

EDGAR GRANDE, DOROTHEA JANSEN, OTFRIED JARREN,
ARIE RIP, UWE SCHIMANK, PETER WEINGART (HG.)

Neue Governance der Wissenschaft

Reorganisation - externe Anforderungen - Medialisierung

[transcript]

Die dieser Publikation zugrundeliegende Förderinitiative »Neue Governance der Wissenschaft« wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung durchgeführt. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Herausgebern.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2013 transcript Verlag, Bielefeld

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Korrektur: Annika Reith, Berlin

Satz: Justine Haida, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

ISBN 978-3-8376-2272-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

Inhalt

EINFÜHRUNG

Die BMBF-Förderinitiative »Forschung zum Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Gesellschaft«

Monika Wächter | 9

Die neue Governance der Wissenschaft

Zur Einleitung

Edgar Grande, Dorothea Jansen, Otfried Jarren, Uwe Schimank, Peter Weingart | 15

TEIL 1: WANDEL DER GOVERNANCE-REGIME VON HOCHSCHULEN

Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell

Umsetzungsstand und Bewertungen der neuen Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten

Jörg Bogumil, Martin Burgi, Rolf G. Heinze, Sascha Gerber, Ilse-Dore Gräf, Linda Jochheim, Maren Schickentanz | 49

Reaktionen auf Evaluationen

Die Anwendung neuer Steuerungsinstrumente und ihre Grenzen

Jochen Gläser, Thimo von Stuckrad | 73

Wie effektiv ist die leistungsorientierte Mittelvergabe in der Hochschulmedizin?

Zwischenbilanz ein Jahrzehnt nach ihrer Einführung

René Krempkow, Uta Landrock | 95

Auch Breiten- statt nur Spitzenförderung

Warum EPSCoR ein Vorbild für die DFG sein könnte

Gerd Grözinger, Nadin Fromm | 113

Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell

Umsetzungsstand und Bewertungen der neuen
Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten

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

1. EINLEITUNG

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

In diesem Beitrag wird untersucht, ob das deutsche Universitätssystem eher dem Selbstverwaltungs- oder dem Managementmodell entspricht. Außerdem werden anhand von *Einschätzungen verschiedener Akteure* die Wirkungen der einzelnen Governance-Mechanismen auf die Performanz von Universitäten dargestellt. Dadurch ergeben sich erste Hinweise darauf, ob die aktuelle Steuerungskonfiguration des deutschen Universitätssystems sich dazu eignet, Leistungssteigerungen herbeizuführen und ob die neuen Steuerungsinstrumente tendenziell im Sinne der mit ihnen verbundenen Intentionen wirken. Zurückgegriffen wird auf Ergebnisse des Projektes »Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems« (vgl. hierzu ausführlich Bogumil et al. 2013)¹,

¹ | Das Forschungsprojekt »Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems« wurde von einer interdisziplinären

in dessen Rahmen sowohl eine Analyse der Landeshochschulgesetze (vgl. auch Burgi/Gräf 2010) als auch umfangreiche quantitative und qualitative Befragungen² vorgenommen wurden.

Im Folgenden werden zunächst die Idealtypen des Selbstverwaltungs- und Managementmodells kurz vorgestellt. Anschließend werden der Implementierungsstand und Bewertungen der Wirkungen der neuen Steuerungsinstrumente präsentiert. Abschließend werden mögliche Konsequenzen für die Wissenschaftspolitik diskutiert.

2. DAS GOVERNANCE-REGIME DES DEUTSCHEN UNIVERSITÄTSSYSTEMS

Das NPM ist kein konkretes Reformmodell, welches einen bestimmten klar abgrenzbaren Satz an Instrumenten umfasst, sondern ein Reformleitbild. Abstrakt lässt sich NPM als ein Formwandel der Staatlichkeit begreifen, innerhalb dessen zum einen die staatlichen Regelungsmechanismen und zum anderen auch die Selbstregelungsmechanismen verändert werden sollen. Der Wandel der Staatlichkeit im Universitätssystem durch NPM-orientierte Reformen zielt auf eine Transformation der Governance-Strukturen vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell hin. Diese Governance-Regime setzen sich aus unterschiedlichen staatlichen Regelungsmechanismen und Selbstregelungsmechanismen zusammen. So dominieren im *Selbstverwaltungsmodell* die beiden Governance-Mechanismen staatliche Regulierung und akademische Selbstorganisation. Das *Managementmodell* ist hingegen eine Konfiguration aus zielbezogener Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrativer Selbststeuerung und Wettbewerb (vgl. Schimank 2009).

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

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 | Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde eine bundesweite, standardisierte Umfrage unter Rektoren, Kanzlern, Dekanen, Hochschulratsmitgliedern (jeweils Vollerhebungen) und Professoren (Teilerhebung) durchgeführt. Bei der Erhebung konnten hervorragende Rücklaufquoten erzielt werden. So haben sich 45 % der Rektoren, 63 % der Kanzler, 45 % der Dekane, 34 % der Hochschulratsmitglieder und 39 % der Professoren an der Umfrage beteiligt. Ausführliche Projektergebnisse finden sich bei Bogumil et al. 2013.

Dieser staatliche Regelungsmechanismus wird im *Selbstverwaltungsmodell* mit einem starken Selbstregelungsmechanismus kombiniert, der *akademischen Selbstorganisation*. Während der Staat vor allem die Haushalts- und Personalangelegenheiten regelt, sind Forschung und Lehre akademische Angelegenheiten und unterliegen der akademischen Selbstverwaltung.³

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 steuert, sondern sogenannte leistungsorientierte Steuerungsinstrumente, wie Zielvereinbarungen oder formelgebundene Mittelvergabe, einsetzt (vgl. Schimank 2000; Ziegele 2008).

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

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

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).

ven Ebene (vgl. Weick 1976) in eine stärker hierarchische Organisation (vgl. Krücken/Meier 2006).

Den wichtigsten Bestandteil des Managementmodells bildet der Governance-Mechanismus *Wettbewerb*. Wettbewerb kann zum einen als gesellschaftlicher Selbstregelungsmechanismus betrachtet werden, stellt aber zum anderen einen staatlichen Regelungsmechanismus dar. Im öffentlichen Sektor kann das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage häufig keinen Wettbewerb erzeugen, deshalb setzt der Staat Instrumente ein, um quasi künstlich Wettbewerb zu erzeugen. Durch derartige Steuerungsinstrumente kann der Staat auch mitbestimmen, anhand welcher Kriterien wissenschaftliche Leistungen bewertet werden (vgl. Bogumil et al. 2008). Dies ist ein entscheidender Unterschied zum Wettbewerb im Rahmen akademischer Selbstorganisation, in dem exklusiv Wissenschaftler Leistungskriterien festlegen. Eine neue Qualität erhält der Wettbewerb im Managementmodell auch, weil es nicht mehr nur um Wettbewerb zwischen einzelnen Wissenschaftlern geht, welcher dem Wissenschaftssystem inhärent ist, sondern um einen Wettbewerb von Hochschulen als Organisationen.⁴

Die explizierten Governance-Mechanismen sind abstrakte Kategorien. Um diese einer empirischen Erfassung zugänglich zu machen, wurden sie im Rahmen des Projekts so operationalisiert, dass den Mechanismen konkrete neue Steuerungsinstrumente zugewiesen wurden (vgl. ausführlich Bogumil et al. 2013). Dadurch wird es möglich zu analysieren, inwieweit für die einzelnen Governance-Mechanismen ein Bedeutungsgewinn oder -verlust zu verzeichnen ist.⁵ Die Ergebnisse werden im Folgenden anhand der Governance-Mechanismen dargestellt.

⁴ | Dies wird zum Beispiel darin deutlich, dass sich politische Programme, wie bspw. die Exzellenzinitiative, direkt an Organisationen und nicht an Einzelwissenschaftler richten. Exzellente ist nicht ein einzelner Wissenschaftler, sondern eine Hochschule als Ganzes.

⁵ | Wohlgermerkt 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 auch das tatsächliche Verhalten und die informellen Regeln der Akteure im Umgang mit neuen Kompetenzen und neuen Steuerungsinstrumenten einbeziehen (vgl. Meyer/Rowan 1977; Ostrom 2007). Beispielsweise muss ein Rektor, der umfängliche Kompetenzen erhalten hat, diese nicht unbedingt für hierarchische Steuerung und Koordination nutzen, sondern kann Entscheidungen trotzdem im Wesentlichen den formal geschwächten Kollegialorganen überlassen.

3. WANDEL VOM SELBSTVERWALTUNGSMODELL ZUM MANAGEMENTMODELL?

3.1 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 Universitäten geben an, Zielvereinbarungen mit dem Land abgeschlossen zu haben und 89 %, dass sie durch ein Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe Ressourcen erhalten (vgl. Tabelle 1). Wettbewerb hat als staatlicher Regelungsmechanismus im deutschen Universitätssystem also wesentlich an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 1: 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 ⁶	60 %	40 %	79

Quelle: Eigene Erhebungen⁷

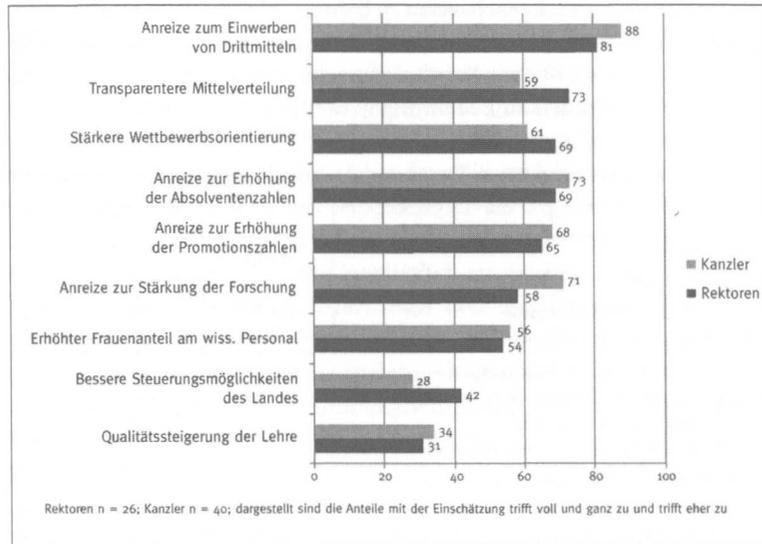
Die Einschätzungen zu den Performanzwirkungen des Wettbewerbsmechanismus werden im Folgenden für die Ebene Staat-Hochschulen exemplarisch anhand von Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe präsentiert. In Abbildung 1 ist dargestellt, inwieweit die landesseitige formelgebundene Mittelvergabe in verschiedenen Performanzdimensionen Wirkungen entfaltet. Deutlich wird, dass dieser neue staatliche Regelungsmechanismus von den befragten Rektoren

⁶ | Mittlerweile gibt es nur noch in Bayern und Niedersachsen Studiengebühren, wobei in Bayern diese zum Wintersemester 2013/2014 wegfallen. Auch Niedersachsen plant eine Abschaffung, diese soll jedoch frühestens zum Sommersemester 2014 geschehen.

⁷ | Die Schaubilder und Tabellen beziehen sich allesamt auf die Umfragen, die in Fußnote 2 dargestellt sind. Welche Akteure befragt wurden, geht aus der jeweiligen Abbildung hervor.

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 qualitätsbezogene 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.

Abbildung 1: Wirkung der landesseitigen formelgebundenen Mittelvergabe



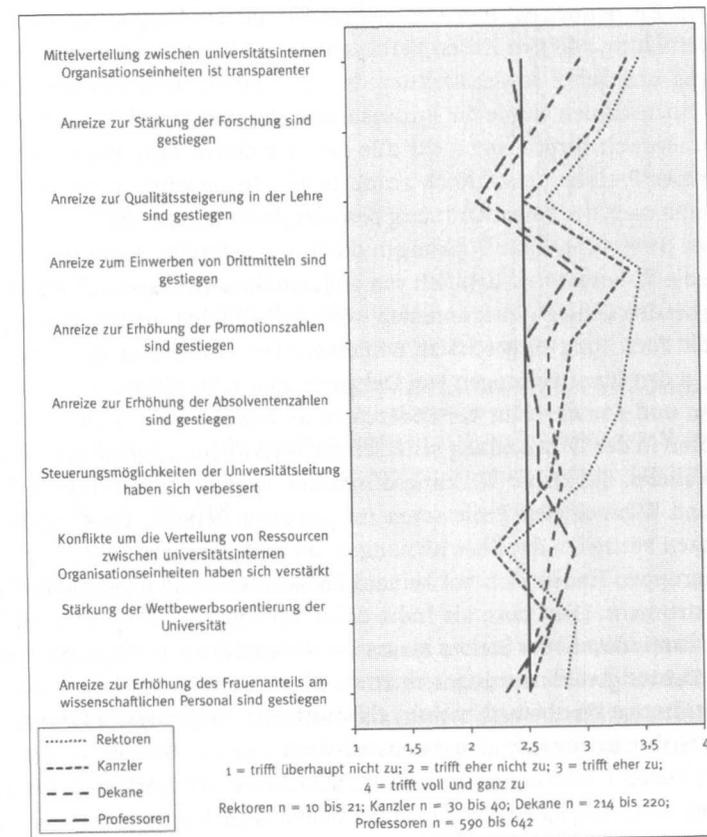
Quelle: Eigene Erhebungen

Auch hochschulintern hat der Wettbewerbsmechanismus einen Bedeutungsgewinn erfahren. Wie Tabelle 1 verdeutlicht, werden Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln vor allem auf der Ebene Universitätsleitung-Fakultäten intensiv eingesetzt. Zwischen Dekanat und fakultätsinternen Organisationseinheiten kommen Zielvereinbarungen wesentlich seltener zum Einsatz, die formelgebundene Mittelvergabe wird aber als Steuerungsinstrument genutzt. Bezieht man die Angaben nicht auf die Anzahl der Universitäten, sondern auf die Anzahl der Fakultäten, werden diese Ergebnisse gestützt. Während 67 % der Dekane (n = 251) angeben, ein Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe in ihrer Fakultät einzusetzen, geben nur 12 % der Dekane an, in ihrer Fakultät Zielvereinbarungen abzuschließen. Insgesamt weisen diese Ergebnisse in der Summe 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 abge-

bildet. Wie deutlich wird, werden die Effekte im Bereich Forschung und bezogen auf quantitative Indikatoren von den Befragten tendenziell positiv eingeschätzt, während Wirkungen auf die Lehre und bezogen auf qualitätsbezogene Indikatoren tendenziell weniger stark ausgeprägt sind. Deutlich wird auch eine weitgehend gleichförmige Bewertung der 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 vielen Dimensionen mehrheitlich positiv.

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



Quelle: Eigene Erhebungen

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 leistungs-

bezogen sind, sondern es kann auch die Implementierung von Verfahren geregelt werden. Auch in Finanzierungsformeln können anstelle von leistungsorientierten auch belastungsorientierte Indikatoren eingesetzt werden (vgl. Jaeger et al. 2005). Zumindest für die formelgebundene Mittelvergabe zwischen Universitätsleitung und Fakultäten kann gezeigt werden, dass der Intention nach leistungsorientierte 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 belastungsorientierte Indikatoren wie Personal (55 %) und Studierendenzahlen (55 %).

Auch auf der Ebene einzelner Professoren wird versucht, Leistungsanreize zu setzen. Zu nennen ist hier die leistungsorientierte Vergütung im Rahmen der W-Besoldung. Mit den Zielen Verbesserung der Effektivität und Qualität von Forschung und Lehre sowie Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen wurde die Bundesbesoldungsordnung W bis zum 1. Januar 2005 bundesweit verpflichtend für alle neu berufenen Professoren eingeführt (vgl. Detmer/Preißler 2006; Koch 2010). Bereits heute wird ca. ein Drittel aller Professoren nach der neuen Ordnung besoldet (Detmer 2011: 183).

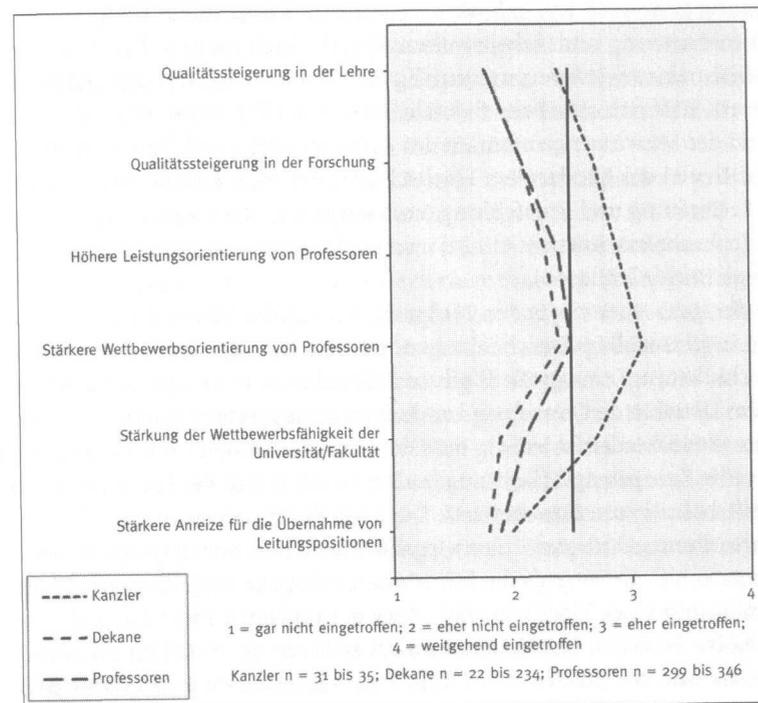
In der Bewertung ihrer Wirkungen durch die befragten Akteure unterscheidet sich die W-Besoldung⁸ deutlich von anderen Steuerungsinstrumenten. Ähnlich wie bei den anderen Instrumenten werden die Effekte auf die Lehre geringer als auf die Forschung eingeschätzt. Bemerkenswert sind jedoch deutliche Unterschiede in den Einschätzungen von Dekanen und W-besoldeten Professoren auf der einen 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. Derartig deutliche Differenzen bezüglich der Einschätzungen der Performanzwirkungen zwischen Akteursgruppen finden sich bei keinem anderen von uns untersuchten Steuerungsinstrument. Dies kann als Indiz dafür betrachtet werden, dass die W-Besoldung zumindest in der breiten Masse der W-besoldeten Professoren keine Anreize zu Leistungsverbesserungen setzt.

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 universitätsinternen Ebenen zu erkennen. Der Formwandel der Staatlichkeit hat also zu einer Zunahme der staatlichen Steuerungs- und Koordinationskapazitäten geführt. Gleichzeitig spricht der hohe Umsetzungs-

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

stand von Wettbewerbsinstrumenten innerhalb von Hochschulen dafür, dass auch die Selbstregelungsmöglichkeiten der Hochschulen zugenommen haben.

Abbildung 3: Wirkung der W-Besoldung



Quelle: Eigene Erhebungen

3.2 Zielbezogene Außensteuerung

Wie im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt wurde, werden von staatlicher Seite umfangreich Instrumente, wie Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe, eingesetzt. Im Hinblick auf den externen Stakeholder Staat spricht dies für eine Zunahme der Bedeutung des Mechanismus der zielbezogenen Außensteuerung.

Die *Gesellschaft* soll über die Einführung von Hochschulräten an der Governance der Hochschulen beteiligt werden. In 14 Bundesländern ist rechtlich festgelegt, dass die einzelnen Hochschulen einen Hochschulrat einrichten müssen. Bremen ist das einzige Bundesland, dessen Landeshochschulgesetz keine Implementierung eines Hochschulrats vorsieht. Brandenburg weist die Besonderheit eines Landeshochschulrats auf, der nicht für einzelne Hochschulen, sondern für alle Hochschulen im Bundesland zuständig ist. Wird die formale Einführung eines Hochschulrats als Indiz dafür betrachtet, dass die zielbezogene Außen-

steuerung durch die Gesellschaft gestärkt wurde, kann eine Stärkung dieses gesellschaftlichen Selbstregelungsmechanismus in nahezu allen Bundesländern festgestellt werden.

Eine tiefere 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 dem Hochschulrat hier rein konsultative Tätigkeiten, wie z.B. Beratung und Empfehlung, zu, zwei Drittel der Länder lassen hingegen dem Hochschulrat Aufsichtsfunktionen und Entscheidungsbefugnisse zukommen (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 Einflussmöglichkeit. Die Kompetenzverteilung ist dabei im Detail in den einzelnen Landeshochschulgesetzen sehr unterschiedlich geregelt. Bedeutender ist jedoch, 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 bspw. 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.

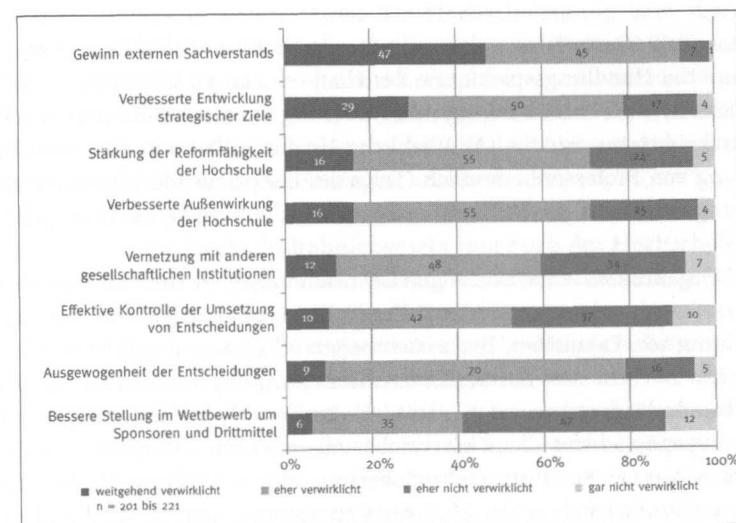
Wenn Hochschulräte dazu dienen sollen, gesellschaftliche Perspektiven in die angebliche »Elfenbeintürme«, Hochschulen einzubringen, dann müssten sie zu erheblichen Anteilen nicht mit Personen aus dem Wissenschaftssystem, sondern aus anderen gesellschaftlichen Bereichen besetzt werden (vgl. Hüther 2009). Werden die Ergebnisse unserer Befragung zur Verteilung externer Hochschulratsmitglieder auf verschiedene Bereiche des gesellschaftlichen Lebens betrachtet, zeigt sich, dass 41 % der Befragten dem Bereich Wissenschaft, 36 % dem Bereich Wirtschaft, 16 % Interessengruppen und 7 % anderen Tätigkeiten angehören. Wenn zusätzlich berücksichtigt wird, dass nur vier Bundesländer 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.

Hinweise auf einen in der Tendenz eingeschränkten Einfluss von Hochschulräten lassen sich auch vor dem Hintergrund ihrer Arbeitsweisen machen. So er-

gab unsere Befragung, 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 somit deutlich eingeschränkt. Ist somit im Hinblick auf die Kompetenzen von Hochschulräten eine Stärkung des externen Stakeholders Gesellschaft zu erkennen, muss vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse zur Zusammensetzung und den Arbeitsweisen von Hochschulräten diese Aussage relativiert werden. Der wissenschaftsexterne Einfluss auf die Governance von Hochschulen hält sich deutlich in Grenzen.

Im Rahmen unserer Befragung von Hochschulratsmitgliedern 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 Sachverständes 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 bedeutsam ein. Im Hinblick auf die Außenbeziehungen und ihre Kontroll- und Aufsichtsfunktion sind sie jedoch skeptischer. Ein großer Anteil 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 4: Wirkung von Hochschulräten aus Sicht von Hochschulratsmitgliedern



Quelle: Eigene Erhebungen

3.3 Staatliche Regulierung

Für eine Beurteilung des Mechanismus staatliche Regulierung 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 % 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 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. Dort wird häufig 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 Berufsrechts auf die Hochschulen behalten die Ministerien häufig ein Veto-recht.

Bei Organisationsentscheidungen lässt sich hingegen ein allmählicher Rückzug des Staates erkennen. So unterliegen die Einrichtung, Veränderung oder Schließung von Fakultäten, Betriebseinheiten oder sonstigen Organisationseinheiten nur noch in drei Bundesländern Genehmigungsverhalten. 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 Genehmigungsverhalte.

Trotz der Abschaffung von einigen Genehmigungsverhalten und der Übertragung von einigen Kompetenzen auf die Hochschulen kann eine tiefgehende Schwächung des Mechanismus der staatlichen Regulierung nicht beobachtet werden. 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.

3.4 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. 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 elf Bundesländern bestehen bei den Struktur- und Entwicklungsplänen erhebliche Kompetenzen der Hochschulleitung bzw. des Hochschulrats, aber in sechs Bundesländern 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 Genehmigungsverhalte 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 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 der staatlichen Kontrolle, die sich v.a. in Genehmigungsverhalten äußert. Die anderen Organe haben 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 wurden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die akademische Selbstorganisation geschwächt und die hierarchisch-administrative Selbststeuerung gestärkt wurde. 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. Die klassische Satzungs Zuständigkeit, d.h. vor allem die Kompetenz für die Beschlussfassung über den Erlass und die Änderung der Grundordnung, verbleibt beim Senat.

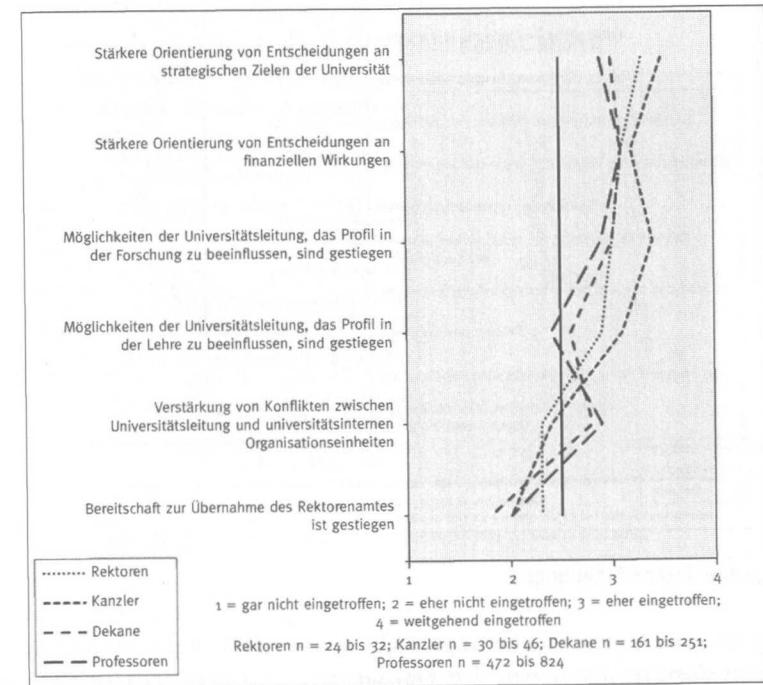
Die hochschulinterne Verteilung von Finanzmitteln wurde im Zuge der NPM-orientierten Hochschulreformen vor allem zur Kompetenz der monokratischen Leitungsorgane, während parallel dazu die Einflussmöglichkeiten der Kollegialorgane verringert wurden. Gleichzeitig hat die Ministerialverwaltung in den meisten Bundesländern keine direkten Möglichkeiten, in die hochschulinterne Mittelverteilung einzugreifen. Die Stärke der Hochschulleitung im Hinblick auf die Mittelverteilung wird daran deutlich, dass sie viele administrative Steuerungsinstrumente, wie Zielvereinbarungen, Finanzierungsformeln oder Globalbudgets, implementiert hat (vgl. Tabelle 1). Die Grundsätze und die Kriterien der Mittelverteilung werden in den meisten Bundesländern von der Hochschulleitung bestimmt. 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. Für eine Stärkung der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung spricht ebenfalls die forcierte Professionalisierung der Hochschulverwaltung. Als Indiz hierfür kann die Einführung von neuen Verwaltungs- und Serviceeinheiten betrachtet werden. An 95 % der Hochschulen wurden 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 er-

halten 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 hinsichtlich einer Stärkung der Hochschulleitung aber wesentlich moderater ausgeprägt als die Einschätzungen der Universitätsleitungen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Wirkung des Ausbaus der Kompetenzen der Universitätsleitung

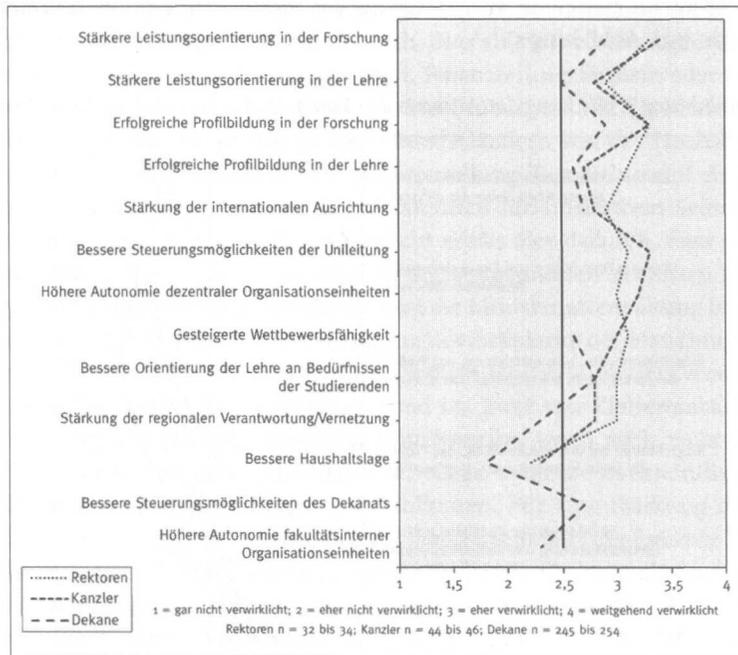


Quelle: Eigene Erhebungen

3.5 Gesamteinschätzung der Performanzwirkungen

Betrachtet man die Wirkungen der NPM-orientierten Reformen aus der Sicht der befragten Akteure insgesamt (Abbildung 6), so spiegelt sich die schon für einzelne Instrumente beobachtete Einschätzung eines positiven Effektes auf die Forschung auch in der Gesamteinschätzung wider. Ebenso ist zu beobachten, dass die Effekte auf die Lehre zwar auch positiv bewertet werden, aber im Vergleich zu den Effekten auf die Forschung deutlich schwächer. Dabei lässt sich eine weitgehende Gleichförmigkeit der Einschätzungen von Rektoren, Kanzlern und Dekanen im Hinblick auf die unterschiedlichen Wirkungsdimensionen erkennen. Zudem 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 6: Gesamteinschätzung der Wirkungen des Modernisierungsprozesses



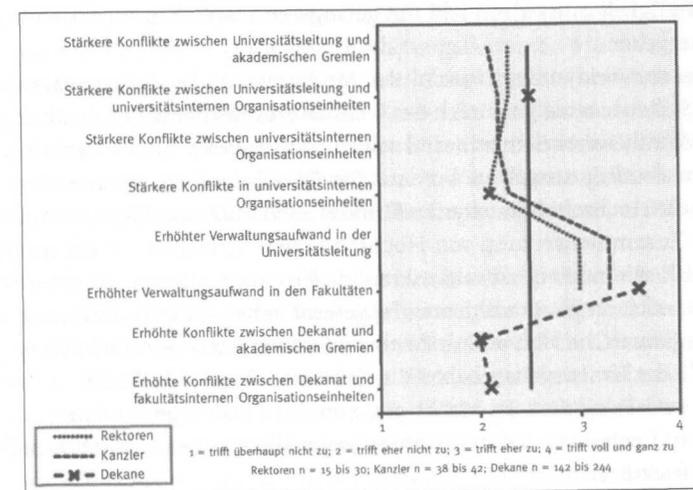
Quelle: Eigene Erhebungen

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 keine signifikanten Verbesserungen im Hinblick auf eigene Steuerungsmöglichkeiten. Effekte auf die Effizienz der 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 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 7 dargestellten Bewertungen von Rektoren, Kanzlern und Dekanen zu den 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 (vgl. bereits Abbildung 5).

Abbildung 7: Verwaltungsaufwand und Konfliktniveau



Quelle: Eigene Erhebungen

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 Verwaltungsaufwands. Den deutlich positiven Effekten im Hinblick auf die Performanz stehen aus Sicht der Akteure also relativ hohe Transaktionskosten gegenüber. Auch in den Fallstudien wird von allen befragten Professoren und Dekanen universitätsübergreifend auf den enormen Anstieg an Bürokratie durch Zielvereinbarungen, Berichtswesen oder aufwändige Akkreditierungsverfahren hingewiesen.

4. FAZIT – HYBRIDE GOVERNANCE-STRUKTUREN IM DEUTSCHEN UNIVERSITÄTSSYSTEM

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

Insgesamt sind zudem sowohl der Mechanismus der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung als auch der Wettbewerbsmechanismus deutlich gestärkt worden. Wettbewerbselemente sind sowohl zwischen als auch innerhalb der Universitäten deutlich ausgebaut worden. Die Gesellschaft als externer Stakeholder hat über die Hochschulräte zwar an Einfluss auf die Universitäten gewonnen, wird aber die Zusammensetzung von Hochschulräten betrachtet, ist der gesellschaftliche Einfluss eindeutig zu relativieren, da hier nach wie vor Vertreter aus dem Wissenschaftsbereich dominieren. Insgesamt scheint die zielbezogene Außensteuerung durch die Hochschulräte eher von untergeordneter Bedeutung zu sein. Innerhalb der Universitäten haben die Rektorate ohne jeden Zweifel zulasten von Senaten und Fakultäten an Macht gewonnen, so dass eine Stärkung der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung gegenüber der akademischen Selbstorganisation festzustellen ist.

Im deutschen Universitätssystem sind hybride Governance-Strukturen zwischen den Idealtypen des Selbstverwaltungs- und Managementmodells zu konstatieren. Ein nach wie vor starker Staat steht neben einer wesentlich gestärkten Universitätsleitung, einer Stärkung von Wettbewerbselementen und einer Schwächung der akademischen Selbstorganisation. Freilich handelt es sich hier nur um eine Momentaufnahme. Einerseits kann es sich noch um eine Übergangsphase

vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell handeln, aber die Konservierung des Mechanismus der staatlichen Regulierung spricht eher dagegen. Zum anderen sagt die formale Implementierung dieser neuen Steuerungsformen noch nichts über die gelebte Realität in den Universitäten aus.

Aus der Modernisierungsforschung ist bekannt, dass es vielfältige Möglichkeiten einer Entkopplung von Formal- und Aktivitätsstruktur oder anders formuliert von ›rules-in-form‹ und ›rules-in-use‹ gibt (vgl. Meyer/Rowan 1977; Ostrom 2007). Formale Strukturen und Prozesse müssen sich nicht in der Veränderung von tatsächlichem Verhalten niederschlagen. Zudem existieren immer auch informelle Regeln, welche von den formalen Regeln abweichen. Wesentliche Faktoren, welche Verhaltensänderungen in Universitäten verhindern können, sind in der Zielambiguität von Universitäten zu sehen, welche durch die Reformen nicht verringert wurde. Wenn Akteure in Universitäten ihre Ressourcen durch NPM-orientierte Reformen gefährdet sehen, kann dies deren mikropolitischen Widerstandspotenzial aktivieren. Da rein hierarchische Steuerung nur idealtypisch funktioniert, sind empirisch auch Fälle zu beobachten, in denen neue Steuerungsinstrumente trotz formaler Implementierung de facto keine Veränderungen bewirken und die Muster der akademischen Selbstorganisation unverändert informell weiter bestehen oder informell neben den Regelungsmechanismen des Managementmodells koexistieren.

Unsere beiden Fallstudien liefern gute Beispiele sowohl für unterschiedliche Implementationsstadien als auch für die unterschiedliche Nutzung bereits implementierter Steuerungsinstrumente (vgl. Bogumil et al. 2013). Diese Unterschiede sind zum einen auf exogene Erklärungsfaktoren, wie die finanziellen und politischen Rahmenbedingungen, zurückzuführen, aber auch endogene Faktoren, wie z.B. die inneruniversitäre Akteurskonstellation, spielen eine bedeutende Rolle. Der Implementationsstil nimmt erheblichen Einfluss auf die Wirkung der neuen Steuerung. Dabei können die Steuerungsinstrumente vor allem dann ihre Wirkung entfalten, wenn die Implementation partizipative Elemente enthält.

Bezüglich der Effekte des Formwandels der Staatlichkeit auf die Performanz von Universitäten können *in der Summe positive Effekte* (aufgrund der Einschätzung verschiedener Akteure) beobachtet werden. Sowohl die Gesamtbewertung der Reform als auch die Ergebnisse zu den Wirkungen von einzelnen Verfahren 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 dargestellten 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 Verwaltungsaufwandes an. Zudem zeigen die Ergebnisse der beiden Fallstudien, dass die befragten Professoren – unabhängig von der generellen Einstellung zum Modernisierungsprozess und vom eigenen Universitätskontext – zwar eine Zunahme des Wettbewerbs, insbesondere um Drittmittel, konstatieren, aber auch ›beklagen‹. Dabei wird sowohl auf die zunehmende Komplexität des Antragswesens beim Drittmittelwettbewerb als auch auf die hohen Kosten und Frustrationen durch abgelehnte Anträge hingewiesen. Zudem wird kritisch nachgefragt, ob es sinnvoll sein kann, wenn die ›besten Köpfe‹ zunehmend weniger forschen, sondern Anträge schreiben oder Forschungsmittel verwalten. Hier deuten sich Problemlagen eines *möglicherweise überzogenen Wettbewerbstrebens* an, ein Wettbewerb, bei dem man zudem nur begrenzt gewinnen kann, da viele parallel, wenn auch nicht gleichmäßig, ihren Drittmittelanteil steigern.

5. KONSEQUENZEN FÜR DIE WISSENSCHAFTSPOLITIK

Auf der Grundlage der Ergebnisse unserer Untersuchung werden im Folgenden mögliche Konsequenzen für die Wissenschaftspolitik kurz angerissen. Eines unserer zentralen Ergebnisse ist, dass die neuen Steuerungsinstrumente in der Wahrnehmung der befragten Akteure größtenteils im Sinne ihrer ursprünglichen Intentionen wirken. Insofern sich diese ursprünglichen Intentionen nicht verändern, besteht somit kein Grund für *radikale Veränderungen der aktuellen Steuerungsinstrumente* oder gar für eine Rückkehr zum alten Steuerungsmodell. Dagegen erscheinen inkrementelle Veränderungen neuer Steuerungsinstrumente im Sinne von Nachsteuerungen an verschiedensten Stellen als sinnvoll (z.B. W-Besoldung, Kompetenzen von Hochschulleitungen, Hochschulräten und Senaten, Ausgestaltung von Zielvereinbarungen).

Vor allem verursachen die neuen Steuerungsinstrumente einen enormen Verwaltungsaufwand. Der Modernisierungsprozess bewirkt eine Zunahme von Bürokratie in Form von (überzogenem) Controlling und Qualitätssicherung sowie Berichtspflichten zwischen den verschiedenen Ebenen des Universitätssystems (Land, Universitäten, Fakultäten, Professoren). Dieser neue Aufwand führt auch zu neuen Mitarbeiterstellen vor allem in der Hochschulverwaltung. Vor diesem Hintergrund sollte überlegt werden, wie der Verwaltungsaufwand u.a. durch eine Verringerung von Berichtspflichten reduziert werden kann. Controllingsysteme müssen schlanker werden, indem man sich auf Wichtiges und Steuerungsrelevantes konzentriert. Je knapper Zielvereinbarungen formuliert sind, desto eher

lassen sie sich auch kontrollieren und desto weniger unnötige Berichte werden produziert. In diesem Bereich gibt es den größten Handlungsbedarf.

Des Weiteren zeigt sich, dass die neuen Steuerungsinstrumente tendenziell eher in der Forschung als in der Lehre ihre Wirkungen entfalten. Damit korrespondiert, dass neue Steuerungsinstrumente eher auf die Quantität als auf die Qualität von Leistungen eine Wirkung haben. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Quantität von Leistungen wesentlich besser als deren Qualität messbar ist. Vor allem wird dies in der Lehre deutlich. Während es für die Leistungen in der Forschung durchaus Maßzahlen gibt, welche die Qualität von Leistungen erfassen sollen, z.B. Publikationsindizes oder nach Geben differenzierte Drittmittel, gibt es bislang so gut wie keine Maßzahlen für die Qualität von Leistungen in der Lehre. Soll in Zukunft auch versucht werden, wettbewerbsbezogene Anreize für Qualitätsverbesserungen in der Lehre zu schaffen, müssen Indikatoren für die Qualität in der Lehre entwickelt werden.

Insgesamt zeigt sich, dass *externer Druck* durch die Landesregierungen Anstoß zur Durchführung von Reformen ist. Allerdings reicht externer Druck allein nicht aus. Dort, wo innerer Handlungsdruck und die Bereitschaft zur Veränderung in stärkerem Ausmaß vorhanden sind, verstärken sich die Reformbemühungen. Die Umsetzung der Reformen ist stark akteursabhängig. Dort, wo intern kein Reformdruck besteht oder nur langsam aufgebaut werden kann, sind Widerstand und Reformskepsis gegen die Neuregelungen wahrscheinlich. Zudem scheint die Finanzsituation der Universitäten wichtiger als die rechtlichen Rahmenbedingungen durch Landeshochschulgesetze zu sein. Wenn es durch die Einführung und konsequente Durchführung von leistungsorientierter Mittelvergabe und Zielvereinbarungen zu einem Anstieg der Ressourcen kommt, also Reformgewinne erzielt werden können, wird Autonomie und Wettbewerb positiver beurteilt, so dass Reformen eher realisiert werden können. Stellt sich jedoch heraus, dass sich mehr ›Leistung‹ nicht lohnt, kann der Reformwille schnell erlahmen. Allerdings gibt es, wie oben erwähnt, auch Grenzen einer Anreizsteuerung durch mehr Wettbewerb im Wissenschaftssystem.

LITERATUR

- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha/unter Mitarbeit von Lenz, Katrin/Wannöfel, Manfred (2008): *Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument. Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche*. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöfel, Manfred (2013): *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*. Berlin: edition sigma.

- Brinckmann, Hans (1998): *Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen*. Berlin: edition sigma.
- Burgi, Martin/Gräf, Ilse-Dore (2010): Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 125.10. 1125-1188.
- Detmer, Hubert/Pleißler, Ulrike (2006): Die W-Besoldung und ihre Anwendung in den Bundesländern. In: *Beiträge zur Hochschulforschung* 28.2. 50-66.
- 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. (Hg.): *Neue Steuerung von Hochschulen*. Berlin: edition sigma. 93-122.
- Heinze, Rolf G. (2009): *Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinze, Rolf G./Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha (2011): Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem. In: Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hg.): *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*. Baden-Baden: Nomos. 121-147.
- Hüther, Otto (2009): Hochschulräte als Steuerungsakteure? In: *Beiträge zur Hochschulforschung* 31.2. 50-73.
- Hüther, Otto (2010): *Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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.
- Koch, Juliane (2010): *Leistungsorientierte Professorenbesoldung. Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten für die Gewährung von Leistungsbezügen der W-Besoldung*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Krücken, Georg/Meier, Frank (2006): Turning the University into an Organizational Actor. In: Drori, Gili S./Meyer, John W./Hwang, Hokyu (Hg.): *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*. Oxford: University Press. 241-257.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer (2009): Hochschulpolitik im Ländervergleich. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*. Berlin: edition sigma. 13-28.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 65-76.

- Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. In: *American Journal of Sociology* 83. 340-363.
- Ostrom, Elinor (2007): Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Sabatier, Paul (Hg.): *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press. 35-71.
- Schimank, Uwe (2000): Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universitäten bringen. In: Titscher, Stefan von/Winckler, Georg/Biedermann, Hubert/Gatterbauer, Helmuth/Laske, Stephan/Kappler, Ekkehard/Moser, Reinhard/Strehl, Franz/Wojda, Franz/Wulz, Heribert (Hg.): *Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten*. München: Hampp. 94-14.
- Schimank, Uwe (2009): Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*. Berlin: edition sigma. 123-137.
- Weick, Karl E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: *Administrative Science Quarterly*, 21.1. 1-19.
- Ziegele, Frank (2008): *Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen*. Münster: Waxmann.