

Jörg Bogumil, Martin Burgi, Rolf G. Heinze, Sascha Gerber, Ilse-Dore Gräf, Linda Jochheim, Maren Kohrsmeyer

Formwandel der Staatlichkeit im deutschen Hochschulsystem - Umsetzungsstand und Evaluation neuer Steuerungsinstrumente

Inhalt

1	Hochschulreformen als Wandel der Staatlichkeit.....	2
2	Kontext der Reform des deutschen Hochschulsystems	3
3	Das Governance-Regime des deutschen Hochschulsystems	4
4	Operationalisierung von Governance-Mechanismen.....	6
5	Wandel vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell?.....	8
5.1	Wettbewerb.....	9
5.2	Zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder	14
5.3	Staatliche Regulierung.....	19
5.4	Akademische Selbstorganisation und hierarchisch-administrative Selbststeuerung.	20
6	Gesamteinschätzung der Performanzwirkungen.....	23
7	Fazit – Hybride Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem	26

1 Hochschulreformen als Wandel der Staatlichkeit

In den Sozialwissenschaften wird seit geraumer Zeit in Verbindung mit Begriffen, wie kooperativer Staat, aktivierender Staat oder Gewährleistungsstaat ein Wandel der Staatlichkeit debattiert (vgl. Genschel/Zangl 2007; Heinze 2009). Einen Kern dieser Diskussion bildet die Sichtweise, dass der Staat nicht mehr das Steuerungszentrum der Gesellschaft ist – wie in einigen klassischen Theorien politischer Steuerung angenommen (vgl. Mayntz 2008) – sondern dass jenseits staatlicher Regelungs- auch Selbstregelungsmechanismen relevant sind. Während darüber, dass ein Wandel der Staatlichkeit empirisch zu beobachten ist, weitgehende Einigkeit in den Sozialwissenschaften besteht, differieren die Diagnosen über dessen Ausmaß und Folgen (vgl. Grande 2008). Diese Diagnosen reichen von einem extremen Steuerungsverlust des Staates zugunsten des Marktes bis hin zu weitgehender Konstanz oder sogar Zunahme hierarchischer Steuerungs- und Koordinationskapazitäten des Staates.

Das Hochschulsystem eignet sich gut für eine Analyse des Formwandels von Staatlichkeit und dessen Folgen, da hier in den letzten Jahren grundlegende Umbrüche zu verzeichnen sind, die von einigen sozialwissenschaftlichen Autoren als Ökonomisierung, im Sinne einer zunehmenden Bedeutung von Marktzwängen, thematisiert werden (vgl. Dörre/Neis 2010; Münch/Pechmann 2009). Insgesamt greift eine Argumentation, welche auf eine zunehmende Ökonomisierung des Hochschulsystems bei gleichzeitigen Steuerungsverlusten des Staates abstellt, aber zu kurz. New Public Management (NPM) als primäres Reformleitbild im Hochschulbereich lässt sich nicht in eine simple Logik einordnen, welche nur zwischen den Regelungsmechanismen Staat und Markt differenziert. Ein wesentlicher Aspekt des NPM ist, dass der Staat nicht einen Funktionsverlust erleidet, sondern einen Funktionswandel durchläuft (vgl. Naschold/Bogumil 2000).

In der Hochschulforschung wird dieser Formwandel von Staatlichkeit im Hochschulsystem in der Regel unter dem Begriff „Governance“ diskutiert. 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).

In der Governance-Perspektive werden in der Hochschulforschung zwei idealtypische Governance-Regime unterschieden, welche eine Kombination unterschiedlicher staatlicher Regelungsmechanismen und Selbstregelungsmechanismen darstellen: das Selbstverwaltungs- und das Managementmodell. Auf einem Kontinuum bilden diese Governance-Regime zwei Extremformen. Auf der einen Seite das Selbstverwaltungsmodell, welches als traditionelles Governance-Regime des deutschen Hochschulsystems betrachtet wird und auf der anderen Seite das Managementmodell als nach dem Leitbild des NPM reformiertes Hochschulsystem. Analytisch lassen sich drei Möglichkeiten der Entwicklung des deutschen Hochschulsystems unterscheiden:

1. Der Status-quo des deutschen Hochschulsystems bleibt erhalten. Das deutsche Hochschulsystem ähnelt also im Kern dem Selbstverwaltungsmodell.
2. Es kommt zu einem radikalen Formwandel des deutschen Hochschulsystems. In diesem Fall findet also eine weitgehende Annäherung an das Managementmodell statt.
3. Es entwickeln sich hybride Governance-Strukturen, in denen sowohl Elemente des Selbstverwaltungs- als auch des Managementmodells eine bedeutende Rolle spielen.

Im Folgenden widmen wir uns zwei Fragestellungen. Zum einen wird untersucht, wie stark das Gewicht der Governance-Mechanismen staatliche Regulierung, akademische Selbstorganisation, hierarchisch-administrative Selbststeuerung, Außensteuerung durch externe Stakeholder und Wettbewerb ist. Vor diesem Hintergrund wird beurteilt, welche der genannten drei

Entwicklungslinien für das deutsche Hochschulsystem momentan kennzeichnend ist. Zum anderen wird untersucht, welche Folgen der Formwandel hat. Anhand von Einschätzungen verschiedener Akteure wird ein erster Eindruck gegeben, welche Wirkungen die einzelnen Governance-Mechanismen auf die Performanz von Hochschulen haben.

Zunächst wird der Kontext dargestellt, vor dessen Hintergrund die Reformen im deutschen Hochschulsystem vonstattengehen. Daran anschließend werden die Idealtypen des Selbstverwaltungs- und Managementmodells expliziert. Anschließend wird aufgezeigt, anhand welcher Indikatoren die Entwicklung des deutschen Hochschulsystems beurteilt werden kann. Die Bearbeitung der Untersuchungsfragen erfolgt dann anhand einer Analyse der Landeshochschulgesetze und von Umfrageergebnissen aus den Projekten „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems¹“ und „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche²“.

2 Kontext der Reform des deutschen Hochschulsystems

Angesichts der zunehmenden Herausforderungen, mit denen sich die deutschen Hochschulen konfrontiert sahen, forderten sie lange Zeit eine Erhöhung der für sie aufgewendeten Ressourcen. Dies wurde vor dem Hintergrund der Finanzkrise der öffentlichen Hand von Politik und Öffentlichkeit regelmäßig mit der Forderung nach einer Erhöhung der Effizienz und Effektivität hochschulischer Leistungserbringung beantwortet (vgl. Schimank 2001; Minszen/Wilkesmann 2003). In diesem Kontext werden seit den 1990er Jahren massive Reformanstrengungen im Hochschulsystem unternommen. Neben den Studienreformen des Bologna-Prozesses stehen seit Mitte der 1990er Jahre die Binnenmodernisierung und die Neuordnung der Außenverhältnisse von Hochschulen im Mittelpunkt der Hochschulmodernisierung.

Durch die vierte Novelle des Hochschulrahmengesetzes im Jahre 1998 wurden die hochschulpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer massiv erweitert. Infolgedessen lassen sich in den einzelnen Ländern unterschiedliche Strategien der Hochschulreform beobachten (vgl. Lanzendorf/Pasternack 2009). Neue Steuerungsinstrumente werden in den einzelnen Bundesländern mit unterschiedlichen Bezeichnungen, nach differierenden Modellen in uneinheitlicher Reihenfolge und zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt. Nichtsdestotrotz kann – mit zeitlicher Variation – ein relativ fester Satz von Instrumenten identifiziert werden, welchen eine gemeinsame Grundorientierung am NPM-Leitbild zugrunde liegt (vgl. Bogumil/Heinze 2009; Kehm/Lanzendorf 2006).

Damit schließen sich diese Reformen einem Trend an, welcher weltweit in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Sektors zu beobachten ist. So wurde NPM in Deutschland als Erstes in Form des sogenannten Neuen Steuerungsmodells zu einem Leitbild von Reformen in Kommunalverwaltungen (vgl. Bogumil 2001). In der Folge wurden am NPM angelehnte Steuerungsinstrumente aber u.a. auch im Sozialsektor (vgl. Heinze et al. 2011) und in Ar-

¹ Das Forschungsprojekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ wird von einer interdisziplinären Forschungsgruppe aus Politikwissenschaftlern, Soziologen und Juristen unter der Leitung von Jörg Bogumil, Rolf G. Heinze, Martin Burgi und Manfred Wannöffel an der Ruhr-Universität Bochum durchgeführt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Hans-Böckler-Stiftung gefördert.

² Das Forschungsprojekt „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“ wurde unter der Leitung von Jörg Bogumil und Rolf G. Heinze im Jahr 2007 an der Ruhr-Universität Bochum durchgeführt und von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert.

beitsagenturen implementiert (vgl. Bender et al. 2006). Auch andere Länder, wie beispielsweise die Niederlande, Österreich und Großbritannien, haben in den letzten Jahren damit begonnen NPM-orientierte Hochschulreformen einzuleiten (vgl. Schimank 2009). Im Hinblick auf derartige Reformen ist Deutschland im internationalen Vergleich eher ein Nachzügler (vgl. Schimank/Lange 2009).

Analytisch können zwei Dimensionen von am NPM orientierten Reformen unterschieden werden. Zum einen die Binnendimension, in der es vor allem um die Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten in die öffentliche Verwaltung geht und zum anderen die Außendimension, in der es um die Neuordnung der Außenverhältnisse der öffentlichen Verwaltung und um die Privatisierung öffentlicher Aufgaben geht (vgl. Bogumil et al. 2006; Hood 1991). In Deutschland dominiert im Hochschulbereich, wie auch in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors, der Binnenmodernisierungsstrang, während die Privatisierung der öffentlichen Leistungserbringung von deutlich untergeordneter Bedeutung ist.

3 Das Governance-Regime des deutschen Hochschulsystems

Beim NPM handelt es sich nicht um ein konkretes Reformmodell, welches einen bestimmten klar abgrenzbaren Satz an Instrumenten umfasst, sondern um ein Reformleitbild. Beispielsweise wurde das Instrumentarium des NPM im Bereich der Kommunalverwaltungen erst durch das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung (KGSt) entwickelte Neue Steuerungsmodell konkretisiert. Im Bereich der Hochschulen findet sich kein zentraler Reformpromotor wie die KGSt, welcher auf der Grundlage des NPM ein konkretes Neues Steuerungsmodell für Hochschulen entwickelt hat. Abstrakt lässt sich NPM aber als ein Formwandel der Staatlichkeit begreifen, innerhalb dessen zum einen die staatlichen Regelungsmechanismen und zum anderen auch die Selbstregelungsmechanismen verändert werden sollen. Typische Elemente des NPM bilden u.a. die Neuordnung der Beziehungen zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung durch eine Steuerung über Ziele anstatt einer Steuerung über bürokratische Verfahren, Outputsteuerung oder auch die Stärkung von Wettbewerb (vgl. Jann 2011; Schröter 2011). In der Hochschulforschung wird dieser Wandel der Staatlichkeit aus der Governance-Perspektive analysiert. Der Begriff „Governance“ bezeichnet in diesem Zusammenhang:

„alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können.“ (Benz et al. 2007: 9)

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: der staatlichen Regulierung, der akademischen Selbstorganisation, der zielbezogenen Außensteuerung durch externe Stakeholder, der hierarchisch-administrativen Steuerung und dem Wettbewerb (vgl. Schimank 2009). Im Selbstverwaltungsmodell dominieren 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.

Staatliche Regulierung bezeichnet das Ausmaß der staatlichen Detailsteuerung der Hochschulen durch Hochschul- und Haushaltsrecht. Kennzeichnend sind u.a. vielfältige Genehmigungsvorbehalte und Interventionsmöglichkeiten der Ministerialverwaltung und eine kameralistische Input-Steuerung. Die Beziehung zwischen Staat und Hochschulen ist im Selbstverwaltungsmodell also hierarchisch; der Staat verfügt über umfangreiche Handlungsspielräume bei der Steuerung der Hochschulen sowohl bezüglich Strukturen als auch Prozessen.

Dieser staatliche Regelungsmechanismus wird im *Selbstverwaltungsmodell* mit einem starken Selbstregelungsmechanismus kombiniert. Dieser wird in der Hochschulforschung als akademische Selbstorganisation bezeichnet. Während der Staat vor allem die Haushalts- und Personalangelegenheiten regelt, sind Forschung und Lehre akademische Angelegenheiten und unterliegen der akademischen Selbstverwaltung. Diese ist das wesentliche Element des Selbstregelungsmechanismus akademische Selbstorganisation³.

Akademische Selbstorganisation bezeichnet die Koordination des Wissenschaftssystems durch die wissenschaftlichen Professionen. Diese legen im Wesentlichen fest, welchen Standards Wissenschaft folgen soll und vergeben die für Wissenschaftler bedeutendste Ressource: die wissenschaftliche Reputation. Die Selbstregelungsmöglichkeiten finden in verschiedenen Einrichtungen ihren Niederschlag. Typische Beispiele, welche die hohe Bedeutung dieses Selbstregelungsmechanismus verdeutlichen, sind Einrichtungen wie der Wissenschaftsrat oder die Deutsche Forschungsgemeinschaft. Innerhalb der Hochschulen lässt sich die hohe Relevanz dieses Governance-Mechanismus anhand der Machtposition von Kollegialorganen, wie dem Senat, Konzil oder Fakultätsrat erkennen. Insgesamt sind die Kompetenzen in akademischen Angelegenheiten⁴ bei diesen Kollegialorganen angesiedelt, in welchen der Stimmanteil der Professoren bei Entscheidungen über Fragen, welche die Forschung unmittelbar betreffen, verfassungsrechtlich bedingt einen ausschlaggebenden Einfluss gegenüber den Stimmanteilen der anderen Gruppen (wissenschaftliche Mitarbeiter, sog. sonstige Mitarbeiter und Studenten) haben muss (BVerfGE 35, 79 [134]).

Im *Managementmodell* sind dagegen die Mechanismen zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrative Selbststeuerung und Wettbewerb dominant. 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 die Hochschulen steuert, sondern sogenannte leistungsorientierte Steuerungsinstrumente (z.B. Zielvereinbarungen, formelgebundene Mittelvergabe) einsetzt (vgl. Schimank 2000; Ziegele 2008).

³ 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).

⁴ Die akademische Selbstverwaltung wird in Deutschland explizit durch die Normierungen in 12 Landesverfassungen geschützt (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), nur in Grundzügen aber durch das individuelle Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit des Grundgesetzes. In den Worten des BVerfG ist „die Gewährleistung eines hinreichenden Partizipationsniveaus“ (BVerfG, JZ 2011, 308) seitens der Grundrechtsträger geschützt. In seinem jüngsten Beschluss zum hamburgischen Landeshochschulgesetz konkretisierte das BVerfG die Grenze der Übertragung der Kompetenzen der Kollegialorgane, insbesondere die der Professoren, dahingehend, dass die Träger der Wissenschaftsfreiheit ihre fachliche Kompetenz effektiv zur Vermeidung von Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit einbringen können müssten (BVerfG, JZ 2011, 308).

Bei der zielbezogenen Steuerung durch die Gesellschaft handelt es sich um einen gesellschaftlichen Selbstregelungsmechanismus. Er unterscheidet sich von dem Selbstregelungsmechanismus der akademischen Selbstorganisation dadurch, dass nicht exklusiv die wissenschaftlichen Professionen, sondern auch andere gesellschaftliche Akteure in die Steuerung und Koordination von Hochschulen einbezogen werden. Diese Einbeziehung der Gesellschaft in die Steuerung von Hochschulen soll vor allem durch Hochschulräte erfolgen. Mitglieder des Hochschulrats müssen de lege lata auch externe Persönlichkeiten sein, zumeist aus der Wirtschaft, Wissenschaft, beruflichen Praxis und Kunst. Durch diese erhofft man sich eine Öffnung der Hochschule gegenüber den Bedürfnissen der Gesellschaft und die Generierung externen Sachverstands. Es geht jedoch nicht darum, verschiedene gesellschaftliche Interessengruppen repräsentativ abzubilden. Die Ausgestaltung der Hochschulräte unterscheidet sich hinsichtlich der Bezeichnung, Zusammensetzung und Aufgabenbefugnisse erheblich in den Ländern (vgl. Gerber et al. 2009; Burgi/Gräf 2010). Von der Tendenz her kann jedoch festgestellt werden, dass vom Staat auf den Hochschulrat häufig Aufsichtskompetenzen und vom Senat auf den Hochschulrat oftmals Struktur- und Planungskompetenzen übertragen wurden.

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 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 dann 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 festlegen, anhand welcher Kriterien Leistungen beurteilt werden. Eine neue Qualität erhält der Wettbewerb im Managementmodell aber auch, weil es nicht mehr nur um einen Wettbewerb zwischen einzelnen Wissenschaftlern, welcher dem Wissenschaftssystem traditionell inhärent ist, geht, sondern um einen Wettbewerb von Hochschulen als Organisationen⁵.

4 Operationalisierung von Governance-Mechanismen

Die explizierten Governance-Mechanismen sind abstrakte Kategorien. Wenn diese einer empirischen Erfassung zugänglich gemacht werden sollen, müssen sie in geeigneter Weise operationalisiert werden. Eine praktikable Vorgehensweise besteht darin den Mechanismen konkrete neue Steuerungsinstrumente zuzuweisen und aufzuzeigen, welche Kompetenzen die

⁵ 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.

monokratischen Leitungsorgane, die Kollegialorgane und die Ministerialverwaltung innehaben (vgl. Jaeger/Leszczynsky 2008). Vor diesem Hintergrund wird die folgende Operationalisierung gewählt:

Tabelle 1: Operationalisierung der Governance-Mechanismen⁶

Governance-Mechanismus	Operationalisierung
Staatliche Regulierung	<ul style="list-style-type: none"> - Kompetenzen der Ministerialverwaltung - Kameralistik oder Globalbudget
Akademische Selbstorganisation	<ul style="list-style-type: none"> - Kompetenzen des Senats - Kompetenzen des Konzils - Kompetenzen der Fakultätsräte
Zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder	<ul style="list-style-type: none"> - Einführung von Hochschulräten - Kompetenzen von Hochschulräten - Zusammensetzung von Hochschulräten - Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen - Formelgebundene Mittelvergabe zwischen Staat und Hochschulen
Hierarchisch-administrative Selbststeuerung	<ul style="list-style-type: none"> - Kompetenzen des Rektors - Kompetenzen der Dekane - Professionalisierung der Administration - Hochschulinterne Zielvereinbarungen - Hochschulinterne formelgebundene Mittelvergabe - Andere Evaluationsverfahren für Forschung und Lehre
Wettbewerb	<ul style="list-style-type: none"> - Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen - Formelgebundene Mittelvergabe zwischen Staat und Hochschulen - Hochschulinterne Zielvereinbarungen - Hochschulinterne formelgebundene Mittelvergabe - Leistungsorientierte Vergütung (W-Besoldung) - Evaluationsverfahren für Forschung und Lehre - Studiengebühren - Hochschulrankings

⁶ An der Operationalisierung wird deutlich, dass sich die einzelnen neuen Steuerungsinstrumente auch mehreren Governance-Mechanismen gleichzeitig zuordnen lassen. So ist beispielsweise die hochschulinterne formelgebundene Mittelvergabe sowohl ein Element des Governance-Mechanismus hierarchisch-administrative Selbststeuerung als auch des Mechanismus Wettbewerb. Vor diesem Hintergrund wurden inzwischen auch andere Vorgehensweisen entwickelt, um die Veränderungen im deutschen Hochschulsystem zu operationalisieren (vgl. Kamm/Köller 2010). Unsere Zielsetzung ist aber nicht eine möglichst konkrete quantitative Messung der Governance-Strukturen des deutschen Hochschulsystems, sondern eine auf empirischen Daten gestützte Beurteilung der Entwicklungstendenzen des deutschen Hochschulsystems.

Anhand dieser Operationalisierung wird nachfolgend analysiert, inwieweit für die einzelnen Governance-Mechanismen ein Bedeutungsgewinn oder -verlust zu verzeichnen ist. Wohlge-merkt handelt es sich dabei nur um eine Analyse, die formal anhand der Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Akteuren und der formalen Implementierung neuer Steuerungsinstrumente untersucht, inwieweit ein Wandel vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell zu beobachten ist. Eine vollständige Analyse müsste in Anlehnung an das aus dem soziologischen Neoinstitutionalismus bekannte Konzept der Entkopplung von Formalstruktur und Aktivitätsstruktur (vgl. Meyer/Rowan 1977) oder des aus dem Rational-Choice-Institutionalismus bekannten Konzepts einer möglichen Differenz von „rules-in-form“ und „rules-in-use“ (vgl. Ostrom 2007) auch das tatsächliche Verhalten und die informellen Regeln der Akteure im Umgang mit neuen Kompetenzen und neuen Steuerungsinstrumenten einbeziehen. Beispielsweise muss ein Rektor, der umfängliche Kompetenzen im Rahmen der Hochschulreform erhalten hat, diese nicht unbedingt für hierarchische Steuerung und Koordination nutzen, sondern kann die Entscheidungen trotzdem im Wesentlichen den formal geschwächten Kollegialorganen überlassen.

5 Wandel vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell?

Im Folgenden wird anhand einer Analyse der Landeshochschulgesetze und anhand von Ergebnissen aus unserer Befragungen von Rektoren, Kanzlern, Dekanen, Professoren und Hochschulratsmitgliedern im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ und von Rektoren im Projekt „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“ aufgezeigt, inwieweit für die einzelnen Governance-Mechanismen einen Bedeutungsgewinn oder -verlust zu verzeichnen ist und wie sich Veränderungen auf die Performanz von Hochschulen ausgewirkt haben.

In den Befragungen aus dem Jahr 2010, die sich an alle 84 deutschen Universitäten richtete, konnten ausgezeichnete Rücklaufquoten realisiert werden:

Tabelle 2: 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%

Die Befragung von Rektoren zum Thema Hochschulräte aus dem Jahr 2007 richtete sich an alle Hochschulen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, also auch Fachhochschulen und private Hochschulen. Auch hier konnte eine hervorragende Rücklaufquote von 81% realisiert werden. Im Folgenden werden die Ergebnisse aus diesem Projekt aber nur für Deutsch-

land dargestellt. Zudem wurden umfangreiche Analysen zu den Kompetenzen von Ministerialverwaltung, monokratischen Leitungsorganen, Kollegialorganen und Hochschulräten durchgeführt⁷ (vgl. auch Burgi/Gräf 2010).

5.1 Wettbewerb

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% der Hochschulen geben an Zielvereinbarungen mit dem Land abgeschlossen zu haben und 89%, dass sie durch ein Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe Ressourcen erhalten (vgl. Tabelle 3). Wettbewerb hat als staatlicher Regelungsmechanismus im deutschen Universitätssystem also wesentlich an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 3: Umsetzungsstand neuer Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten

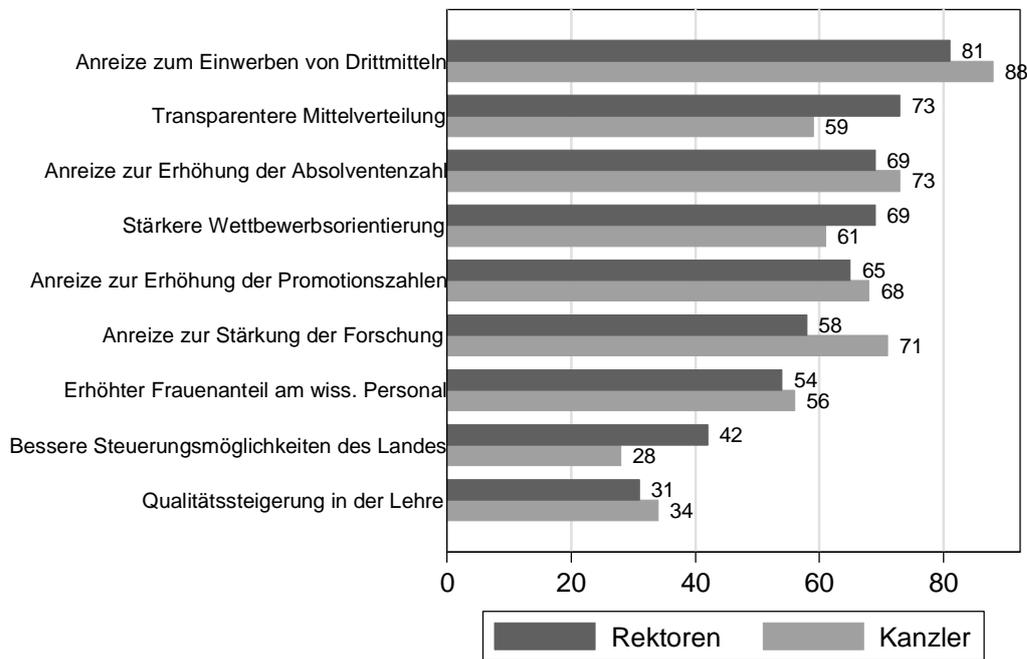
	Ja	Nein	N
Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen	91%	9%	55
Formelgebundene Mittelvergabe zwischen Staat und Hochschulen	89%	11%	54
Hochschulinterne Zielvereinbarungen			
- zwischen Hochschulleitung und Fakultäten	75%	25%	80
- zwischen Fakultätsleitung und fakultätsinternen Organisationseinheiten	26%	74%	77
Hochschulinterne formelgebundene Mittelvergabe			
- zwischen Hochschulleitung und Fakultäten	96%	4%	82
- zwischen Fakultätsleitung und fakultätsinternen Organisationseinheiten	91%	9%	76
Studiengebühren	60%	40%	79
Hochschulrankings	95%	5%	80

Quelle: Rektoren-, Kanzler- und Dekanbefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluation von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

Die Performanzwirkungen des Wettbewerbsmechanismus werden im Folgenden für die Ebene Staat-Hochschulen exemplarisch anhand von Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe dargestellt. In Abbildung 1 ist dargestellt, inwieweit die landesseitige formelgebundene Mittelvergabe in verschiedenen Performanzdimensionen Anreize erhöht oder zu Verbesserungen führt. Deutlich wird, dass dieser neue staatliche Regelungsmechanismus von den befragten Rektoren und Kanzlern weitgehend positiv eingeschätzt wird. Insbesondere im Hinblick auf quantitative Leistungsindikatoren, wie Drittmittel und Absolventenzahlen sehen Rektoren und Kanzler stärkere Leistungsanreize durch externe Mittelvergabeverfahren. Anders stellt sich die Situation im Hinblick auf qualitative Indikatoren dar. So sehen nur 31% der Rektoren und 34% der Kanzler Anreize zu einer Qualitätssteigerung in der Lehre. Ebenso sehen die Befragten eher eine Verschlechterung der staatlichen Steuerungsmöglichkeiten (vgl. Abbildung 1).

⁷ Die Analyse der Landeshochschulgesetze befindet sich auf dem aktuellen Stand des Jahres 2011.

Abbildung 1: Wirkung der landesseitigen formelgebundenen Mittelvergabe



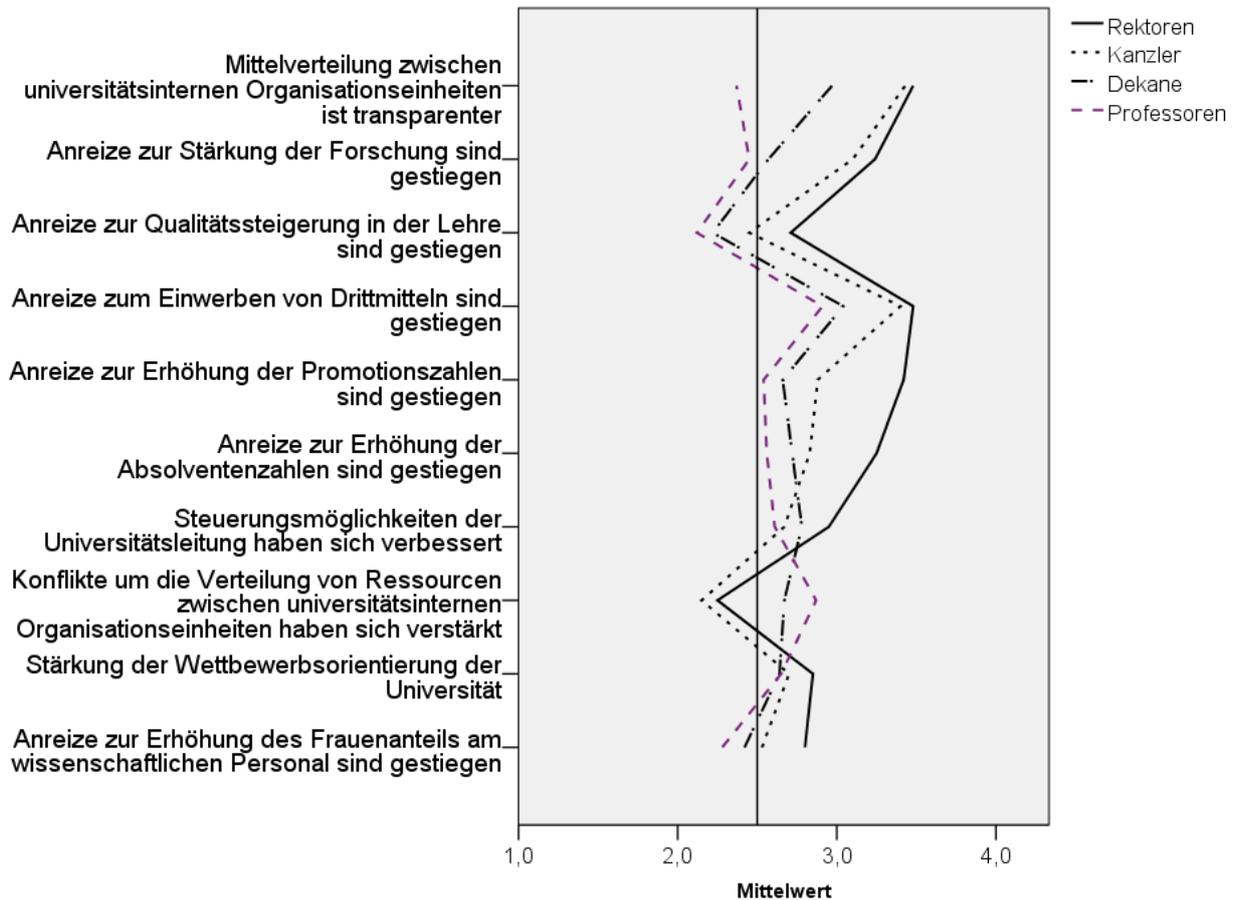
Rektoren n=26; Kanzler n=40 bis 41; dargestellt sind die Anteile mit der Einschätzung trifft voll und ganz zu und trifft eher zu

Quelle: Rektoren- und Kanzlerbefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

Auch hochschulintern hat der Wettbewerbsmechanismus einen Bedeutungsgewinn erfahren. Wie Tabelle 3 verdeutlicht, werden Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln vor allem auf der Ebene Hochschulleitung-Fakultäten intensiv eingesetzt. Zwischen Dekanat und fakultätsinternen Organisationseinheiten wird hingegen primär die formelgebundene Mittelvergabe als administratives Steuerungsinstrument eingesetzt, während Zielvereinbarungen wesentlich seltener zum Einsatz kommen (vgl. Tabelle 3). Bezieht man die Angaben nicht auf die Anzahl der Universitäten, sondern auf die Anzahl der Fakultäten, werden diese Ergebnisse nochmals gestützt. Während 67% der Dekane (n=251) angeben ein Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe in ihrer Fakultät einzusetzen, geben nur 12% der Dekane (n=251) an in ihrer Fakultät Zielvereinbarungen abzuschließen. Insgesamt weisen diese Ergebnisse jedoch trotzdem auf eine hochschulinterne Stärkung des Governance-Mechanismus Wettbewerb hin.

In Abbildung 2 sind die Mittelwerte der Einschätzungen von Rektoren, Kanzlern, Dekanen und Professoren zu den Wirkungen der universitätsinternen formelgebundenen Mittelvergabe in verschiedenen Performanzdimensionen abgebildet. Wie deutlich wird, werden die Effekte im Bereich der Forschung und im Hinblick auf quantitative Indikatoren von den Befragten tendenziell positiv eingeschätzt, während Wirkungen auf die Lehre und im Hinblick auf qualitative Indikatoren tendenziell weniger stark ausgeprägt sind. Deutlich wird auch eine weitgehend gleichförmige Bewertung der befragten Akteure, wobei das Niveau der Zustimmung teilweise beträchtlich differiert. Im Schnitt sehen Dekane und Professoren dieses neue Steuerungsinstrument skeptischer als Rektoren und Kanzler, beurteilen die Anreizfunktion aber dennoch in mehreren Dimensionen mehrheitlich positiv.

Abbildung 2: Wirkung der formelgebundenen Mittelvergabe zwischen Universitätsleitung und universitätsinternen Organisationseinheiten



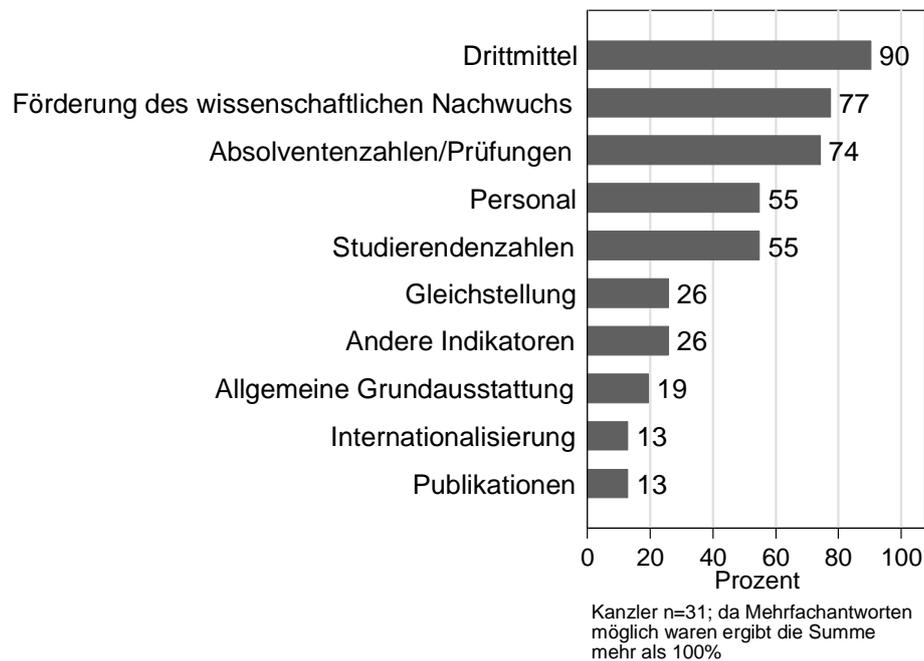
1 = trifft überhaupt nicht zu ; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft voll und ganz zu

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

Quelle: Rektoren-, Kanzler-, Dekan- und Professorenbefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

Bei der Beurteilung, ob Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe und Zielvereinbarungen wirklich Leistungsanreize setzen und somit mehr Wettbewerb initiieren, ist auch die Ausgestaltung der Instrumente zu beachten. So müssen in Zielvereinbarungen nicht zwangsläufig Ziele vereinbart werden, welche leistungsbezogen sind, sondern es kann auch die Implementierung von Verfahren geregelt werden. In Finanzierungsformeln müssen auch nicht unbedingt leistungsorientierte Indikatoren eingesetzt werden, sondern es können auch belastungsorientierte Indikatoren eingesetzt werden (vgl. Jaeger et al. 2005). Zumindest für die formelgebundene Mittelvergabe zwischen Universitätsleitung und Fakultäten kann aber gezeigt werden, dass zumindest der Intention nach leistungsorientierte Kriterien gegenüber belastungsorientierten Kriterien dominieren. So wird in 90% der Universitäten angegeben, dass Drittmittel ein Kriterium der Mittelvergabe bilden, gefolgt von Indikatoren zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (77%) und Absolventenzahlen (74%). Mit einigem Abstand folgen dann eher belastungsorientierte Indikatoren, wie Personal (55%) und Studierendenzahlen (55%) (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Indikatoren der formelgebundenen Mittelvergabe zwischen Universitätsleitung und Fakultäten

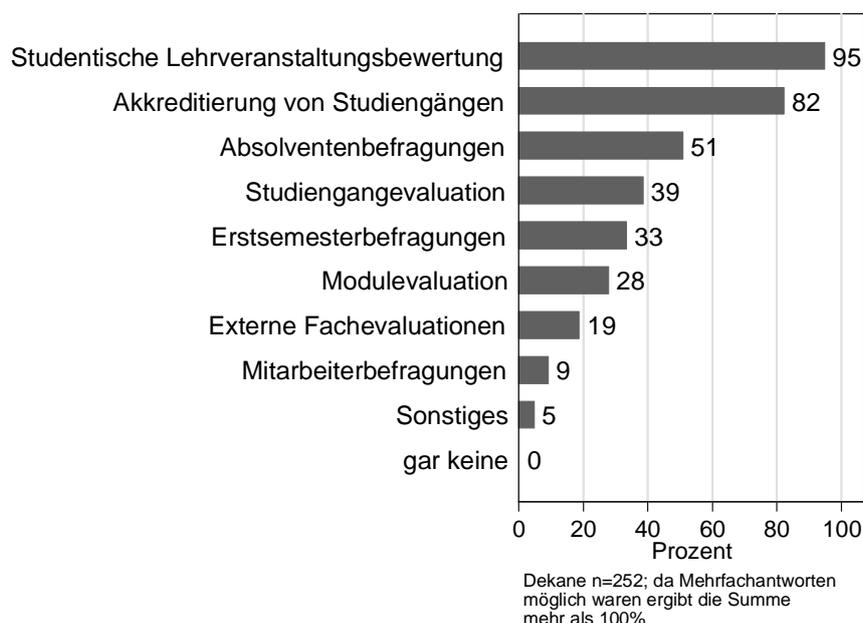


Quelle: Kanzlerbefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

Studiengebühren wurden zum Zeitpunkt der Befragung von 60% der untersuchten Universitäten erhoben. Mittlerweile hat aber z.B. Nordrhein-Westfalen Studiengebühren abgeschafft und in Baden-Württemberg wird die Abschaffung geplant.

Ein weiteres Verfahren, welches durch Leistungsbewertungen Wettbewerb anregen soll, sind Verfahren zur Evaluation der Lehre. Alle von uns befragten Dekane geben an, dass derartige Verfahren in ihrer Fakultät eingesetzt werden. Am häufigsten eingesetzt werden studentische Lehrveranstaltungsbewertungen (95%), gefolgt von der Akkreditierung von Studiengängen (82%) und Absolventenbefragungen (51%). Alle anderen Evaluationsverfahren werden wesentlich seltener eingesetzt (vgl. Abbildung 4)..

Abbildung 4: Umsetzung von Verfahren zur Evaluation der Lehre



Quelle: Dekanebefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

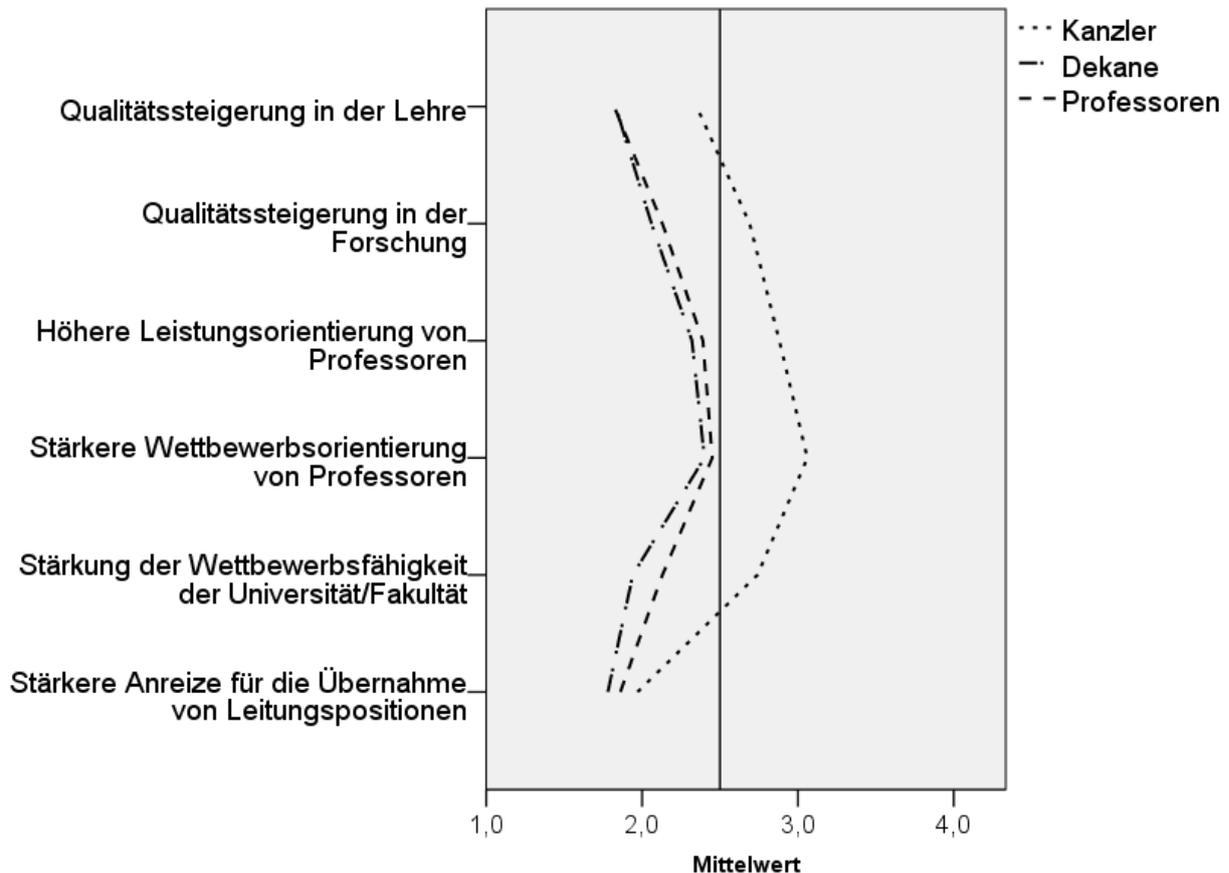
Auch auf der Ebene einzelner Professoren wird versucht, Leistungsanreize zu setzen. Zu nennen ist hier die leistungsorientierte Vergütung im Rahmen der W-Besoldung. Der Wechsel von der C-Besoldung zur W-Besoldung wurde durch das Professorenbesoldungsreformgesetz vom 23. Februar 2002 verpflichtend (vgl. Detmer/Preißler 2006). Unter Einhaltung gewisser Fristen müssen die deutschen Hochschulen seitdem Professoren in der W-Besoldung einstellen. Den Ergebnissen von Hartmer folgend befinden sich im Jahr 2009 28,3% der Professoren an deutschen Universitäten in der W-Besoldung (eigene Berechnung auf der Grundlage von Hartmer 2009).

In der Bewertung ihrer Wirkungen durch die befragten Akteure unterscheidet sich die W-Besoldung⁸ deutlich von anderen Steuerungsinstrumenten, wie bspw. der formelgebundenen Mittelvergabe. Ähnlich wie bei den anderen Instrumenten werden die Effekte im Hinblick auf die Lehre geringer als im Hinblick auf die Forschung bewertet. Bemerkenswert sind jedoch die deutlichen Unterschiede in den Einschätzungen von Dekanen und w-besoldeten Professoren auf der einen Seite und Kanzlern auf der anderen Seite. Sowohl die Dekane als auch die Professoren in der W-Besoldung schätzen die Wirkungen deutlich schlechter ein als die Kanzler. Bei keiner Wirkungsdimension liegt der Mittelwert bei den Dekanen und w-besoldeten Professoren im positiven Bereich. Bei keinem anderen von uns untersuchten Steuerungsinstrument finden sich derartig deutliche Differenzen bezüglich der Einschätzungen der Performanzwirkungen zwischen verschiedenen Akteursgruppen. Dies kann als Indiz dafür be-

⁸ Fragen zur leistungsorientierten Vergütung richteten sich ausschließlich an Professoren, die in der W-Besoldung eingruppiert sind.

trachtet werden, dass die W-Besoldung zumindest in der breiten Masse der w-besoldeten Professoren keine Anreize zu Leistungsverbesserungen setzt.

Abbildung 5: 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

Quelle: Kanzler-, Dekan- und Professorenbefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

Insgesamt ist Wettbewerb sowohl als staatlicher Regelungsmechanismus als auch als Selbstregelungsmechanismus gestärkt worden. Dies ist an der bemerkenswert hohen Umsetzung von Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe sowohl auf der Ebene Land-Hochschulen als auch auf den unterschiedlichen hochschulinternen Ebenen zu erkennen. Der Formwandel der Staatlichkeit hat also zu einer Zunahme der staatlichen Steuerungs- und Koordinationskapazitäten geführt. Gleichzeitig spricht der hohe Umsetzungsstand von Wettbewerbsinstrumenten innerhalb von Hochschulen aber dafür, dass auch die Selbstregelungsmöglichkeiten der Hochschulen zugenommen haben.

5.2 Zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder

Wie im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt wurde, werden von staatlicher Seite umfangreich Instrumente wie Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe eingesetzt (vgl. Tabelle 3). Im Hinblick auf den externen Stakeholder Staat spricht dies für

eine Zunahme der Bedeutung des Mechanismus der zielbezogenen Außensteuerung. Der Einsatz von Zielvereinbarungen ist aber nicht zwangsläufig ein Indiz für einen Formwandel der Staatlichkeit. Um dies zu beurteilen, ist eine detaillierte Betrachtung der Ausgestaltung von Zielvereinbarungen notwendig. Zielvereinbarungen müssen empirisch nicht so ausgestaltet sein, dass sie nur Ziele festlegen, sondern können auch konkret die Verfahren regeln, mit denen gewisse Ziele realisiert werden sollen. Eine Festlegung der Verfahren, durch welche Ziele erreicht werden sollen, widerspricht aber dem NPM-Gedanken einer Steuerung über Outputs und einer weitgehenden Autonomie der Hochschulen. Die Literatur in der Hochschulforschung legt zumindest nahe, dass es in einigen Fällen, wie z. B. in Berlin, tatsächlich dazu gekommen ist, dass der Staat Zielvereinbarungen als ein weiteres Instrument genutzt hat, um klassische Detailsteuerung zu betreiben (vgl. König 2009). Wenn dies der Fall ist, würde durch Zielvereinbarungen also eher der Mechanismus der staatlichen Regulierung gestärkt werden.

Die Potenziale der Hochschulen sich gegen derartige Detailsteuerung über Zielvereinbarungen zu wehren, sind begrenzt, weil die Ministerialverwaltung als Ressourcengeber gegenüber den Hochschulen als Ressourcennehmern einen Machtvorteil hat. Diese asymmetrische Beziehung wird in neun Bundesländern (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen) sogar formal zementiert, indem explizit geregelt wird, dass bei Scheitern von Verhandlungen über Zielvereinbarungen zwischen Land und einzelnen Hochschulen die Zielvereinbarungen durch einseitige staatliche Zielvorgaben substituiert werden können.

Die *Gesellschaft* soll über die Einführung von Hochschulräten an der Governance der Hochschulen beteiligt werden. In 14 Bundesländern ist landeshochschulrechtlich festgelegt, dass die einzelnen Hochschulen einen Hochschulrat einrichten müssen. Bremen ist das einzige Bundesland, dessen Landeshochschulgesetz keine Implementierung eines Hochschulrates vorsieht. Brandenburg weist die Besonderheit eines Landeshochschulrates auf, der nicht für einzelne Hochschulen, sondern für alle Hochschulen im Bundesland zuständig ist. Wird die formale Einführung eines Hochschulrates als Indiz dafür betrachtet, dass die zielbezogene Außensteuerung durch die Gesellschaft gestärkt wurde, kann eine Stärkung dieses gesellschaftlichen Selbstregelungsmechanismus in nahezu allen Bundesländern festgestellt werden.

Eine tiefergehende Analyse darüber, ob dieser Governance-Mechanismus an Bedeutung gewonnen hat, erfordert jedoch eine Betrachtung der Kompetenzen, Zusammensetzung und Arbeitsweisen von Hochschulräten. Während sich das Aufgabenspektrum schwerpunktmäßig auf die Bereiche Strategie und Haushalt fokussiert, lässt sich eine hohe föderale Varianz bei der Ausgestaltung im Einzelnen und der Mitwirkungsintensität des Aufgabenspektrums beobachten. So weisen ein Drittel der Länder (Bremen nicht mitgerechnet) dem Hochschulrat hier nur rein konsultative Tätigkeiten, wie z.B. Beratung und Empfehlung, zu (Brandenburg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen ohne Stiftungshochschulen). Zwei Drittel der Länder lassen hingegen dem Hochschulrat Aufsichtsfunktionen und Entscheidungsbefugnisse – allerdings in unterschiedlicher Intensität – zukommen: bei den Grundsätzen der Verteilung von Ausstattung und Mitteln,⁹ beim Struktur- und Entwicklungs-

⁹ Baden-Württemberg (Beschlussfassung), Hamburg (Beschlussfassung), Saarland (Zustimmung), Schleswig-Holstein (Beschlussfassung), Thüringen (Genehmigung), Rheinland-Pfalz (Zustimmung).

plan¹⁰, beim Haushalts- und Wirtschaftsplan¹¹ und bei der Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen/Fachbereichen¹². Die meisten Kompetenzen haben die Hochschulräte in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Dort werden sie darüber hinaus beim Abschluss von Zielvereinbarungen bzw. bei der Gründung von Unternehmen durch einen Zustimmungsvorbehalt beteiligt und beeinflussen somit potenziell nicht nur das strategische, sondern ebenfalls das operative Geschäft (vgl. Burgi/Gräf 2010).

In der ganz überwiegenden Mehrzahl der Länder haben die Hochschulräte ebenso in personellen Entscheidungen, wie z.B. bei der Wahl bzw. Abwahl der Hochschulleitung, eine große Einflussnahmemöglichkeit. Nur in Sachsen-Anhalt, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern ist der Hochschulrat in keiner Weise an der Wahl beteiligt. In den anderen Ländern reicht die Mitwirkung des Hochschulrats von der Zustimmung bis zur alleinigen Entscheidung über die Wahl bzw. Abwahl der Hochschulleitung. Es wird deutlich, dass die Kompetenzverteilung im Detail in den einzelnen Landeshochschulgesetzen sehr unterschiedlich geregelt ist. Bedeutender als die einzelne Ausgestaltung ist jedoch der Fakt, dass die alleinige Existenz von Hochschulräten bereits eine Kompetenzverlagerung im Binnenverhältnis der Hochschule und im Außenverhältnis zum Staat bewirkt. Denn die Kompetenzen, die der Hochschulrat wahrnimmt, sind ganz überwiegend ehemalige Senatskompetenzen bzw. Aufsichtsrechte, die vormals die Ministerien wahrgenommen haben. Mit der Implementierung eines Hochschulrats, dessen Tätigkeiten nicht nur auf eine rein konsultative Funktion beschränkt sind, ist somit in der Regel eine Schwächung des Senats und des Staates verbunden, vorausgesetzt es wurden beispielsweise dem Ministerium keine neuen Genehmigungsvorbehalte eingeräumt. Somit kann insgesamt davon gesprochen werden, dass vom Aspekt der Kompetenzen betrachtet, der Mechanismus der Außensteuerung durch die Gesellschaft gestärkt wurde.

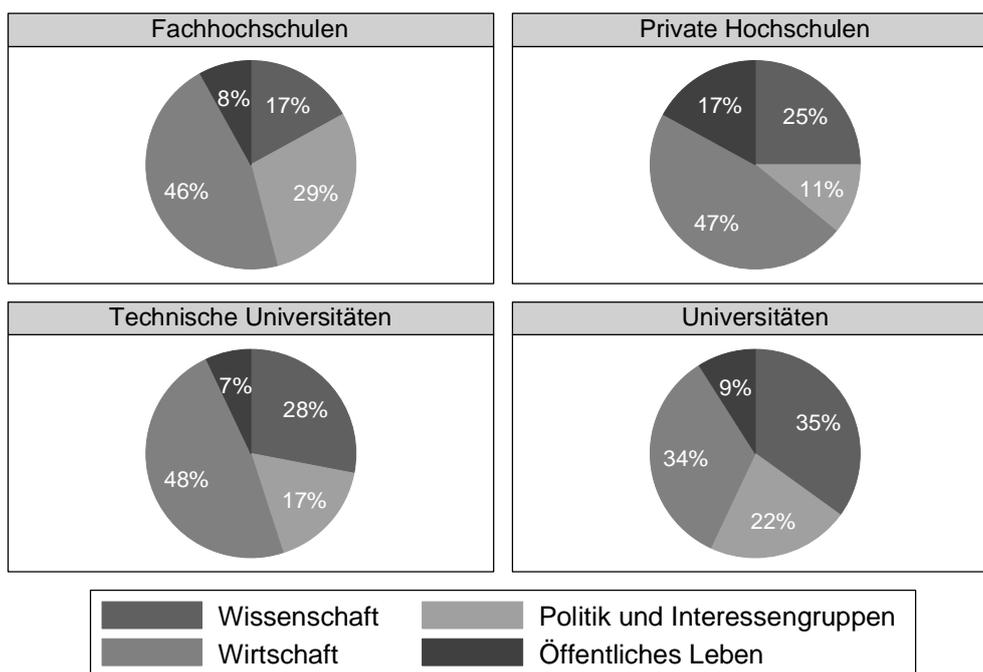
Wenn Hochschulräte tatsächlich dazu dienen sollen gesellschaftliche Perspektiven in die angeblichen „Elfenbeintürme“ Hochschulen einzubringen, dann müssten sie zu erheblichen Anteilen nicht mit Personen aus dem Wissenschaftssystem, sondern aus anderen gesellschaftlichen Bereichen, besetzt werden (vgl. Hüther 2009).

¹⁰ Baden-Württemberg (Beschlussfassung), Bayern (Beschlussfassung), Hamburg (Beschlussfassung), Schleswig-Holstein (Beschlussfassung), Nordrhein-Westfalen (Zustimmung), Rheinland-Pfalz (Zustimmung), Sachsen (Genehmigung), Thüringen (Genehmigung).

¹¹ Baden-Württemberg (Beschlussfassung), Berlin (Beschlussfassung), Nordrhein-Westfalen (Zustimmung), Saarland (Zustimmung), Hamburg (Genehmigung), Sachsen (Genehmigung).

¹² Bayern (Beschlussfassung), Berlin (Beschlussfassung), Rheinland-Pfalz (Zustimmung), Saarland (Zustimmung), Schleswig-Holstein (Beschlussfassung gemeinsam mit Senat).

Abbildung 6: Herkunft von externen Hochschulratsmitgliedern



U=349; FH=513; PH=163; TU=69

Quelle: Rektorenbefragung 2007 im Projekt „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“

Wie in Abbildung 6 jedoch deutlich wird, sind vor allem an Universitäten Personen aus dem Wissenschaftssystem in signifikantem Ausmaß unter den externen Hochschulratsmitgliedern vertreten. Personen aus der Wirtschaft sind in einem ähnlich hohen Ausmaß vertreten. Anders stellt sich die Situation in den anderen Hochschularten dar. Hier sind es vor allem Personen aus dem Bereich der Wirtschaft, welche unter den externen Hochschulratsmitgliedern vertreten sind. Wenn zusätzlich berücksichtigt wird, dass nur Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein einen rein extern besetzten Hochschulrat vorsehen und für alle anderen Bundesländer die Beteiligung von Hochschulinternen optional oder sogar verpflichtend ist, wird deutlich, dass in Hochschulräten zu beträchtlichen Anteilen auch Wissenschaftsvertreter an der Governance von Hochschulen partizipieren.

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Zusammensetzung der Hochschulräte in den Bundesländern ist vor allem auf die politisch gewollte Balance der Vorbeugung von hochschulinternen Interessenkonflikten mittels hochschulexterner Hochschulratsmitglieder auf der einen Seite und der Interessenwahrung der Hochschulmitglieder auf der anderen Seite zurückzuführen (vgl. Burgi/Gräf 2010). Zumindest im Hinblick auf Universitäten spricht der hohe Anteil von Personen aus dem Bereich Wissenschaft in Hochschulräten dafür, dass die Außensteuerung durch den externen Stakeholder Gesellschaft nur in sehr geringem Maße gestärkt wurde.

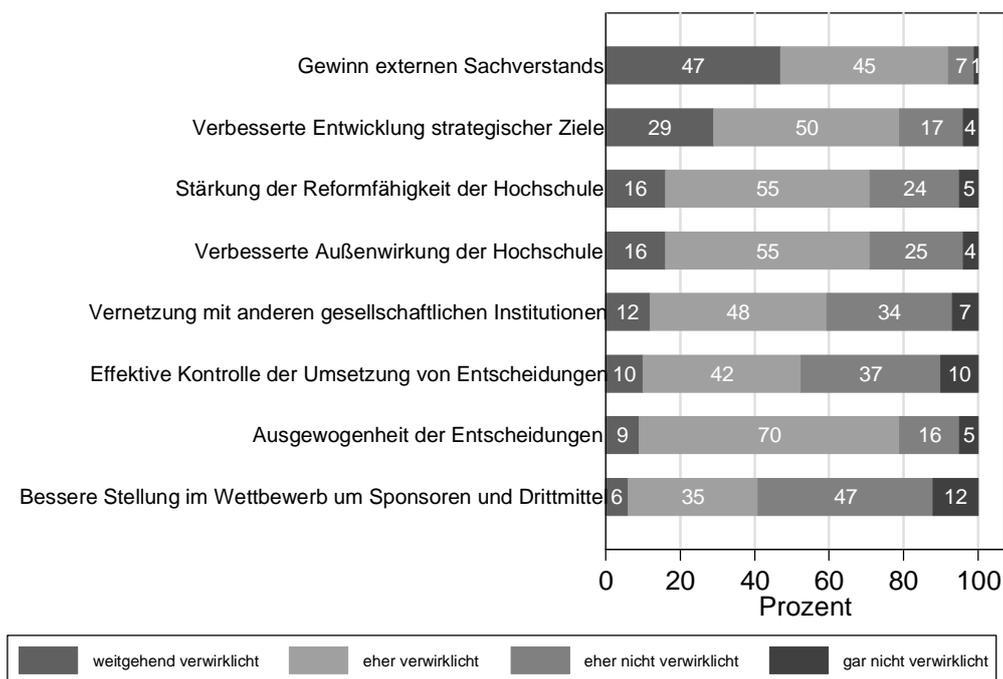
Hinweise auf einen in der Tendenz eingeschränkten Einfluss von Hochschulräten lassen sich auch vor dem Hintergrund derer Arbeitsweisen machen. So ergab unsere Befragung von Rektoren zu Hochschulräten aus dem Jahre 2007, dass Hochschulräte im Durchschnitt lediglich viermal im Jahr für durchschnittlich vier Stunden tagen. Die zeitlichen Ressourcen, um einen

signifikanten Einfluss auf hochschulische Entscheidungen zu nehmen, sind für Hochschulräte also deutlich eingeschränkt.

Im Hinblick auf die Kompetenzen von Hochschulräten ist also eine Stärkung des externen Stakeholders Gesellschaft zu erkennen. Vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse zur Zusammensetzung und den Arbeitsweisen von Hochschulräten ist diese Aussage jedoch zu relativieren; der wissenschaftsexterne Einfluss auf die Governance von Hochschulen hält sich zumindest an Universitäten deutlich in Grenzen und die zeitlichen Ressourcen von Hochschulräten unterliegen bedeutenden Einschränkungen.

Im Rahmen unserer Befragung von Hochschulratsmitgliedern im Jahr 2010 wurden diese nach der Wirkung von Hochschulräten in einigen, in der Diskussion häufig genannten, Wirkungsdimensionen gefragt. Aus ihrer Perspektive tragen die Hochschulratsmitglieder zum Gewinn externen Sachverstands bei, auch eine Verbesserung der Entwicklung von strategischen Zielen der Hochschule sehen sie als relativ deutlich realisiert an. Die Hochschulratsmitglieder schätzen ihren Einfluss auf die interne Entscheidungsfindung in Hochschulen also als durchaus bedeutsam ein. Im Hinblick auf die Außenbeziehungen und ihre Kontroll- und Aufsichtsfunktion sind sie jedoch skeptischer. Ein großer Anteil, wenn auch nicht die Mehrheit der Hochschulratsmitglieder, sieht eine effektive Kontrolle der Umsetzung von Entscheidungen als nicht gegeben an. Eine Mehrheit der Hochschulratsmitglieder sieht des Weiteren eher marginale Effekte im Hinblick auf eine Verbesserung der Stellung ihrer Hochschulen im Wettbewerb um Sponsoren und Drittmittel.

Abbildung 7: Wirkung von Hochschulräten aus Sicht von Hochschulratsmitgliedern



n=201 bis 221

Quelle: Hochschulratsmitgliederbefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

5.3 Staatliche Regulierung

Für eine Beurteilung dieses Mechanismus sind die Kompetenzen der Ministerialverwaltung maßgeblich. Im Hinblick auf finanzielle Kompetenzen ist relevant, ob die Hochschulen immer noch extern durch eine kameralistische Titelwirtschaft gesteuert werden oder ob sie durch Globalbudgets größere Handlungsspielräume erhalten haben. Unserer Befragung zufolge, erhalten 89% (n=56) der Universitäten ein Globalbudget vom Land und haben sich somit gänzlich oder partiell von der kameralistischen Titelwirtschaft lösen können. Im Hinblick auf die finanziellen Kompetenzen der Ministerialverwaltung kann dies als ein Bedeutungsverlust staatlicher Regulierung gewertet werden. Aber in den meisten Bundesländern wird neben Globalbudgets immer noch ein beträchtlicher Anteil der Finanzmittel für Hochschulen im Rahmen einer kameralistischen Titelwirtschaft bewirtschaftet. Insgesamt ist also eine Aufweichung, aber nicht eine Aufgabe der kameralistischen Titelwirtschaft zu beobachten (vgl. Lanzendorf/Pasternack 2009).

Die Betrachtung der sachlichen Kompetenzen verdeutlicht teilweise wesentliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. So kann die Ministerialverwaltung in sechs Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen Sachsen-Anhalt und Thüringen) grundsätzliche und bindende Entscheidungen im Hinblick auf Struktur- und Entwicklungspläne treffen und den Handlungsspielraum der Hochschulen somit beträchtlich einschränken. In anderen Bundesländern sind die Kompetenzen der Ministerialverwaltung im Hinblick auf Struktur- und Entwicklungspläne wesentlich moderater ausgestaltet. So wird in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Saarland z.B. lediglich die Vorgabe gemacht, dass die Struktur- und Entwicklungspläne mit der Landeshochschulentwicklungsplanung abgestimmt werden sollten (vgl. Hüther 2010).

Dass die Ministerialverwaltung immer noch über viele Möglichkeiten verfügt, um die Handlungsspielräume der Hochschulen zu beschränken, wird im Hinblick auf die Verabschiedung und Änderung der Grundordnung und Personalentscheidungen, wie die (Ab-)Wahl der Hochschulleitung, aber auch bei der Berufung von Professoren deutlich. Trotz der überwiegenden Übertragung des Berufungsrechts auf die Hochschulen (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen Stiftungshochschulen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen), behalten die Ministerien häufig ein Vetorecht. So muss die Berufung in Baden-Württemberg beispielsweise im Einvernehmen mit dem Ministerium erfolgen und in Thüringen eine vom Ministerium zustimmend zur Kenntnis genommene Berufsordnung der Hochschule vorliegen.

Bei Organisationsentscheidungen lässt sich hingegen ein allmählicher, wenn auch zögerlicher, Rückzug des Staates erkennen. So unterliegen die Einrichtung, Veränderung oder Schließung von Fakultäten, Betriebseinheiten oder sonstigen Organisationseinheiten nur noch in Berlin, Rheinland-Pfalz und Bremen Genehmigungsvorbehalten. In den anderen Bundesländern variiert die staatliche Einflussnahme von einer mittelbaren Steuerungsmöglichkeit über Zielvereinbarungen bis hin zu bloßen Anzeigerfordernissen.

Bei der Einrichtung, Veränderung oder Schließung von Studiengängen ist die Einflussnahme der Ministerialverwaltung etwas deutlicher. In knapp der Hälfte der Bundesländer verfügen die jeweiligen Ministerien noch immer über Genehmigungsvorbehalte. Aber in neun Bundesländern (Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen) entscheiden die Hochschulen weitgehend frei über die Einrichtung, Veränderung oder Schließung von Studiengängen.

Trotz der Abschaffung von einigen Genehmigungsvorbehalten und der Übertragung von einigen Kompetenzen auf die Hochschulen kann man nicht von einer tiefgehenden Schwächung

des Mechanismus der staatlichen Regulierung reden. Insgesamt verfügt die Ministerialverwaltung in vielen Bundesländern noch über ein hohes Maß an formalen Kompetenzen. Die Bedeutung des Regelungsmechanismus staatliche Regulierung ist also nach wie vor groß.

5.4 Akademische Selbstorganisation und hierarchisch-administrative Selbststeuerung

Die Mechanismen der akademischen Selbstorganisation und hierarchisch-administrativen Selbststeuerung werden im Folgenden in der Zusammenschau betrachtet. Dies ist sinnvoll, weil eine mögliche hochschulinterne Hierarchisierung nur dann angemessen analysiert werden kann, wenn untersucht wird, welche Kompetenzen monokratische Leitungsorgane im Verhältnis zu Kollegialorganen innehaben. Da bislang noch keine systematischen Analysen zu den Kompetenzen von Dekanen und Fakultätsräten vorliegen, erfolgt eine Beschränkung auf die Betrachtung der Kompetenzen von Rektoren und Senaten.

Bezüglich der Aushandlung von Zielvereinbarungen mit der Ministerialverwaltung verfügt die Hochschulleitung in den meisten Bundesländern über das Entscheidungsrecht. Lediglich in Rheinland-Pfalz stellt der Abschluss von Zielvereinbarungen eine Kompetenz des Senats dar, wohingegen dieser in den anderen Bundesländern, wenn überhaupt, nur das Recht auf Stellungnahme hat (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Im Hinblick auf Zielvereinbarungen mit dem Land ist in der Tendenz also eher eine Stärkung der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung gegenüber der akademischen Selbstorganisation festzustellen.

Weniger deutlich stellt sich das Bild im Hinblick auf Struktur- und Entwicklungspläne dar. In 11 Bundesländern (Rektorat/Präsidium hat ausschlaggebenden Einfluss: Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen; Hochschulrat hat ausschlaggebenden Einfluss: Baden-Württemberg, Hamburg) bestehen bei den Struktur- und Entwicklungsplänen zwar erhebliche Kompetenzen der Hochschulleitung bzw. des Hochschulrats, aber in sechs Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen ohne Stiftungsuniversitäten und Rheinland-Pfalz) ist der Senat für die Aufstellung und den Beschluss über die Struktur- und Entwicklungspläne verantwortlich. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass die Handlungsspielräume der Akteure in den Hochschulen durch die Genehmigungsvorbehalte der Ministerialverwaltung bei Struktur- und Entwicklungsplänen eingeschränkt werden.

Die Bestimmung über die Einrichtung, Veränderung und Schließung von Fakultäten stellte im Hochschulrahmengesetz innerhalb der Hochschulen eine alleinige Kompetenz des Senats dar. Nunmehr verbleibt diese Kompetenz in weniger als der Hälfte der Bundesländer (Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) beim Senat. Mit Ausnahme von Berlin (dort ist der Hochschulrat zuständig) entscheiden die Hochschulleitungen über die Existenz von Fakultäten oder anderen Organisationseinheiten. Allerdings sind die Hochschulleitungen in ihren Entscheidungen nicht vollkommen frei. Sie unterliegen hierbei regelmäßig der staatlichen Kontrolle, die sich v.a. in Genehmigungsvorbehalten äußert. Ebenso haben die anderen Organe regelmäßig, wenn auch schwächere, Mitwirkungsbefugnisse. Es kann also festgehalten werden, dass in einigen Bundesländern die hierarchisch-administrative Selbststeuerung signifikant gestärkt wurde und in anderen Bundesländern nach wie vor der Schwerpunkt auf der akademischen Selbstorganisation liegt.

Auch bezüglich der Einrichtung, Veränderung oder Schließung von Studiengängen ist die alleinige Zuständigkeit des Senats aufgeweicht worden, indem anderen Akteuren wie der Hochschulleitung oder dem Hochschulrat Kompetenzen in diesem Bereich zugestanden wur-

den. In sieben Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) liegt der Beschluss bzw. die Entscheidung über die Einrichtung, Veränderung oder Schließung von Studiengängen weiterhin beim Senat. Bei den restlichen Bundesländern mit der Ausnahme von Bayern (dort ist der Hochschulrat zuständig¹³) wurde diese Kompetenz auf die Hochschulleitung übertragen. Aber auch in diesem Bereich werden die Handlungsmöglichkeiten der hochschulischen Akteure in knapp der Hälfte der Bundesländer durch die Genehmigungserfordernisse der Ministerialverwaltungen beschränkt. In Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Sachsen existieren hingegen nur noch Anzeigerfordernisse.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die akademischen Selbstorganisation geschwächt und die hierarchisch-administrative Selbststeuerung gestärkt wurde. Dieses Ergebnis wird anschaulich durch den Wechsel der Allzuständigkeit beschrieben. Während früher der Senat für alles, was das Hochschulgesetz regelte, zuständig war, ist nunmehr die Hochschulleitung allzuständig (Rheinland-Pfalz bildet dahingehend eine Ausnahme). Der Senat verbleibt hingegen grundsätzlich auf seine Kernkompetenzen beschränkt (Satzungsgebung). Selbst bei der Beschlussfassung über Berufungsvorschläge ist er oftmals nicht mehr beteiligt. Der Grund für die Schwächung des Senats ist auch darin zu sehen, dass diese von zwei Seiten aus erfolgt – vom Hochschulrat und von der Hochschulleitung her. Allerdings ist allmählich die Tendenz zu erkennen (was vor allem auch an der Entscheidung des BVerfG liegen dürfte, vgl. BVerfG, JZ 2011, 308 ff.), den Kollegialorganen insgesamt wieder mehr Kompetenzen zuzugestehen. Die klassische Satzungszuständigkeit, d.h. vor allem die Kompetenz für die Beschlussfassung über den Erlass und die Änderung der Grundordnung, verbleibt beim Senat. Eine Besonderheit existiert in Bayern, wo der Erlass und die Änderung der Grundordnung in den Zuständigkeitsbereich des Hochschulrats fallen. Allerdings besteht dort der Hochschulrat zur Hälfte aus Mitgliedern des Senats, so dass zumindest von einer mittelbaren Beteiligung des Senats gesprochen werden kann. Da die neue Hochschulgesetzgebung darauf abzielt, den Hochschulen Spielräume zu eröffnen, die sie idealiter zu ihren Gunsten, d.h. abhängig von den spezifischen hochschulischen Bedürfnissen vor Ort, nutzen, liegt in dieser Kompetenz eine erhebliches Gestaltungspotenzial, das nicht unterschätzt werden sollte. Der Einfluss der Hochschulleitung bleibt hier in der Regel gering. Nur in einigen Bundesländern wird ihr ein Vorschlagsrecht eingeräumt (z.B. Sachsen, Hessen, Schleswig-Holstein). Viel größer ist hingegen der Einfluss der jeweiligen Ministerien, die ein Vetorecht in Form eines Genehmigungsvorbehalts geltend machen können. Lediglich in Hessen und Nordrhein-Westfalen besteht eine reine Anzeigepflicht, die letztlich eine Stärkung der Hochschulautonomie bewirkt.

Die hochschulinterne Verteilung von Finanzmitteln wurde im Zuge der NPM-orientierten Hochschulreformen vor allem zur Kompetenz der monokratischen Leitungsorgane, während parallel dazu die Einflussmöglichkeiten der Kollegialorgane verringert wurden. Gleichzeitig hat die Ministerialverwaltung in den meisten Bundesländern keine direkten Möglichkeiten in die hochschulinterne Mittelverteilung einzugreifen. Die Stärke der Hochschulleitung im Hinblick auf die Mittelverteilung wird daran deutlich, dass die Hochschulleitung umfangreich administrative Steuerungsinstrumente, wie Zielvereinbarungen, Finanzierungsformeln oder Globalbudgets implementiert hat, über die sie vorher nicht verfügte (vgl. Tabelle 3). Die Grundsätze und die Kriterien der Mittelverteilung werden in den meisten Bundesländern von der Hochschulleitung bestimmt. Nur in Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz ist der Senat da-

¹³ In Bayern legt das Hochschulgesetz allerdings fest, dass die die Hälfte der Hochschulratsmitglieder aus dem Senat kommen muss (vgl. Gerber et al. 2009; Burgi/Gräf 2010).

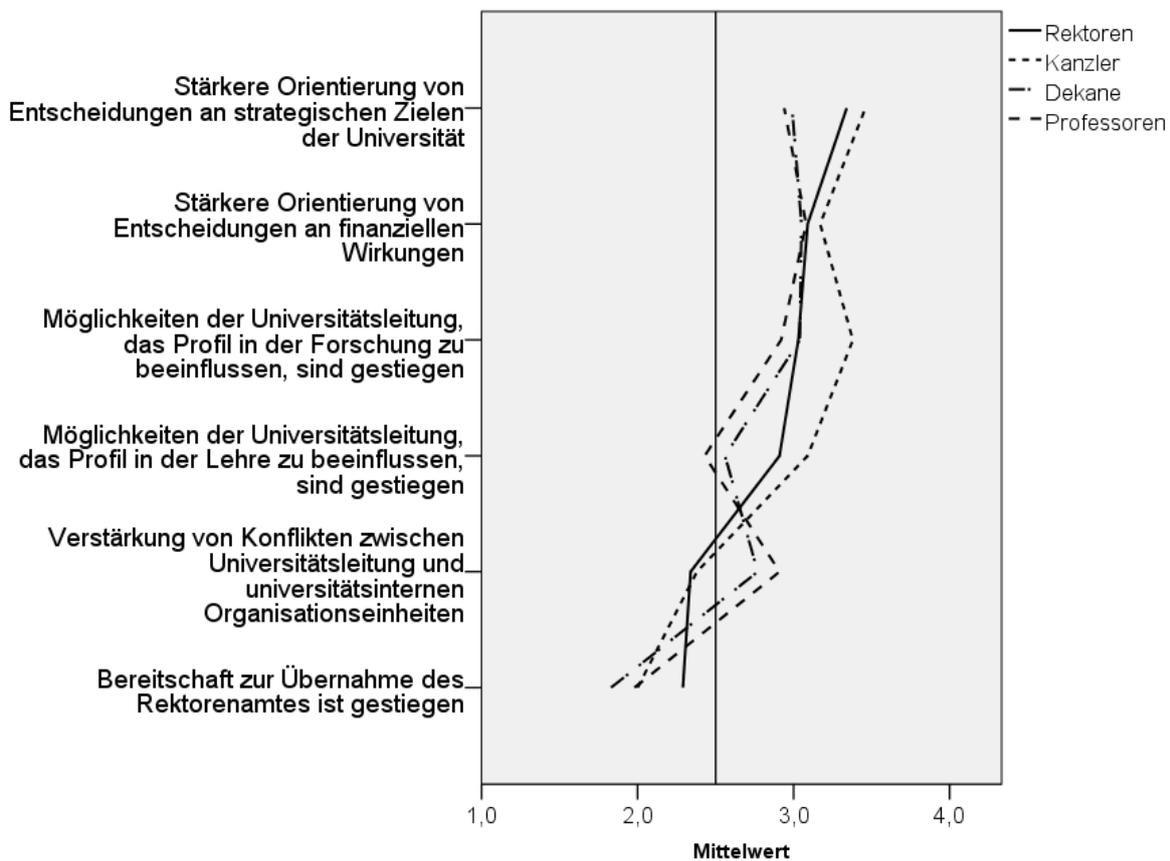
für zuständig. Im Hinblick auf die Mittelverteilung lässt sich somit eindeutig eine Stärkung des Mechanismus der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung beobachten. Ein noch höheres Gewicht erhält dies dadurch, dass parallel dazu der Mechanismus der akademischen Selbstorganisation in diesem Bereich an Bedeutung verloren hat und dadurch, dass die Ministerialverwaltung über keine wesentlichen formalen Kompetenzen zur Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Hochschulleitung verfügt. Freilich ist die Ministerialverwaltung als größter Geldgeber der Hochschulen und im Zuge von Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe, wenn auch nicht direkt, dann doch zumindest indirekt dazu in der Lage auch die hochschulinternen Finanzverteilungsentscheidungen zu beeinflussen.

Ebenfalls für eine Stärkung der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung spricht die forcierte Professionalisierung der Hochschulverwaltung. Als Indiz hierfür kann die Einführung von neuen Verwaltungs- und Serviceeinheiten betrachtet werden. An 95% der Hochschulen wurden den Ergebnissen unserer Umfrage zufolge in den letzten zehn Jahren derartige Organisationseinheiten eingerichtet.

Aufgrund der föderalen Varianz der Kompetenzverteilung zwischen Hochschulleitung und Kollegialorganen ist eine Aussage zur Entwicklung dieser Governance-Mechanismen schwierig. Es zeichnen sich jedoch Bereiche (wie beispielsweise die Kompetenzen bei der Ausgestaltung der Grundordnung) ab, in denen in den meisten Bundesländern das Selbstverwaltungsmodell konserviert wurde. Hier sind die Handlungsspielräume der Kollegialorgane weitgehend erhalten geblieben, werden aber oftmals durch die Kompetenzen der Ministerialverwaltung eingeschränkt. Insbesondere die Kompetenzen der Hochschulleitung im Hinblick auf die Verteilung von Finanzmitteln verdeutlichen eine umfangreiche Stärkung des Mechanismus der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung. Der Senat hat seine Kompetenzen im Hinblick auf finanzielle Fragen weitgehend abgeben müssen und die Ministerialverwaltung hat, zumindest formal gesehen, keine bedeutenden Möglichkeiten die Handlungsspielräume der Hochschulleitung in diesem Gebiet zu beschränken.

In der Zusammenschau kann eine tendenzielle Stärkung der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung zuungunsten der akademischen Selbstorganisation beobachtet werden. Diese Veränderung der Formalstruktur schlägt sich auch in der Aktivitätsstruktur nieder. So sehen die Rektoren und Kanzler ihre Handlungsmöglichkeiten zur Beeinflussung des Profils der Universität in Forschung und Lehre als erweitert an. Im Hinblick auf die Forschung wird diese Einschätzung auch von den Dekanen und Professoren geteilt. Bezüglich des Profils in der Lehre sind die Einschätzungen bezüglich einer Stärkung der Hochschulleitung aber wesentlich moderater ausgeprägt als die Einschätzungen der Universitätsleitungen (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Wirkung des Ausbaus der Kompetenzen der Universitätsleitung



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

Rektoren n = 24 bis 32; Kanzler n = 30 bis 46; Dekane n = 161 bis 251; Professoren n = 472 bis 824

Quelle: Rektoren-, Kanzler-, Dekan- und Professorenbefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

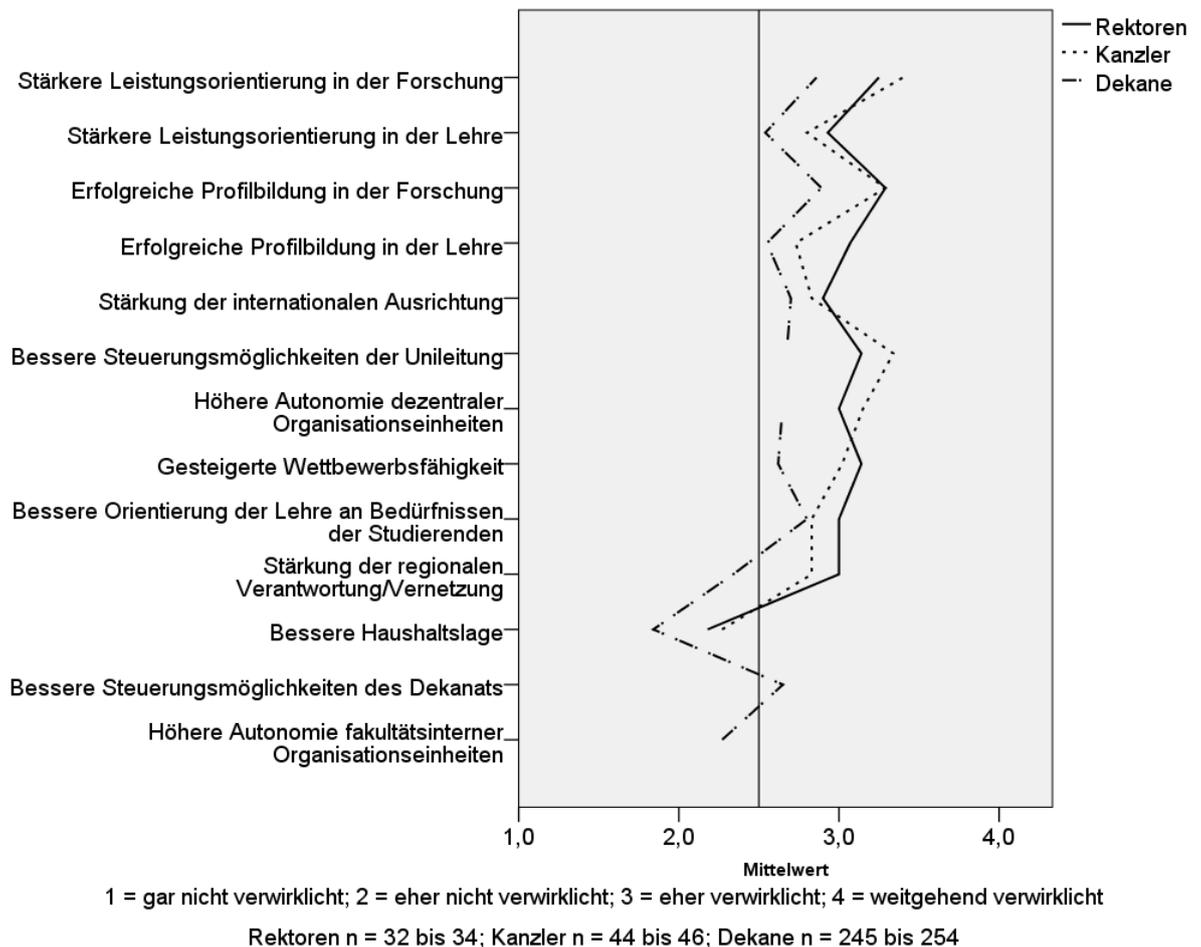
6 Gesamteinschätzung der Performanzwirkungen

Im Folgenden wird auf die Folgen des Wandels der Staatlichkeit im Hochschulbereich im Hinblick auf die Performanz von Hochschulen in verschiedenen Wirkungsdimensionen eingegangen. Wie bereits verdeutlicht wurde, werden einzelne Steuerungsinstrumente, wie die formelgebundene Mittelvergabe durchaus positiv von den befragten Akteuren bewertet, während andere Steuerungsinstrumente, wie die W-Besoldung zumindest von Professoren und Dekanen in ihren Wirkungen eher negativ beurteilt werden. Wie aber bewerten die befragten Akteure die Wirkungen der NPM-orientierten Reformen insgesamt?

Wie in Abbildung 9 deutlich wird, spiegelt sich die schon für einzelne Instrumente beobachtete Einschätzung eines positiven Effektes auf die Forschung auch in der Gesamteinschätzung wieder. Ebenso ist zu beobachten, dass die Effekte auf die Lehre, zwar auch positiv bewertet werden, 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 erkennen. Ebenso lassen sich aber auch teilweise deutliche Niveauunterschiede in den

Einschätzungen erkennen, wobei die Rektoren und Kanzler die Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente im Durchschnitt positiver bewerten als die Dekane.

Abbildung 9: Gesamteinschätzung der Wirkungen des Modernisierungsprozesses



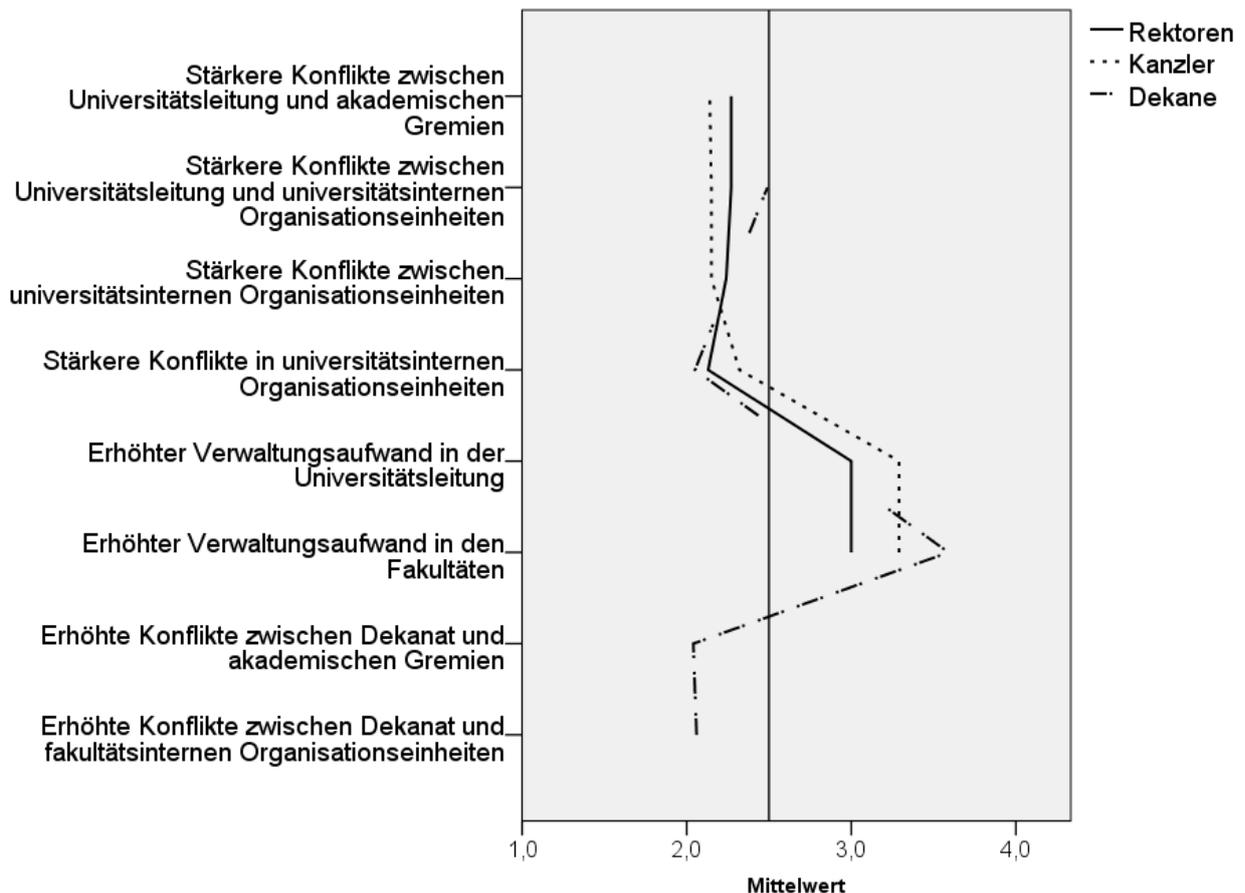
Quelle: Rektoren-, Kanzler- und Dekanebefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluation von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

Bezüglich ihrer eigenen Steuerungsmöglichkeiten sehen Rektoren und Kanzler durchaus positive Wirkungen. Die Dekane sehen im Durchschnitt zwar auch eine Verbesserung ihrer Steuerungsmöglichkeiten, jedoch stellt sich deren Einschätzung deutlich moderater dar, als die Einschätzungen der zentralen Ebene im Hinblick auf die eigenen Steuerungsmöglichkeiten. Ein beträchtlicher Anteil der Dekane sieht also keine signifikanten Verbesserungen im Hinblick auf eigene Steuerungsmöglichkeiten. Effekte auf die Effizienz hochschulischer Leistungserbringung werden von allen befragten Akteuren eher skeptisch beurteilt. Die Mehrheit der befragten Akteure sieht keine Verbesserung der Haushaltslage durch neue Steuerungsinstrumente.

Jenseits dieser im Großen und Ganzen positiven ersten Einschätzung der Wirkungen von neuen Steuerungsinstrumenten sind auch die Transaktionskosten der Hochschulreform in Rechnung zu stellen. Eine erste Einschätzung dieser ist auf der Grundlage von den in Abbildung 10 dargestellten Einschätzungen von Rektoren, Kanzlern und Dekanen zum im Rahmen der Hochschulreformen aufgetretenen Konflikten und dem Verwaltungsaufwand möglich. Das Ausmaß an Konflikten zwischen den verschiedenen abgefragten Ebenen und Akteuren 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 durchaus 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 sieht hier abweichend von Rektoren und Kanzlern eine Zunahme von Konflikten.

Abbildung 10: Verwaltungsaufwand und Konfliktniveau



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

Quelle: Rektoren-, Kanzler- und Dekanebefragung 2010 im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluation von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

Einen Hinweis auf hohe Transaktionskosten der Reform geben die Einschätzungen der Akteure zu dem mit neuen Steuerungsinstrumenten verbundenen Verwaltungsaufwand. Sowohl in der Universitätsleitung als auch in den Fakultäten sehen die Befragten eine Zunahme des Verwaltungsaufwandes. Den deutlich positiven Effekten im Hinblick auf die Performanz stehen aus Sicht der Akteure also relativ hohe Transaktionskosten gegenüber.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass den Einschätzungen von Rektoren, Kanzlern und Dekanen vor allem im Hinblick auf die Forschung und mit Abstrichen auch in der Lehre Leistungsverbesserungen zu beobachten sind. Wie die Einschätzungen zum Verwaltungsaufwand zeigen, steigt aber zugleich der Verwaltungsaufwand sowohl auf der zentralen als auch dezentralen Universitätsebene beträchtlich an.

7 Fazit – Hybride Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem

Wie aufgezeigt wurde, ist auch im Hochschulbereich ein deutlicher Formwandel der Staatlichkeit zu beobachten. Der im Selbstverwaltungsmodell dominante Selbstregelungsmechanismus der akademischen Selbstorganisation wurde im Rahmen der NPM-orientierten Hochschulreform geschwächt. Insbesondere die Kompetenzen der Kollegialorgane wurden eingeschränkt. Anders sieht die Situation im Hinblick auf den Mechanismus der staatlichen Regulierung aus. Es gibt zwar einige Bundesländer, wie Nordrhein-Westfalen, die als NPM-Hardliner die klassischen Möglichkeiten staatlicher Detailsteuerung weitgehend zurückgeschraubt haben, aber in der Summe bestehen in den meisten Bundesländern noch umfangreiche Genehmigungsvorbehalte der Ministerialverwaltung fort; der Mechanismus der staatlichen Regulierung ist also eher nicht geschwächt worden. Dies spricht eher gegen eine Bewegung des deutschen Hochschulsystems in Richtung Managementmodell.

Im Hinblick auf die im Managementmodell dominanten Governance-Mechanismen Wettbewerb, hierarchisch-administrative Selbststeuerung und Außensteuerung durch externe Stakeholder lässt sich feststellen, dass alle diese Mechanismen an Bedeutung gewonnen haben; das Ausmaß des Bedeutungsgewinns differiert jedoch teilweise beträchtlich. Die Ergebnisse unserer Erhebung legen eine deutliche Stärkung des Wettbewerbsmechanismus sowohl auf der Ebene Staat-Hochschulen als auch auf der hochschulinternen Ebene nahe. In allen Bundesländern wurden u.a. Instrumente wie Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln massiv implementiert. Der weit verbreitete Einsatz von Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe sprechen dafür, dass die Außensteuerung durch den externen Stakeholder Staat gestärkt wurde.

Anders stellt sich die Situation bezüglich der Außensteuerung durch den externen Stakeholder Gesellschaft dar. Zwar haben fast alle Bundesländer die Einrichtung von Hochschulräten für ihre Hochschulen verpflichtend gemacht und diese Gremien auch mit beträchtlichen Kompetenzen ausgestattet. Aber die Zusammensetzung von Hochschulräten mit hohen Anteilen von Mitgliedern aus dem Wissenschaftsbereich und der häufigen Beteiligung von hochschulinternen Vertretern als auch die deutlich eingeschränkten zeitlichen Ressourcen der Hochschulräte sprechen dafür, dass der Bedeutungsgewinn des externen Stakeholders Gesellschaft verhältnismäßig moderat ausfällt.

Hingegen hat die hierarchisch-administrative Selbststeuerung in der Summe an Bedeutung gewonnen. Insbesondere die weitgehende Konzentration der Kompetenzen zur Verteilung von Ressourcen bei den monokratischen Leitungsorganen hat deren Steuerungsmöglichkeiten gestärkt. Dabei gibt es einige Bundesländer, wie Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen (Stiftungshochschulen), Saarland und Hessen, welche die Stärkung der monokratischen Leitungsorgane besonders weit vorangetrieben haben. Ihnen gegenüber steht ein kleinerer Anteil von Bundesländern, wie u.a. Berlin, Rheinland-Pfalz und Bremen, in denen die Schwächung der Kollegialorgane zugunsten der monokratischen Leitungsorgane moderater ausfiel.

Tabelle 4: Entwicklung des Governance-Regimes von deutschen Universitäten

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

Abschließend lässt sich festhalten, dass im deutschen Hochschulsystem momentan eine deutliche Stärkung der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung und des Wettbewerbsmechanismus zu beobachten und einer Bedeutungsabnahme der akademischen Selbstorganisation. Die Außensteuerung durch den externen Stakeholder Gesellschaft hat nicht in dem Ausmaß an Bedeutung gewonnen, wie es ein Wandel zum Managementmodell hätte erwarten lassen. Ein Funktionsverlust des Staates ist indes vor dem Hintergrund der nach wie vor großen Bedeutung des Mechanismus der staatlichen Regulierung nicht zu beobachten.

Einschränkend ist jedoch zu sagen, dass für eine vertiefende Beurteilung darüber, wie weitgehend der Wandel vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell fortgeschritten ist, in Ergänzung der hier vorgestellten Ergebnisse *zur formalen Umsetzung* auch die informellen Regeln und das tatsächliche Verhalten von den Akteuren Ministerialverwaltung, Hochschulleitung und Kollegialorgane tiefergehend untersucht werden müssten.

Bezüglich der Effekte des Formwandels der Staatlichkeit auf die Performanz von Hochschulen können *in der Summe positive Effekte* beobachtet werden. Sowohl die Gesamtbewertung der Reform als auch die Ergebnisse zu den Wirkungen von einzelnen Verfahren, wie der formelgebundenen Mittelvergabe legen nahe, dass vor allem im Bereich der Forschung Leistungsanreize verstärkt und Leistungssteigerungen realisiert wurden. Die Einschätzungen zu den Wirkungen auf die Lehre deuten ebenfalls auf eine Verstärkung von Leistungsanreizen und Leistungsverbesserungen hin. Jedoch ist der Effekt den Einschätzungen der Befragten folgend in der Lehre deutlich geringer als in der Forschung. Die Einschätzungen zu einzelnen Instrumenten wie der formelgebundenen Mittelvergabe sind dabei als durchaus repräsentativ für die Einschätzung der Wirkungen von hier nicht tiefergehend untersuchten Instrumenten, wie Zielvereinbarungen, zu betrachten. Das einzige Instrument, welches keine positiven Wirkungen auf die Leistungen in Forschung und Lehre hat, scheint die W-Besoldung zu sein. Zumindest sieht die breite Masse der w-besoldeten Professoren und Dekane keine zusätzlichen Leistungsanreize durch die W-Besoldung.

Den tendenziell positiven Effekten auf Leistungen in Forschung und Lehre stehen aber nicht zu vernachlässigende Transaktionskosten gegenüber. Diese fallen vor allem in Form eines Anstiegs des Verwaltungs- und Controllingaufwandes auf der zentralen und den dezentralen Ebenen an.

Literaturverzeichnis

- Bender, Gerd/Bieber, Daniel/Hielscher, Volker/Marschall, Jörg/Ochs, Peter/Vaut, Simon, 2006: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Saarbrücken.
- Benz, Arthur, 2004: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 11-28.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg, 2007: Einleitung, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 9-25.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G., 2009: Einleitung, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, 7-12.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37. Wiesbaden, 151-184.
- 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.
- Brinckmann, Hans, 1998: Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen. Berlin.
- Burgi, Martin/Gräf, Ilse-Dore, 2010: Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 125, 1125-1188.
- Detmer, Hubert/Preißler, Ulrike, 2006: Die W-Besoldung und ihre Anwendung in den Bundesländern, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 28 (2), S. 50-66.
- Dörre, Klaus/Neis, Matthias, 2010: Das Dilemma der unternehmerischen Universität. Hochschulen zwischen Wissensproduktion und Marktzwang. Berlin.
- 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, 93-122.
- Grande, Edgar, 2008: Reflexive Modernisierung des Staates, in: der moderne staat, 1, 7-28.
- Hartmer, Michael 2009: Was verdient ein Universitätsprofessor? Ergebnisse einer empirischen Umfrage, in: Forschung und Lehre, 12/09, S. 890-892.
- Heinze, Rolf G., 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Wiesbaden.
- Heinze, Rolf G./Schneiders, Katrin/Grohs, Stephan, 2011: Social Entrepreneurship im deutschen Wohlfahrtsstaat. Hybride Organisationen zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft, in: Hackenberg, Helga/Empter, Stefan (Hrsg.): Social Entrepreneurship – Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden, 86-102.
- Hood, Christopher, 1991: A Public Management for All Seasons?, in: Public Administration, 69, S. 3-19.

- Hüther, Otto, 2009: Hochschulräte als Steuerungsakteure?, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 31, 50-73.
- Hüther, Otto, 2010: Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen. Wiesbaden.
- Jaeger, Michael/Leszczensky, Michael, 2008: Governance als Konzept sozialwissenschaftlicher Hochschulforschung – am Beispiel neuer Modelle und Verfahren der Hochschulsteuerung und Finanzierung, in: Das Hochschulwesen, 1/2008, 17-25.
- Jaeger, Michael/Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid, 2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, in: HIS-Kurzinformation, A13. Hannover.
- Jann, Werner, 2011: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Auflage. Wiesbaden, S. 98-108.
- Kamm, Ruth/Köller, Michaela, 2010: Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsföderalismus, in: Swiss Political Science Review, 16, 649-686.
- Kehm, Barbara M./Lanzendorf, Ute, 2006: Germany. 16 Länder Approaches to Reform, in: Kehm, Barbara M./Lanzendorf, Ute (Hrsg.): Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries. Bonn, 135-186.
- Klenk, Tanja, 2005: Governance-Reform und Identität. Zur Mikropolitik von Governance-Reformen, in: Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung. Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin, 31-52.
- König, Karsten, 2009: Hierarchie und Kooperation, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, 29-44.
- Krücken, Georg/Meier, Frank, 2006: Turning the University into an Organizational Actor, in: Drori, Gili S./Meyer, John W./Hwang, Hokyū (Hrsg.): Globalization and Organization. World Society and Organizational Change. Oxford, 241-257.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer, 2009: Hochschulpolitik im Ländervergleich, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, 13-28.
- Mayntz, Renate, 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, Renate, 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41. Wiesbaden, 43-60.
- Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, 83, 340-363.
- Minssen, Heiner/Wilkesmann, Uwe, 2003: Lassen Hochschulen sich steuern?, in: Soziale Welt, 54, 123-144.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.
- 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, 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, 94-147.
- Schimank, Uwe, 2001: Festgefahrene Gemischtwarenläden. Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheidende Organisationen, in: Stölting, Erhard/Schimank, Uwe (Hrsg.): Die Krise der Universitäten. Leviathan, Sonderheft 20. Wiesbaden, 223-242.
- 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, 123-137.
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan, 2009: Germany. A Latecomer to New Public Management, in Paradeise, Catherine/Reale, Emanuela/Bleiklie, Evar/Ferlie, Ewan (Hrsg.): University Governance. Western Europe Comparative Perspectives. Dordrecht, 51-75.
- Schröter, Eckhard, 2011: New Public Management, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Auflage. Wiesbaden, 79-89.
- 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.