

UNIVERSITÄTEN ZWISCHEN DETAIL- UND KONTEXTSTEUERUNG: WIRKUNGEN VON ZIELVEREINBARUNGEN UND FINANZIERUNGSFORMELN

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Linda Jochheim, Sascha Gerber
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaften

1. Einleitung

In den Sozialwissenschaften wird seit geraumer Zeit ein Wandel der Staatlichkeit debattiert und mit dem Begriff Governance verbunden (vgl. Genschel/Zangl 2007; Heinze 2009). Im Fokus der Governance-Perspektive steht die Vorstellung, dass neben staatlichen Regelungsmechanismen auch Selbstregelungsmechanismen in der Steuerung und Koordination gesellschaftlicher Subsysteme wirken (vgl. Benz 2004; Mayntz 2004). Hieran angelehnt werden in der Hochschulforschung zwei idealtypische Governance-Regime unterschieden: das Selbstverwaltungsmodell, welches als traditionelles Governance-Regime des deutschen Hochschulsystems betrachtet wird, und das Managementmodell, welches nach dem Leitbild des New Public Management (NPM) für ein reformiertes Hochschulsystem steht.

Im Folgenden wird empirisch untersucht, inwieweit Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe auf den verschiedenen Ebenen des deutschen Universitätssystems implementiert wurden und wie sie aus Sicht unterschiedlicher Hochschulakteure auf verschiedene Aspekte der Performanz im deutschen Universitätssystem wirken. Dem Ansatz des New Public Management folgend sind dies *Instrumente der Kontextsteuerung* (vgl. Bogumil/Heinze 2009). Die Grundidee der Kontextsteuerung ist – anstatt über Prozesse und Strukturen – stärker über Ergebnisse zu steuern. Durch das Setzen von Anreizen soll für bestimmte strategisch bedeutsame Entwicklungsfelder das Verhalten der Akteure – vor allem der Hochschullehrer – beeinflusst und damit die Handlungsfähigkeit als Gesamtorganisation gestärkt werden. Der Vorteil

der Kontextsteuerung liegt somit in ihrer stärkeren Berücksichtigung der Autonomie dezentraler Einrichtungen. Gleichwohl können diese Instrumente „pervertiert“ und zur Detailsteuerung genutzt werden.

Die empirische Grundlage der folgenden Ausführungen bilden Ergebnisse aus den Forschungsprojekten „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitäts-systems“ (vgl. Bogumil et al. 2013a, 2013b sowie Heinze/Bogumil/Gerber 2011 und Gerber/Jochheim 2012)¹⁸ und „Wirkung neuer Steuerung auf die Aktivitätsstruktur von Universitäten“¹⁹. Im Rahmen dieser beiden Forschungsprojekte wurden qualitative und quantitative Methoden kombiniert. Die Ergebnisse der standardisierten Befragungen werden im Folgenden – bezogen auf Zielvereinbarungen sowie auf formelgebundene Mittelvergabeverfahren – vorgestellt²⁰. Die Erhebungen wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit einem nahezu identischen Set an Fragen durchgeführt. Somit bietet sich die einzigartige Möglichkeit im Zeitverlauf zu vergleichen, ob die Implementierung von Instrumenten der Kontextsteuerung weiterhin forciert wurde oder ob eine Rücknahme derartiger Instrumente zu beobachten ist.

In Kapitel 2 werden zunächst die Idealtypen des Selbstverwaltungs- und Managementmodells kurz vorgestellt, um zu verdeutlichen, was unter Detail- sowie Kontextsteuerung verstanden wird. In Kapitel 3 wird empirisch aufgezeigt, inwieweit Zielvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabeverfahren, als Indikatoren der Kontextsteuerung, implementiert wurden. In Kapitel 4 werden die Wirkungen von Zielvereinba-

18 Das Forschungsprojekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystem“ wurde im Zeitraum von Juni 2009 bis Mai 2012 von einer interdisziplinären Forschergruppe aus Politikwissenschaftlern, Soziologen und Juristen unter der Leitung von Prof. Jörg Bogumil, Prof. Rolf G. Heinze, Prof. Martin Burgi und Dr. Manfred Wannöfel an der Ruhr-Universität Bochum durchgeführt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Hans-Böckler-Stiftung gefördert.

19 Das Forschungsprojekt „Wirkung neuer Steuerung auf die Aktivitätsstruktur von Universitäten“ wird unter Leitung von Prof. Jörg Bogumil und Prof. Rolf G. Heinze an der Ruhr-Universität Bochum durchgeführt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung von August 2012 bis Juli 2015 gefördert.

20 In unseren umfassenden quantitativen Befragungen aus dem Jahr 2010 und 2014 wurden unter anderem Rektoren, Kanzler und Dekane (jeweils Vollerhebungen) sowie Professoren (Teilerhebung) an deutschen Universitäten nach Umsetzungsstand und Performanzwirkungen von neuen Steuerungsinstrumenten befragt. Dabei konnten gute Rücklaufquoten realisiert werden, wenngleich die Teilnahmebereitschaft in der Befragung im Jahr 2014 rückläufig war: Rektoren (2010: 45,2%; 2014: 28,9%), Kanzler (2010: 63,1%; 2014: 27,7%), Dekane (2010: 45%; 2014: 32,2%).

rungen und Finanzierungsformeln in verschiedenen Performanzdimensionen zeitvergleichend dargestellt und analysiert, welche Auswirkungen die neuen Steuerungsinstrumente aus der Sicht wichtiger Hochschulakteure mit sich bringen. Kapitel 5 fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen und zieht mögliche Konsequenzen für die Wissenschaftspolitik.

2. Das Governance-Regime des deutschen Hochschulsystems

Das NPM ist kein konkretes Reformmodell, welches einen bestimmten klar abgrenzbaren Satz an Instrumenten umfasst, sondern ein Reformleitbild. Abstrakt lässt sich NPM als ein Formwandel der Staatlichkeit begreifen, innerhalb dessen zum einen die staatlichen Regelungsmechanismen und zum anderen auch die Selbstregelungsmechanismen verändert werden sollen. Der Wandel der Staatlichkeit im Hochschulsystem durch NPM-orientierte Reformen zielt auf eine Transformation der Governance-Strukturen vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell.

Diese Governance-Regime setzen sich aus unterschiedlichen staatlichen Regelungsmechanismen und Selbstregelungsmechanismen zusammen. So dominieren im *Selbstverwaltungsmodell* die Governance-Mechanismen staatliche Regulierung und akademische Selbstorganisation. Das *Managementmodell* ist hingegen eine Konfiguration aus zielbezogener Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrativer Selbststeuerung und Wettbewerb (vgl. Schimank 2009).

Staatliche Regulierung bezeichnet das Ausmaß staatlicher Detailsteuerung durch Hochschul- und Haushaltsrecht. Kennzeichnend sind unter anderem vielfältige Genehmigungsvorbehalte und Interventionsmöglichkeiten der Ministerialverwaltung sowie eine kameralistische Input-Steuerung. Die Beziehung zwischen Staat und Hochschulen ist also hierarchisch.

Dieser staatliche Regelungsmechanismus wird im *Selbstverwaltungsmodell* mit einem starken Selbstregelungsmechanismus kombiniert, der *akademischen Selbstorganisation*. Während der Staat vor allem die Haushalts- und Personalangelegenheiten regelt, sind Forschung und Lehre akademische Angelegenheiten und unterliegen der akademischen Selbstverwaltung. Im Selbstverwaltungsmodell ist die Detailsteuerung – also die Steuerung von Verfahren und Prozessen in den Universitäten – dominant. Da akademische

Angelegenheiten in der Regel auch finanzwirksam sind, kann der Staat in diesen Angelegenheiten ebenfalls Detailsteuerung betreiben²¹.

Im *Managementmodell* sind dagegen die Mechanismen zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrative Selbststeuerung und Wettbewerb dominant. Zielbezogene Außensteuerung und Wettbewerb sind dabei vorrangig Instrumente der Kontextsteuerung.

Der Mechanismus der *zielbezogenen Außensteuerung durch externe Stakeholder* bezieht sich auf die Außenbeziehungen von Hochschulen zu den Stakeholdern Staat und Gesellschaft. Im Hinblick auf den Staat bedeutet zielbezogene Außensteuerung, dass er nicht – wie im Rahmen der staatlichen Regulierung – über Struktur- und Prozesssteuerung leitet, sondern sogenannte leistungsorientierte Steuerungsinstrumente, wie Zielvereinbarungen oder Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe, einsetzt (vgl. Schimank 2000; Ziegele 2008).

Bei der zielbezogenen Steuerung durch die Gesellschaft handelt es sich um einen gesellschaftlichen Selbstregelungsmechanismus. Er unterscheidet sich vom Selbstregelungsmechanismus der akademischen Selbstorganisation dadurch, dass nicht exklusiv wissenschaftliche Professionen, sondern auch andere gesellschaftliche Akteure in die Governance von Hochschulen einbezogen werden. Dies soll vor allem durch Hochschulräte erfolgen. Mitglieder dieses Gremiums müssen hochschulexterne Persönlichkeiten sein. Durch diese erhofft man sich eine Öffnung der Hochschulen gegenüber den Bedürfnissen der Gesellschaft und die Generierung externen Sachverstands (vgl. Gerber et al. 2009; Burgi/Gräf 2010).

Der Selbstregelungsmechanismus *hierarchisch-administrative Selbststeuerung* bezeichnet im Wesentlichen die Stärkung der monokratischen Leitungsorgane (Rektoren, Kanzler, Dekane) in Hochschulen zuungunsten von Kollegialorganen (Senate, Konzile, Fakultätsräte). Um ihre

21 Die Trennung von staatlichen und akademischen Angelegenheiten lässt sich jedoch nur idealiter aufrechterhalten. De facto lassen sich staatliche und akademische Angelegenheiten nicht stringent trennen. Beispielsweise handelt es sich bei der Berufung eines Professors um eine akademische Angelegenheit; diese Angelegenheit ist jedoch zugleich staatliche Angelegenheit, weil die Berufung auch finanzwirksam wird; somit bestehen auch hier zumindest Genehmigungsvorbehalte der Ministerialverwaltung. Diese Verkoppelung von staatlichen und akademischen Angelegenheiten erzeugt für den Staat also auch die Möglichkeit die Hochschulen im Bereich der akademischen Angelegenheiten zu beeinflussen (vgl. Brinckmann 1998; Burgi/Gräf 2010).

erweiterten Handlungsspielräume nutzen zu können, benötigen die monokratischen Leitungsorgane aber auch einen administrativen Unterbau, welcher im Hinblick auf die Aufgabe der Steuerung und Koordination professionalisiert ist und über Instrumente verfügt, welche für diese Aufgabe geeignet sind. Insgesamt zielt dieser Mechanismus auf eine Transformation des lose gekoppelten Systems Hochschule mit Dominanz der operativen Ebene (vgl. Weick 1976) in eine stärker hierarchische Organisation (vgl. Krücken/Meier 2006).

Den wichtigsten Bestandteil des Managementmodells bildet der Governance-Mechanismus *Wettbewerb*. Wettbewerb kann zum einen als gesellschaftlicher Selbstregelungsmechanismus betrachtet werden, stellt aber zum anderen einen staatlichen Regelungsmechanismus dar. Im öffentlichen Sektor kann das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage häufig keinen Wettbewerb erzeugen, deshalb setzt der Staat Instrumente ein, um quasi künstlich Wettbewerb zu erzeugen. Durch derartige Steuerungsinstrumente kann der Staat auch mitbestimmen, anhand welcher Kriterien wissenschaftliche Leistungen bewertet werden (vgl. Bogumil et al. 2008). Dies ist ein entscheidender Unterschied zum Wettbewerb im Rahmen akademischer Selbstorganisation, in dem exklusiv Wissenschaftler Leistungskriterien festlegen.

Eine neue Qualität erhält der Wettbewerb im Managementmodell auch, weil es nicht mehr nur um Wettbewerb zwischen einzelnen Wissenschaftlern geht, welcher dem Wissenschaftssystem traditionell inhärent ist, sondern um einen Wettbewerb von Hochschulen als Organisationen²². Wettbewerb ist ein Instrument der Kontextsteuerung, weil hier durch wettbewerbliche Rahmenbedingungen ein Klima erzeugt werden soll, durch welches die bestmögliche Performanz realisiert wird (vgl. Bogumil et al. 2007). Wie diese bestmögliche Performanz realisiert wird, bleibt aber im Rahmen der Gesetze den Universitäten bzw. den Akteuren in den Universitäten selbst überlassen. Der Fokus der Steuerung verschiebt sich also von Verfahren und Prozessen auf Ergebnisse.

Im Folgenden werden der Implementierungsstand sowie die Wirkungen der Governance-Mechanismen zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder und Wettbewerb anhand von Einschätzungen ver-

22 Dies wird zum Beispiel darin deutlich, dass sich politische Programme, wie beispielsweise die Exzellenzinitiative, direkt an Organisationen und nicht an Einzelwissenschaftler richten. Exzellente ist nicht ein einzelner Wissenschaftler, sondern eine Hochschule als Ganzes.

schiedener Hochschulakteure dargestellt. Operationalisiert wurden diese Mechanismen über die Instrumente Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe (vgl. Bogumil et al. 2013a).

3. Wandel vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell?

Beim Wettbewerbsmechanismus können Instrumente unterschieden werden, welche im Verhältnis Staat-Hochschulen und hochschulintern eingesetzt werden. Auf der Ebene Staat-Hochschulen wurden wettbewerbsbezogene Steuerungsinstrumente umfangreich implementiert. 91% (2010) und 90% (2014) der Universitäten geben an, Zielvereinbarungen mit dem Land abgeschlossen zu haben, 89% (2010) beziehungsweise 95% (2014), dass sie durch ein Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe Ressourcen vom Land erhalten (vgl. Tabelle S. 61).

Die Hochschulleitungen setzten ebenfalls Zielvereinbarungen ein, um Wettbewerb zwischen universitätsinternen Organisationseinheiten zu initiieren. An 75% (2010) und 69% (2014) der Universitäten werden Zielvereinbarungen zwischen Universitätsleitung und einzelnen Fakultäten abgeschlossen. Ebenso wie die Wissenschaftsministerien setzen auch Universitätsleitungen formelgebundene Mittelvergabeverfahren in bedeutendem Ausmaß ein. An 96% (2010) beziehungsweise 84% (2014) der Universitäten verteilen die Rektorate bzw. Präsidien Ressourcen auf diesem Weg.

Wettbewerb hat somit als staatlicher Regelungsmechanismus im deutschen Universitätssystem wesentlich an Bedeutung gewonnen. Der Implementierungsstand von Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe sowie von Zielvereinbarungen deutet auf eine Stärkung der Kontextsteuerung und damit verbunden auf eine Schwächung der Detailsteuerung hin. Wohlgemerkt zeigt dieses Ergebnis nur eine formale Veränderung auf. Damit sind keine Aussagen darüber getroffen, inwieweit dieses Instrumente tatsächlich zur Kontextsteuerung verwendet werden oder ob diese Instrumente – im Gegenteil – sogar zur Detailsteuerung genutzt werden. Das tatsächliche Verhalten und die informellen Regeln der Hochschulakteure im Umgang mit den erweiterten Kompetenzen sowie den neuen Steuerungsinstrumenten könnten von dem abweichen, was der formale Implementierungsstand impliziert (vgl. Meyer/Rowan 1977; Ostrom 2007).

Tabelle: Umsetzungsstand neuer Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten

	Befragung 2010	Befragung 2014
Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten	90,9%	89,5%
Formelgebundene Mittelvergabe zwischen Staat und Universitäten	88,9%	94,7%
Universitätsinterne Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten	75,0%	68,4%
Universitätsinterne formelgebundene Mittelvergabe zwischen Hochschulleitung und Fakultäten	96,3%	84,2%

4. Wirkungen der Kontextsteuerung

4.1 Wirkungen von Zielvereinbarungen

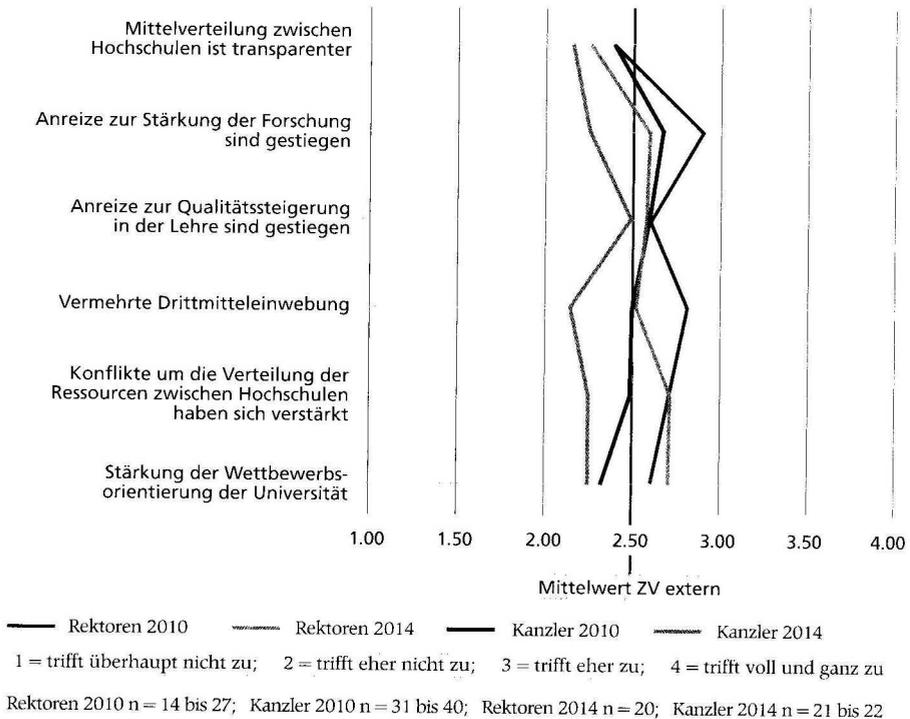
Die Einschätzungen zu den Performanzwirkungen werden anhand von Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe und Zielvereinbarungen präsentiert. In Abbildung 6 ist zeitvergleichend dargestellt, inwieweit Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten in verschiedenen Performanzdimensionen Wirkungen entfalten. Deutlich wird, dass dieser staatliche Regelungsmechanismus von den befragten Rektoren und Kanzlern im Jahr 2010 tendenziell positiv eingeschätzt wird; sprich, dass Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen. *Allerdings haben sich die Einschätzungen der Hochschulleitungen – insbesondere der Kanzler – im Zeitverlauf deutlich verändert.* Der überwiegende Teil der Kanzler sieht eine Realisierung der angegebenen Items als nicht mehr gegeben an. Weder werden Zielvereinbarungen zugesprochen, dass sie Anreize zur Qualitätssteigerung in der Forschung setzen, noch, dass sie zu einer vermehrten Drittmittelinwerbung führen. Am ehesten werden noch Anreize zu einer Qualitätssteigerung in der Lehre gesehen.

An dieser Stelle kann nur spekuliert werden, woraus diese Veränderungen in den Einschätzungen von Rektoren und Kanzlern resultieren. So könnten sich die Inhalte der Zielvereinbarungen signifikant verändert haben. Ein anderer Grund könnte darin liegen, dass einige Universitäten inzwischen keine realistische Chance mehr für sich sehen, in derartigen Verfahren zu reüssieren, sprich Ressourcengewinne bei

einem angemessenen Aufwand zu realisieren. In einigen Bundesländern – wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen – war darüber hinaus zum Zeitpunkt der Befragung nicht sicher, ob Zielvereinbarungen künftig überhaupt weiter angewendet werden. Ein Instrument über dessen Weiterbestehen Zweifel vorhanden sind, wird nicht ernst genommen und kann dementsprechend auch keine Leistungsanreize entfalten.

Insbesondere im Hinblick auf quantitative Leistungsindikatoren, wie Drittmittel und Absolventenzahlen, sehen Rektoren und Kanzler stärkere Leistungsanreize durch Zielvereinbarungen. Anders stellt sich die Situation im Hinblick auf qualitätsbezogene Indikatoren dar. Ebenso sehen die Befragten eher eine Verschlechterung der staatlichen Steuerungsmöglichkeiten.

Abbildung 6: Wirkungen von Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Erhebungen

Auch universitätsintern werden Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument eingesetzt. In beiden Befragungen wurden sowohl die Akteure in der Universitätsleitung als auch die Dekane danach gefragt, wie sie die Effekte dieser universitätsinternen Zielvereinbarungen beurteilen. In Abbildung 7 werden die Einschätzungen dieser Hochschulmitglieder zu den Wirkungen in verschiedenen Performanzdimensionen aufgezeigt. Wie deutlich wird, sehen Rektoren und Kanzler in der Mehrzahl eine Verwirklichung der Effekte in den angegebenen Performanzdimensionen. So wird die Anreizfunktion in Forschung und Lehre als überwiegend realisiert angesehen. Des Weiteren wurde die Wettbewerbsorientierung gestärkt. Außerdem wurden die Anreize zum Einwerben von Drittmitteln erhöht. Auch eine Stärkung der eigenen Kompetenzen sehen Rektoren und Kanzler als realisiert an.

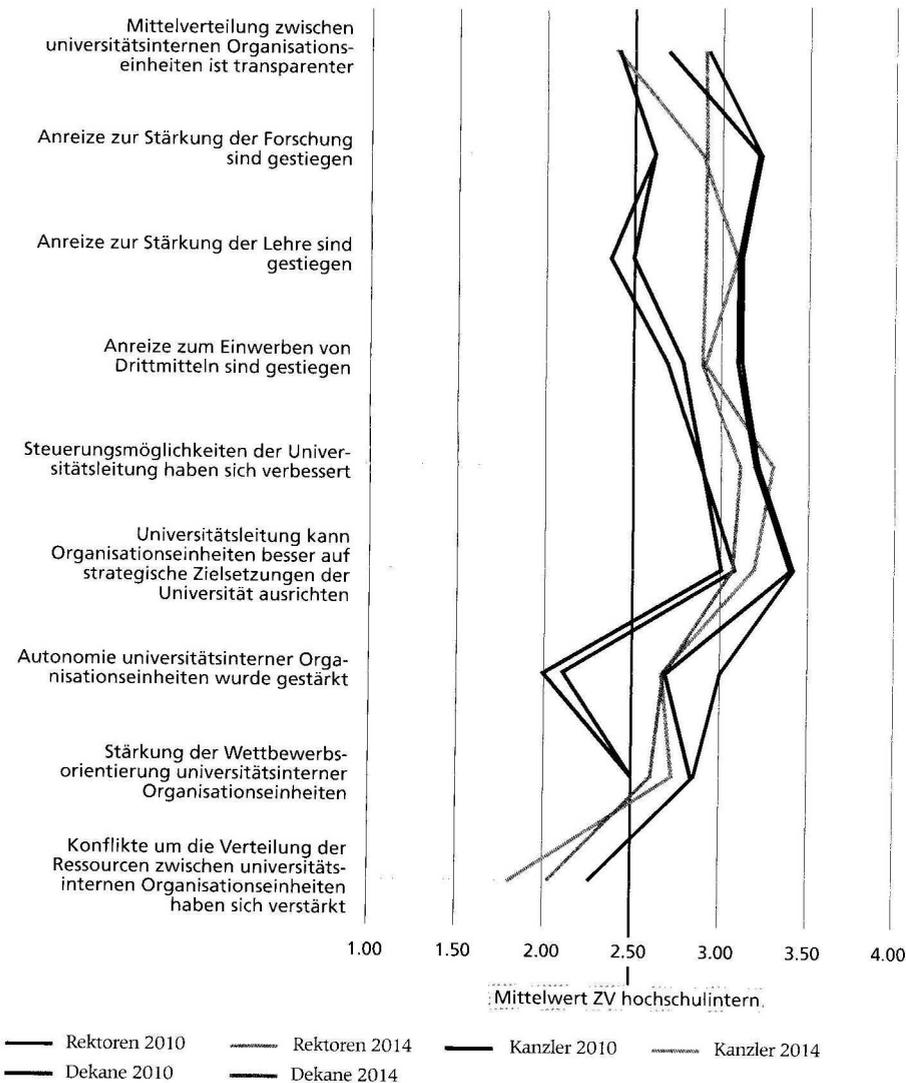
Davon weicht die Einschätzung der Dekane ab. Zwar sehen diese ebenfalls – wie die Rektoren und Kanzler – die Mehrzahl der intendierten Effekte als realisiert an, jedoch sind sie im Schnitt wesentlich skeptischer. Besonders deutlich wird dieser Unterschied beispielsweise in der Stärkung der Autonomie universitätsinterner Organisationseinheiten. Während die Rektoren und Kanzler überwiegend diese Stärkung sehen, ist der Großteil der Dekane anderer Ansicht und sieht diesen Faktor als nicht realisiert an. Die mit einer Kontextsteuerung eigentlich einhergehende Zunahme an Autonomie wird von den dezentralen Einheiten bestritten.

In allen Gruppen werden überdies nur geringe Effekte im Hinblick auf eine Zunahme der Wettbewerbsorientierung gesehen, was ebenfalls gegen eine Stärkung der Kontextsteuerung spricht. Der Zeitvergleich zeigt hier keine deutlichen Unterschiede. Zwar sind die Einschätzungen über den Realisierungsgrad in den verschiedenen Dimensionen im Jahr 2014 im Schnitt leicht geringer als im Jahr 2010, allerdings sind diese Unterschiede in der Regel eher marginal.

4.2 Wirkungen der formelgebundenen Mittelvergabe

Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe – also Verfahren in deren Rahmen Mittel anhand bestimmter Indikatoren über eine Finanzierungsformel vergeben werden – sind ein weiteres Instrument der Kontextsteuerung. Wiederum wird zunächst die Wirkung dieses Instruments auf der Ebene Staat-Hochschulen betrachtet, bevor auf die Effekte der universitätsinternen Variante dieses Instruments eingegangen wird.

Abbildung 7: Wirkungen von Zielvereinbarungen zwischen Universitätsleitung und universitätsinternen Organisationseinheiten im Zeitvergleich



1 = trifft überhaupt nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft voll und ganz zu

Rektoren 2010 n = 19 bis 21; Kanzler 2010 n = 24 bis 25; Dekane 2010 n = 154 bis 158
 Rektoren 2014 n = 14 bis 16; Kanzler 2014 n = 11 bis 12; Dekane 2014 n = 83 bis 90

Quelle: Eigene Erhebungen

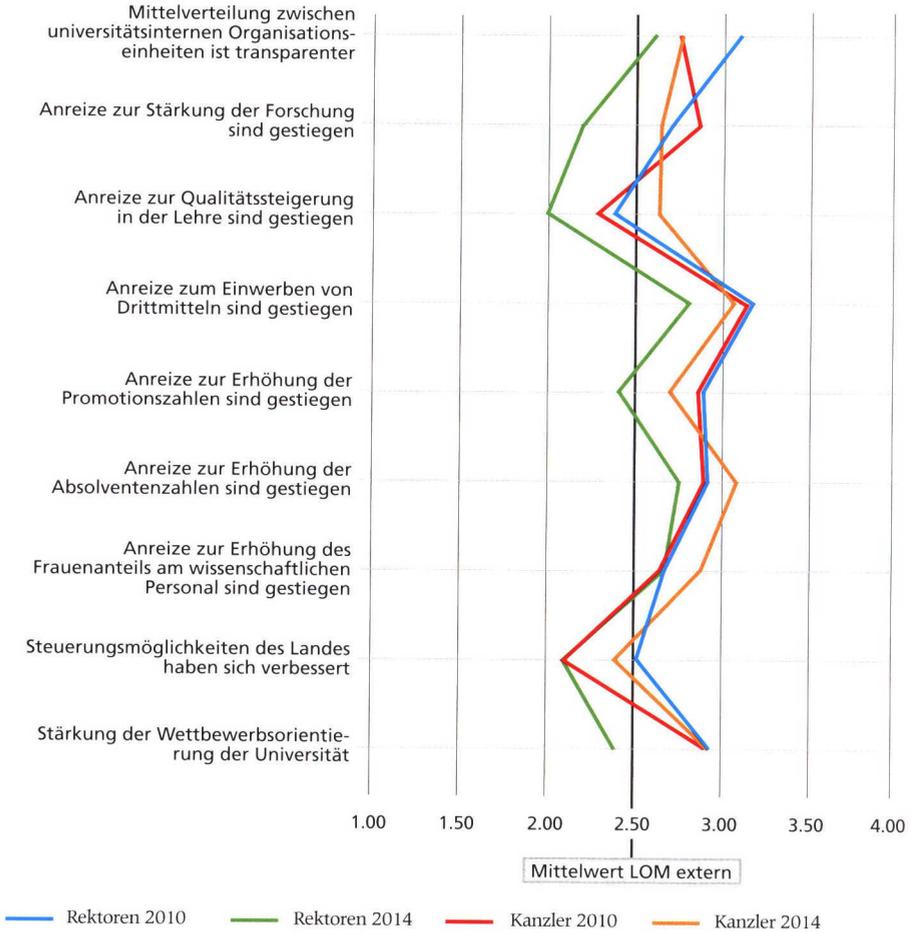
Im Jahr 2010 wurde der formelgebundenen Mittelvergabe seitens der Hochschulleitungen ein hoher Realisierungsgrad in verschiedenen Performanzdimensionen bescheinigt. Anreize zur Stärkung der Forschung wurden ebenso gesehen wie Anreize zur Erhöhung von Drittmitteln oder Promotionszahlen. Lediglich Anreizwirkungen zur Verbesserung der Qualität in der Lehre wurden bereits damals in der Tendenz eher weniger von der Befragten beobachtet. Bei den Kanzlern haben sich die Einschätzungen zu den Wirkungen dieses Steuerungsinstruments im Zeitverlauf kaum verändert.

Anders stellt sich die Situation bei den Rektoren dar. Während der überwiegende Anteil der Rektoren im Jahr 2010 noch eine Wirkung der landesseitigen formelgebundenen Mittelvergabe in den meisten Performanzdimensionen sah, sieht inzwischen der überwiegende Anteil der Rektoren diese Effekte *als nicht mehr realisiert* an. Das wird besonders deutlich bei den Dimensionen „Anreize zur Stärkung der Forschung“ und „Anreize zur Qualitätssteigerung in der Lehre“ (Abbildung 8).

Gründe für diese Veränderungen in den Einschätzungen des Instruments könnten zum einen in einer Veränderung der Indikatoren der formelgebundenen Mittelvergabe liegen, welche die Anreizstruktur verschieben. Zudem stand auch der Einsatz dieses Instruments in verschiedenen Bundesländern auf dem Prüfstand, was dazu führen kann, dass das Instrument nicht mehr Ernst genommen wird und somit auch keine Leistungsanreize mehr entfalten kann. Außerdem kann es sein, dass einige Universitäten mittlerweile realisiert haben, dass sie keine Chance haben, im Wettbewerb um Mittel im Rahmen der landesseitigen formelgebundenen Mittelvergabe wirklich zu gewinnen. Dies wurde teilweise in qualitativen Interviews deutlich, welche – im Rahmen des aktuellen Forschungsprojekts – an Universitäten geführt wurden, die zu den „Verlierern“ in derartigen Verfahren gehören.

Des Weiteren ist in einigen Fällen auch für die „Gewinner“ in diesem Verfahren eindeutig, dass der Charakter der formelgebundenen Mittelvergabe als Nullsummenspiel auf Landesebene potenzielle Gewinne mindert und somit die ursprünglich gewollten Leistungsanreize verringert. Dies wird auch deutlich, wenn in verschiedenen qualitativen Interviews die Aussage getätigt wird, dass die Mittel, die aus der landesseitigen formelgebundenen Mittelvergabe gewonnen werden können, zu gering sind, um den damit verbundenen Aufwand zu rechtfertigen. Insbesondere scheint dies für Universitäten zuzutreffen, welche im Rahmen der Exzellenzinitiative erfolgreich waren.

Abbildung 8: Wirkungen der landesseiten formelgebundenen Mittelvergabe im Zeitvergleich



1 = trifft überhaupt nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft voll und ganz zu
 Rektoren 2010 n = 26; Kanzler 2010 n = 40 bis 41; Rektoren 2014 n = 21 bis 23; Kanzler 2014 n = 20 bis 22

Quelle: Eigene Erhebungen

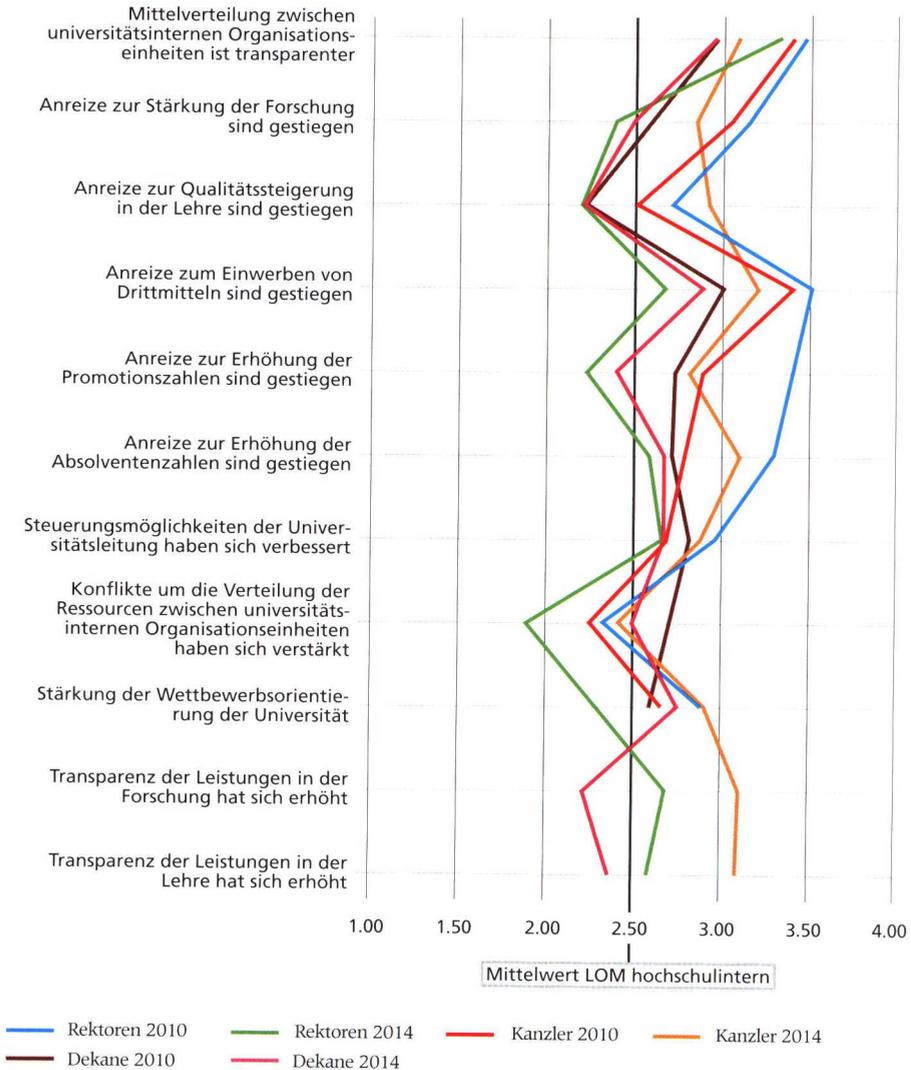
Auch universitätsintern werden Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe als Instrument der Kontextsteuerung genutzt. In Abbildung 9 wird dargestellt, wie dieses Instrument aus der Sicht von Rektoren, Kanzlern und Dekanen in den Jahren 2010 und 2014 wirkt. Wie deutlich wird, wurde der Realisierungsgrad in den unterschiedlichen Performanzdimensionen von Hochschulleitungen und den Dekanen als verhältnismäßig hoch eingeschätzt. Dabei ist der Zustimmungsgrad bei den Dekanen – wie auch schon bei den universitätsinternen Zielvereinbarungen – niedriger, als bei den Hochschulleitungen. Die meisten Dekane sehen jedoch durchaus Effekte in den vorgegebenen Performanzdimensionen.

Anders stellt sich das Bild im Jahr 2014 dar. Sowohl bei den Kanzlern als auch bei den Dekanen ist zwar ein ähnliches Bild wie im Jahr 2010 zu beobachten, *bei den Rektoren allerdings ist der Zustimmungsgrad zur Realisierung deutlich zurückgegangen*. Aus der Sicht der Mehrheit der Rektoren setzen universitätsinterne Finanzierungsformeln keine Anreize für eine Stärkung der Forschung, für Qualitätssteigerungen in der Lehre oder für die Steigerung der Promotionszahlen. Auch eine Erhöhung der Wettbewerbsorientierung sehen sie in der Mehrzahl als nicht realisiert an. Insgesamt ist erstaunlich, dass der Zustimmungsgrad bei den Rektoren so signifikant abgenommen hat, während weder bei den Kanzlern noch bei den Dekanen derartig massive Veränderungen zu beobachten sind.

4.3 Gesamteinschätzung der Performanzwirkungen

Betrachtet man nun die Wirkungen der NPM-orientierten Reformen aus der Sicht der befragten Hochschulakteure insgesamt (Abbildung 10), so spiegelt sich die schon für einzelne Instrumente beobachtete Einschätzung eines positiven Effektes auf die Forschung auch in der Gesamteinschätzung wider. Ebenso ist zu beobachten, dass die Effekte auf die Lehre zwar auch positiv bewertet, aber im Vergleich zu den Effekten auf die Forschung deutlich schwächer eingeschätzt werden. Dabei lässt sich eine weitgehende Gleichförmigkeit der Einschätzungen von Rektoren, Kanzlern und Dekanen im Hinblick auf die unterschiedlichen Wirkungsdimensionen beobachten. Dennoch lassen sich teilweise *deutliche Niveauunterschiede* in den Einschätzungen erkennen, wobei die Hochschulleitungen die Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente im Durchschnitt positiver bewerten als die Dekane. In der Gesamteinschätzung der neuen Steuerungsinstrumente haben sich im Zeitverlauf zwar Veränderungen ergeben, diese sind aber im Vergleich zu den dargestellten

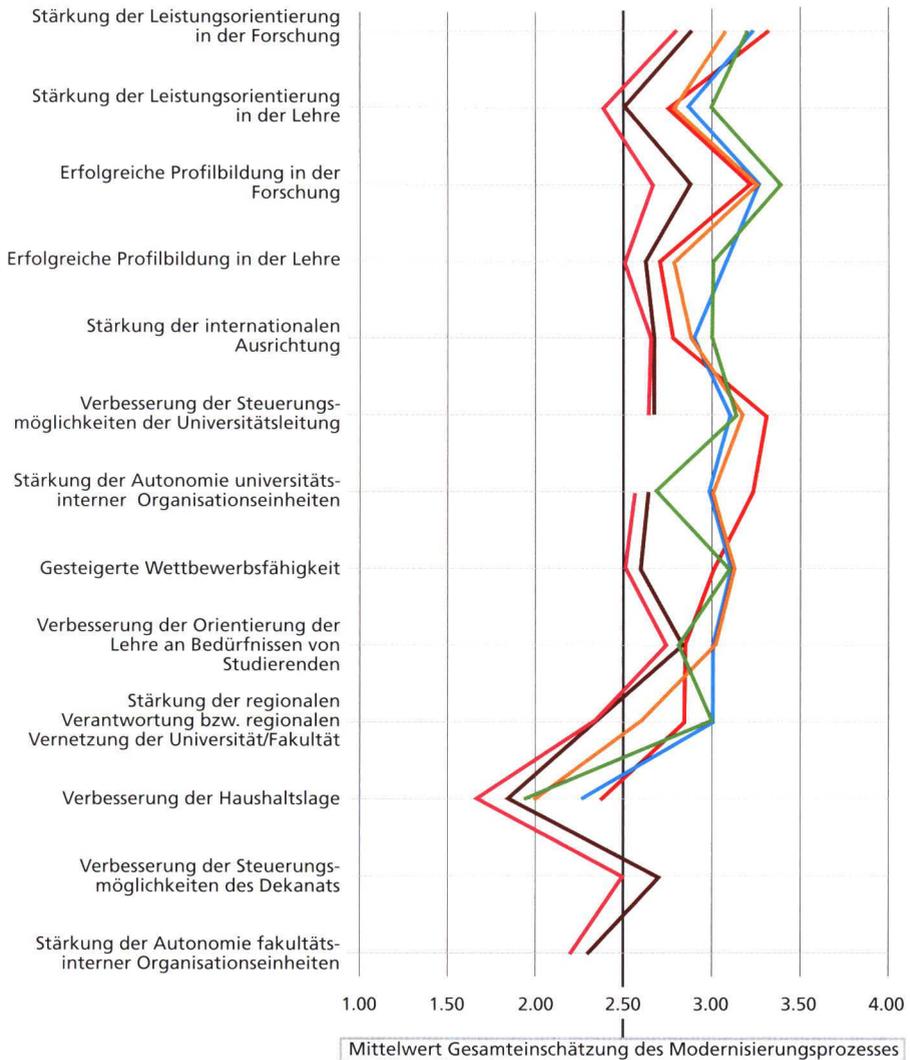
Abbildung 9: Wirkungen der formelgebundenen Mittelvergabe zwischen Universitätsleitung und universitätsinternen Organisationseinheiten im Zeitvergleich



1 = trifft überhaupt nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft voll und ganz zu
 Rektoren 2010 n = 20 bis 21; Kanzler 2010 n = 30 bis 40; Dekane 2010 n = 214 bis 220
 Rektoren 2014 n = 21 bis 22; Kanzler 2014 n = 16 bis 18; Dekane 2014 n = 149 bis 158

Quelle: Eigene Erhebungen

Abbildung 10: Gesamtschätzung der Wirkungen des Modernisierungsprozesses im Zeitvergleich



— Rektoren 2010 — Rektoren 2014 — Kanzler 2010 — Kanzler 2014
— Dekane 2010 — Dekane 2014

1 = trifft überhaupt nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft voll und ganz zu

Rektoren 2010 n = 32 bis 34; Kanzler 2010 n = 44 bis 46; Dekane 2010 n = 245 bis 254
 Rektoren 2014 n = 23 bis 24; Kanzler 2014 n = 20 bis 22; Dekane 2014 n = 161 bis 168

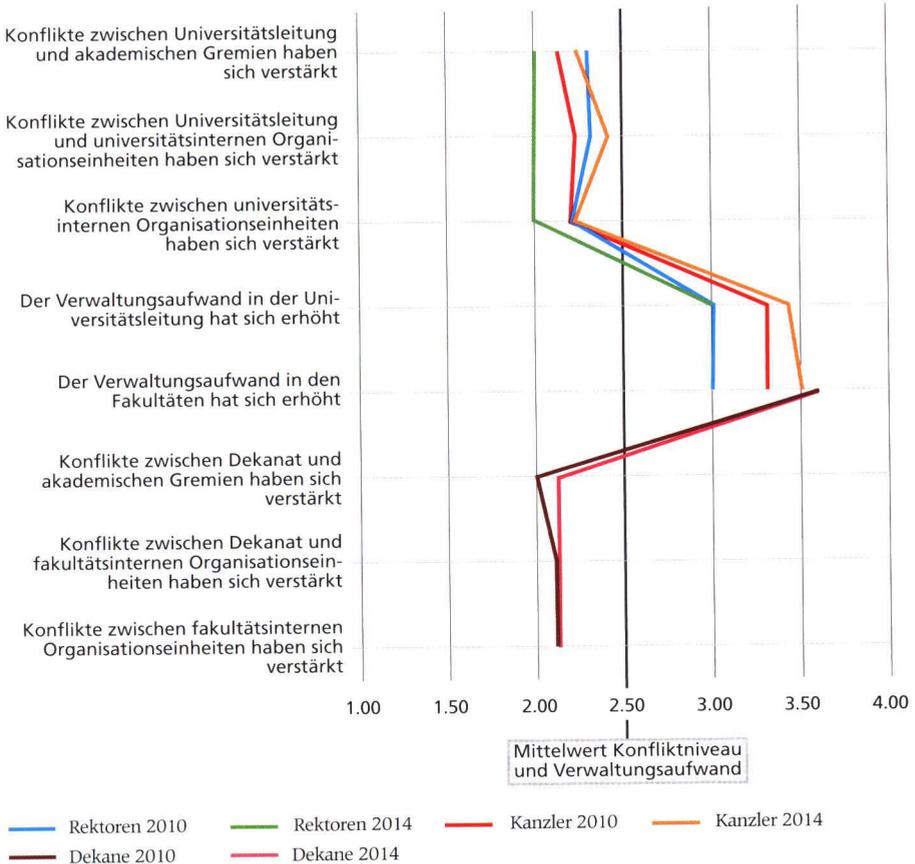
Veränderungen im Bereich der Zielvereinbarungen und formelgebundenen Mittelvergabe eher gering.

Bezüglich ihrer eigenen Steuerungsmöglichkeiten sehen Rektoren und Kanzler durchaus positive Wirkungen. Die Dekane beobachten im Durchschnitt zwar auch eine Verbesserung ihrer Steuerungsmöglichkeiten, jedoch beurteilen sie diese deutlich moderater. Ein beträchtlicher Anteil der Dekane erkennt keine signifikanten Verbesserungen im Hinblick auf eigene Steuerungsmöglichkeiten. Effekte auf die Effizienz der Leistungserbringung werden von allen Hochschulakteuren eher skeptisch beurteilt. Die Mehrheit der Befragten sieht zudem keine Verbesserung der Haushaltslage durch neue Steuerungsinstrumente.

Jenseits dieser im Großen und Ganzen positiven Einschätzung der Wirkungen von neuen Steuerungsinstrumenten, sind auch die Transaktionskosten der Hochschulreform in Rechnung zu stellen. Eine erste Bewertung dieser ist auf der Grundlage von den in Abbildung 11 dargestellten Einschätzungen von Rektoren, Kanzlern und Dekanen zu den im Rahmen der Hochschulreformen aufgetretenen Konflikten und dem Verwaltungsaufwand möglich. Das Ausmaß an Konflikten zwischen den verschiedenen Ebenen und Hochschulakteuren ist nach Einschätzung der Befragten tendenziell gering. Allerdings weichen die Mittelwerte bei den einzelnen Items vom Durchschnittswert 2,5 nur geringfügig ab; ein bedeutender Anteil der Befragten sieht also eine Zunahme von Konflikten durch die Hochschulreformen als gegeben an. Am deutlichsten wird dies bei den Konflikten zwischen *Universitätsleitung und universitätsinternen Organisationseinheiten*; in etwa die Hälfte der Dekane beobachtet hier – abweichend von den Rektoren und den Kanzlern – eine *Zunahme von Konflikten*. Im Zeitverlauf haben sich hier keine signifikanten Veränderungen ergeben.

Einen Hinweis auf hohe Transaktionskosten der Reform liefern die Einschätzungen der Hochschulakteure zu dem mit neuen Steuerungsinstrumenten verbundenen Verwaltungsaufwand. Sowohl in der Universitätsleitung als auch in den Fakultäten sehen die Befragten *eine Zunahme des Verwaltungsaufwands*. Den deutlich positiven Effekten im Hinblick auf die Performanz stehen somit aus Sicht der Hochschulakteure relativ hohe Transaktionskosten gegenüber. Auch in den Fallstudien wird von den interviewten Hochschulleitungen und Hochschullehrern universitätsübergreifend auf den *enormen Anstieg an Bürokratie durch Zielvereinbarungen, Berichtswesen oder aufwändige Akkreditierungsverfahren hingewiesen*.

Abbildung 11: Verwaltungsaufwand und Konfliktniveau im Zeitvergleich



1 = trifft überhaupt nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft voll und ganz zu

Rektoren 2010 n = 28 bis 30; Kanzler 2010 n = 38 bis 42; Dekane 2010 n = 245 bis 249
 Rektoren 2014 n = 23 bis 24; Kanzler 2014 n = 21 bis 22; Dekane 2014 n = 167 bis 172

Quelle: Eigene Erhebungen

5. Fazit – Kontextsteuerung mit abnehmender Wirksamkeit

Betrachtet man die formale Implementierung neuer Steuerungsinstrumente, so ist ein Formwandel der Staatlichkeit im deutschen Universitätssystem zu erkennen. Dieser Formwandel stellt sich aber nicht als Funktionsverlust des Staates dar, sondern ist durch veränderte Steuerungsformen des Staates gekennzeichnet. Auf der einen Seite sind wesentliche Einflussmöglichkeiten erhalten geblieben (Finanzausstattung der Universitäten, weitgehende Konservierung der staatlichen Handlungsspielräume in Form von Genehmigungsvorbehalten in den meisten Bundesländern), auf der andere Seite entstehen durch Zielvereinbarungen und leistungsorientierte Mittelverteilungen des Landes neue Einflussmöglichkeiten, die den Rückzug des direkten ministerialen Eingriffs kompensieren.

Eine stärkere Autonomie der Universitäten durch Globalbudgets, Berufsrechte und organisatorische Eigenständigkeit muss also nicht mit geringeren staatlichen Einflussmöglichkeiten einhergehen. Mit anderen Worten: *Kontextsteuerung und Detailsteuerung ist prinzipiell gleichzeitig möglich*. Allerdings zeigen die empirischen Ergebnisse, dass dies in der Praxis nicht immer gut funktioniert.

Wie bereits im Jahr 2010, können wir auch in der Befragung von 2014 konstatieren, dass neue Steuerungsinstrumente in den meisten Bundesländern und den meisten Universitäten implementiert wurden. Der Umsetzungsstand hat sich somit zwischen den beiden Befragungen – zumindest was die hier betrachteten Instrumente Zielvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabe betrifft – nicht signifikant verändert. Die Einschätzungen der neuen Steuerungsinstrumente haben sich aber teilweise sehr wohl gewandelt. Die befragten Hochschulakteure beurteilen mittlerweile die *Performanzwirkungen von Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe z.T. deutlich schwächer als im Jahr 2010*. Zudem stehen den tendenziell positiven Effekten auf Leistungen in Forschung und Lehre nach wie vor nicht zu vernachlässigende Transaktionskosten gegenüber.

Worauf lassen sich diese Veränderungen der Einschätzungen zurückführen? Gründe können zum einen in einer veränderten Ausgestaltung der Instrumente liegen und zum anderen in der Art und Weise, wie

diese neuen Steuerungsformen in der Realität praktiziert werden. Für beides gibt es deutliche Hinweise.

So zeigt sich in unseren qualitativen Interviews, dass Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe in der Praxis teilweise nur auf dem Papier existieren. In der gelebten Realität werden die Instrumente abgemildert, da den Universitätsleitungen häufig bewusst ist, dass sie nicht „gegen“ die Fakultäten bzw. Fachbereiche agieren können, wenn sie erfolgreich sein wollen. Die Formalstruktur und die Aktivitätsstruktur von Universitäten scheinen in einigen Punkten durchaus zu differieren. So ersetzt hierarchisch-administrative Selbststeuerung in Universitäten nicht zwangsläufig die traditionelle, konsensuale Kultur und akademische Gremien – wie den Senat oder die Fakultätsräte. Diese sind häufig nur formal weniger mächtig, informell aber immer noch von hoher Bedeutung. Hinzu kommt, dass die Akteure in den Universitäten mittlerweile gelernt haben, mit den neuen Steuerungsinstrumenten umzugehen.

Neben dem Unterlaufen der beabsichtigten Ziele gibt es zum Teil erhebliche Problemlagen bei der Ausgestaltung dieser Steuerungsinstrumente. Sie sind oft weit weniger ressourcenwirksam als ursprünglich erwartet. Dementsprechend gering sind die Leistungsanreize, welche von diesen Steuerungsinstrumenten ausgehen. Zudem sind die Kriterien, welche zur Vergabe eingesetzt werden, manchmal nicht im engeren Sinne leistungsorientiert. Als ein Beispiel hierfür könnte man das Kriterium Gleichstellung nennen. Zudem ist eine fortwährende Diskussion über mögliche Veränderungen im Hinblick auf die Steuerungskonfiguration des Universitätssystems alles andere als hilfreich.

Dies gilt insbesondere für landesseitige Steuerungsinstrumente. Wenn von staatlicher Seite über die Sinnhaftigkeit und Ausgestaltung von Zielvereinbarungen und landesseitigen Finanzierungsformeln fortlaufend debattiert und Änderungen in Aussicht gestellt werden – wie in Nordrhein-Westfalen geschehen – dann kann nicht erwartet werden, dass diese in den Universitäten noch „ernst genommen“ werden und dass Entscheidungen an diesen Steuerungsinstrumenten ausgerichtet werden. Inkrementelle Veränderungen von etablierten neuen Steuerungsinstrumenten führen daher eher zu Wirkungen als politisch inszenierte Ankündigung von Veränderungen nach Regierungswechseln.

Man kann nicht ständig die Rahmenbedingungen für Anreizsysteme verändern, ohne damit die beabsichtigte Wirkungsweise dieser zu gefährden. Für die Performanz der Universitäten wäre eine konstante Politik der

Bundesländer, auf welche sie sich langfristig einstellen können, förderlicher, als häufige Veränderungen der Steuerungskonfiguration. Bereits die fortwährende politische Diskussion um neue Steuerungsinstrumente verringert somit die von ihnen ausgehenden Leistungsanreize.

Ein weiteres weitgehend ungelöstes Problem besteht in dem enormen Verwaltungsaufwand, welcher mit den neuen Steuerungsinstrumenten einhergeht. Der Modernisierungsprozess bringt eine Zunahme von Bürokratie in Form von (überzogenem) Controlling und Qualitätssicherung in Form von Berichtspflichten zwischen den verschiedenen Ebenen des Universitätssystems (Land, Universitäten, Fakultäten, Professoren) mit sich. Vor diesem Hintergrund sollte überlegt werden, wie der Verwaltungsaufwand – beispielsweise durch eine Verringerung von Berichtspflichten – reduziert werden kann. Controllingsysteme müssen schlanker werden, indem man sich auf Wichtiges und Steuerungsrelevantes konzentriert.

Je knapper Zielvereinbarungen formuliert sind, desto eher lassen sie sich auch kontrollieren und desto weniger unnötige Berichte werden produziert. Hier gibt es den größten Handlungsbedarf. Kontextsteuerung sieht zumindest anders aus, als das Berichtswesen, welches von Seiten der Ministerien in einigen Bundesländern etabliert wurde und welches in den Universitäten zum Teil gegenüber den Fakultäten ebenfalls praktiziert wird. Allerdings gibt es in der Praxis bisher keinerlei Anzeichen, dass es hier Fortschritte gibt.

Des Weiteren zeigt sich, dass die neuen Steuerungsinstrumente tendenziell eher im Bereich der Forschung als in der Lehre ihre Wirkungen entfalten. Damit korrespondiert, dass neue Steuerungsinstrumente eher Effekte auf die Quantität als auf die Qualität von Leistungen ausüben. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Quantität von Leistungen wesentlich besser messbar ist als deren Qualität. Vor allem wird dies im Bereich der Lehre deutlich. Während es für die Leistungen in der Forschung durchaus Maßzahlen gibt, welche die Qualität von Leistungen erfassen sollen – wie beispielsweise Publikationsindizes oder nach Gebern differenzierte Drittmittel – existieren bislang so gut wie keine Maßzahlen für die Qualität von Leistungen in der Lehre. Sollen künftig Anreize für Qualitätsverbesserungen in der Lehre optimiert werden, müssen zunächst einmal Indikatoren zur Messung der Qualität in der Lehre entwickelt werden. Dies ist auch für die kommende Exzellenzinitiative von Bedeutung.

Resümiert man die hier dargestellten Erfahrungen bezogen auf Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe, zeigt sich, dass die Umsetzung der Reformen stark akteursabhängig und durch die jeweilige Finanzsituation der Universitäten bzw. des Landes geprägt ist. Der Reformwille kann jedoch schnell erlahmen, wenn sich mehr „Leistung“ nicht lohnt. Insgesamt zeigen sich damit zunehmend Grenzen einer Anreizsteuerung durch mehr Wettbewerb im Wissenschaftssystem.

Literaturverzeichnis

Benz, Arthur (2004): Einleitung. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 11-28.

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (2009): Einleitung. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: edition sigma. 7-12.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma (Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors).

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha unter Mitarbeit von Lenz, Katrin/Wannöffel, Manfred (2008): Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument. Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Bochum.

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöffel, Manfred (2013a): Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente. Berlin: edition sigma (Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors).

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren (2013b): Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell. In: Grande, Edgar/Jansen, Dorothea/Jarren, Otfried/Rip, Arie/Schimank, Uwe/Weingart, Peter

(Hrsg.): Neue Governance in der Wissenschaft. Reorganisation – externe Anforderungen – Medialisierung. Bielefeld: Transcript Verlag. 49-71.

Brinckmann, Hans (1998): Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen. Berlin: edition sigma.

Burgi, Martin/Gräf, Ilse-Dore (2010): Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 125. 10. 1125-1188.

Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 20-21. 10-16.

Gerber, Sascha/Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan (2009): Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Berlin: edition sigma. 93-122.

Gerber, Sascha/Jochheim, Linda (2012): Paradigmenwechsel im Wissenschaftswettbewerb? Umsetzungsstand und Wirkung neuer Steuerungsinstrumente im deutschen Universitätssystem. In: die hochschule 21 (2). 82-99.

Heinze, Rolf G. (2009): Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heinze, Rolf G./Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha (2011): Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem. In: Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hrsg.): Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen. Baden-Baden: Nomos. 121-147.

Krücken, Georg/Meier, Frank (2006): Turning the University into an Organizational Actor. In: Drori, Gili S./Meyer, John W./Hwang, Hokyung (Hrsg.): Globalization and Organization. World Society and Organizational Change. Oxford: University Press. 241-257.

Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz,

Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 65-76.

Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83. 340-363.

Ostrom, Elinor (2007): Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Sabatier, Paul (Hrsg.): Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press. 35-71.

Schimank, Uwe (2000): Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universitäten bringen. In: Titscher, Stefan von/Winckler, Georg/Biedermann, Hubert/Gatterbauer, Helmuth/Laske, Stephan/Kappler, Ekkehard/Moser, Reinhard/Strehl, Franz/Wojda, Franz/Wulz, Heribert (Hrsg.): Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten. München: Hampp. 94-147.

Schimank, Uwe (2009): Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: edition sigma. 123-137.

Weick, Karl E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: Administrative Science Quarterly, 21. 1-19.

Ziegele, Frank (2008): Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen. Münster: Waxmann.