

MODERNISIERUNG DER UNIVERSITÄTEN

UMSETZUNGSSTAND UND WIRKUNGEN NEUER STEUERUNG



Projekt an der RUB

Interdisziplinäres Forschungsprojekt	Jörg Bogumil (Politikwissenschaft) Martin Burgi (Rechtswissenschaft) Rolf G. Heinze (Soziologie) Manfred Wannöffel (Soziologie)
Förderung durch:	Bundesministerium für Bildung und Forschung Hans-Böckler-Stiftung
Methodisches Vorgehen	Standardisierte Befragung Qualitative Fallstudien
Laufzeit	1.5.2009 – 31.07.2012

Zentrale These und Fragestellungen

Zentrale These:

- Das Governance-Regime des deutschen Universitätssystems wandelt sich vom „Selbstverwaltungsmodell“ zum „Managementmodell“

Fragestellungen

- In welchem Ausmaß werden wirklich neue Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten implementiert?
- Welche Wirkungen haben neue Steuerungsinstrumente auf die Performanz deutscher Universitäten?

Governance-Regime

Selbstverwaltungsmodell	Managementmodell
<ul style="list-style-type: none">• Staatliche Regulierung<ul style="list-style-type: none">• Kompetenzen der Ministerialverwaltung• Kameralistische Inputsteuerung• Akademische Selbstorganisation<ul style="list-style-type: none">• Starke Kompetenzen der Senate• Starke Kompetenzen der Fachbereichsräte	<ul style="list-style-type: none">• Außensteuerung durch externe Stakeholder<ul style="list-style-type: none">• Externe Zielvereinbarungen• Hochschulräte• Hierarchische Selbststeuerung<ul style="list-style-type: none">• Starke Kompetenzen der Unileitung und Dekanate• Wettbewerb<ul style="list-style-type: none">• Interne und externe formelgebundene Mittelvergabe• W-Besoldung

Rücklauf der Befragungen

	Grundgesamtheit/ Stichprobe	Rücklauf	Rücklaufquote
Rektoren	84	38	45,2%
Kanzler	84	53	63,1%
Dekane	627	282	45,0%
Professoren	2425	937	38,6%
Hochschulratsmitglieder	680	231	34,0%
Personalratsvorsitzende	106	76	71,7%

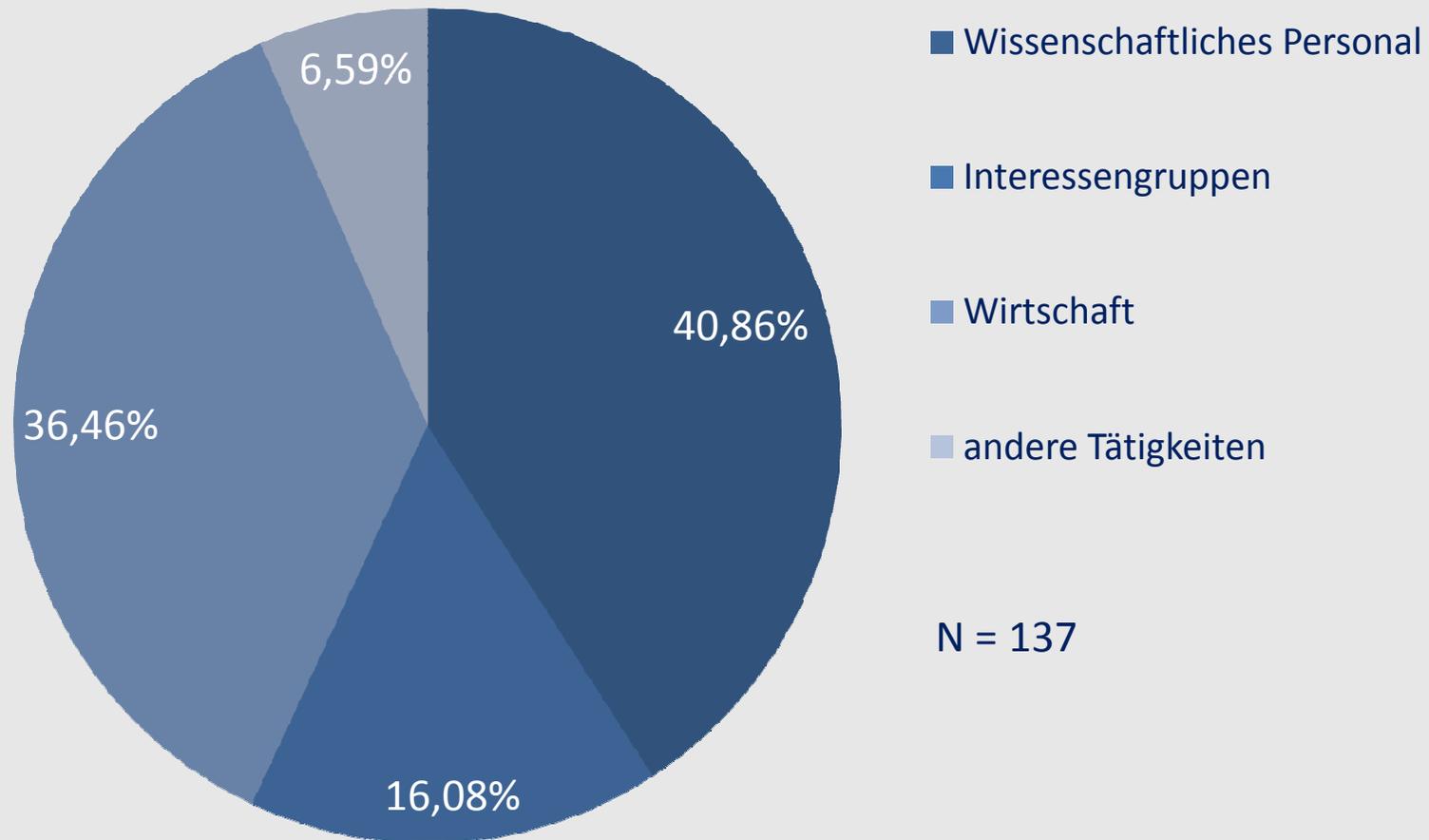
Umsetzungsstand neuer Steuerungsinstrumente

	Ja	Nein	N
Organisationsstruktur	96,6	3,4	59
Externes Globalbudget	89,3	10,7	56
Internes Globalbudget	94,1	5,9	51
Externe formelgebundene Mittelvergabe	88,9	11,1	54
Universitätsinterne formelgebundene Mittelvergabe	96,3	3,7	82
Fakultätsinterne formelgebundene Mittelvergabe	90,8	9,2	76
Externe Zielvereinbarungen	90,9	9,1	55
Universitätsinterne Zielvereinbarungen	75,0	25,0	80
Fakultätsinterne Zielvereinbarungen	26,0	74,0	77
Studiengebühren bzw. -beiträge	59,5	40,5	79
Hochschulrankings	95,0	5,0	80
Studienbewerberauswahlverfahren	88,3	11,7	77

Zielbezogene Außensteuerung durch den externen Stakeholder „Gesellschaft“

- In 14 Bundesländern ist die Einrichtung eines Hochschulrates für die einzelnen Hochschulen verpflichtend
- In Brandenburg gibt es die Sonderkonstruktion eines Landeshochschulrates, der für alle Hochschulen im Bundesland verantwortlich ist
- In Bremen wird den Hochschulen nicht ermöglicht einen Hochschulrat einzurichten

Herkunft von externen Hochschulratsmitgliedern



Einfluss des Hochschulrats auf Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen

Einrichtung, Veränderung und Schließung von Studiengängen	
Baden-Württemberg	Kein Einfluss
Bayern	Entscheidungsfunktion
Berlin	Kein Einfluss
Brandenburg	Kein Einfluss
Hamburg	Kein Einfluss
Hessen	Beratungs- und Empfehlungsfunktion
Mecklenburg-Vorpommern	Kein Einfluss
Niedersachsen	Kein Einfluss
Niedersachsen Stiftungshochschule	Kein Einfluss
Nordrhein-Westfalen	Kein Einfluss
Rheinland-Pfalz	Beratungs- und Empfehlungsfunktion
Saarland	Aufsichtsfunktion
Sachsen	Beratungs- und Empfehlungsfunktion
Sachsen-Anhalt	Kein Einfluss
Schleswig-Holstein	Beratungs- und Empfehlungsfunktion
Thüringen	Kein Einfluss

Einfluss der Ministerialverwaltung auf Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen

Einrichtung, Veränderung und Schließung von Studiengängen	
Baden-Württemberg	Entscheidungsfunktion
Bayern	Entscheidungsfunktion
Berlin	Entscheidungsfunktion
Brandenburg	Entscheidungsfunktion
Bremen	Entscheidungsfunktion
Hamburg	Aufsichtsfunktion (mittelbar über Struktur- und Entwicklungspläne)
Hessen	Beratungs- und Empfehlungsfunktion
Mecklenburg-Vorpommern	Aufsichtsfunktion (mittelbar durch Zielvereinbarungen) /Entscheidungsfunktion bei Studiengängen mit staatlichen Prüfungen
Niedersachsen	Aufsichtsfunktion (mittelbar durch Zielvereinbarungen)
Niedersachsen Stiftungshochschule	Aufsichtsfunktion (mittelbar durch Zielvereinbarungen)
Nordrhein-Westfalen	Beratungs- und Empfehlungsfunktion
Rheinland-Pfalz	Beratungs- und Empfehlungsfunktion
Saarland	Beratungs- und Empfehlungsfunktion / Aufsichtsfunktion bei Studiengängen mit staatlichen Prüfungen
Sachsen	Beratungs- und Empfehlungsfunktion / Aufsichtsfunktion bei Studiengängen mit staatlichen Prüfungen
Sachsen-Anhalt	Entscheidungsfunktion
Schleswig-Holstein	Entscheidungsfunktion
Thüringen	Aufsichtsfunktion (mittelbar durch Zielvereinbarungen)

Einfluss von Rektor und Senat auf die Einrichtung, Änderung oder Auflösung von Studiengängen

	Senat	Präsident
Baden-Württemberg	Entscheidungsfunktion	Kein Einfluss
Bayern	Aufsichtsfunktion	Kein Einfluss
Berlin	Entscheidungsfunktion	Kein Einfluss
Brandenburg	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Entscheidungsfunktion
Bremen	Entscheidungsfunktion	Kein Einfluss
Hamburg	Entscheidungsfunktion	Kein Einfluss
Hessen	Aufsichtsfunktion	Entscheidungsfunktion
Mecklenburg-Vorpommern	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Kein Einfluss
Niedersachsen	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Entscheidungsfunktion
Niedersachsen Stiftungshochschule	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Entscheidungsfunktion
Nordrhein-Westfalen	Aufsichtsfunktion	Kein Einfluss
Rheinland-Pfalz	Entscheidungsfunktion	Kein Einfluss
Saarland	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Entscheidungsfunktion
Sachsen	Kein Einfluss	Entscheidungsfunktion
Sachsen-Anhalt	Entscheidungsfunktion	Aufsichtsfunktion
Schleswig-Holstein	Aufsichtsfunktion	Entscheidungsfunktion
Thüringen	Entscheidungsfunktion	Kein Einfluss

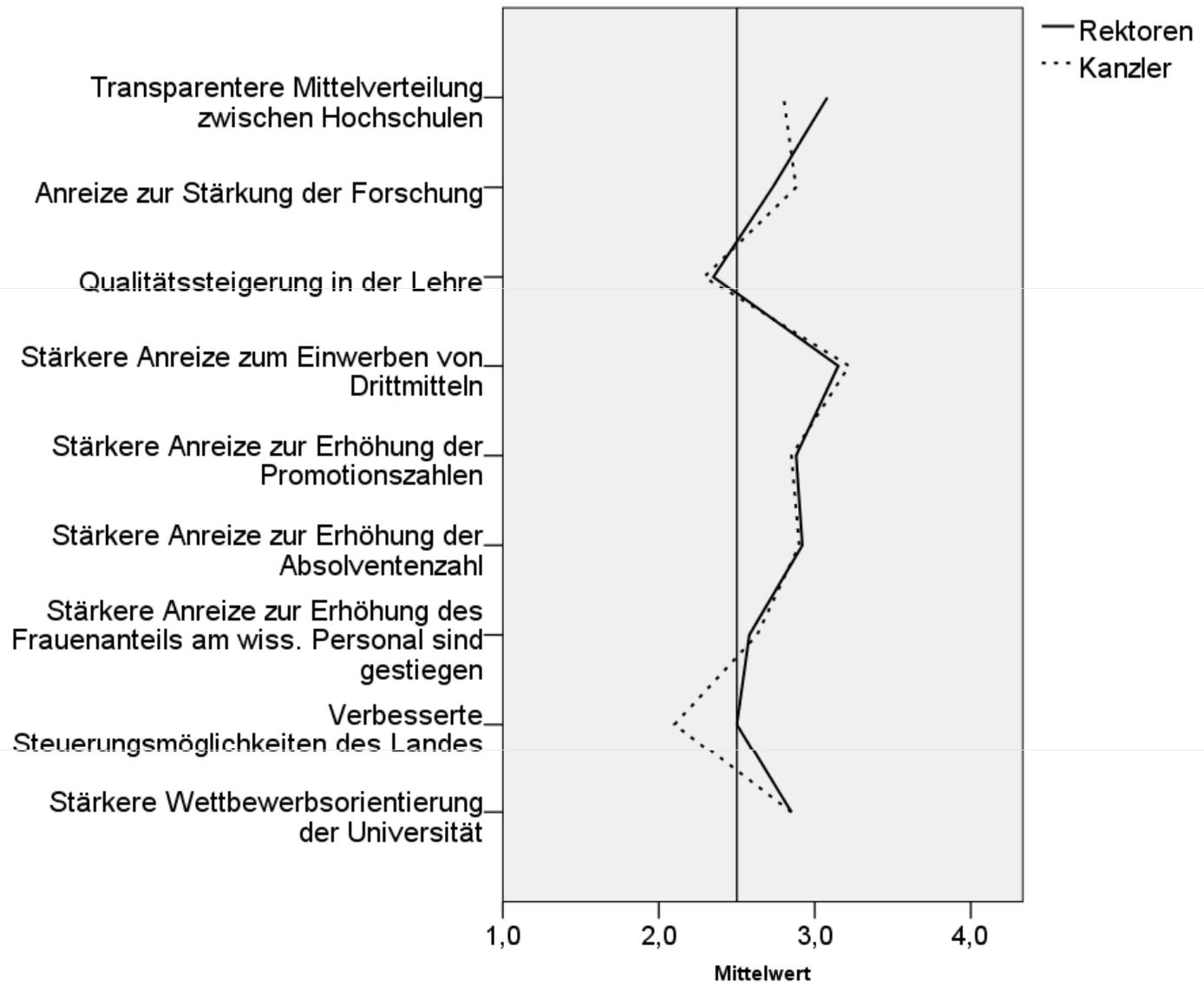
Einfluss von Rektor und Senat auf die Bestimmung der Grundsätze der Mittelverteilung

	Senat	Rektor
Baden-Württemberg	Kein Einfluss	Entscheidungsfunktion
Bayern	Kein Einfluss	Entscheidungsfunktion
Berlin	Entscheidungsfunktion	Kein Einfluss
Brandenburg	Kein Einfluss	Entscheidungsfunktion
Bremen	Entscheidungsfunktion	Entscheidungsfunktion
Hamburg	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Aufsichtsfunktion
Hessen	Kein Einfluss	Entscheidungsfunktion
Mecklenburg-Vorpommern	Kein Einfluss	Entscheidungsfunktion
Niedersachsen	Kein Einfluss	Entscheidungsfunktion
Niedersachsen Stiftungshochschule	Kein Einfluss	Entscheidungsfunktion
Nordrhein-Westfalen	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Entscheidungsfunktion
Rheinland-Pfalz	Entscheidungsfunktion	Aufsichtsfunktion
Saarland	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Entscheidungsfunktion
Sachsen	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Entscheidungsfunktion
Sachsen-Anhalt	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Entscheidungsfunktion
Schleswig-Holstein	Kein Einfluss	Kein Einfluss
Thüringen	Beratungs- und Empfehlungsfunktion	Entscheidungsfunktion

Hybride Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem

Governance-Mechanismus	Veränderung
Staatliche Regulierung	0
Akademische Selbstorganisation	-
Zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder	
▪ Staat	++
▪ Gesellschaft	+
Hierarchisch-administrative Selbststeuerung	++
Wettbewerb	++

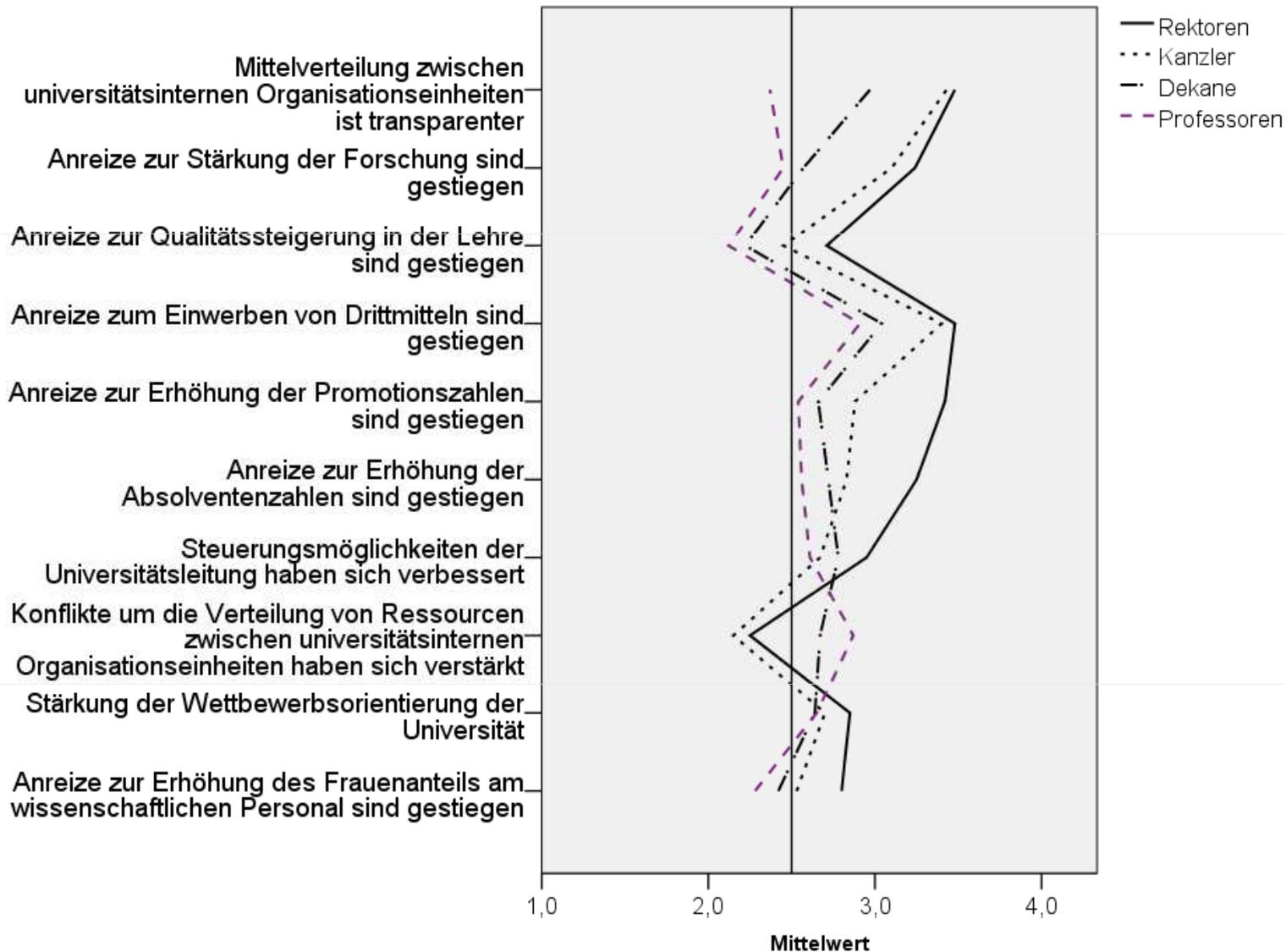
Wirkung der landesseitigen formelgebundenen Mittelvergabe



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

Rektoren n = 26; Kanzler n = 40 bis 41

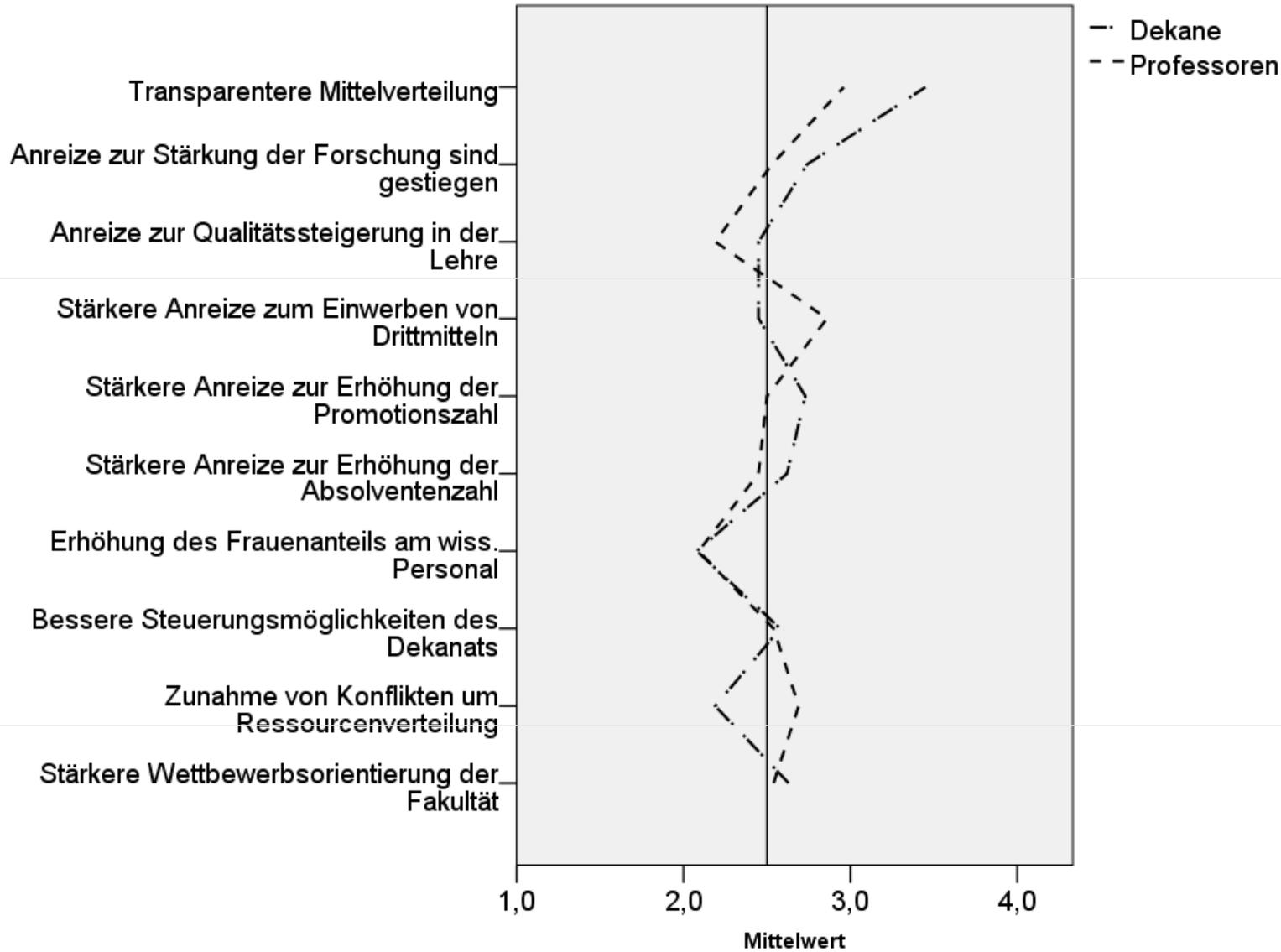
Wirkung der universitätsinternen formelgebundenen Mittelvergabe



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

Rektoren n = 10 bis 21; Kanzler n = 30 bis 40; Dekane n = 214 bis 220; Professoren n = 590 bis 642

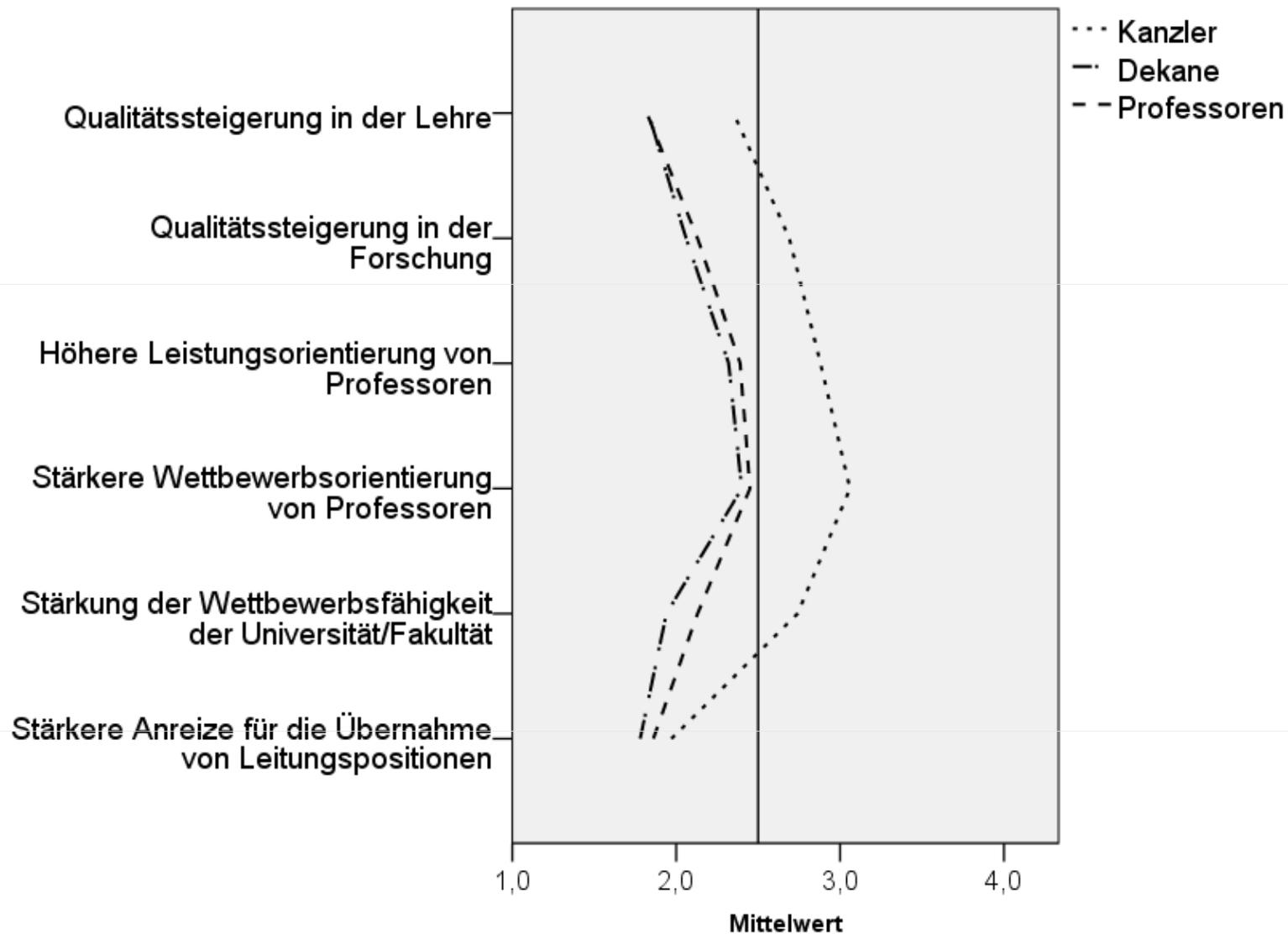
Wirkung fakultätsinterner formelgebundener Mittelvergabe



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

Dekane n = 153 bis 158 bis 220; Professoren n = 467 bis 501

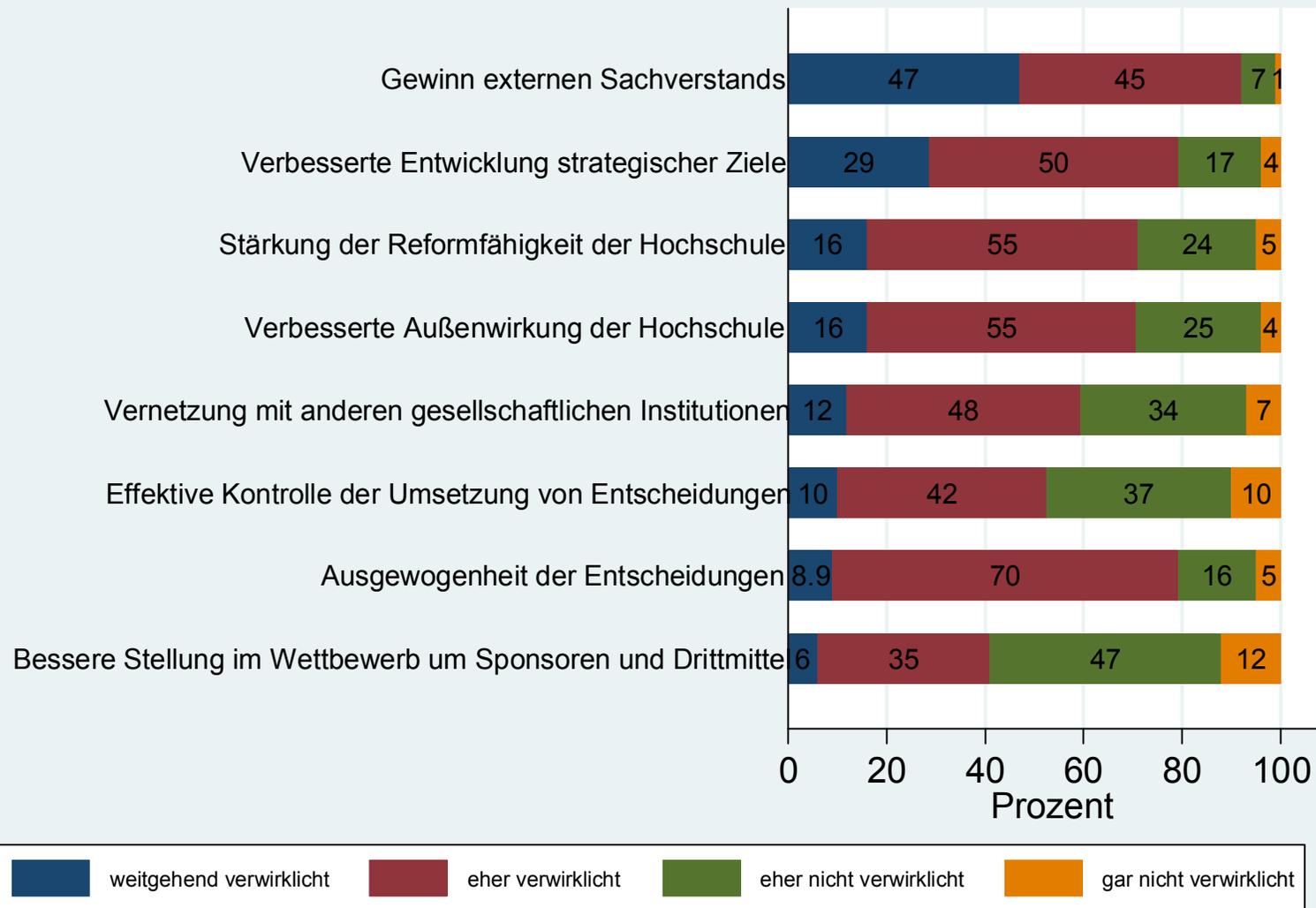
Wirkung der W-Besoldung



1 = gar nicht eingetroffen; 2 = eher nicht eingetroffen; 3 = eher eingetroffen; 4 = weitgehend eingetroffen

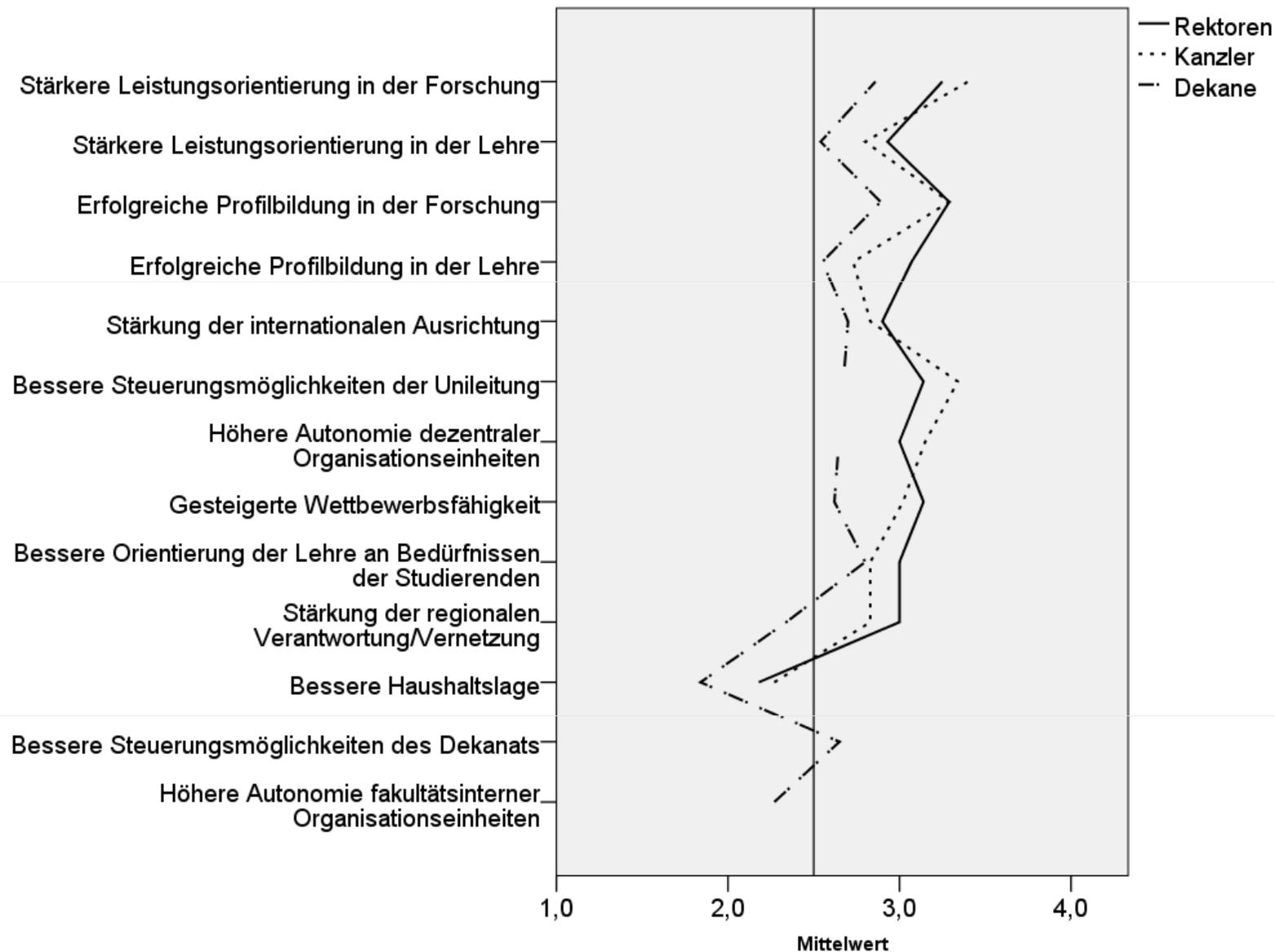
Kanzler n = 31 bis 35; Dekane n = 222 bis 234; Professoren n = 299 bis 346

Wirkung von Hochschulräten aus Sicht der Hochschulratsmitglieder



n=201 bis 221

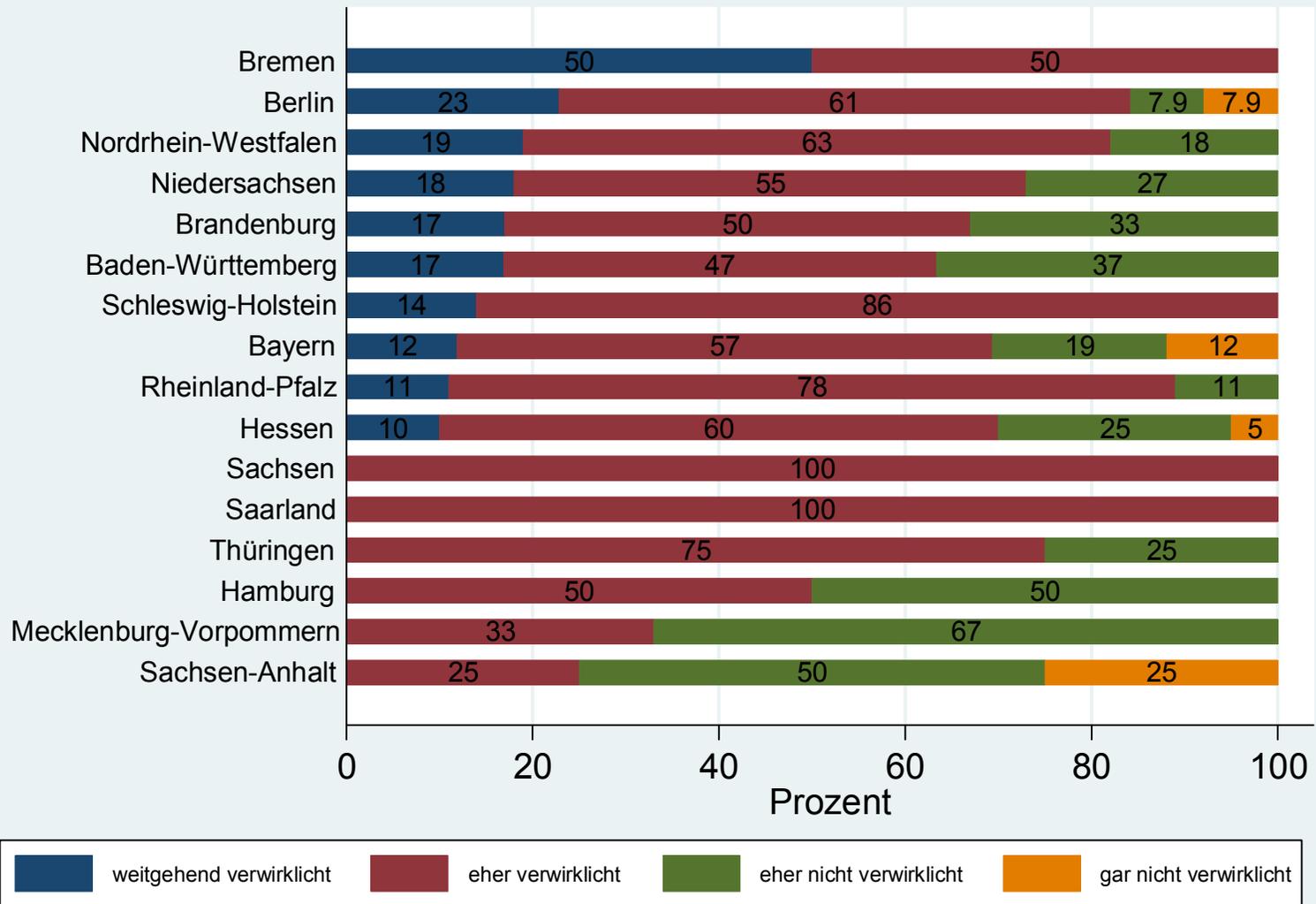
Realisierung der ursprünglichen Modernisierungsziele



1 = gar nicht verwirklicht; 2 = eher nicht verwirklicht; 3 = eher verwirklicht; 4 = weitgehend verwirklicht

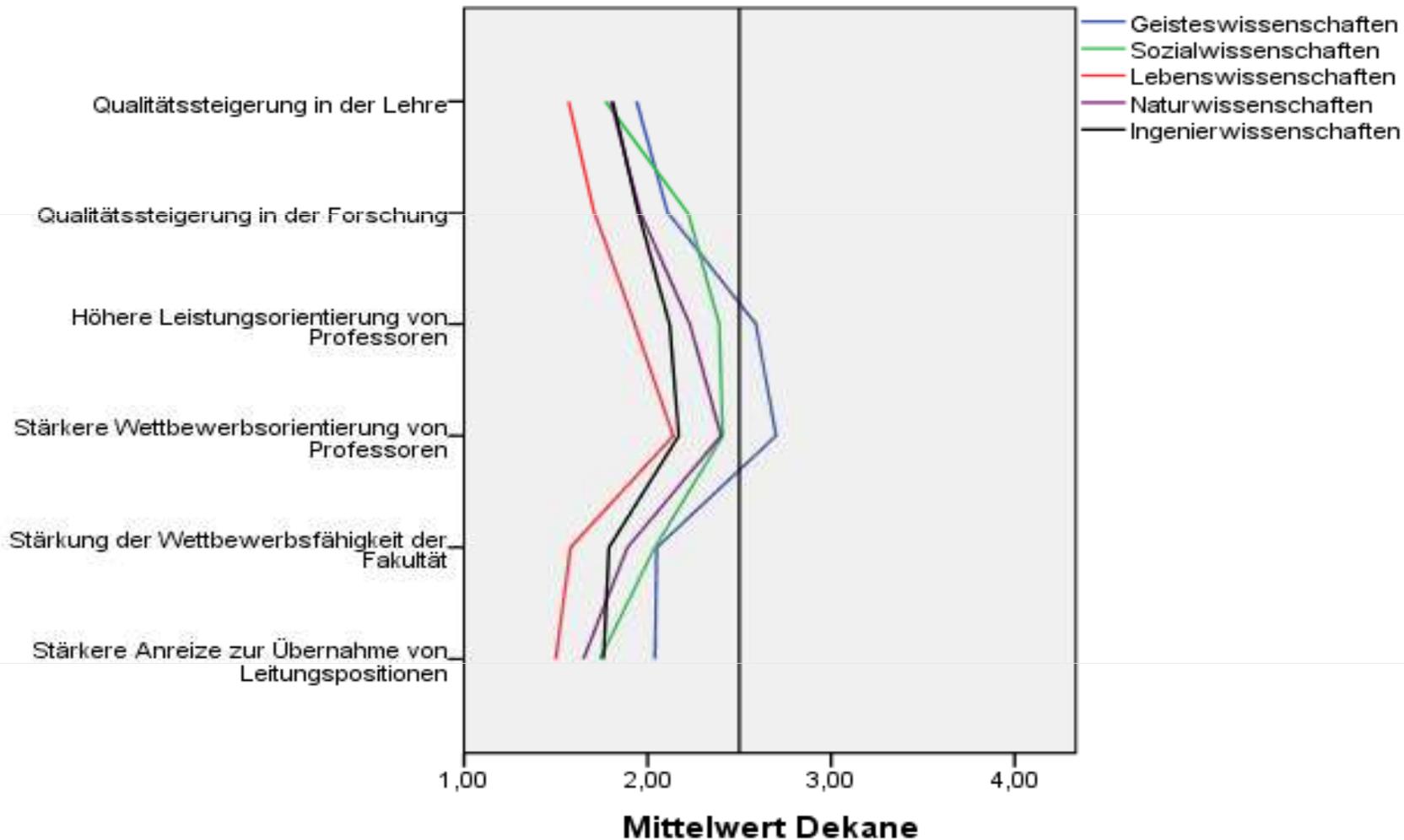
Rektoren n = 32 bis 34; Kanzler n = 44 bis 46; Dekane n = 245 bis 254

Stärkung der Leistungsorientierung in der Forschung (Dekane)



Dekane n=226

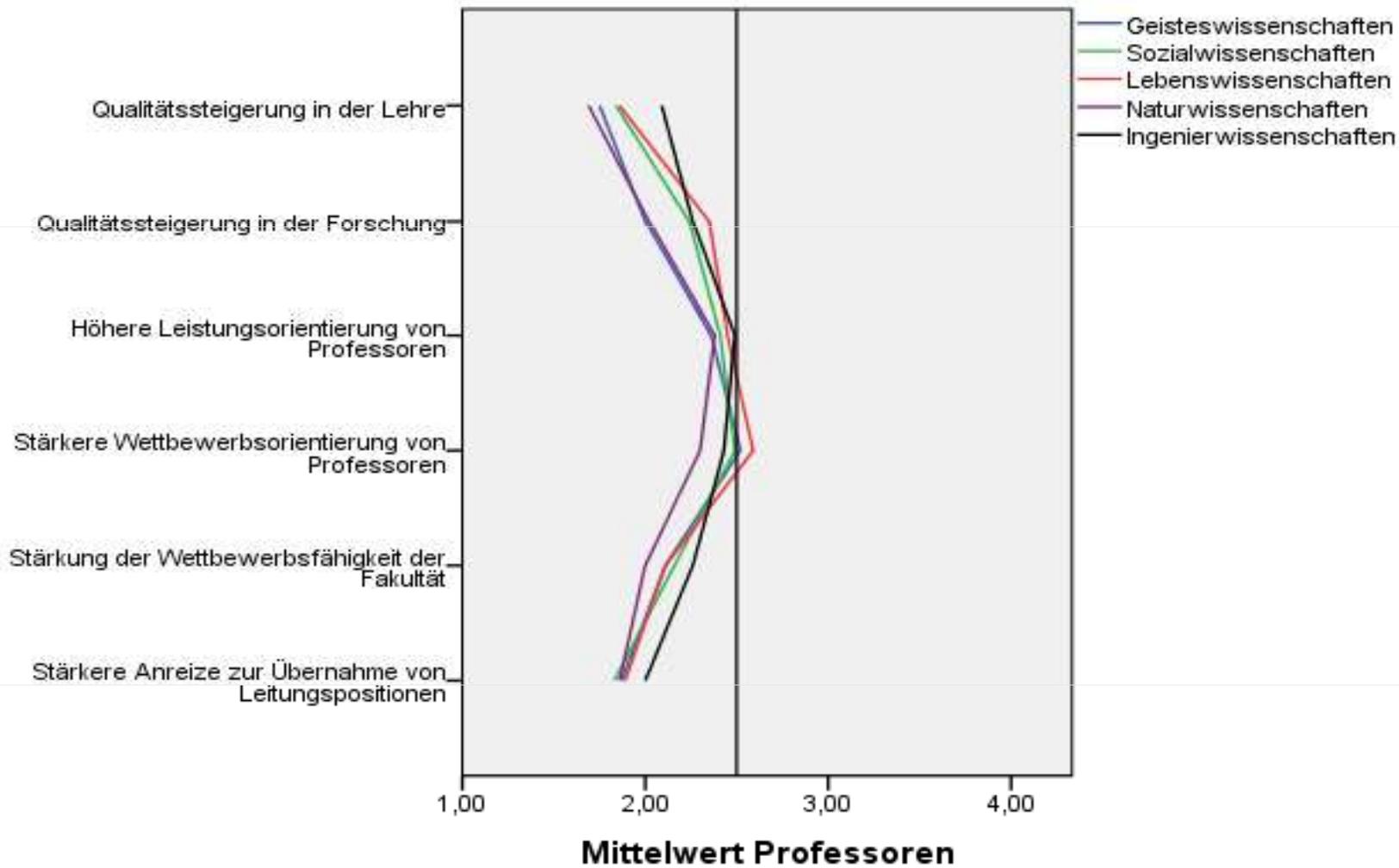
Fachkultureller Vergleich der Wirkung der W-Besoldung (Dekane)



1 = gar nicht eingetroffen; 2 = eher nicht eingetroffen; 3 = eher eingetroffen; 4 = weitgehend eingetroffen

Geisteswissenschaften n = 44 bis 48; Sozialwissenschaften n = 61 bis 68; Lebenswissenschaften n = 14 bis 15; Naturwissenschaften n = 46 bis 47; Ingenieurwissenschaften n = 40 bis 45

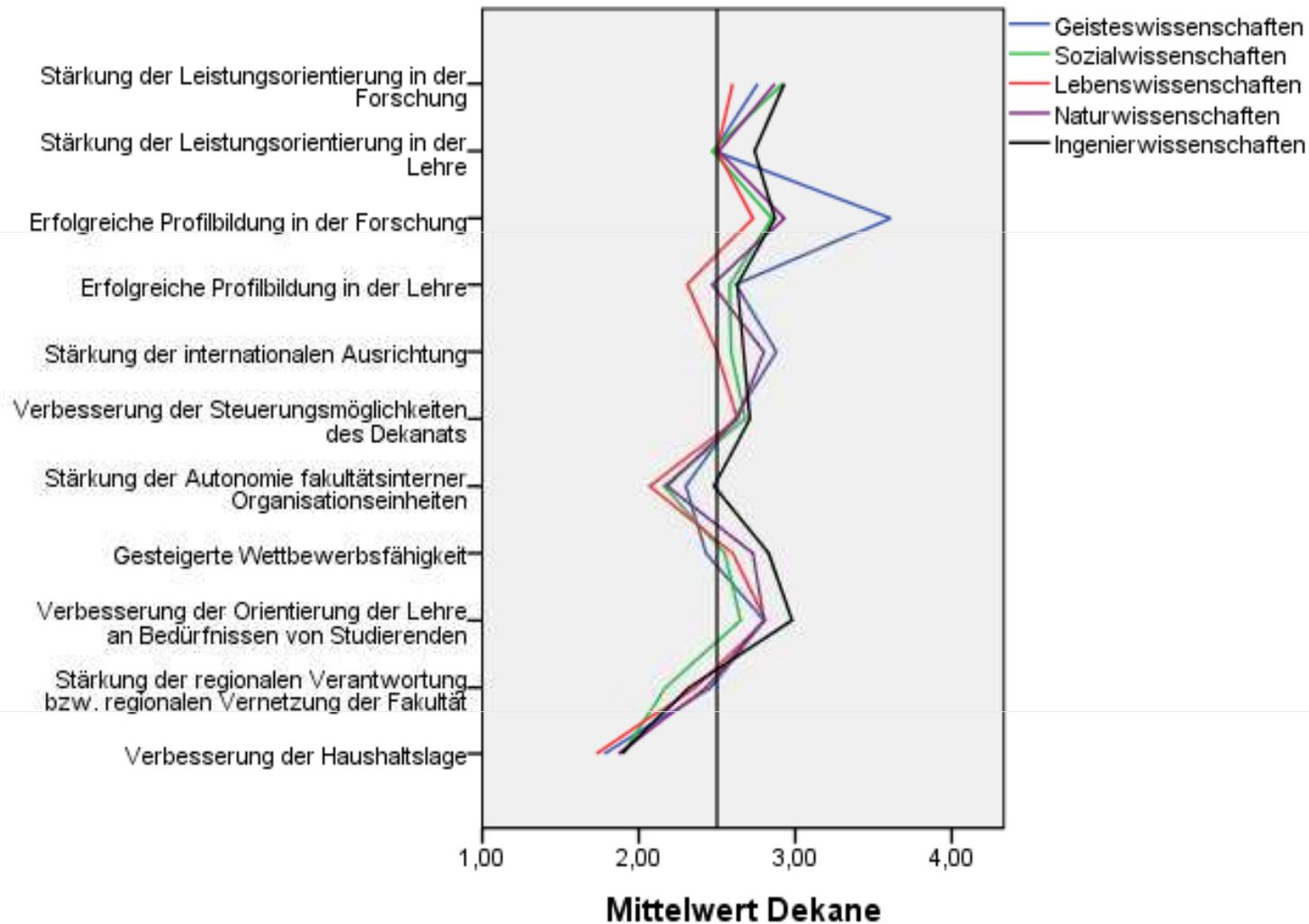
Fachkultureller Vergleich der Wirkung der W-Besoldung (Professoren)



1 = gar nicht eingetroffen; 2 = eher nicht eingetroffen; 3 = eher eingetroffen; 4 = weitgehend eingetroffen

Geisteswissenschaften n = 128 bis 141; Sozialwissenschaften n = 136 bis 150; Lebenswissenschaften n = 39 bis 43; Naturwissenschaften n = 116 bis 122; Ingenieurwissenschaften n = 85 bis 90

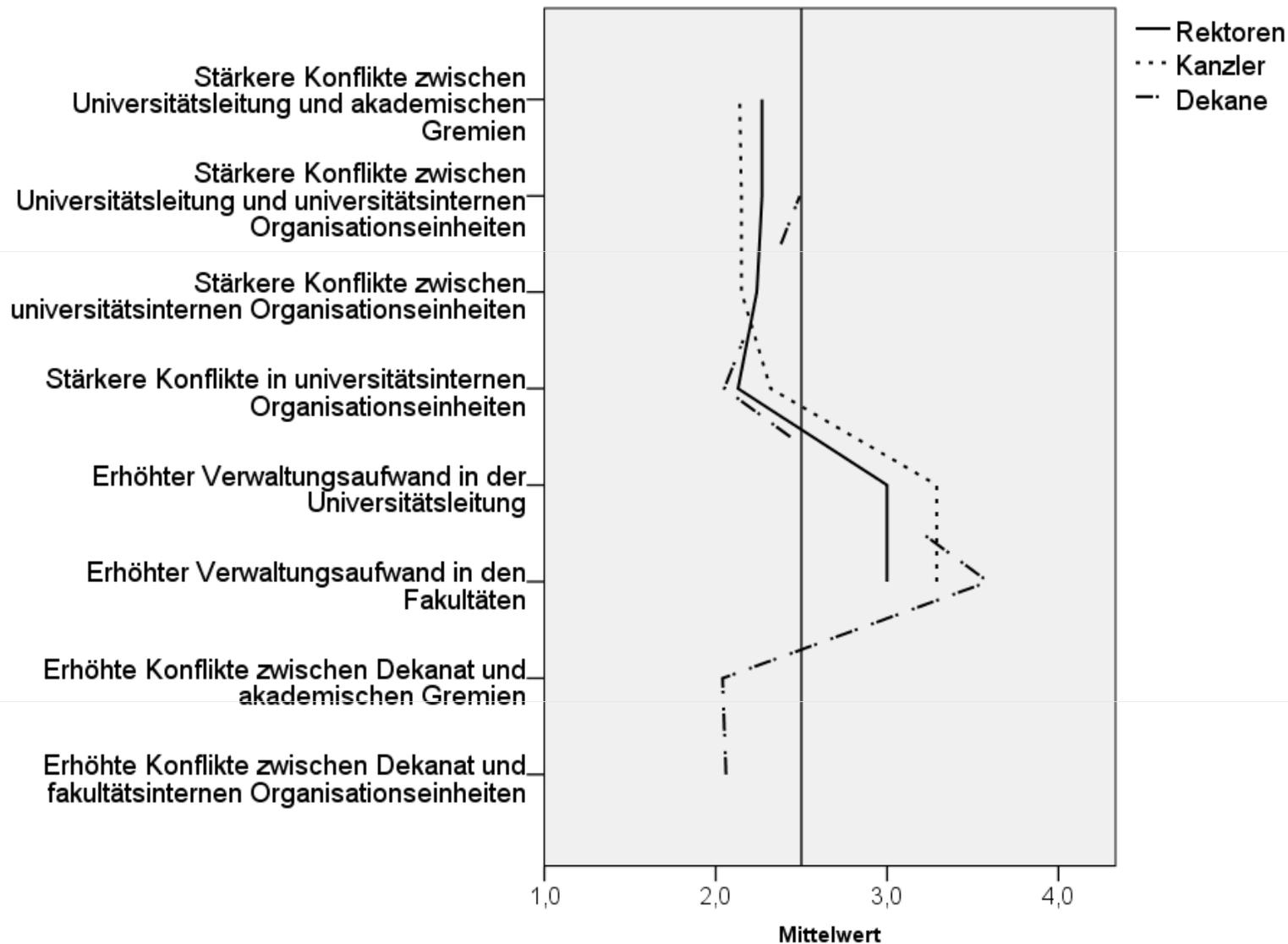
Fachkultureller Vergleich der Wirkungen der Reformen (Dekane)



1 = gar nicht eingetroffen; 2 = eher nicht eingetroffen; 3 = eher eingetroffen; 4 = weitgehend eingetroffen

Geisteswissenschaften n = 46 bis 51; Sozialwissenschaften n = 62 bis 68; Lebenswissenschaften n = 14 bis 16; Naturwissenschaften n = 42 bis 46; Ingenieurwissenschaften n = 44 bis 47

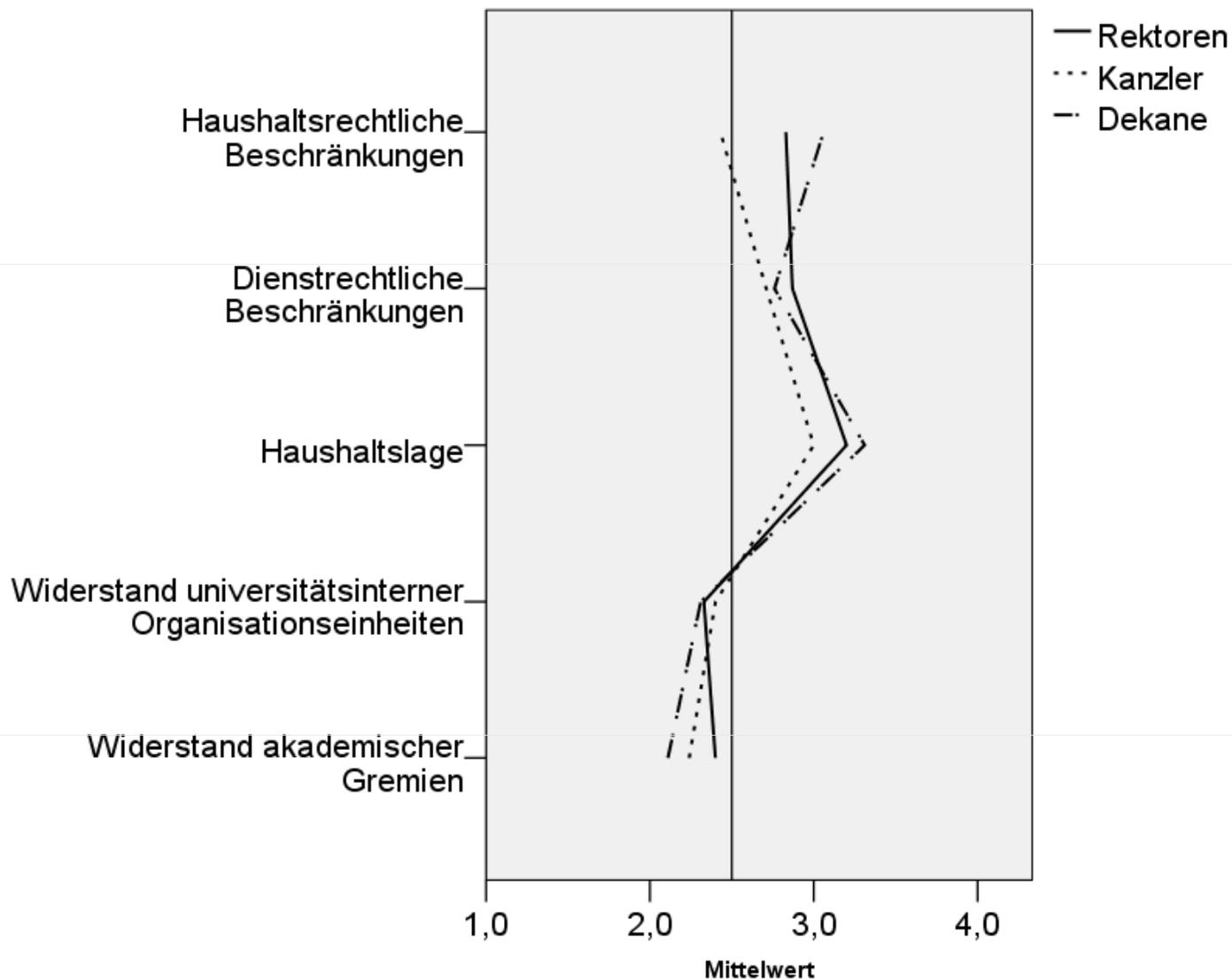
Konfliktniveau und Verwaltungsaufwand



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

Rektoren n = 15 bis 30; Kanzler n = 38 bis 42; Dekane n = 142 bis 244

Faktoren, die den Modernisierungsprozess behinderten



1 = gar nicht; 2 = wenig; 3 = stark; 4 = sehr stark

Rektoren n = 30; Kanzler n = 40 bis 42; Dekane n = 233 bis 243

Fallstudien



FAKULTÄT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT

Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik

Fallauswahl

Zwei Universitäten

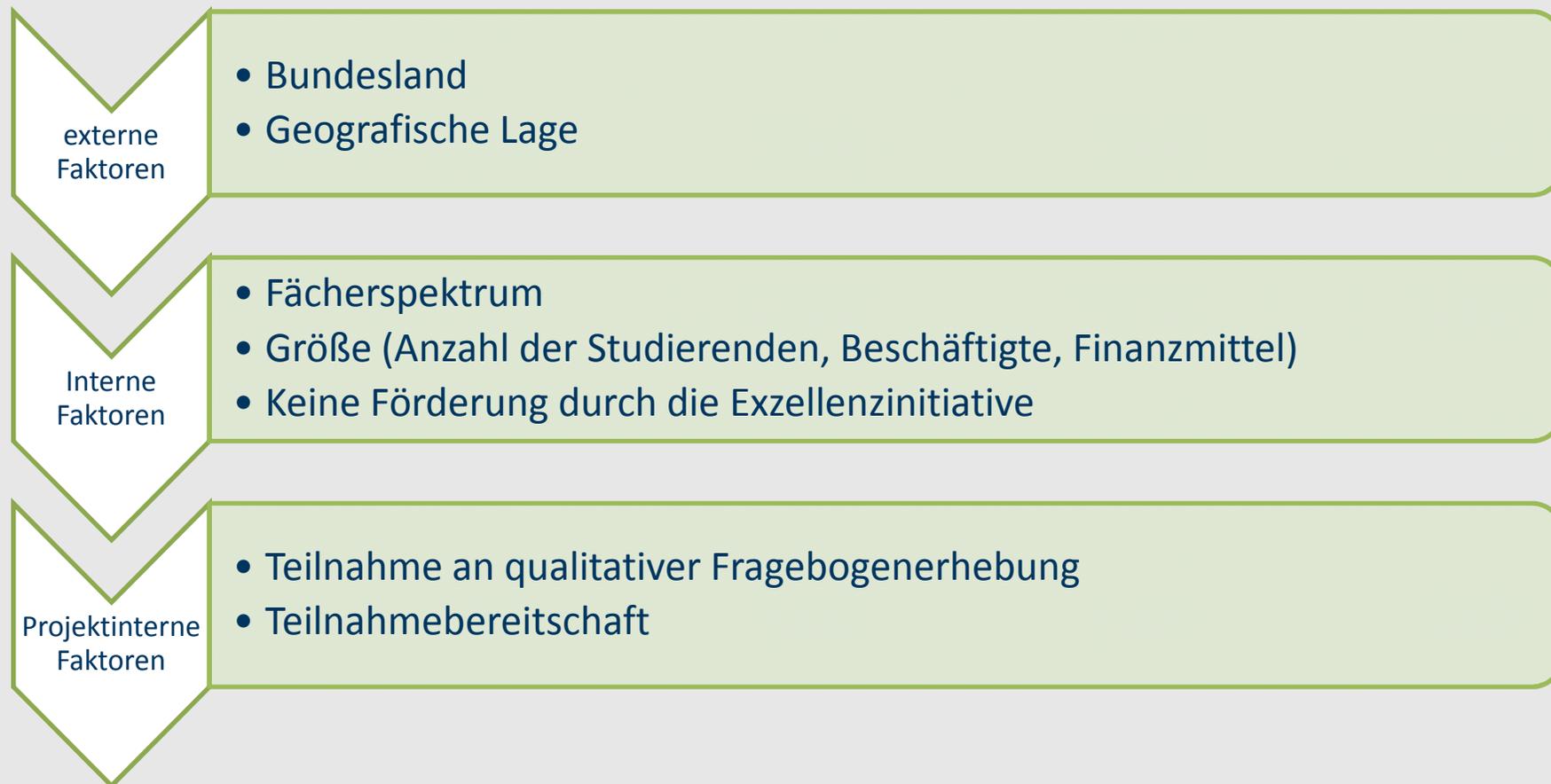
- Nordrhein-Westfalen (U1)
- Bayern (U2)

Länder fallen unter das Hierarchie-Ratsmodell:

Kombination aus kompetenzstarken Hochschulräten und Universitätsleitungen (vgl. Hüther 2010)

Fallauswahl

Auswahlkriterien:



Interviewleitfragen

Staatliche Regulierung

- Wie ist der Umgang der Akteure mit den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen?

Professionelle und akademische Selbstorganisation

- Erfolgt eine Hierarchisierung?
- Gibt es eine Professionalisierung der Dekanate?

Administrative Selbststeuerung

- Wie reagiert der Senat auf den Kompetenzverlust?

Außensteuerung durch externe Stakeholder

- Wie ist der Hochschulrat ausgestaltet und welchen Stellenwert nimmt er ein?

Wettbewerb

- Wurden Wettbewerbsinstrumente implementiert?

Ausgangssituation

U1	U2
<ul style="list-style-type: none">• Umfassende Organisationsveränderungen• Zusammenlegung von einer Vielzahl von Fachbereichen zu fünf großen Fakultäten	<ul style="list-style-type: none">• Geringer Wandel in der Organisationsstruktur• Festhalten an einer Vielzahl von Fakultäten mit diversem Zuschnitt

Akteurskonstellation

U1	U2
<ul style="list-style-type: none">• Rektor und Kanzler bilden seit Jahren eine Einheit• Interne Rekrutierung der Leitungsorgane• Lange Amtszeit der Dekane	<ul style="list-style-type: none">• Rektor und Kanzler haben unterschiedliche Modernisierungsziele• Externe Rekrutierung des Rektors durch den Hochschulrat• Kurze Amtszeit der Dekane

Staatliche Regulierung

U1	U2
<ul style="list-style-type: none">• Positive Auffassung des Hochschulfreiheitsgesetzes• Hohe Akzeptanz des Autonomiegewinns der Universität bei den befragten Akteuren• Kritik an Zurücknahme der Studiengebühren	<ul style="list-style-type: none">• Viele neue Elemente des bayrischen Hochschulgesetzes stoßen auf Skepsis• Wunsch nach Ausdehnung der Autonomie beim Rektor und Hochschulratsvorsitzenden sowie Kritik an Autonomie durch den Kanzler• Positive Bewertung der Einführung der Studiengebühren

Professionelle und akademische Selbstorganisation

U1

- Ausweitung der Kompetenzen des Rektorats
 - Hierarchisierung über personalisierte, flexible Zielvereinbarungen
 - Stärkere Einbindung der Fakultätenkonferenz in die Entscheidungen der Universitätsleitung
 - Professionalisierung der Dekanate durch Globalhaushalte, lange Amtszeiten und neue Serviceeinheiten
- Schwierige Integration des externen Rektors durch schrittweisen Kompetenzausbau
 - Keine systematische Hierarchisierung
 - Einführung der Erweiterten Universitätsleitung (EUL) mit zahlreichen Hindernissen
 - Vorsichtige Professionalisierung der Dekanate durch Einführung neuer Serviceeinheiten

Administrative Selbststeuerung

U1

- Kompetenzen des Senats werden z.T. aufrechterhalten
- Entpolitisierung und schleichender Machtverlust des Senats
- Regelmäßige Berichterstattung des Hochschulratsvorsitzenden im Senat

U2

- Neue Besetzung des Senats, Kompetenzen werden z. T. informell aufrechterhalten
- Unklare Kompetenzverteilung zwischen den universitäts-internen Gremien
- Institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Senat und Hochschulrat

Außensteuerung durch externe Stakeholder (Hochschulrat)

U1

- Vergleichsweise kleiner Hochschulrat, bestehend aus externen und internen Mitgliedern
- Integration gestaltete sich als langwieriger Prozess
- Hochschulrat versteht sich als Ideenmotor und als Kontrollinstanz, möchte nicht in den operativen Arbeitsprozess eingreifen

U2

- Der Hochschulrat besteht paritätisch aus externen Stakeholdern und internen Senatsmitgliedern
- Gremium hat ebenso wie die erweiterte Universitätsleitung und der Senat Integrations-schwierigkeiten
- Vor allem die Kompetenz der Wahl der Hochschulleitung stößt auf großen Widerstand

Wettbewerb

U1

- **Zwischen Universitäten**
 - Landesweite LOM
 - Profilbildung
- **Universitätsintern**
 - W-Besoldung
 - Universitätsinterne LOM
 - Zielvereinbarungen
 - Qualitätsmanagement in der Lehre

U2

- **Zwischen Universitäten**
 - Profilbildung
- **Universitätsintern**
 - Erste Zielvereinbarungen
 - Qualitätsmanagement in der Lehre

Performanz

U1

- Durch Einbindung vieler Akteure z. T. hohe Transaktionskosten
- Hohe Effektivität der eingeführten Instrumente
- Reformgewinner: Anstieg der Drittmiteleinahmen und LOM-Gewinner

U2

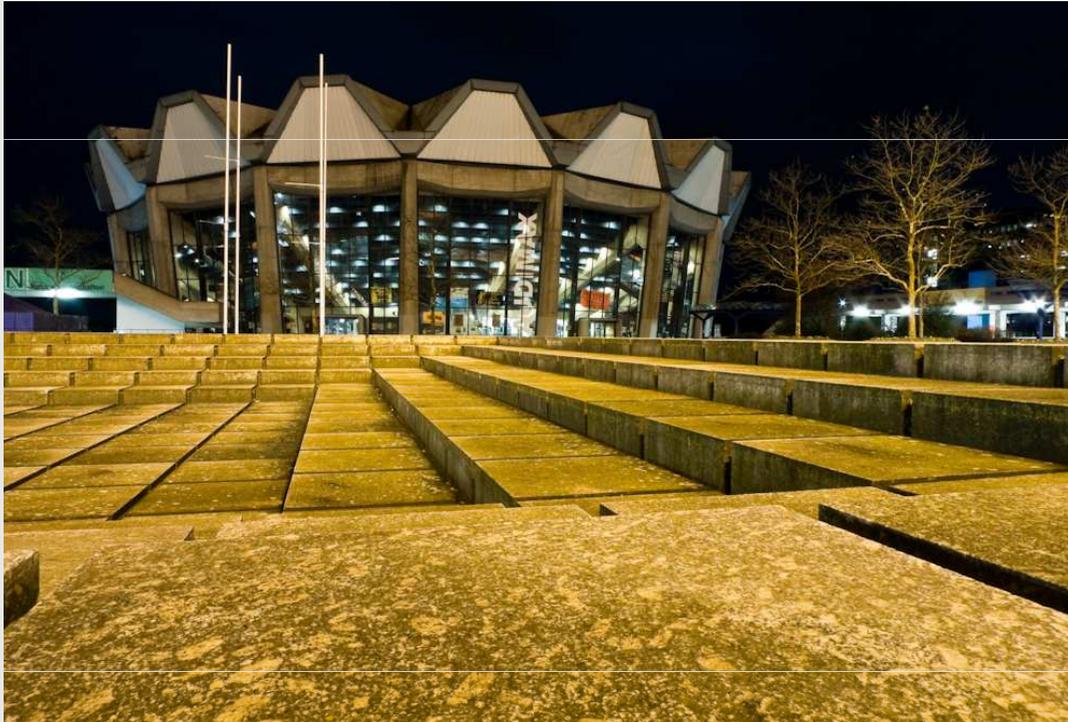
- Hohe Reformkosten durch Implementierung der neuen Gremienstruktur und langer Eingewöhnungszeit des externen Rektors
- Z. T. Doppelzuständigkeiten zwischen den Gremien
- Durch Studiengebühren kaum Anreize zur Steigerung der Drittmittelzahlen

Fazit

U1

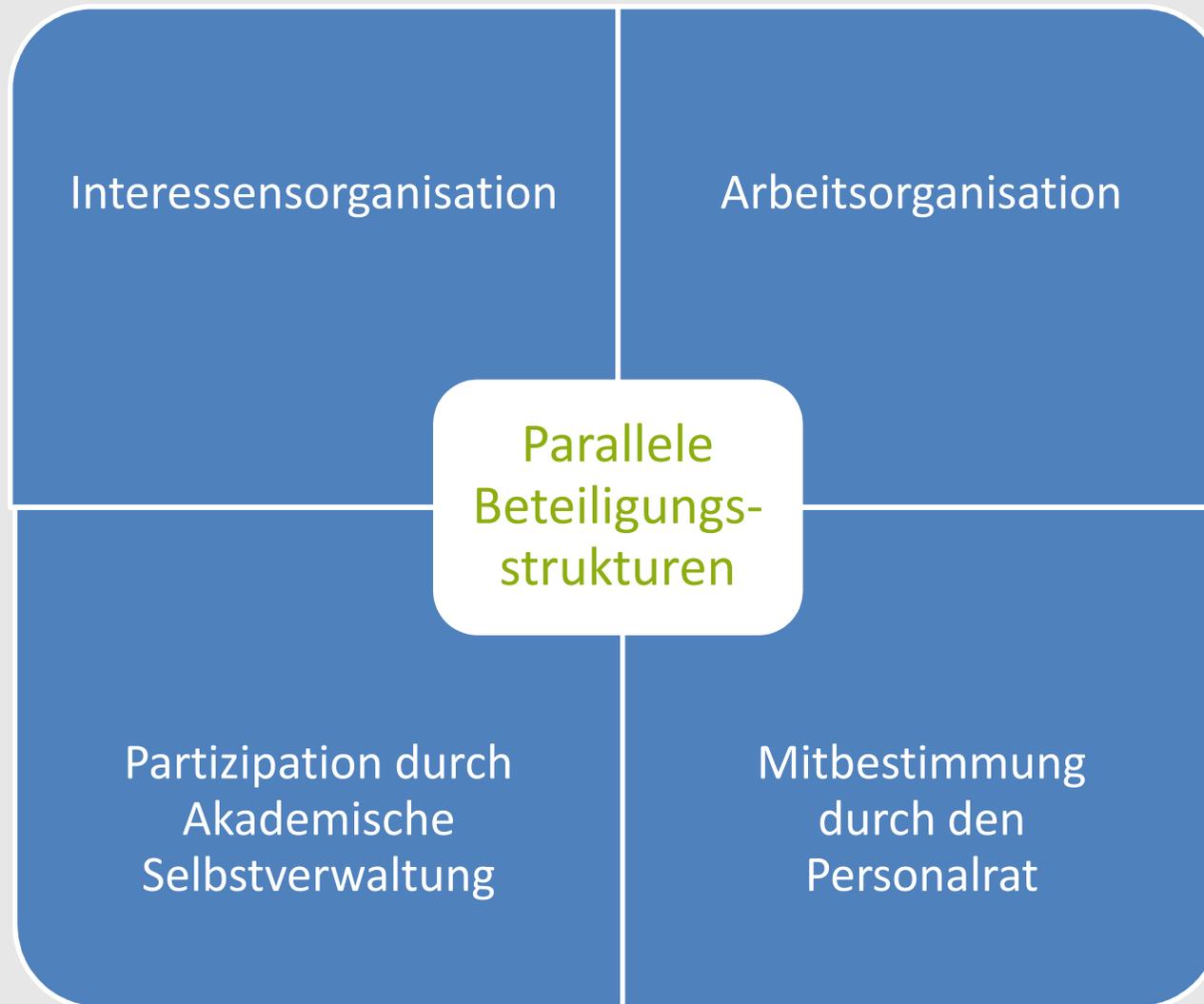
- Ganzheitliche Reform
- Hierarchische Reform mit partizipativen Elementen
- Stärkung der Ergebnissteuerung und Steigerung der Leistungsorientierung

Mitbestimmung an Universitäten

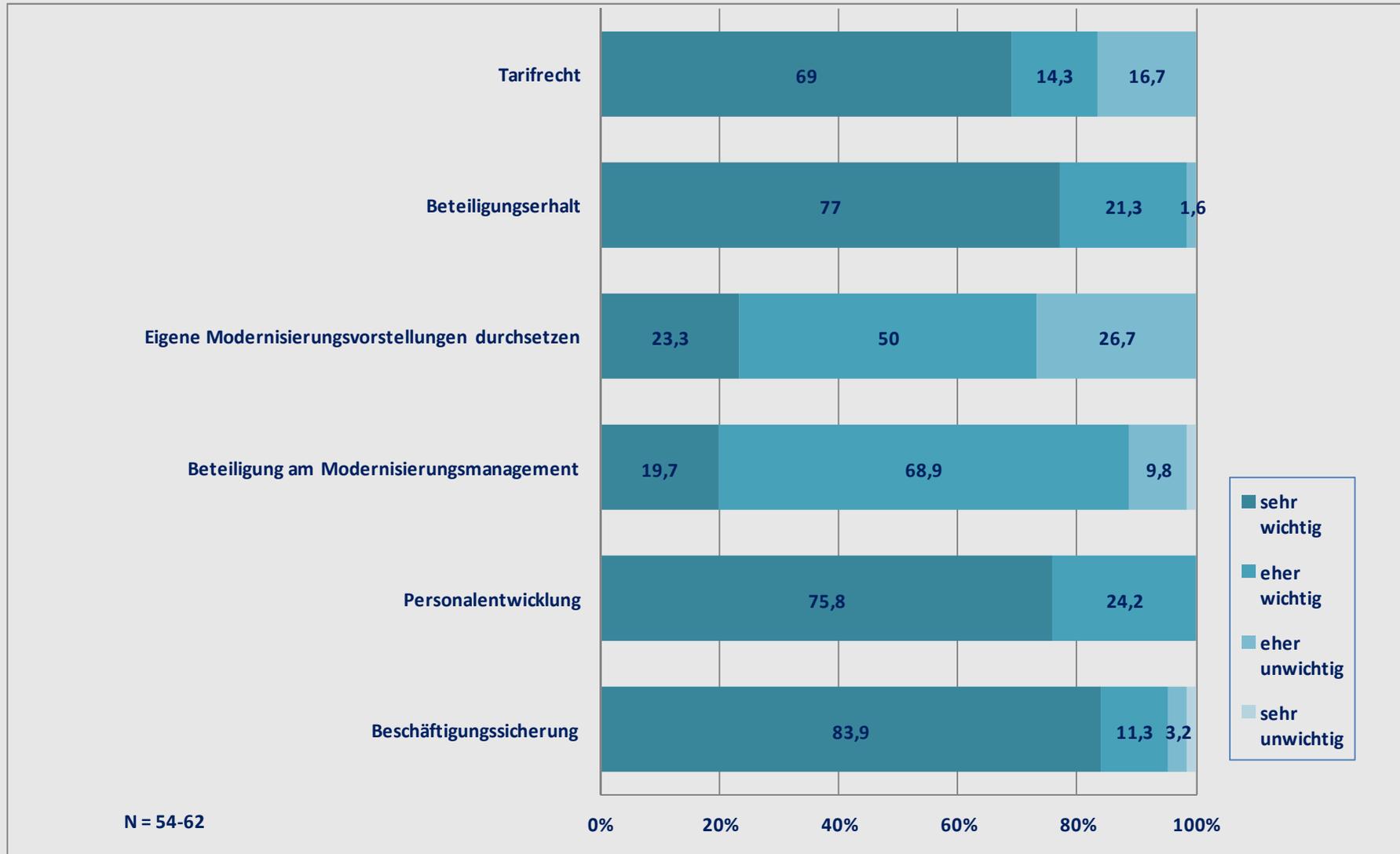


Gemeinsame Arbeitsstelle RUB/IGM

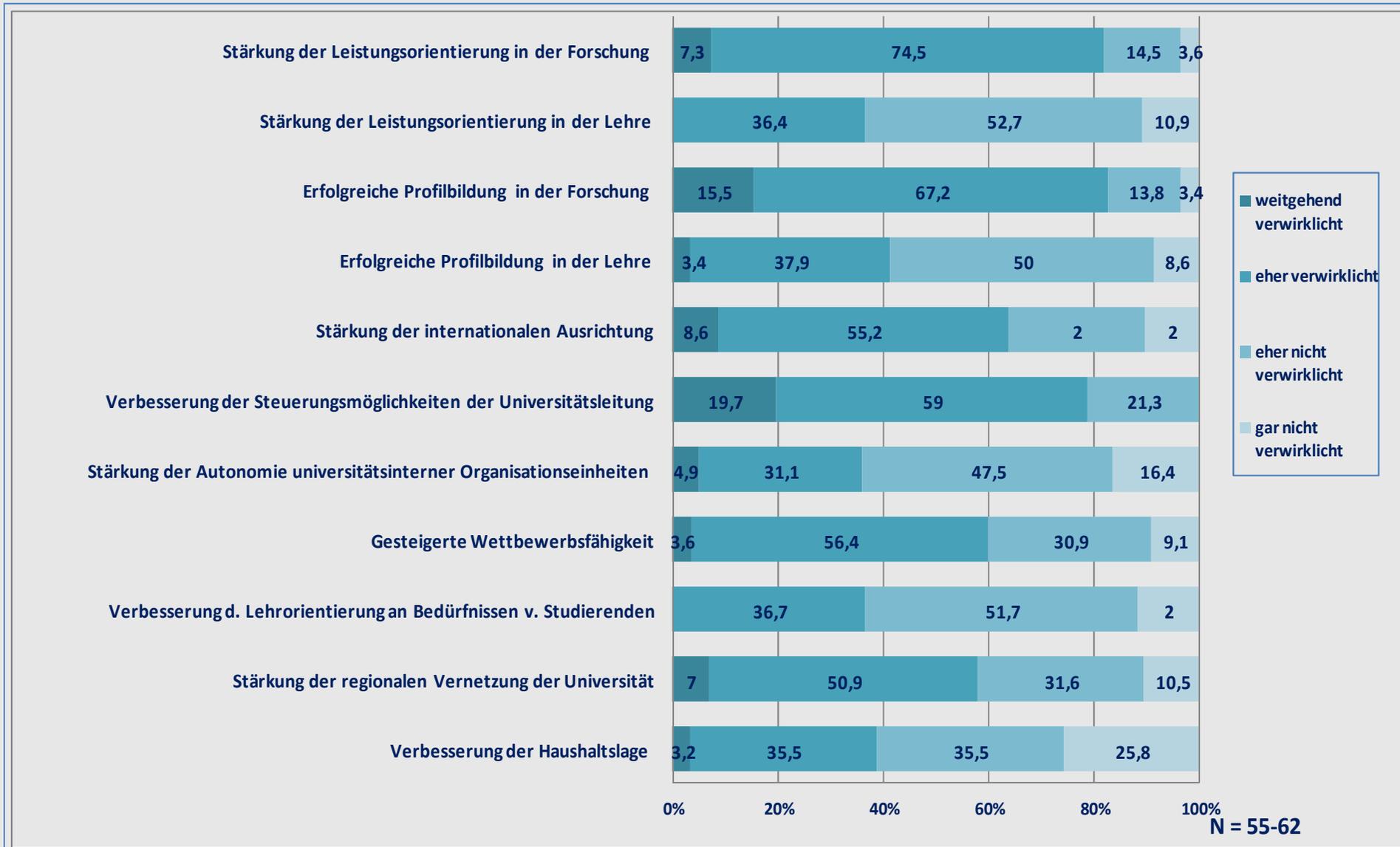
Universität als hybride Interessens- und Arbeitsorganisation



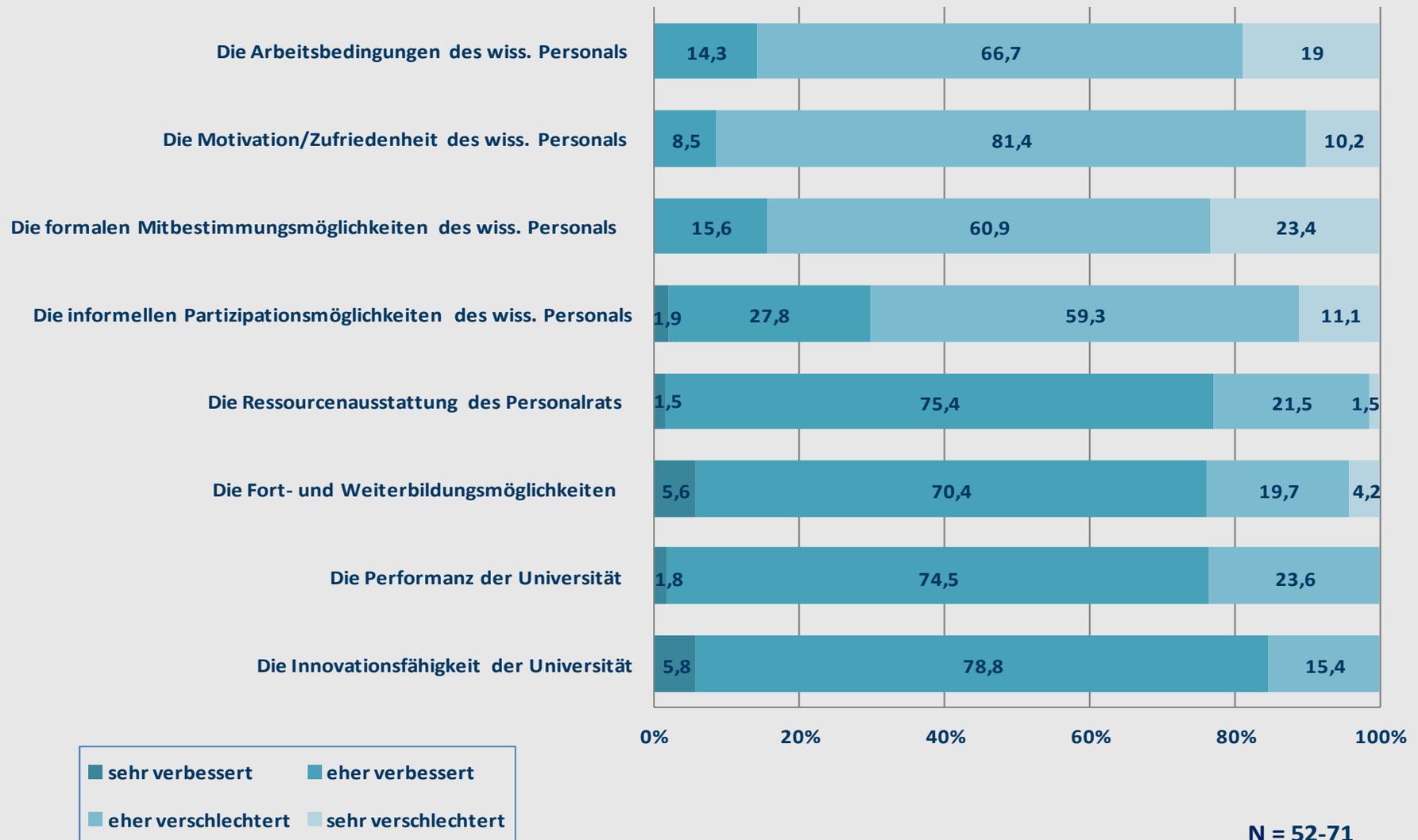
Ziele der Personalräte bei Einführung neuer Steuerungsinstrumente



Realisierung der ursprünglichen Modernisierungsziele



Wirkung der Neuen Steuerung aus der PR-Sicht



Fazit

- Es lässt sich eine weitgehende Implementierung neuer Steuerungsinstrumente feststellen. Entstanden sind hybride Governance-Strukturen zwischen den Idealtypen des Selbstverwaltungs- und Managementmodells: Ein nach wie vor starker Staat steht neben einer wesentlich gestärkten Universitätsleitung, einer Stärkung von Wettbewerbselementen und einer Schwächung der akademischen Selbstorganisation. Die formale Implementierung der neuen Steuerungsformen sagt aber noch nichts über die gelebte Realität in den Universitäten aus.
- Die Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente werden nach den Ergebnissen der standardisierten Befragung weitgehend positiv (bezogen auf die beabsichtigten Ziele) eingeschätzt. Leistungsanreize und Leistungssteigerung werden stärker im Bereich der Forschung als im Bereich der Lehre ausgemacht.
- Unterschiede in den Einschätzungen von Performanzwirkungen können nicht durch Fachkulturen oder Landeshochschulgesetze erklärt werden. Organisationsbezogene Faktoren, wie die Partizipationskultur, innerer Handlungsdruck und die Aussicht auf „Reformgewinne“ sind hier erklärungskräftiger.

Fazit

- Den dargestellten positiven Effekten stehen nicht zu vernachlässigende Transaktionskosten in Form eines erheblichen Anstiegs des Verwaltungs- und Controllingaufwandes durch Zielvereinbarungen, Berichtswesen und Akkreditierungsverfahren auf der zentralen und vor allem den dezentralen Ebenen gegenüber.
- Die positiven Einschätzungen aus der quantitativen Befragung müssen durch die qualitativen Studien relativiert werden. Hier deuten sich neben den schon angesprochenen Problemlagen (Verwaltungsaufwand) auch Probleme eines möglicherweise überzogenen Wettbewerbsstrebens an.
- Deutlich wird, dass der Implementationsstil einen erheblichen Einfluss auf die Wirkungen neuer Steuerung hat. Insofern können wir mit Spannung auf die Ergebnisse der vom BMBF genehmigten Anschlussforschung (8/2012-7/2015) blicken, in der dieser Frage durch die Ausweitung qualitativer Studien stärker nachgegangen wird.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

