziehungssystems, verstanden werden. Gleichwohl sind sie auch institutionell durch das Wissenschaftssystem beeinflusst. Diese Ansprüche, die in der konkreten Situation jeweils unterschiedliches Gewicht haben können, müssen für die einzelne Fachhochschule, den einzelnen Dozenten oder Studiengangsleiter nicht zwangsweise zu Konflikten führen. Es ist aber auch nicht gesichert, dass sie problemlos miteinander zu vereinbaren sind. Beispielsweise besteht die Möglichkeit, dass die Akteure des regionalen Arbeitsmarktes passgenau zugerichtete Hochschulabsolventinnen und -absolventen fordern, ohne dass geklärt wäre, welches Kompetenzprofil in Zukunft gefragt sein wird. Geht es um das Abrufen und souveräne Anwenden von einmal vermitteltem „Fachwissen“ oder um die Fähigkeit, komplexe und immer wieder neue Aufgabenstellungen durchdringen, einschätzen und bearbeitbar machen zu können? Dominiert der erste Zugang, geht es um eine eher schulische Ausrichtung der Lehre; der zweite Zugang setzt hingegen jene Kompetenzen voraus, die typisch für selbstständige Forschung, also das Wissenschaftssystem, sind.

Diese Aufzählung von widersprüchlichen Anforderungen ist weder abschließend, noch sind die aufgemachten Spannungsfelder neu. Sie sind vielmehr ständig aktuell, handelt es sich doch um konstituierende Merkmale der österreichischen Fachhochschulen. Zu der hier nur angerissenen Binnenkomplexität treten die Einflüsse, die von außen auf den Fachhoch-

¹⁶ Darin ähneln die Fachhochschulen den Universitäten, auch wenn sich die Ausgestaltung der bildungspolitischen (Selbst-)Steuerung im Fachhochschulsektor stark von der des Universitätssektors unterscheidet, vgl *Pasternack*, Politik als Besuch² (2005) 113.

¹⁷ Vgl dazu bereits *Pellert/Pechar*, FH-Entwicklungs- und Finanzierungsplanung, in: *Lassnigg/Unger* (Hg), Fachhochschulen – Made in Austria (2005) 124 ff.

¹⁸ Vgl *Stichweh*, Neue Steuerungsformen der Universität und die akademische Selbstverwaltung, in: *Sieg/Korsch* (Hg), Die Idee der Universität heute (2005) 123 ff.

schulsektor wirken, als da beispielsweise wären: die Entwicklungen der Arbeitsmärkte und der Arbeitsmarktanforderungen, denen die Fachhochschulen entsprechen müssen, wenn sie eine wissenschaftlich fundierte Berufsausbildung vermitteln wollen; demografische Veränderungen, die sich sowohl auf den Arbeitskräftebedarf als auch auf die zukünftige Anzahl der Studierenden auswirken werden; das ständig auszutarierende Verhältnis der Fachhochschulen zu den Universitäten, das durch den zu erwartenden Ausbau des FH-Sektors erneut in Bewegung geraten wird; schließlich die bildungspolitisch gewollte und auch zu beobachtende Ausweitung und Ausdifferenzierung des Studienangebotes – es sollen nicht nur mehr Personen Hochschulbildung in Anspruch nehmen als bisher, die Studiengänge sollen auch zielgruppengerecht ausgestaltet werden. In der Folge sind verschiedene und zT gegenläufige Ansprüche an die einzelnen Studienangebote zu erwarten, die auf der organisationalen Ebene des Erhalters erfolgreich integriert werden müssen.

Auch diese Aufzählung ließe sich fortführen, doch bereits die genannten Beispiele zeigen auf, dass die Verhältnisse im Fachhochschulsektor und die Anforderungen an ihn so einfach und übersichtlich nicht sind. Einer gedeihlichen Entwicklung unzuträgliche Entscheidungen sind insbesondere dann zu erwarten, wenn durchaus vorhandene Zielkonflikte und Widersprüche nicht berücksichtigt werden.

Fasst man diese Ausgangslage zusammen, dann verspricht eine wissenschaftliche Befassung mit den österreichischen Fachhochschulen also gerade deshalb einen Erkenntnisgewinn, *weil* die praktisch tätigen Hochschulentwicklungsakteure wenig Anlass dafür sehen und deshalb Gefahr laufen, komplexen Herausforderungen mit unterkomplexen Handlungsstrategien zu begegnen. Der Ansatz dieser Studie folgt damit auch den grundsätzlichen Überlegungen zu Hochschulforschung von *Hechler/Pasternack*:¹⁹

- „Hochschulforschung hat die zentrale Aufgabe, die Problemhorizonte der Hochschulentwicklungsakteure zu erweitern bzw. zu überschreiten und voranalytische Urteile über Hochschulentwicklung durch wissenschaftliche Urteile zu ersetzen.
- Sie hat die Aufgabe, ‚geläufige Sicherheiten aufzubrechen, neue Differenzierungen einzuführen, die Komplexität des Problembewußtseins zu steigern‘ (Huber 1999: 56).

¹⁹ die hochschule 2012/21, 1, 5.